

*Guías Metodológicas
de Ordenamiento Territorial
y Desarrollo Sostenible*



Elaboración de la Ordenanza Departamental

**Guías Metodológicas
de Ordenamiento Territorial
y Desarrollo Sostenible**

Elaboración de la Ordenanza Departamental

Redacción:

Sebastián Olmedo Pérez

Roberto Villarmarzo

Proyecto

“Incremento de las capacidades de las Intendencias
Departamentales en la elaboración de Ordenanzas
Departamentales de Ordenamiento Territorial
y Desarrollo Sostenible”

Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional
Préstamo 2668/OC-UR

Olmedo Pérez, Sebastián; Villarmarzo, Roberto
Guía Metodológica para la elaboración de la Ordenanza Departamental
de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
Montevideo: Mvotma; OPP. 2018

216 p

ISBN:

Impreso en:

**MINISTERIO DE VIVIENDA,
ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y MEDIO AMBIENTE**

Eneida de León
MINISTRA

Jorge Rucks
SUBSECRETARIO

José Freitas
DIRECTOR NACIONAL
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

**OFICINA DE PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO**

Álvaro García
DIRECTOR

Santiago Soto
SUBDIRECTOR

Pedro Apezteguía
DIRECTOR DE DESCENTRALIZACIÓN
E INVERSIÓN PÚBLICA

CONTRAPARTE

Leonardo Seijo
PGDS-DDIP-OPP

Cecilia Catalurda
Álvaro Portillo
Stella Zuccolini
Dinot-Mvotma

EQUIPO CONSULTOR

Consortio Territorio y Ciudad SLP
Christoff-De Sierra-Cayón-Villarmarzo
ARQUITECTOS Y ASOCIADOS

Sebastián Olmedo Pérez
Roberto Villarmarzo
DIRECTORES

Juan Daniel Christoff
COORDINACIÓN GENERAL

Manuel Ángel González Fustegueras
Matilde Saravia
Magdalena Marinoni
Álvaro Cayón
Fernando de Sierra
Andrés Luque
Pedro Górgolas
EQUIPO BASE DE LA CONSULTORÍA

Alejandra Marín Buitrago
ASESORA

Sara Brando
Luján López
Victoria Ruiz Pomar
Juan Olmedo
Diego Luzardo Boccarato
Carmen Olivera Laport
Cecilia Asuaga
Sebastián Da Col
Nicolás Pérez
ORGANIZACIÓN, EDICIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Claudio Del Pulp
Sebastián Spicker
(Verumgroup)
PLATAFORMA MOODLE

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Andrés Ferrara
Ana Laura Surroca
COMUNICACIÓN Dinot-Mvotma

CORRECCIÓN DE ESTILO

Daniela Martínez Blanco

CONTENIDO

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS	6
ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	7
PRÓLOGOS	8
INTRODUCCIÓN	10
Sistematizar la implementación del ordenamiento territorial	
FUNDAMENTOS	
LA GUÍA METODOLÓGICA	
ASUNTO 1	13
Objeto de la Guía Metodológica	
ASUNTO 2	14
La ODOT en el marco de la LOTDS	
PRIMERA PARTE	
ASPECTOS GENERALES DEL OT	
ASUNTO 3	18
¿Qué es el OT?	
ASUNTO 4	19
¿Qué actividades comprende el OT?	
ASUNTO 5	21
¿Cuáles son los principios rectores y los fines del OT?	
ASUNTO 6	24
¿Cuáles son los criterios de la distribución competencial del OT?	
ASUNTO 7	28
¿Cuáles son las competencias nacionales sobre el OT?	
ASUNTO 8	31
¿Cuáles son las competencias departamentales sobre el OT?	
ASUNTO 9	33
¿Cómo hacer la implementación eficaz de la descentralización territorial?	

SEGUNDA PARTE
**ELEMENTOS CONCEPTUALES
DE LA ODOT**

ASUNTO 10	36
¿Por qué una ODOT?	
ASUNTO 11	37
¿Cuál es la naturaleza jurídica de la ODOT?	
ASUNTO 12	39
¿Para qué sirve la ODOT?	
ASUNTO 13	42
¿Cuáles son los cometidos jurídicos de la ODOT?	

TERCERA PARTE
DESARROLLO DE LOS CONTENIDOS BÁSICOS DE LA ODOT. RECOMENDACIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE SU CUERPO NORMATIVO

ASUNTO 14	55
Bloque normativo sobre las disposiciones generales de la propia ODOT y del sistema jurídico territorial	
14.1 La regulación jurídica de los efectos y alcance de la propia ODOT	
14.2 La función de la ODOT en la clarificación del sistema jurídico del OT en el departamento	
ASUNTO 15	60
Bloque normativo sobre los IOT	
15.1 El desarrollo normativo general de la ODOT en la organización del sistema de instrumentos de planificación	
15.2 Disposiciones específicas sobre los IOT	
15.3 Directriz Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DDOT)	
15.4 Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (PLOT)	
15.5 Plan Parcial y Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (PPOT y PSOT)	
15.6 Programa de Actuación Integrada (PAI)	
15.7 Inventarios y catálogos de protección de bienes y espacios (ICP)	
15.8 Planes especiales en zonas costeras	

15.9 El desarrollo normativo en la ODOT de las reservas dotacionales y de VIS, en los IOT

ASUNTO 16 **100**

Bloque normativo sobre el régimen jurídico y la categorización de suelo	
16.1 Estatuto general de derechos y deberes de la propiedad de suelo	
16.2 La regulación general de las categorías del suelo en la ODOT	
16.3 El desarrollo por la ODOT de la regulación de la categoría de suelo rural	
16.4 El desarrollo de la ODOT de la regulación de la categoría de suelo suburbano	
16.5 El desarrollo de la ODOT de la regulación de la categoría de suelo urbano	
16.6 El desarrollo normativo por la ODOT del régimen jurídico de fuera de ordenamiento y el de edificaciones irregulares o clandestinas	

ASUNTO 17 **153**

Bloque normativo sobre la gestión-actuación territorial	
17.1 Caracteres generales de la gestión-actuación territorial	
17.2 Regímenes de gestión en atención a su categorización y grado de ordenamiento pormenorizado	
17.3 Regímenes de gestión de las actuaciones integradas de transformación territorial	

ASUNTO 18 **192**

Bloque normativo sobre el control y policía territorial	
18.1 El control territorial preventivo	
18.2 La regulación de la disciplina territorial	

CUARTA PARTE
METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LA ODOT

ASUNTO 19	204
Elaboración y tramitación de la ODOT	

DOCUMENTOS CONSULTADOS	209
------------------------	------------

PÁGINAS WEB DE CONSULTA	212
-------------------------	------------

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

1	Actividades del OT	38	Cuestiones acerca de las reservas dotacionales
2	Principios del OT	39	Tipificación de las dotaciones urbanísticas
3	Distribución competencial del OT	40	Regulación de las reservas de VIS en la ODOT
4	Competencia nacional en OT	41	Deberes territoriales
5	Competencia departamental en OT	42	Regulación general del suelo en la ODOT
6	Naturaleza jurídica de la ODOT	43	Alcance y límites de la categorización
7	Interés de la ODOT	44	Criterios sugeridos de homologación de categorías previas
8	Cometidos de la ODOT	45	Criterios para la categorización de suelos (resumen)
9	Utilidades de la ODOT	46	Cuestiones acerca de las subcategorías
10	Legitimación de la ODOT	47	Cuestiones acerca del suelo rural
11	Régimen jurídico aplicable por la ODOT	48	Régimen jurídico del suelo rural
12	Apoyo a política de vivienda por la ODOT	49	Cuestiones acerca del suelo suburbano
13	Competencias en la ODOT	50	Categorización de suelo urbano
14	Competencias departamentales de planificación territorial	51	Regímenes urbanísticos en suelo urbano
15	Competencias departamentales de actuación territorial	52	Cuestiones fuera de ordenamiento
16	Competencias departamentales en policía territorial	53	Competencias de actuación y control territoriales
17	Competencias de la Junta Departamental	54	Cometidos de gestión y actuación territorial
18	Competencias del intendente	55	Cuestiones respecto a la actuación territorial en la ODOT
19	Contenidos de la ODOT	56	Funciones del GD en la actuación territorial
20	La ODOT en el sistema jurídico territorial	57	Modos de gestión
21	Efectos y alcance de la ODOT	58	Cuestiones respecto a los regímenes de gestión
22	Requerimientos procedimentales para los IOT	59	Cuestiones de las actuaciones integradas
23	Condiciones generales de los IOT	60	Exclusiones de perímetros de actuación
24	Distinción entre revisión y modificación	61	Cuestiones sobre la actuación territorial
25	Caracterización de los IOT por la ODOT	62	Potestad de control territorial del GD
26	Los IOT en la ODOT (resumen)	63	Medidas por incumplimiento del OT
27	Cometidos principales de un PLOT	64	Medidas frente a las infracciones del OT
28	Determinaciones propias de las DEDOT	65	Expediente por incumplimiento del OT
29	Objetivos de los PPOT	66	Fases para la concreción de la ODOT
30	Objeto de los PSOT		
31	Objeto de los PAI		
32	Condiciones sustanciales del PAI		
33	Funciones de un PAI		
34	Cometidos de un PAI		
35	Cometidos de los ICP		
36	Cuestiones a desarrollar en la ODOT		
37	Reservas dotacionales		

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

APT	Atributo de potencialmente transformable
ARG	Áreas de regularización y de integración urbana
ARI	Áreas de renovación integral
DDOT	Directriz Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
Dinama	Dirección Nacional de Medio Ambiente Mvotma
Dinot	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial Mvotma
DNOT	Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EROT	Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
GD	Gobierno departamental, plural: GGDD
ICP	Inventarios y catálogos de protección (de bienes y espacios)
ID	Intendencia departamental, plural: IIDD
IOT	Instrumento de Ordenamiento Territorial
LOM	Ley de Gobierno y Administración de los Departamentos (Ley Orgánica Municipal) n.º 9.515
LOTDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible n.º 18.308 y modificativas
Mvotma	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ODOT	Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OT	Ordenamiento territorial
PAI	Programa de Actuación Integrada
PIOT	Plan Interdepartamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
PLOT	Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
PNOT	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
PSOT	Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
PPOT	Plan Parcial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
VIS	Vivienda de interés social, en los términos de la ley n.º 13.728 y modificativas

PRÓLOGOS

En estas páginas encontraremos la Guía Metodológica para la elaboración de la Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial (ODOT), de acuerdo al artículo 15 de la ley n.º 18.308. La ODOT no es un plan, sino un instrumento jurídico que regula la elaboración y la aplicación de los planes, la actuación territorial y las tareas de control. Es la herramienta capaz de impulsar el desarrollo legislativo departamental que, de acuerdo a las características propias de cada territorio, concrete las competencias asignadas por ley.

Desde el año 2008, con la entrada en vigencia de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) n.º 18.308, se viene concretando un sistema de instrumentos de planificación y gestión territorial que ha evolucionado en cantidad y calidad, instalando un marco normativo cada vez más sólido, así como nuevas oportunidades de actuación pública. Al día de hoy, en el país hay más de 70 instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, entre los que se incluyen aquellos de escala nacional, departamental y local, que han buscado abordar los principales problemas sociales, ambientales y urbanísticos que existen.

La realidad nos indica que, a pesar de estos avances, aún persisten realidades urbanas y rurales inaceptables, problemas de exclusión social, de fragmentación territorial y de degradación ambiental que afectan los recursos naturales, el hábitat y la vida de las personas. Estas problemáticas son el resultado de procesos y tendencias difíciles de enfrentar y de modificar. Dado que las políticas actuales no fueron suficientemente efectivas, debemos buscar instrumentos de acción más eficaces, con mayor fortaleza jurídica, que intervengan en los procesos territoriales. Resulta necesario profundizar en el alcance de las políticas públicas, optimizar su impacto sobre el territorio y elevar la calidad de las inversiones. A estos efectos, hay que fortalecer especialmente la capacidad institucional para la planificación y la gestión territorial, desarrollando y perfeccionando la legislación departamental en materia de planificación del territorio, en el marco de la LOTDS.

En este sentido, esperamos que la Guía constituya un material de referencia y de apoyo que acompañe este desafío y apunte un nuevo ciclo de generación de instrumentos de ordenamiento y gestión territorial, en el marco de una acción pública más potente.

José Freitas

Director Nacional de Ordenamiento Territorial

En la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) trabajamos por la equidad y la igualdad, para ejercer el derecho a la diversidad, a desplegar la individualidad y ejercer la libertad. Para materializar estos principios en los territorios es necesario definir cuál es la agenda relevante de los próximos años, pero también comprender las características de la realidad en la que se debe actuar.

Pese a los avances en materia de crecimiento y desarrollo de la última década, las inequidades territoriales persisten y se expresan en la imposibilidad de varios sectores de la población de acceder a los beneficios del desarrollo y las políticas públicas que el crecimiento económico ha permitido desplegar.

Hoy en día es claro que el mercado no ha demostrado ser eficiente para evitar la desigualdad, ni tampoco para organizar el territorio. No se puede confiar en que el mercado haga nuestro trabajo, tampoco podemos creer que nosotros solos podremos cambiar el estado de las cosas, pero sí debemos confiar en que podemos ser eficientes.

Convencidos de que nuestra tarea central es actuar contra la desigualdad territorial, apostamos a un proceso descentralizador que impulsa el incremento sustantivo de la participación, extendiendo institucionalmente los mecanismos para hacerla realidad.

Nuestra apuesta estratégica es la de promover los “territorios inteligentes”, como territorios en los que viven comunidades capaces de organizarse para alcanzar consensos respecto a un proyecto de futuro ambientalmente responsable, comprometido con la integración y el desarrollo social, innovador y colaborativo.

En el marco de ese curso de acción, la OPP lleva adelante desde el año 2011 un convenio con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que explícitamente se ha propuesto el fortalecimiento de la institucionalidad nacional y local de apoyo a los procesos de desarrollo local y, en particular, a los cometidos que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible n.º 18.308 asigna a los gobiernos departamentales y la promoción de la descentralización territorial y el desarrollo de las capacidades departamentales y nacionales para elaborar y gestionar proyectos de desarrollo, de forma de incrementar su potencial como generadores de impactos positivos en los territorios.

Son las ordenanzas departamentales de ordenamiento territorial las que permiten a los gobiernos departamentales complementar el sistema normativo de ordenamiento territorial, y por ello hemos realizado un proceso de fortalecimiento de los equipos de trabajo vinculados a este, involucrando a más de 140 técnicos de todo el país, y al mismo tiempo ofrecemos un insumo de calidad como la presente guía, dirigida a enriquecer el trabajo de todos los que buscamos construir territorios competitivos, innovadores, sustentables ambientalmente e inclusivos, en aras de una mayor equidad territorial.

Pedro Apezteguía

Director de Descentralización e Inversión Pública

SISTEMATIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Introducción

El presente documento constituye el resultado de la consultoría encargada por la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la OPP, a través de la Unidad de Coordinación que tiene a su cargo la ejecución del PDGS (Contrato de Préstamo BID n.º 2668/OC-UR). El objetivo general planteado se inscribe en la determinación de “incrementar las capacidades de las Intendencias en la elaboración de Ordenanzas Departamentales de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”.

El trabajo contratado se enmarca en las acciones de apoyo a: “(i) el diseño de herramientas específicas para la implementación de los instrumentos previstos en la LOTDS (ii) la capacitación de los funcionarios en las áreas de planificación de las intendencias departamentales (IIDD) en temas vinculados con el uso de herramientas de gestión del territorio”; que se encuentran definidas por los documentos del programa. La confluencia de objetivos con los que tiene planteados el Mvotma, a través de la Dinot, ha llevado naturalmente a un trabajo en estrecho vínculo y coordinación con esta.

El desarrollo de los trabajos de la consultoría, realizados entre noviembre de 2015 y julio de 2016, se ha centrado en la producción de la Guía Metodológica para la elaboración de la Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (ODOT), siendo el presente documento un testimonio de los fundamentos de las determinaciones adoptadas y el resultado del intenso proceso colectivo desarrollado por los técnicos del equipo de la firma consultora, de los funcionarios de las IIDD, de la Dinot y de la OPP.

Como se desarrollará, la Guía Metodológica es la herramienta clave de la acción normativa departamental en materia territorial.

La Guía Metodológica, entonces, tiene como objetivo específico brindar a las autoridades y equipos de las IIDD los elementos conceptuales y metodológicos referentes para la elaboración de la ODOT. A tal fin, esta guía expresa el alcance y contenidos que puede asumir la ODOT y las recomendaciones para su formulación.

Las grandes secciones en que la Guía organiza la propuesta de ODOT abarcan las materias de competencia departamental en ordenamiento territorial (OT). Estas secciones organizan conceptualmente las materias para facilitar su consideración según su individualización doctrinaria: la regulación del régimen jurídico propio de la ODOT, la actividad de planificación territorial, el desarrollo del régimen jurídico de la propiedad de suelo, la actividad de gestión y ejecución territorial y la actividad de control y disciplina territorial.

A su vez, el documento estructura los contenidos de las secciones en asuntos que buscan facilitar el acceso directo a la temática que se desee consultar o utilizar.

Las primeras secciones analizan el contexto jurídico o institucional que enmarca y fundamenta la ODOT y el papel de los gobiernos departamentales en el OT.

La sección central y de mayor extensión constituye el conjunto efectivo de instrucciones u orientaciones para la redacción de la ODOT. Estos asuntos corresponden a los bloques normativos que necesariamente debe abordar la ODOT.

Una última sección refiere a los aspectos metodológicos imprescindibles para la elaboración y aprobación de la propia ODOT.

El presente documento se constituirá en la base para los futuros trabajos de las IIDD a efectos de lograr mejorar la capacidad institucional, optimizar su impacto sobre el territorio y elevar la calidad de las inversiones, por el perfeccionamiento y desarrollo de la legislación departamental propia en materia de planificación del territorio, en el marco de la LOTDS.

El texto de la Guía Metodológica para la elaboración de la ODOT que se incluye seguidamente se estructura sobre la base del Documento de Avance que fuera sometido a consulta desde el mes de diciembre de 2015 y recoge las aportaciones de los diversos actores de las intendencias y de dependencias ministeriales, recibidas tanto a través del foro virtual habilitado como de las instancias presenciales efectuadas. Igualmente incorpora las observaciones realizadas por la parte contratante, principalmente en las labores de coordinación realizadas con la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

En esta sección se presentan los fundamentos conceptuales que justifican y explican la sistematización para la elaboración de la ODOT en el marco de la ley n.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS).

Asunto 1

Objeto de la Guía Metodológica

Asunto 2

La ODOT en el marco de la LOTDS

ASUNTO

Objeto de la Guía Metodológica

La LOTDS es la norma marco que instituye las bases y principios del ordenamiento del territorio y su desarrollo sostenible.

Esta ley ha dispuesto que la consolidación del principio de descentralización en lo que respecta a la gestión territorial se haga depender en buena medida de la acción normativa de los propios gobiernos departamentales (GGDD).

El instrumento específico para acometer el desarrollo normativo a nivel departamental de la LOTDS es la ODOT.

Este es un instrumento clave de la acción normativa departamental y, al tiempo, el primero de competencia departamental al que se refiere la LOTDS, por ser el que establece la regulación general del resto de los instrumentos de planificación y gestión territorial.

En la tarea de desarrollo de las capacidades propias, las intendencias deben contar con el adecuado apoyo y colaboración del gobierno nacional. El artículo 82 de la LOTDS encomienda al Poder Ejecutivo la implementación de acciones para el fortalecimiento de las capacidades de gestión planificada del territorio departamental.

Esta guía es el producto de los servicios de consultoría para incrementar las capacidades de las intendencias departamentales en la elaboración de ODOT conforme a la LOTDS, que se corresponde con el contrato de préstamo 2668-OC/UR, de conformidad con los términos de referencia del llamado n.º 02/2013.

Este contrato tiene como objetivo específico elaborar una guía metodológica de ODOT que facilite la internalización de esta ordenanza a nivel departamental de acuerdo al artículo 15 de la LOTDS.

Esta guía pretende contribuir a la mejora de las capacidades de gestión departamental en materia de OT y desarrollo sostenible.

Tiene como objetivo específico brindar a las autoridades y equipos de las IIDDD los elementos conceptuales y metodológicos referentes para la elaboración de la ODOT. A tal fin, dicha guía expresa el alcance y contenidos que puede asumir la ODOT y las recomendaciones para su formulación.

ASUNTO

2

La ODOT en el marco de la LOTDS

Desde que la ley de creación del Mvotma n.º 16.112, del 30 de mayo de 1990, reconociera por primera vez de forma legal que el OT es uno de los cometidos del Estado uruguayo, hubo que esperar casi 20 años hasta que el Poder Legislativo concretara la labor de establecimiento de su marco regulador.

Finalmente, el 18 de junio de 2018 se promulga la LOTDS (n.º 18.308). Esta reforma legislativa pretende contribuir a la consolidación en Uruguay de dos procesos políticos esenciales para la modernización del Estado:

- la institucionalización de la gestión territorial planificada y, simultáneamente,
- el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos departamentales en materia de desarrollo regional y bienestar de la población.

En realidad, la necesidad de contar con una ley nacional sobre OT no solo derivaba de la ley n.º 16.112, sino especialmente del mandato constitucional del inciso tercero del artículo 50 de la carta magna (reforma de 1997) dirigido al Estado para que *“impulse políticas de descentralización a fin de favorecer el desarrollo regional y el bienestar general”*. Por tanto, la Constitución impone al Estado el deber de adoptar las medidas oportunas de fortalecimiento de las capacidades de los GGDD para contribuir a la descentralización, especialmente en materias relacionadas con el desarrollo regional y el bienestar general de la población; y estas materias, por definición, son funciones propias de la política de OT.

Por ello, resultaba una exigencia ineludible que el Estado estableciera el marco legislativo general de la materia de OT como medio de posibilitar que los GGDD pudieran ejercer eficazmente sus competencias de planificación y gestión territorial y, por ende, abrir el período de una definitiva consolidación de la directriz de descentralización establecida en la Constitución.

Esta es la función que asume la LOTDS, que se configura como una ley marco que remite al Poder Ejecutivo (gobierno central) y a los GGDD la labor de su desarrollo. Aun siendo importante la responsabilidad del gobierno nacional en esta producción, la LOTDS deposita en el gobierno departamental la mayor parte de la responsabilidad de completar el sistema normativo del ordenamiento del territorio.

La LOTDS reserva a la ODOT gran parte de la tarea de complemento y desarrollo del sistema jurídico territorial.

En esta sección se aborda una breve revisión necesaria de los principales conceptos generales involucrados que sustentan jurídicamente la actividad de ordenamiento del territorio en la jurisdicción departamental, cuyo desarrollo corresponde a la ODOT.

Asunto 3

¿Qué es el OT?

Asunto 4

¿Qué actividades comprende el OT?

Asunto 5

¿Cuáles son los principios rectores y los fines del OT?

Asunto 6

¿Cuáles son los criterios de la distribución competencial del OT?

Asunto 7

¿Cuáles son las competencias nacionales sobre el OT?

Asunto 8

¿Cuáles son las competencias departamentales sobre el OT?

Asunto 9

¿Cómo implementar eficazmente la descentralización territorial?

ASPECTOS GENERALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PRIMERA PARTE

ASUNTO

3

¿Qué es el ordenamiento territorial?

La LOTDS entiende el OT como el conjunto de acciones transversales del Estado y de la sociedad 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 sostenible y democrático de los recursos naturales y culturales (artículo 3 de la LOTDS).

Es una definición amplia, que toma como punto de referencia el territorio en general —y no solo una parte de él— y que, además, somete a su control todas las prácticas (de planificación y ejecución) que los diversos actores, tanto el Estado —en sentido amplio— como la sociedad, realizan en el territorio, con la finalidad de dirigir las acciones hacia la consecución de fines de interés general (mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y que se realice un uso y aprovechamiento medioambientalmente sostenible).

Esta definición del OT se acerca a la concepción clásica elaborada en la segunda mitad del siglo XX por la doctrina europea sobre el concepto de ordenación del territorio propiamente dicho, con la voluntad de diferenciar esta rama (cuya escala se desarrolla principalmente desde la vertiente regional) de la técnica de la ordenación urbanística (que representa una escala más local).

Pero, en realidad, la LOTDS formula el concepto de OT desde una perspectiva integradora, englobando tanto la rama de la ordenación territorial regional como la rama de la ordenación urbanística (planificación de los centros poblados y las ciudades). La LOTDS recoge esta concepción integradora que estaba implícitamente formulada en la ley n.º 16.112.

ASUNTO

4

¿Qué actividades comprende el ordenamiento territorial?

GRÁFICO 1
ACTIVIDADES DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL

**EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO
COMPRENDE LAS ACTIVIDADES DE:**

- 1^a Planificación territorial
- 2^a Gestión y ejecución territorial
- 3^a Control y disciplina territorial
- 4^a Definición y concreción del régimen jurídico de la propiedad del suelo

1^a **La actividad de planificación territorial**

La LOTDS regula la potestad de planificación territorial como la primera actividad de la materia de OT. Esta actividad se concreta en la adopción coordinada del conjunto de decisiones principales sobre el territorio, como son:

- a La definición de estrategias de desarrollo sostenible en el uso del territorio (artículo 4, literal a).
- b El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales (artículo 4, literal b).
- c La identificación de áreas de especial protección por valores ambientales o culturales (artículo 4, c).
- d La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos (artículo 4, d).
- e La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos (artículo 4, e).
- f La previsión del territorio para los usos previstos en los planes (artículo 4, f).

La regulación de la potestad de planeamiento se hace definiendo cuáles son los instrumentos de planificación, cuáles son los criterios orientativos de su redacción —asegurando su correspondencia con el interés público general— y cuáles son los órganos competentes para su aprobación y los mecanismos de coordinación.

2^a

La actividad de gestión y ejecución territorial

La ley legitima a los GGDD para establecer los instrumentos y procedimientos dirigidos a la ejecución de las previsiones realizadas en la planificación territorial (artículo 4º, g), así como la elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial (artículo 4º, h). En definitiva, la definición de acciones ejecutivas concretas que permiten transformar el territorio, conforme a los objetivos definidos en los instrumentos.

3^a

La actividad de control y disciplina territorial

La ley permite asegurar, mediante el establecimiento de controles preventivos (autorizaciones o permisos), la compatibilidad de las acciones que se pretendan materializar en el territorio con las previsiones realizadas en la planificación; y permite que los poderes públicos puedan reaccionar frente a los incumplimientos territoriales posibilitando la recomposición de la situación anterior y la sanción de estos (potestad disciplinaria), tal como surge del artículo 71 de la LOTDS.

4^a

La definición y concreción del régimen jurídico de la propiedad del suelo vinculada a los fines del OT

La ley clarifica el ejercicio de las facultades del derecho de propiedad sobre los terrenos, y qué deberes se vinculan a la ejecución de actuaciones territoriales previstas en la planificación. Sin perder su carácter de ley marco, regula los elementos mínimos y precisos de cada una de estas funciones para llegar a ser una ley operativa y eficaz, sin necesidad de tener que realizarse un nuevo ejercicio por parte del Poder Legislativo, y sin perjuicio de su desarrollo reglamentario en algunos de sus aspectos y del complemento necesario (de la ley nacional) por la acción legislativa departamental. En este sentido, el artículo 84 de la ley establece el efecto de la inmediata aplicación de las disposiciones incluidas en ella a partir de su publicación, aun cuando no estén aprobados los respectivos instrumentos de ordenamiento territorial (IOT).

ASUNTO

5

¿Cuáles son los principios rectores y los fines del ordenamiento territorial?¹

GRÁFICO 2
PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL

SON PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

(REFERENCIA ARTÍCULO 5 LOTDS)

- a Planificación
- b Sustentabilidad
- c Preferencia por la descentralización con la garantía de la coordinación
- d Participación ciudadana en las decisiones territoriales vinculada a los fines del ordenamiento territorial
- e Solidaridad en la distribución de los beneficios y cargas que se derivan de la planificación y gestión territorial

A

La planificación

Las actuaciones sobre el territorio se deciden por los poderes públicos a través de la planificación. Es una apuesta por acometer y ejercitar la función de OT a través de esta técnica planificadora, porque es consustancial a la propia definición de esta política pública, por ser capaz de prevenir los conflictos con incidencia territorial.

El sistema de planificación de OT (establecido en el artículo 8 de la LOTDS) queda integrado por una serie de instrumentos de distinta escala territorial que cumplen funciones diversas y complementarias en cada caso.

Son instrumentos planificadores de ámbito nacional las directrices y programas nacionales de OTDS; y son instrumentos de ámbito regional las Estrategias Regionales de OTDS. Los instrumentos de ámbito departamental (al margen de la ODOT) son: Directrices Departamentales y Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible; y como instrumentos de complemento y desarrollo de estos, los planes parciales, los programas de actuación integrada, los planes sectoriales y los inventarios y catálogos.

1. Olmedo, Sebastián.
"Los Principios y criterios del Derecho sobre la Ordenación Territorial en la Ley N° 18.308" en *Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo, Julio, 2010.

Como precisa Carlos Castro Casas (2015),² la LOTDS institucionaliza el OT introduciendo el modelo de planificación como jurídicamente vinculante.

Las disposiciones de los planes son consideradas de orden público (artículo 2), lo que significa que son disposiciones de carácter general que se integran en el ordenamiento jurídico, como derecho vinculante y no disponible por los particulares. No pueden admitirse pactos o acuerdos contrarios a las determinaciones de los IOT, por suponer un orden jurídico que consagra los intereses generales en materia de utilización del territorio. Por ello, sus determinaciones vinculan a los particulares y a los poderes públicos, y como disposiciones generales que son, su eficacia se mantiene y no se consume en cada acto concreto de aplicación de este.

B

La sustentabilidad

La exigencia de protección ambiental está íntimamente ligada al ordenamiento del territorio. En el sistema adoptado por la LOTDS únicamente se entiende como un OT legítimo aquel que sea ambientalmente sostenible y, al tiempo, garantice la equidad social y la cohesión territorial. Para ello, el OT, a través de la actividad de planificación, debe orientarse hacia los siguientes objetivos:

- b.1** La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social.
- b.2** El desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural.
- b.3** La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado.
- b.4** La tutela y valorización del patrimonio cultural y natural.

C

La preferencia por la descentralización con la garantía de la coordinación

La LOTDS adopta el principio de descentralización como criterio preferente de la atribución competencial en materia de OT y que juega en favor de los GGDD. Es una medida que contribuye a la promoción del desarrollo local y regional, siguiendo la directriz establecida en el artículo 50 inciso tercero de la Constitución.

La apuesta por la descentralización demanda la observancia de los requerimientos de coordinación y cooperación interadministrativa, tanto en el ejercicio de las respectivas competencias territoriales atribuidas como en el de otras competencias sectoriales que tengan incidencia directa en el territorio.

2. Castro Casas, Carlos. "Introducción al marco legal del Ordenamiento Territorial" en: *Ordenamiento Territorial. Programa de formación y capacitación para implementar procesos de ordenamiento territorial*. Proyecto Forte. Uruguay Integra. Montevideo, 2011. "Principales aspectos jurídicos de los Programas de Actuación Integrada previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en sus vinculaciones con el derecho de Propiedad". Maestría en ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Mayo, 2015.

D

La participación ciudadana en las decisiones territoriales vinculada a los fines del OT

La decisión sobre la ciudad y el territorio incumbe e interesa a todos los ciudadanos, sin necesidad de requerir una legitimación específica, pues el resultado final de esta política es la creación de la ciudad y con incidencia directa en el medio rural.

Este principio de participación tiene una dimensión superior al simple mandato de asegurar la concurrencia ciudadana en los procesos de formación de los IOT. Es un principio rector de la ley y, como tal, irradia efectos en todas las manifestaciones de las potestades públicas territoriales, de modo que se traduce en el establecimiento, en el Título II, de un verdadero estatuto de derechos colectivos territoriales. En definitiva, con la LOTDS se produce el reconocimiento legal del derecho colectivo a la ciudad y al territorio, y cuenta con las siguientes manifestaciones:

- El derecho a un OT adecuado a los intereses generales.
- El derecho a participar en la toma de decisiones de la planificación.
- El reconocimiento de la acción pública en defensa del OT.
- El derecho de todos a la información territorial.
- El derecho colectivo al uso general de la ciudad.

E

La solidaridad en la distribución de los beneficios y cargas que se derivan de la planificación y gestión territorial

Este principio rector se expresa en dos manifestaciones y exigencias concurrentes:

- e.1 La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.
- e.2 La recuperación por la comunidad de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio.

ASUNTO

6

¿Cuáles son los criterios de distribución competencial del ordenamiento territorial?³

La Constitución de la República no realiza una acabada distribución competencial entre el nivel nacional y el nivel subnacional (el departamental). A los GGDD solo les reconoce expresamente un mínimo y encomienda a la ley su complemento. En este sentido, establece el artículo 273 de la Constitución que *“además de las que la Ley determine, serán atribuciones de las Juntas Departamentales”*. Y el artículo 262 inciso tercero dispone que *“la Ley establecerá la materia departamental y municipal”*.

En efecto, la Constitución no termina de delimitar las materias de competencia de los GGDD, después de atribuirles genéricamente *“el gobierno y la administración de los departamentos”* (artículo 262), *“dejándolo en parte librado a la ley ordinaria. No obstante, el legislador ordinario no tiene libertad absoluta para decidir qué es materia departamental o no, aun cuando tenga un cierto margen de maniobra”*.⁴

Corresponde a la ley esta labor de desarrollo constitucional para identificar las materias propias de competencia departamental; pero la ley que regula la organización territorial del nivel subnacional, la Ley Orgánica Municipal de 1935 (LOM), tampoco establece detalladamente una distribución competencial del OT, aunque sí reconoce (artículo 36) una serie de competencias específicas a favor de los GGDD que se encuentran directamente vinculadas a la materia de OT o son parte de esta.

La LOTDS acomete la distribución de las competencias del OT entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales, teniendo presente los criterios que se derivan de la Constitución y de la LOM.

La atribución competencial de la materia de OT se realiza por la LOTDS sobre la base de dos grandes ejes directores:

- el principio rector de concurrencia
- el principio de descentralización

3. Los contenidos del presente apartado y de los dos siguientes se han elaborado de acuerdo las reflexiones del trabajo “La formación de un Derecho Uruguayo sobre la Ordenación Territorial. Apuntes jurídicos sobre la LOTDS”. Sebastián Olmedo. Convenio de Cooperación Junta de Andalucía y Mvotma 2008.

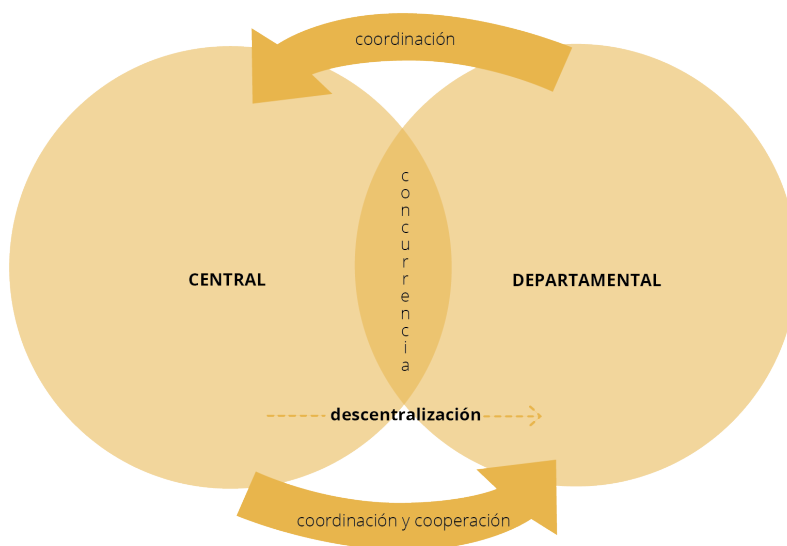
4. Horacio Cassinelli en su artículo sobre “Las materias departamental y municipal”, en *Reforma constitucional de 1997*, RUDCP, N° 16, 1997.

La LOTDS reconoce que la materia de OT no es una competencia atribuida de manera exclusiva y excluyente a algún poder territorial del Estado. Por el contrario, en atención a la diversidad de los aspectos a regular, de la complejidad de los asuntos con trascendencia e incidencia en el territorio y de los intereses presentes en cada caso que hacen necesaria una sucesiva graduación de las decisiones, la LOTDS reconoce que en la materia de OT existen competencias concurrentes de los diversos entes del Estado.

En este punto, la LOTDS, siguiendo los antecedentes de la Ley de Centros Poblados y la LOM, considera que una buena parte de las competencias de OT corresponde a los GGDD.

Pero, al tiempo, resulta obvio que el ámbito nacional cuenta con una serie de competencias sobre el territorio que son de ejercicio necesario e inexcusable para asegurar la igualdad básica en el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos y de los propietarios vinculados a las actividades sobre el territorio, así como la preservación de los intereses generales.

GRÁFICO 3
DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL



Por ello, la LOTDS reconoce en el artículo 3 la concurrentencia competencial en OT, atribuyéndola al Estado (Poder Legislativo y Ejecutivo) y a los GGDD.

Aun existiendo concurrentencia, no se produce confusión competencial. Ello permite, tras ese reconocimiento inicial de competencias concurrentes sobre la materia, que la ley pueda realizar una distribución concreta de esas potestades diferenciadas a cada ente territorial, en función del alcance de la actividad y del interés predominante en cada caso.

Evidentemente, en aplicación del principio de descentralización, la mayor parte de los asuntos relacionados con la materia de OT son atribuidos por la LOTDS a la competencia ordinaria de aquella administración más cercana a los ciudadanos: el gobierno departamental.

Y es que esta materia se conecta naturalmente con el gobierno del territorio departamental y de la ciudad, por tratar sobre asuntos que inciden en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Que la LOTDS haya decidido que una buena parte de las competencias de OT residan en los GGDD se vincula a la exigencia constitucional de buena administración e impone la atribución de las potestades a aquella autoridad que resulte más adecuada para su ejercicio en congruencia al fin específico que se quiere satisfacer en cada caso.

De modo que es el propio Poder Legislativo quien reconoce, en el artículo 5 literal c de la LOTDS, el principio rector de la descentralización en la materia de OT y que se traduce en la preferencia de la adopción de las decisiones territoriales por aquellas instancias más cercanas al ciudadano.

Este posicionamiento se reafirma con la redacción dada por la ley n.º 19.272 en el artículo 6, en su inciso 4, al disponer que es materia departamental *“la definición y diseño de las políticas referidas al ordenamiento territorial, en el marco de las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como de la legislación vigente en materia nacional y departamental”*.

Ahora bien, los criterios de concurrencia y descentralización, que guían la distribución competencial adoptada por la LOTDS, precisan de una serie de técnicas para que el resultado final sea operativo en beneficio de los ciudadanos. Para ello, la ley adopta, en su artículo 5 literal b, como requerimiento de la propia política de OT, la observancia por los poderes públicos que intervienen en los procesos del territorio de los principios interadministrativos de coordinación y cooperación tanto en el ejercicio de las competencias territoriales propias atribuidas, como de aquellas otras con incidencia directa en el territorio.

El principio de coordinación supone el reconocimiento implícito de un sistema descentralizado de OT en el que existen entes diversos con competencias propias y diferenciadas, y además la exigencia de que esos entes —en el ejercicio legítimo que cada uno de ellos haga de las que tiene asignadas— estén obligados a respetar, sin invadirlas, las competencias de los demás.

El principio de coordinación es la herramienta que permite salvaguardar la eficacia del propio sistema de distribución competencial y descentralizado que se impulsa por la ley, al asegurar que las diversas acciones transversales emprendidas por los distintos entes territoriales del Estado en el marco de sus títulos competenciales habilitantes sean todas ellas complementarias entre sí, en beneficio de los principales destinatarios de estas: los ciudadanos de la nación. Un sistema descentralizado, con fallas en su coordinación, es ineficaz, dando un resultado contrario a la buena administración.

Por ello, la ley (artículo 8) dispone que en la elaboración de los instrumentos se observen los principios de información, participación, cooperación y coordinación entre las entidades públicas, sin perjuicio del respeto de la competencia atribuida a cada una de ellas. Y en su artículo 74 se impone la corresponsabilidad de los GGDD y del Mvotma para asegurar que exista la debida coordinación y compatibilidad entre los diversos instrumentos.

La garantía de la coordinación y congruencia del sistema de planificación diversa adoptado por la ley se asegura, finalmente, estableciendo como obligatorio (artículo 25) que, previamente a la aprobación definitiva de los instrumentos departamentales, se deba solicitar al Mvotma el informe sobre la correspondencia del instrumento con los demás vigentes.

El principio de cooperación también se impulsa desde la propia ley (artículo 81) al disponer la obligación del Mvotma, a solicitud de la Intendencia, de prestar la cooperación a efectos de elaborar y gestionar los IOT.

Aun reconociendo estos deberes de coordinación y cooperación, la ley es respetuosa con la distribución competencial cuando se presenten conflictos sobre criterios de OT. Y salvo que el asunto afecte intereses nacionales atribuidos a la competencia estatal (para lo cual el Poder Ejecutivo cuenta con la cláusula de prevalencia derivada de tener encomendada en los artículos 76 y 77 la función de coordinación), la LOTDS prefiere que la solución de divergencias acontezca mediante procesos facultativos de negociación o mediación de conflictos (artículo 80).

Pese a que la ley no contiene un precepto específico encargado de realizar la distribución competencial concreta entre los diferentes entes de los asuntos territoriales, sí puede deducirse de su articulado una clara distribución de los diversos contenidos de la materia de OT, que se expone en los apartados que siguen a continuación.

ASUNTO

¿Cuáles son las competencias nacionales sobre el ordenamiento territorial?

En cuanto Estado unitario, corresponden a la competencia nacional aquellos elementos de la materia que otorgan unicidad a todo el sistema de OT, aseguran la igualdad básica del régimen jurídico y establecen la salvaguarda de los intereses públicos estatales más esenciales.

GRÁFICO 4
COMPETENCIA NACIONAL EN
ORDENAMIENTO TERRITORIAL

COMPETENCIAS NACIONALES EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

- Ejercicio de la potestad legislativa nacional sobre la materia
- Definición de la política nacional territorial (DNOT y PNOT)
- Garantía última de la coordinación y salvaguarda de los intereses nacionales
- Ejercicio de competencias de disciplina y control territorial
- Potestad de autoorganización de la Administración Nacional
- Desarrollo reglamentario de la LOTDS

7.1

Competencia legislativa

En primer lugar, la propia ley emanada del Poder Legislativo supone el ejercicio indiscutible de una competencia nacional sobre la materia de OT. Es la competencia legislativa estatal, que tiene un triple alcance:

- a) Procede a la institucionalización de los caracteres generales y comunes de la materia de OT; así, la ley nacional establece las bases y principios de la actividad de planificación, ejecución y control territorial, que se presenta como un régimen jurídico mínimo y común del OT en toda la nación, permitiendo —a partir de este régimen general— su desarrollo por cada uno de los GGDD.
- b) Establece la regulación básica de los derechos y deberes territoriales, y a tal fin la ley nacional define el estatuto del ciudadano y el estatuto de la propiedad inmobiliaria relacionado con la materia de OT.

La regulación sustantiva sobre los derechos y deberes territoriales es una competencia estatal ejercida por el Poder Legislativo para asegurar una igualdad básica en toda la nación, tanto en el ejercicio de las facultades del derecho de propiedad como en los requerimientos y deberes que se vinculan a los procesos de transformación territorial. A partir de esta regulación básica, los GGDD pueden singularizar este régimen jurídico a través de los IOT.

- c** Regula la propia distribución competencial en la materia de OT. Corresponde al legislador nacional realizar la distribución competencial de la materia sobre el OT en desarrollo de los principios y criterios constitucionales.

7.2

Definición de política territorial nacional

En segundo lugar, la LOTDS atribuye al ámbito nacional la definición de la política nacional en la materia de OT a través de una serie de instrumentos generales de planificación y gestión con contenidos orientadores.

El principal instrumento son las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial (DNOT), que se dirigen a establecer criterios y lineamientos en determinados ámbitos territoriales y sectoriales en los que se debe asegurar un mínimo común del contenido de la política territorial en toda la nación con la finalidad que oriente la formulación de los demás IOT que corresponden a los GGDD. De igual modo, son instrumentos de coordinación e implementación de las políticas nacionales previamente definidas los Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial (PNOT). Y además se asegura la coparticipación del Poder Ejecutivo en la formulación y aprobación de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial (EROT).

7.3

Garantía última de coordinación y salvaguarda de intereses nacionales

En tercer lugar, la LOTDS le atribuye al ámbito nacional la garantía última de la coordinación y salvaguarda de los intereses nacionales. Es una potestad de naturaleza administrativa o ejecutiva, que se ejercerá principalmente a través del Comité Nacional de OT (artículos 76 y 77 de la ley), que tiene como cometido principal realizar el pronunciamiento de la correspondencia de los demás IOT a las DNOT y efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras públicas promovidas por los órganos del gobierno nacional cuando estas resulten incompatibles con instrumentos departamentales.

De igual forma, el artículo 25 de la LOTDS atribuye al Mvotma un control de correspondencia del instrumento que se pretende aprobar con los demás vigentes, y que tiene igualmente una función de garantía de coordinación.

7.4

Competencias específicas en materia de disciplina y control territorial

En cuarto lugar, se atribuye al Poder Ejecutivo competencia en materia de disciplina y control territorial. Esta competencia es concurrente con la propia de los GGDD.

La ley atribuye un papel especial al Mvotma en la lucha contra las ocupaciones ilegales con fines de asentamiento humano, intentando prevenir estos procesos irregulares, y por ello exige que las empresas públicas prestadoras de servicios deban requerir informe previo del Ministerio para brindar servicios a viviendas o conjuntos de viviendas que formen parte de asentamientos humanos ilegales.

7.5

Autoorganización para la gestión de las competencias territoriales nacionales

En quinto lugar, se atribuye al Poder Ejecutivo la competencia para proceder a la autoorganización de su administración nacional, a fin de ejercitar eficazmente las competencias nacionales en materia de OT, conforme a la ley n.º 16.112 y la LOTDS, a través del Mvotma y la Dinot.

7.6

Desarrollo reglamentario de la LOTDS

En sexto lugar, el artículo 84 de la LOTDS atribuye competencia al Poder Ejecutivo para el desarrollo reglamentario de la ley, estableciendo un mandato para que esta se ejercite en el plazo de un año desde su vigencia. Debe entenderse que esta facultad se refiere a las materias propias de competencia reservadas al Poder Ejecutivo. Esta potestad se ha ejercitado con la aprobación en 2009 de los decretos n.º 221/2009, n.º 400/2009 y n.º 523/2009.

ASUNTO

8

¿Cuáles son las competencias departamentales sobre el ordenamiento territorial?

En aplicación del principio constitucional de descentralización, la LOTDS (artículo 14.) reconoce que corresponde a los GGDD el ejercicio de las competencias de OT de mayor incidencia sustantiva y directa para el ciudadano y el territorio departamental; en definitiva, es la competencia que permite concretar la potestad general de OT en determinaciones específicas en el territorio.

GRÁFICO 5
COMPETENCIA DEPARTAMENTAL
EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL

COMPETENCIAS DEPARTAMENTALES EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

- Categorizar suelo
- Regular usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación y protección
- Potestad planificadora en coordinación con la planificación nacional
- Desarrollo legislativo sobre planificación, ejecución y policía territorial
- Participación en políticas nacionales
- Participación en las competencias sectoriales que inciden en el territorio
- Control y dirección de la actividad de ejecución territorial
- Control previo de las actuaciones y disciplina territorial

El artículo 14 de la LOTDS establece que los GGDD son los competentes para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos previstos por la ley y en el marco establecido por ella.

En congruencia con esta declaración, la ley reconoce en el artículo 15 y siguientes que corresponde tanto el ejercicio de la potestad planificadora sustantiva como de gestión territorial a los departamentos, en el marco general regulador; esto es, de conformidad con los instrumentos directivos expresivos de los intereses nacionales y de conformidad con el régimen jurídico común y básico resultante de la propia ley.

Además, la LOTDS atribuye a los GGDD una facultad jurídica de orden superior: la potestad para el desarrollo normativo de todas las actividades propias del OT de su competencia, lo que les permite decidir cuáles deben ser los contenidos de estos instrumentos y la concreción de sus procedimientos. No es solo la potestad de planificar o de dirigir y controlar la actuación territorial, sino la potestad de legislar sobre la planificación, la ejecución y la policía territorial.

Y es que la LOTDS (en su artículo 83, apartado 4, al ajustar el artículo 19 de la LOM) reconoce expresamente que le corresponde al gobierno departamental *“la regulación normativa de la actividad de ordenamiento del ámbito territorial departamental”*.

Esta es la función propia, principal y el cometido general de la ODOT: el desarrollo normativo de la ley nacional en las actividades de OT de competencia departamental.

La ley también asegura la participación de los GGDD en la conformación de las diversas políticas nacionales sobre el OT. El artículo 10 de la ley dispone que con la elaboración de las directrices nacionales se fomentará la participación directa de los GGDD.

De igual forma, la ley garantiza a los GGDD que las diversas acciones de los entes estatales con competencias sectoriales que inciden en el territorio se ajustarán a los IOT por ellos formulados (salvo en casos justificados en los que la urgencia en la satisfacción de los asuntos nacionales así lo requiera y lo declare un órgano nacional específico —Comité Nacional de Ordenamiento Territorial—, en el que también se encuentra presente la visión departamental a través del presidente del Congreso de Intendentes).

La ley también atribuye la competencia departamental en materia de control y dirección de la actividad de ejecución urbanística encaminada a gestionar los ámbitos sujetos a transformación, según las previsiones de los IOT. A tal fin, los GGDD están facultados para desarrollar, a través de la ODOT, la normativa de esa actividad.

Por último, también corresponde a los GGDD las principales competencias en materia de control previo de las actuaciones (permisos y autorizaciones que permitan asegurar la correspondencia de lo que se pretende edificar, con las previsiones de los planes) y en materia de disciplina territorial (mediante la imposición de sanciones).

En congruencia con estas decisiones sobre atribución competencial, la LOTDS realizó ajustes de otras leyes, clarificando las competencias departamentales en el sentido que surge del nuevo orden jurídico territorial. Así, da una nueva redacción al artículo 1º de la Ley de Centros Poblados; también ajusta la LOM al incorporar el nuevo numeral 35 en el artículo 19 de atribución competencial a la Junta Departamental; y finalmente, la LOTDS agrega —en el artículo 35 de la LOM— el numeral 43 sobre competencias de la Intendencia. Recientemente la ley n.º 19.272 ha establecido una nueva regulación del artículo 6 de la ley n.º 18.567, disponiendo expresamente que es materia departamental.

ASUNTO

9

¿Cómo hacer la implementación eficaz de la descentralización territorial?

No existe una verdadera descentralización sin autonomía. La autonomía es *“la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”*.⁵

La descentralización también es entendida como una estrategia de desarrollo regional y local para hacer frente a la globalización. Es una redefinición del Estado más eficiente, que posibilita que los gobiernos subnacionales puedan participar activamente en la definición de la política económica resultante en su territorio.

Uruguay se ha incorporado al proceso descentralizador tras la reforma constitucional de 1997. Su artículo 50 dispone que *“el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general”*. Dicha norma programática formula una directriz orientada a todos los poderes del Estado, y especialmente al Poder Ejecutivo, y que debe dirigir la gestión de todos los asuntos en que existan intereses departamentales.

La LOTDS, por tanto, responde al mandato constitucional de apostar por la descentralización territorial. Un análisis pormenorizado de la LOTDS permite concluir que la mayor parte de los asuntos de OT son de competencia departamental. Pero al tiempo, es responsabilidad del gobierno departamental (GD) desarrollar la regulación nacional en las materias que son de su competencia y adoptar los instrumentos de mayor incidencia en el nivel de planificación y gestión territorial.

Por institucionalización del OT debe entenderse el objetivo de la plena incorporación de los instrumentos de planificación y gestión territorial (que dispone la LOTDS) a las rutinas y pautas de funcionamiento ordinario de la administración departamental.

No obstante, la implementación real del proceso de descentralización requiere de la confluencia de dos factores:

- La voluntad política por ejercitar plenamente todas las facultades
- La asunción de responsabilidad precisa de mejorar sus capacidades

5. Charni, Hugo. *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Buenos Aires. Diskill, 1986.

ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA ODOT⁶

SEGUNDA PARTE



Se trata de encuadrar conceptualmente la ODOT dentro del sistema legislativo nacional y en particular su naturaleza, alcances y cometidos.

Asunto 10
¿Por qué una ODOT?

Asunto 11
¿Cuál es naturaleza jurídica de la ODOT?

Asunto 12
¿Para qué sirve la ODOT?

Asunto 13
¿Cuáles son los cometidos jurídicos de la ODOT?

6. Han servido de referencias básicas para la configuración del capítulo III los dos trabajos de Sebastián Olmedo especificados con anterioridad, así como el de Roberto Villarmarzo "Nuevos roles y nuevos recursos: el papel de la Ordenanza Departamental" incluido en *Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo, Julio, 2010.

ASUNTO

10

¿Por qué una ODOT?

La LOTDS establece las bases y principios del OT, y remite principalmente la labor de su complemento y desarrollo a los GGDD.

En la mayoría de sus contenidos la LOTDS reclama la implementación de la legislación departamental específica que desarrolle la ley nacional, de modo que la LOTDS deposita en el GD la mayor parte de la responsabilidad de completar el sistema normativo del OT, sin perjuicio de la competencia del Poder Ejecutivo de desarrollo reglamentario de las competencias nacionales.

La normativa departamental es necesaria para que la legislación básica estatal pueda desplegarse de forma completa; y al tiempo, de la propia producción normativa departamental se hace depender la consecución de los objetivos de descentralización y desarrollo regional, que son de interés departamental.

En síntesis, el GD tiene la potestad y responsabilidad de completar el sistema normativo del OT, por tratarse de una materia de interés netamente departamental y de la que depende, en buena medida, su desarrollo regional.

Y la LOTDS reserva a la ODOT este cometido esencial de complemento y desarrollo del marco jurídico territorial en lo concerniente a las competencias departamentales

Por otra parte, los GGDD están obligados a desarrollar la LOTDS no solo porque esto sea un cometido específicamente atribuido a ellos por la ley, sino principalmente porque es un medio para alcanzar los fines de interés general que justifican su institucionalidad.

En el sistema constitucional nacional, los órganos que tienen atribuidas competencias deben ejercerlas sin excesos pero también, sin restricciones, tal y como lo establece el orden jurídico. Se violenta el orden jurídico cuando el titular de la competencia se excede, pero también cuando se autolimita. Especialmente en el presente caso, que del ejercicio de la actividad del OT se hace depender la consecución de derechos y objetivos consagrados en la Constitución, y que de él se deriva un mandato para que los poderes públicos realicen sus cometidos en orden a su logro.

ASUNTO

¿Cuál es la naturaleza jurídica de la ODOT?

CUADRO 6
NATURALEZA JURÍDICA DE LA ODOT

NATURALEZA JURÍDICA DE LA ODOT:

- Función legislativa cuyo objeto es la regulación general de competencias departamentales en materia de OT
- No es un instrumento de planificación, sino un instrumento jurídico que establece la normativa general departamental sobre el OT
- Es complemento normativo necesario de la LOTDS
- Tiene fuerza de ley en la jurisdicción departamental

La ODOT es la norma general que desarrolla la LOTDS sobre el OT en cada departamento. Lo que significa que:

- Contiene la regulación general del conjunto de competencias en materia de OT atribuidas por la ley nacional a los departamentos (artículo 15 de la LOTDS y numeral 35 del artículo 19 de la LOM) y, por ello, organiza el desarrollo de las actividades de planificación, actuación y control territorial del GD.
- Esta actividad normativa en desarrollo de la ley nacional (dentro de su marco establecido) es una función legislativa. Debe recordarse que el artículo 272 de la Constitución atribuye a la Junta Departamental la función legislativa.
- La ODOT no es un instrumento de planificación, sino un instrumento jurídico que regula la normativa general de aplicación de los restantes instrumentos de planificación del OT y configura cómo debe acometerse la actividad de su ejecución y control. La ODOT no contiene decisiones directas de planificación que determinen el modelo territorial departamental concreto, por reservarse esta función de territorialización a las directrices departamentales de ordenamiento territorial (DDOT) y a los planes locales de ordenamiento territorial (PLOT).

- Es complemento normativo necesario de la LOTDS. La ODOT debe desarrollar las determinaciones de la LOTDS respecto a los contenidos detallados de los instrumentos de planificación y ejecución territorial; es el instrumento normativo adecuado para completar las disposiciones de la ley respecto a los regímenes de suelo y desarrollar las capacidades e instituciones para la actuación y el control territorial. La ODOT es complemento normativo imprescindible en todas aquellas cuestiones en que la LOTDS únicamente establece una regulación mínima expresada en reglas generales, estándares mínimos o mandatos genéricos.
- Tiene fuerza de ley en la jurisdicción departamental. Los decretos de la Junta Departamental “son los actos legislativos con fuerza de ley en su jurisdicción” (Delpiazzo, 2007).⁷ De modo que ocupa el grado normativo supremo dentro del orden departamental, sin que puedan ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 303 de la Constitución); dado que no es un acto administrativo, sino que contiene normas generales y abstractas, es un acto legislativo, es una ley departamental (Correa Freitas, 1997).⁸ Los decretos de la Junta Departamental son actos legislativos “cuya fuerza es la misma que la de las Leyes expedidas por el Poder Legislativo promulgadas por el Poder Ejecutivo, y solo se distinguen por el ámbito de competencias respectivo” (Cassinelli Muñoz, 2002).⁹

En definitiva, la ODOT es la norma general, con fuerza de ley, sobre el OT de cada departamento que desarrolla la LOTDS en las materias atribuidas al GD.

7. Delpiazzo, Carlos E. “Marco Jurídico de la descentralización territorial uruguaya”. *Revista Iberoamericana de Estudios Autonómicos*, n.o 2, julio, 2007.

8. Correa Freitas, Ruben. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Buenos Aires: DEOF, 1997.

9. Cassinelli Muñoz, Horacio. *Derecho Público*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002.

ASUNTO

12

Desde el punto de vista político institucional

GRÁFICO 7
INTERÉS DE LA ODOT

INTERÉS DE LA ODOT:

- Permite a los GGDD la definición y desarrollo de una política propia de ordenamiento y gestión territorial
- Contribuye al fortalecimiento de las capacidades propias del GD
- Es una herramienta para lograr una gobernanza participativa y transparente del OT
- Permite una clarificación del sistema jurídico territorial
- Es un medio para solventar las dudas en los contenidos de los instrumentos y en el régimen jurídico de la gestión
- Dota de seguridad jurídica a la gestión territorial
- Es una herramienta para la adaptación de los instrumentos anteriores al nuevo régimen jurídico

12.1

Desde el punto de vista político institucional

La ODOT es el instrumento normativo para el desarrollo de las competencias y capacidades de los GGDD en OT. En efecto:

- 1º** La LOTDS permite a los GGDD la definición y desarrollo de una política propia de ordenamiento y gestión territorial que puede ser diferenciada en cada departamento, dentro del marco del régimen común que ofrece la ley nacional, en función de sus características, problemáticas y capacidades.

Expresamente, el artículo 6 de la ley n.º 19.272 (nueva regulación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana) establece que es materia departamental la definición y diseño de las políticas referidas al OT, *“en el marco de las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como de la legislación vigente en materia nacional y departamental”*.

En forma congruente, la LOTDS atribuye a los GGDD la competencia para la aprobación de los instrumentos de planificación de mayor incidencia por su concreción en el territorio departamental, como son las directrices departamentales, los planes locales, los planes parciales y los programas de actuación integrada (PAI). Asimismo atribuye a los departamentos la configuración de la actuación territorial.

Pues bien, la ODOT es el instrumento jurídico que permitirá a cada GD definir su política territorial específica, ajustada a sus necesidades y ejecutarla posteriormente conforme a sus capacidades. En consecuencia, es la expresión de la autonomía departamental en materia de OT.

- 2º** La ODOT contribuye al fortalecimiento de las capacidades propias, pudiendo las IIDD encarar objetivos de planificación y gestión territorial más ambiciosos que los actuales.

La ODOT facilita la implementación de los instrumentos de planificación y gestión previstos en la LOTDS que posibilitan al GD priorizar sus objetivos territoriales y la satisfacción de otras políticas de interés público vinculadas al OT (la de vivienda, promoción del desarrollo económico y social, movilidad, protección del medioambiente y del patrimonio cultural).

12.2

Desde el punto de vista ciudadano y empresarial

- a** La ODOT es una herramienta para lograr una gobernanza participativa y transparente del OT, permitiendo ejercer eficazmente los derechos territoriales de los ciudadanos del artículo 6 de la LOTDS.

Para los GGDD la gestión territorial forma parte de su voluntad de gobernar sus jurisdicciones asumiendo la búsqueda de desarrollo de sus sociedades, de crecimiento productivo, aumento del empleo y la más amplia satisfacción de las necesidades de sus habitantes con sustentabilidad ambiental y en vías de la mayor cohesión socioterritorial. En este camino, las herramientas del OT aportan factores de sostenibilidad con validación social efectiva.

Corresponde a la ODOT concretar que la toma de decisiones sobre el territorio se realice de forma participativa y transparente.

La gobernanza urbana se ha entendido como el proceso que permite a la ciudad movilizar las capacidades y recursos de los diferentes actores urbanos para enfrentar sus desafíos. Concretamente consiste en “la colaboración efectiva en la planificación, toma de decisiones e implementación de los diversos esfuerzos coordinados entre el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para la consecución progresiva del desarrollo urbano sostenible y la democracia local” (Pieterse, 2000).¹⁰

Estas visiones de la gobernanza urbana incluyen un componente normativo fuerte que se articula a través de las ideas de desarrollo urbano sostenible, democracia local y ciudad inclusiva.

Una ciudad inclusiva es aquella en la que ningún hombre o mujer es excluido del bienestar y los beneficios de la ciudadanía urbana. Y construir una ciudad inclusiva requiere de procesos de gobernanza basados en la toma inclusiva de decisiones (ONU-Hábitat, 2002).

- b** Permite una clarificación del sistema jurídico territorial, reforzando la seguridad jurídica y generando confianza en los operadores.

10. Pieterse, Jan Nederveen, en Jordi Peris Blanes et al. *La agenda 21 local como instrumento para la gobernanza democrática local*. Valencia: Universitat Politècnica de Valencia, 2000.

Las leyes y políticas públicas deben aplicarse de manera transparente y predecible. Los procesos, las instituciones y la información deben ser directamente accesibles para los actores.

Desde el punto de vista de la oportunidad

La entrada en vigencia de la LOTDS estableciendo una profunda reforma del sistema jurídico-territorial anterior provocó dificultades de gestión en la intendencia departamental (ID) al precisar de un lógico aprendizaje en la nueva cultura territorial y la generación de IOT adaptados al nuevo marco legal.

Pese a los avances realizados, aún quedan importantes desafíos que afrontar, y la ODOT se presenta como un medio para solventar muchas de las dudas en los contenidos de los instrumentos y en el régimen jurídico vinculado al proceso de gestión.

El contenido de cualquier desarrollo normativo debe perseguir como valor propio dotar de seguridad jurídica a aquellos aspectos de la ley nacional en los que se hayan presentado dudas en cuanto a su alcance o significado.

Las encuestas realizadas en los equipos técnicos de planificación de las IIDD pusieron de relieve que una de las principales dificultades para el avance en los procesos de planificación, con la elaboración de los correspondientes IOT, deriva de la amplitud de márgenes que brinda la LOTDS para su diseño. Lo que fue, sin duda, una intención de fortalecimiento de las autonomías departamentales se constituye, involuntariamente, en una dificultad práctica a la hora de implementarla por sus principales destinatarios.

Además, esta peculiar situación plantea simultáneamente el riesgo de la dispersión en las características de los instrumentos en los 19 departamentos, y la oportunidad de construir colectivamente entre estos y el gobierno nacional un conjunto de criterios y caracteres comunes para la aplicación de la LOTDS.

Aun siendo la ODOT un complemento legislativo necesario de la LOTDS, la ausencia de una regulación general departamental no es obstáculo para la aplicación del régimen jurídico básico establecido por la LOTDS. La legislación estatal es plenamente operativa desde el día que alcanzó vigencia, no disponiéndose en ella de régimen transitorio.

Mientras el GD no ejerza su competencia de desarrollo legislativo de la LOTDS, no podrá acompasar el régimen jurídico del OT a las características propias de su territorio y persistirá la incertidumbre de cuáles son los contenidos de los instrumentos de planificación y los procedimientos de ejecución territorial. Para eliminar estos obstáculos es oportuno que los GGDD ejerzan sus competencias de desarrollo legislativo en OT.

La ODOT puede servir de herramienta para la adaptación de los instrumentos anteriores al nuevo régimen jurídico, estableciendo su homologación.

La elaboración de la ODOT es independiente de la formulación de los instrumentos de planificación territorial; no obstante, puede ser oportuno aprovechar la formulación de las DDOT o de algún PLOT para elaborar la ODOT simultáneamente. En este caso, procedimentalmente se tramitaría en expedientes administrativos separados.

ASUNTO

13

*¿Cuáles son los cometidos jurídicos de la ODOT?*GRÁFICO 8
COMETIDOS DE LA ODOT**COMETIDOS DE LA ODOT,
DESDE EL PUNTO DE
VISTA JURÍDICO:**

- Completar y desarrollar el sistema jurídico de OT
- Dotar al GD de medios para apoyar la política de vivienda
- Incorporar instrumentos complementarios de protección
- Asegurar el ejercicio de los derechos
- Homologar los instrumentos y reglamentaciones anteriores
- Clarificar las situaciones jurídicas a la entrada en vigor de los instrumentos
- Eventualmente, otros contenidos complementarios

13.1

Completar y desarrollar el sistema jurídico de OT

El cometido de la ODOT es completar y desarrollar el sistema jurídico de OT aplicable en la jurisdicción del departamento mediante el establecimiento de la regulación general de competencia departamental sobre la actividad de gestión, planificación, actuación y control territorial en desarrollo de la LOTDS. Es el cometido genérico que se deduce del artículo 15 de la ley, al indicar que la ODOT “constituye el instrumento con las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento”.

De esta forma, la ley reserva a la ODOT un papel fundacional en el ámbito departamental de la gestión territorial entendida en sentido amplio.

La LOTDS adoptó el contenido material de una norma marco que instituye las bases y principios de la planificación y desarrollo territorial. Como tal ley marco, remite al Poder Ejecutivo y a los GGDD la labor de desarrollo de esta. Es una ley general constitutiva del sistema normativo territorial y lo hace de una manera integral al formular su esqueleto inicial y sustantivo, pero no se trata de una ley que pretenda agotar la regulación de la materia hasta sus últimos extremos. Centra su esfuerzo

normativo en el establecimiento de las bases y principios de este nuevo ordenamiento jurídico. Por ello es una ley principal, pero que al tiempo incorpora los mecanismos suficientes para posibilitar su desarrollo y expansión.

Así, la LOTDS otorga capacidad de producción de normas de desarrollo a los entes competentes en la materia de OT, lo que dota al propio sistema de un dinamismo y de una fuerza expansiva enormes. En definitiva, posibilita que los sucesivos instrumentos territoriales —que la propia ley crea— puedan producir nuevas disposiciones de carácter general (normas jurídicas), que a su vez se integrarán en este nuevo ordenamiento jurídico específico, completándolo y desarrollándolo.

Y la ODOT es el principal instrumento de producción normativa en materia de OT, pues tiene como objetivo principal organizar el sistema de instrumentos propios del nivel departamental y desarrollar los contenidos de régimen jurídico del suelo en los que se expresa con mayor evidencia la autonomía departamental. Puede decirse que la ODOT es la fuente de energía que puede activar la máquina de planificar.

CUADRO 9
UTILIDADES DE LA ODOT

EN EL COMETIDO DE DESARROLLO DEL SISTEMA JURÍDICO DE OT EN EL DEPARTAMENTO, LA ODOT ES LA NORMA ADECUADA PARA:

- Organizar el sistema de IOT departamentales
- Establecer el desarrollo normativo de la subcategorización de suelos
- Completar la regulación nacional sobre el régimen jurídico aplicable a los terrenos
- Concretar los estándares de calidad urbana exigibles en las actuaciones
- Organizar los instrumentos de gestión y actuación territorial
- Desarrollar los procedimientos y medidas de control territorial

- 1º Organizar el sistema de IOT departamentales, ordenando su procedimiento y determinando sus contenidos y efectos una vez que son aprobados.

En cuanto desarrolla una función organizadora del sistema de planificación territorial, tiene el cometido de su clarificación, y para ello la ODOT tiene legitimación para abordar muy diversas temáticas.

CUADRO 10
LEGITIMACIÓN DE LA ODOT

**LA ODOT ESTÁ
LEGITIMADA PARA:**

- i Establecer los contenidos normalizados o propios de cada IOT en función de su objetivo y ámbito territorial (inciso final del artículo 20 de la LOTDS)
- ii Organizar detalladamente los procedimientos de aprobación de IOT departamentales (inciso final del artículo 21 de la LOTDS)
- iii Disponer cuáles son las reglas de las relaciones entre los diversos IOT departamentales y las soluciones en caso de conflicto
- iv Establecer los criterios de interpretación en el seno del propio instrumento, dada la diversidad de sus componentes y determinaciones (escritas y gráficas)
- v Establecer la forma de resolver los vacíos normativos que puedan presentarse
- vi Definir los conceptos de revisión o modificación de instrumentos, así como el establecimiento de un procedimiento simplificado para modificaciones de elementos no sustantivos (artículo 29 de la LOTDS)

- 2º Establecer el desarrollo normativo de la labor de subcategorización de los suelos que deben aplicar los IOT.

Los GGDD están facultados para establecer otras subcategorías de las previstas en la LOTDS y completar la regulación sucinta dispuesta en la ley sobre esta materia. La subcategorización de los suelos incide directamente en el régimen jurídico aplicable respecto a las obligaciones y facultades de la propiedad inmueble.

Es aconsejable que el GD proceda a normalizar o tipificar las subcategorías generales en cada departamento, y no dejar que cada instrumento disponga de subcategorías diferenciadas que provocarían confusión sobre el alcance de cada una. La ODOT es el instrumento adecuado para ello.

- 3º Completar la regulación nacional sobre el régimen jurídico aplicable a los terrenos, y la concreción de los derechos y deberes territoriales de sus propietarios en función de las categorías y subcategorías.

CUADRO 11
RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE
POR LA ODOT

**LA ODOT ESTÁ LEGITIMADA PARA
ESTABLECER UNA REGLAMENTACIÓN
GENERAL QUE PERMITA:**

- Determinar el alcance del deber de urbanizar
- Concretar el derecho colectivo a participar en el mayor valor por la transformación del suelo
- Concretar el porcentaje del mayor valor por encima del coeficiente de aprovechamiento
- Concretar el derecho a incorporarse al proceso de transformación por los titulares

La ODOT es el instrumento adecuado para ejercitar la facultad de los GGDD de desarrollar normativamente el régimen básico de derechos y deberes territoriales implantados por la LOTDS. La ODOT está legitimada para establecer una reglamentación general que permita:

- Determinar el alcance del deber de urbanizar en las actuaciones de transformación, mediante el desarrollo normativo de los artículos 38 y 42 literal a de la LOTDS.
 - Concretar el derecho colectivo a participar en el mayor valor que se genera en los terrenos por la decisión pública de habilitar procesos de transformación del suelo (apartado f del artículo 5 de la LOTDS en relación con el artículo 46), permitiendo al GD potenciar una cartera de tierras con fines de mejora de OT y desarrollar el artículo 42 literal c y el 46 de la ley, que establece un porcentaje mínimo del retorno de valoraciones en actuaciones de transformación.
 - Concretar el porcentaje de las contrapartidas del mayor valor resultante sobre usos excepcionales y construcción por encima del coeficiente de aprovechamiento básico, en desarrollo del artículo 60 de la LOTDS, que solo establece el porcentaje máximo.
 - Concretar el derecho a incorporarse al proceso de transformación territorial de los titulares de terrenos en los perímetros de actuación.
- 4º** Concretar los estándares de calidad urbana exigibles en las actuaciones de transformación de suelo de nueva urbanización o renovación integral de la existente, tanto en lo relacionado con las reservas de espacios libres como en cuanto a los límites de densidad y edificabilidad en función de las tipologías de las actuaciones. Es el desarrollo normativo de los artículos 38 y 42 literal b de la LOTDS.

La ley dispone de un porcentaje mínimo del 10 %, con carácter ordinario, para las reservas de espacios libres y de equipamientos en las nuevas actuaciones de transformación, pudiendo reducirse hasta un mínimo del 8 % en atención a circunstancias justificadas. Corresponde al GD, a través de la ODOT, decidir en qué nivel sitúa las dotaciones exigibles en las actuaciones de transformación en su territorio, de conformidad con los objetivos definitorios de su política territorial y respetando el mínimo legal.

- 5º** Organizar los instrumentos de gestión y actuación territorial, estableciendo su procedimiento y efectos, así como el desarrollo normativo que permita asegurar el cumplimiento del principio de la distribución equitativa de las cargas y beneficios que se derivan del proceso transformador entre los actores públicos y privados (apartado e del artículo 5 de la LOTDS).

La ODOT es la norma general encargada de concretar el contenido y procedimiento de aprobación de los instrumentos de ejecución de las actuaciones de transformación (el proyecto de urbanización y el proyecto de reparcelación) conforme prevé el artículo 58 de la LOTDS, que le encomienda esta función.

Igualmente, la ODOT es el instrumento jurídico adecuado para desarrollar la regulación establecida en el artículo 57 sobre los sistemas de gestión de los perímetros de actuación, conforme a la legitimación que le otorga el artículo 21 (dos últimos incisos) de la LOTDS.

- 6º** Desarrolla los procedimientos y medidas de control territorial, a fin de verificar que los actos de uso del suelo se ejecutan de conformidad con los IOT.

13.2

Dotar al GD de medios para apoyar la política de vivienda

La ODOT permite dotar al gobierno departamental de medios de actuación territorial para apoyar la política de vivienda (en especial la de interés social y la rehabilitación de las existentes), así como acciones de fomento del progreso social y económico de la población y de su territorio.

CUADRO 12
APOYO A POLÍTICA DE
VIVIENDA POR LA ODOT

LA ODOT ES EL MEDIO ADECUADO PARA:

- Establecer los porcentajes específicos que en el departamento se exigirán para reserva de viviendas de interés social en atención a los usos e intensidades de las diversas actuaciones de transformación (artículo 53 de la LOTDS)
- Articular la potestad de los GGDD de crear carteras de tierras (artículo 67 de la LOTDS)
- Desarrollar normativamente el ejercicio del derecho de preferencia reconocido a los GGDD para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas concretas dispuestas por los instrumentos (artículo 66 de la LOTDS y artículo 11 del decreto n.º 523/2009)

13.3

Incorporar instrumentos complementarios de la protección

La ODOT permite incorporar instrumentos complementarios para la protección del medioambiente y el patrimonio cultural departamental.

- La ODOT es el instrumento que tiene encomendada la labor de identificación y delimitación de aquellos fraccionamientos ya aprobados y no consolidados ubicados en la faja de defensa de costas que requieran un plan especial que proceda al reordenamiento, reagrupamiento y reparcelación, previo a la autorización de edificaciones (artículo 50 de la LOTDS y artículo 8 del decreto n.º 523/2009).
- Asimismo es el instrumento adecuado para la creación del Registro Departamental de Bienes catalogados e inventariados por los IOT por valores culturales o ambientales, a que se refiere el inciso final del artículo 22.

13.4

Asegurar el ejercicio de los derechos

La ODOT debe implementar las disposiciones que aseguren el ejercicio de los derechos territoriales atribuidos a los ciudadanos por la LOTDS en su artículo 6 y concordantes. La decisión sobre la ciudad y el territorio es una decisión que incumbe e interesa a todos los ciudadanos.

La ODOT es un medio para la buena gobernanza del territorio departamental, entendida como la toma de decisiones colectivas sobre el OT basada en una amplia inclusión de quienes se vean afectados por ellas, junto a una necesaria coordinación.

En especial, se configura como un cometido específico de la ODOT asegurar la implantación de mecanismos de seguimiento y monitoreo de la actividad de OT, asumiendo el desarrollo normativo del artículo 28 de la ley.

Otros contenidos

Contenidos complementarios, que potestativamente pueden integrarse en la ODOT:

La homologación de los instrumentos y reglamentaciones anteriores aprobados por el GD para su adaptación a la LOTDS. En estos casos, la seguridad jurídica hace que la ODOT deba incorporar en su tramitación la fase de audiencia pública.

La clarificación de las situaciones jurídicas de los terrenos y edificaciones existentes a la entrada en vigor de los instrumentos, en especial la graduación y alcance del régimen de fuera de ordenamiento.

También puede ser posible contenido de la ODOT el de organizar y distribuir eficazmente entre las autoridades y entidades del GD el ejercicio de las competencias que la ley le atribuye en los asuntos del OT. La distribución de las competencias en la interna del GD debe realizarse en el marco de lo establecido por la LOM.

Es por ello que, en cuanto a las competencias departamentales en materia de OT, resulta recomendable introducir como contenido de la ODOT algunos conceptos que usualmente se suelen reiterar en muchos instrumentos y que, una vez recogidos en aquella, no resultará necesario replicarlos en el futuro. Seguidamente se realizan algunas sugerencias en el sentido anotado.

13.5.1

Declaración inicial

Se aconseja incorporar en la ODOT una declaración de interés departamental de las actividades que integran el OT (planificación, actuación o ejecución y control territorial), como función pública que es, así como los principios rectores que la rigen y los fines de interés general que justifican el ejercicio de esta función.

13.5.2

Competencia departamental

Debe recordarse en la ODOT que el OT departamental es una función pública que ejerce el GD en el marco de la LOTDS, y en coordinación con las competencias atribuidas a otras entidades públicas, a través de un sistema integrado de instrumentos de planificación y gestión que tienen por finalidad organizar el territorio departamental de acuerdo con los principios rectores establecidos en el artículo 5 de aquella ley.

Obviamente la ODOT no puede generar una competencia nueva para los GGDD; debe ajustarse al régimen vigente de distribución competencial resultante de la Constitución, de la LOM, de la ley n.º 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana y de la propia LOTDS, respetando en todo caso las reservadas al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo.

En cualquier caso, resulta recomendable que queden expresadas en la ODOT las competencias de los GGDD en OT para proceder a una adecuada sistematización y desarrollo normativo de todas ellas.

Resulta oportuno que en la ODOT se realice una descripción detallada de las competencias del GD que en cada una de las actividades que integran el OT son atribuidas por la LOM y la LOTDS. El desarrollo que se aconseja incorporar en la ODOT se expresa seguidamente.

GRÁFICO 13
COMPETENCIAS EN LA ODOT

DESARROLLO DE COMPETENCIAS DEPARTAMENTALES EN LA ODOT:

- 1º La competencia de desarrollo normativo de la actividad de OT
- 2º Las competencias departamentales de planificación territorial
- 3º Las competencias departamentales de actuación territorial
- 4º Las competencias departamentales de control territorial

- 1º La competencia de desarrollo normativo de la actividad de OT. La competencia de regulación normativa para el desarrollo de la LOTDS se ejercita por el GD, principalmente a través de la aprobación de la propia ODOT y, complementariamente, con las normas que se incorporen en los instrumentos de planificación y gestión territorial. Todo ello de conformidad con el numeral 19 del artículo 19 de la ley n.º 9.515 (LOM) y el artículo 15 de la LOTDS.
- 2º Las competencias departamentales de planificación territorial. Se detallan los componentes de competencia del gobierno departamental en materia de planificación territorial.

CUADRO 14
COMPETENCIAS DEPARTAMENTALES DE PLANIFICACIÓN

COMPETENCIAS DEPARTAMENTALES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

- a La formulación y aprobación de los instrumentos de planificación, que incluyen: directrices departamentales, planes locales, planes parciales (PPOT), programas de actuación integrada, planes sectoriales (PSOT), inventarios y catálogos de protección (conforme a los artículos 14, 15, 16 y 17 de la LOTDS)
- b Decidir, de común acuerdo con otro gobierno departamental, la formulación de planes interdepartamentales (PIOT) de microrregiones compartidas, que tendrán la naturaleza de planes locales (artículo 18 de la LOTDS)
- c Participar, de forma concertada, en la elaboración y aprobación de estrategias regionales que tengan por objeto alguna parte del territorio departamental (artículo 12 de la LOTDS)
- d Participar en la elaboración de las directrices nacionales (párrafo final, artículo 10 de la LOTDS)

- 3º Las competencias departamentales de actuación territorial. Se describen las principales competencias:

CUADRO 15
COMPETENCIAS
DEPARTAMENTALES
DE ACTUACIÓN
TERRITORIAL

**COMPETENCIAS
DEPARTAMENTALES
DE ACTUACIÓN
TERRITORIAL:**

- a** La reglamentación general de la actividad de ejecución a través del diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión territorial (artículo 4 de la LOTDS) y que se ejercita con la ODOT
- b** La determinación de la forma de gestión de las actuaciones previstas en los instrumentos, sus plazos de ejecución y fuente de financiamiento
- c** La determinación del agente legitimado para la ejecución de las actuaciones territoriales de conformidad con el sistema de gestión establecido
- d** La delimitación de los perímetros de actuación y la aprobación de los proyectos de urbanización y de reparcelación
- e** La determinación de los perímetros de actuación en que es exigible la obligación de parcelamiento, edificación o utilización del suelo no utilizado, subutilizado o no edificado, con fijación de plazos para su cumplimiento
- f** La declaración de utilidad pública de los bienes inmuebles concretos necesarios para el cumplimiento de los instrumentos cuando prevean alguna de las actuaciones que legitima el artículo 62 de la LOTDS
- g** La declaración de incumplimiento de deberes territoriales de inmuebles en estado de abandono, para la aplicación de la expropiación (artículo 63 de la LOTDS)
- h** La identificación y delimitación de áreas en las que poder ejercitar el derecho preferente de adquisición de terrenos (artículo 66 de la LOTDS).
- i** La creación de la Cartera Departamental de Tierras con fines de OT y la delimitación de áreas de reserva de terrenos para su incorporación a ella con la finalidad de destinarlos principalmente a viviendas de interés social

- 4º** Las competencias departamentales de control territorial. Corresponde al GD (artículo 68 de la LOTDS y numeral 35 c del artículo 19 de la ley n.º 9.515 en la redacción del artículo 83, numeral 4 de la LOTDS) la competencia de policía territorial, que se ejercita mediante el establecimiento por la Junta Departamental en la propia ODOT de los procedimientos necesarios para su ejercicio y la adopción de las medidas por el intendente de acuerdo con ellos.

CUADRO 16
COMPETENCIAS
DEPARTAMENTALES
EN POLICÍA TERRITORIAL

**POTESTADES
COMPREDIDAS EN
LA COMPETENCIA
DEPARTAMENTAL EN
POLICÍA TERRITORIAL:**

- a** El control previo de las actuaciones de edificación, demolición, urbanización y cualquier uso del territorio mediante el otorgamiento de permisos que permitan asegurar la correspondencia de la edificación y uso pretendido con los instrumentos
- b** Las funciones propias de disciplina territorial, incluyendo las medidas de protección de legalidad territorial y la imposición de sanciones a aquellas conductas contrarias al ordenamiento

13.5.3

Distribución competencial

Igualmente, es aconsejable incorporar en la ODOT la distribución competencial entre los órganos del GD en materia de OT que surge de la LOM.

De conformidad con el numeral 35 del artículo 19 de la LOM y con la propia LOTDS, se detallan las competencias que corresponden a la Junta Departamental.

CUADRO 17
COMPETENCIAS DE LA JUNTA
DEPARTAMENTAL

**COMPETENCIAS
DE LA JUNTA
DEPARTAMENTAL:**

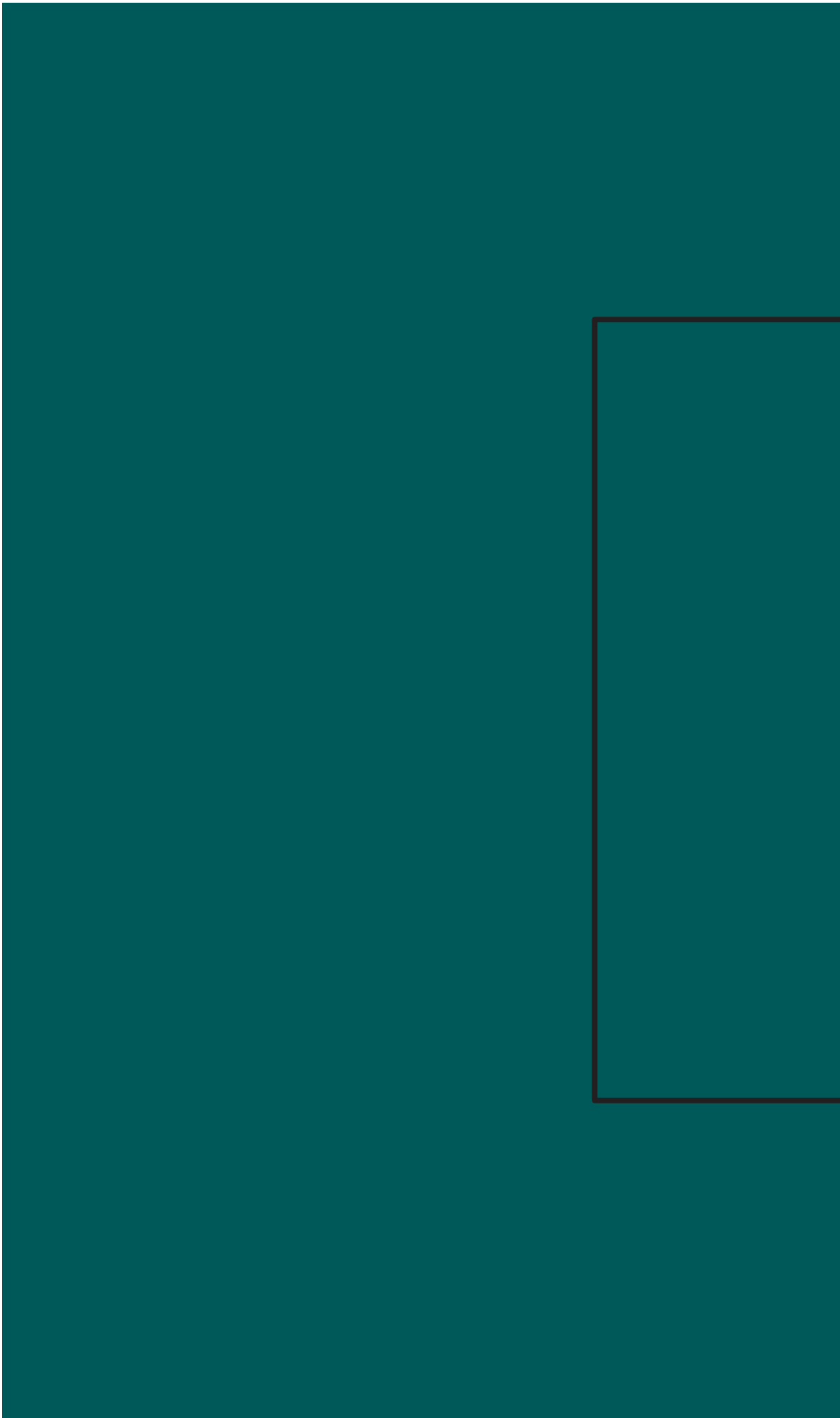
- a Con carácter general, la regulación normativa de las actividades de planificación, actuación y control territorial de competencia departamental
- b La aprobación de los IOT departamentales y, entre ellos, la propia ODOT
- c Encomendar al intendente la formulación de los IOT
- d Autorizar la adopción de medidas cautelares de suspensión de autorizaciones con ocasión de la elaboración de instrumentos
- e La aprobación de la delimitación de perímetros de actuación para tareas de transformación y la delimitación de áreas de reserva de terrenos para incorporación de la Cartera Departamental de Tierras
- f La función de contralor de la actividad administrativa de OT
- g Cualquier otra competencia atribuida expresamente a la Junta Departamental por la LOM relacionada con el OT

De conformidad con el numeral 43 del artículo 35 de la LOM y la regulación establecida en la LOTDS, se detallan los contenidos que corresponden a la competencia del intendente.

CUADRO 18
COMPETENCIAS
DEL INTENDENTE

**COMPETENCIAS
DEL INTENDENTE:**

- a La iniciativa de formulación de los instrumentos de planificación territorial, la aprobación previa de los documentos completos elaborados o la de los avances de estos
- b La potestad de reglamentación de las disposiciones de la ODOT cuando así le sea encomendada en los decretos de la Junta Departamental de aprobación de los instrumentos
- c La aprobación de los instrumentos de gestión territorial, excepto en aquellos expedientes que la ODOT reserve esta facultad a la Junta Departamental
- d El ejercicio de las potestades de policía territorial, siendo de su cargo la autorización del ejercicio del derecho a construir, demoler, fraccionar, utilizar o localizar actividades en los terrenos y en general toda modificación predial, a través del otorgamiento de los permisos y autorizaciones correspondientes



DESARROLLO DE LOS
CONTENIDOS BÁSICOS
DE LA ODOT,
RECOMENDACIONES SOBRE
LA ORGANIZACIÓN DE SU
CUERPO NORMATIVO

TERCERA PARTE

El presente apartado constituye el núcleo central de orientación para la elaboración de la ODOT a cargo de los equipos técnicos de las II DD.

Aun cuando puedan redactarse ODOT con contenidos parciales que desarrollen las diversas actividades de la materia de forma separada y sucesiva, es aconsejable abordar una reglamentación integral a fin de que la regulación sea completa y efectiva desde un solo acto legislativo de la Junta Departamental.

Una ODOT completa que desarrolle íntegramente la LOTDS en las materias de competencia departamental debería abarcar un importante conjunto de contenidos.

GRÁFICO 19
CONTENIDOS DE LA ODOT

EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO COMPRENDE:

- 1°** Todas las actividades que integran la materia de OT, esto es:
 - la actividad de planificación territorial
 - la actividad de gestión y ejecución territorial
 - la actividad de control y disciplina territorial
- 2°** El desarrollo del régimen jurídico de la propiedad del suelo en atención a las categorías y subcategorías establecidas en los IOT
- 3°** La regulación del propio régimen jurídico de la ODOT vinculada a los fines del OT

En consecuencia, se aconseja la formulación de una ODOT de carácter integral que aborde estos cinco grandes bloques normativos, pudiendo cada uno de ellos constituir un título de la Ordenanza.

Teniendo presente un desarrollo sistemático de dichos bloques, y aplicando criterios metodológicos, el resultado es el que se expone a continuación.

Asunto 14

Bloque normativo sobre las disposiciones generales de la propia ODOT y del sistema jurídico territorial

Asunto 15

Bloque normativo sobre los IOT

Asunto 16

Bloque normativo sobre el régimen jurídico y la categorización de suelo

Asunto 17

Bloque normativo sobre la gestión-actuación territorial

Asunto 18

Bloque normativo sobre el control y policía territorial

ASUNTO

14

Bloque normativo sobre las disposiciones generales de la propia ODOT y del sistema jurídico territorial

Por una cuestión de método, antes de abordar la organización de las actividades de planificación, actuación y control territorial, se aconseja que la ODOT deba comenzar con las normas que establezcan el régimen jurídico de las disposiciones de la propia ODOT.

Es un bloque de disposiciones generales preliminares, encargadas de definir qué es la ODOT y cuál es su función en el sistema jurídico territorial, y para ello es recomendable recordar cuál es este sistema jurídico. Se sugiere que sea subdividido en diversos capítulos normativos.

GRÁFICO 20
LA ODOT EN EL SISTEMA
JURÍDICO TERRITORIAL

DEFINICIONES GENERALES DE LA ODOT EN EL SISTEMA JURÍDICO TERRITORIAL:

- 1** La regulación jurídica de los efectos y alcance de la propia ODOT
- 2** La labor de la ODOT sobre la clarificación de las competencias departamentales de OT
- 3** La función de la ODOT en la clarificación del sistema jurídico del OT en el departamento vinculada a los fines del OT

14.1

La regulación jurídica de los efectos y alcance de la propia ODOT

La propia ODOT debe expresar cuál es su objeto, sus cometidos, el grado de vinculación de sus determinaciones, cuándo entra en vigor, cómo se modifica o revisa.

CUADRO 21
EFECTOS Y ALCANCE DE LA ODOT

OBJETO	La ODOT tiene por objeto el desarrollo del marco regulador general del OT en aquellas competencias atribuidas por las leyes nacionales a los GGDD e incorpora las determinaciones generales sobre la planificación, actuación y control territorial aplicables en el ámbito de la jurisdicción del departamento.
HABILITACIÓN LEGAL	La ODOT se formula por el GD de conformidad con la habilitación establecida en el artículo 15 de la LOTDS, en el numeral 35 del artículo 9 de la ley n.º 9.515 y en el numeral 4 del artículo 6 de la ley n.º 19.272.
COMETIDOS	Los cometidos de la ODOT fueron expuestos en el asunto 13 (cuadro 8).
NATURALEZA JURÍDICA	Las disposiciones de la ODOT tienen carácter de decreto de la Junta Departamental con fuerza de ley en todo el departamento.
VIGENCIA	La ODOT tendrá vigencia indefinida mientras no se apruebe su revisión íntegra, que la sustituya, y sin perjuicio de la eventual modificación puntual o aislada de algunas de sus disposiciones.
ALCANCE Y EFICACIA	Todas las disposiciones de la ODOT tendrán carácter de normas jurídicas vinculantes y de aplicación directa, excepto aquellas que se identifiquen expresamente con el carácter de directriz o recomendación. No obstante, algunas disposiciones pueden contar con eficacia diferida hasta tanto se dicte una reglamentación de desarrollo.
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE MODIFICACIONES	La ODOT debe regular su procedimiento de modificación. Dado que es cometido principal de la ODOT constituir el desarrollo normativo de la organización de las actividades de planificación, actuación y control territorial del GD, sin que para ello precise adoptar directamente decisiones sobre la planificación territorial por corresponder propiamente esta labor a las DDDOT y a los PLOT, por regla general no será necesario implementar la fase de audiencia pública en el procedimiento de alteración de la ODOT.

A

Se recomienda:

Habilitar la incorporación de modificaciones puntuales de las determinaciones de la ODOT con ocasión de la formulación de las Directrices Departamentales, siempre que se identifiquen como disposiciones complementarias de la normativa del instrumento, en concepto de ajustes normativos. En este caso, no se precisaría la tramitación de un expediente separado, sino que las modificaciones de la ODOT se integrarán en el propio procedimiento y mismo decreto de aprobación de las directrices.

B

Igualmente, en la ODOT podrá habilitarse la incorporación de modificaciones en contenidos no sustantivos de la propia ODOT con ocasión de la formulación de un PLOT, incluyéndolas en el mismo decreto de su aprobación.

14.2**La función de la ODOT en la clarificación del sistema jurídico del OT en el departamento****14.2.1****Régimen jurídico del OT departamental**

Es recomendable —a los efectos de crear cultura sobre el nuevo orden jurídico implantado por la LOTDS y de contribuir tanto a la información general ciudadana como a la seguridad jurídica— que la ODOT exprese cuál es el conjunto del sistema jurídico territorial aplicable en el departamento y qué posición en él ocupa y desempeña la propia ODOT.

El sistema jurídico de OT aplicable en un departamento queda integrado por el conjunto de disposiciones generales que surgen de las siguientes leyes, reglamentaciones e instrumentos:

1°

Disposiciones emanadas de los órganos del Estado:

- 1.1** Normas jurídicas con carácter de ley nacional que regulan específicamente la materia de OT. En la actualidad, las leyes vigentes relacionadas con el OT son: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, y leyes modificativas de esta (ley n.º 18.367, ley n.º 18.719, ley n.º 18.834, ley n.º 19.044, ley n.º 19.149 y ley n.º 19.355); las leyes n.º 10.723, del 21 de abril de 1946, y n.º 10.866, del 15 de octubre de 1946 (Ley de Centros Poblados), en sus disposiciones vigentes, y ley n.º 9.515, del 28 de octubre de 1935 (LOM), en su redacción actual, y la ley n.º 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana con sus modificativas incorporadas por las leyes n.º 18.644 y n.º 19.272.
- 1.2** Normas jurídicas con carácter de reglamento nacional dictadas en desarrollo de la legislación sobre el OT. Los reglamentos vigentes en la actualidad son: el decreto n.º 221/2009, del 11 de mayo de 2009, el decreto n.º 400/2009, del 26 de agosto de 2009, y el decreto n.º 523/2009, del 16 de noviembre de 2009.
- 1.3** Disposiciones incorporadas en los IOT de competencia nacional: directrices nacionales y programas nacionales de ordenamiento territorial.

2°

Disposiciones emanadas de forma conjunta entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales: Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial.

3°

Disposiciones emanadas del gobierno departamental:

- 3.1** La ODOT en desarrollo normativo de la LOTDS.
- 3.2** Las disposiciones establecidas por el GD en los instrumentos de planificación territorial:
 - a)** Instrumentos generales de planificación territorial:
 - a.1.** Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial.
 - a.2.** Planes locales de ordenamiento territorial para ámbitos

locales homogéneos de territorio, y, en su caso, planes interdepartamentales para microrregiones compartidas.

b) Instrumentos especiales de planificación territorial y urbanística:

b.1. Planes parciales de ordenamiento territorial.

b.2. Programas de actuación integrada.

b.3. Planes sectoriales de ordenamiento territorial para sistemas e infraestructuras particulares.

b.4. Inventarios y catálogos de protección de bienes y espacios.

c) Instrumentos y reglamentaciones aprobadas por el GD con anterioridad a la ODOT y cuya vigencia se mantenga en los términos que disponga esta.

3.3 Reglamentaciones —que sean aprobadas por el intendente— en desarrollo y ejecución de los IOT, dentro de los límites establecidos en el decreto de la Junta Departamental.

14.2.2

Régimen al que quedarán sujetas las disposiciones anteriores a la ODOT

La ODOT puede contribuir al proceso de implementación del nuevo sistema jurídico territorial y clarificar cuál es el régimen al que quedan sujetas las disposiciones departamentales anteriores a la ODOT.

La ODOT, para cumplir eficazmente su función de reglamentación general de las actividades de OT de la LOTDS de competencia departamental, no solo debe orientar la producción futura de los nuevos instrumentos, sino que también debería encarar —como una cuestión imprescindible— el modo como será el proceso de adaptación de los instrumentos aprobados con anterioridad, a fin de que la aplicabilidad inmediata del régimen jurídico de actuación territorial sea pacífica.

En este punto, la ODOT debe apostar por una clara directriz: las acciones del GD se orientarán a la adaptación al nuevo sistema jurídico de OT de las reglamentaciones de planificación territorial promulgadas hasta la fecha y a la formulación y aprobación de los nuevos instrumentos departamentales que correspondan a su competencia, de conformidad con la LOTDS.

Resulta oportuno que la ODOT dilucide cuál es el régimen de transitoriedad hasta tanto se apruebe el conjunto de instrumentos de planificación exigidos por la LOTDS; en este punto se exponen, a modo de sugerencia, las líneas o criterios de este régimen:

1°

Vigencia genérica

Durante el proceso de adaptación e implementación, y hasta tanto sean aprobados los instrumentos destinados a sustituirlos, se mantendrá con carácter general la vigencia de las disposiciones sobre planificación territorial establecidas en la normativa departamental de OT previos, promulgados con anterioridad a la entrada en vigor de la ODOT (en este sentido se aconseja incorporar en la ODOT el listado de instrumentos vigentes), sin perjuicio de que dichas disposiciones se aplicarán de conformidad con las previsiones establecidas en la ODOT en materia de homologación de la categorización de suelo, para facilitar la aplicabilidad de aquellos instrumentos en el marco establecido por la LOTDS.

2°

Situaciones contrarias a la LOTDS

Aquellas disposiciones de los instrumentos promulgados que sean contrarias a la regulación establecida del Título IV de la LOTDS (en especial en su Capítulo II y III, régimen de derechos y obligaciones territoriales) debe entenderse que han sido desplazadas y han de quedar sustituidas por aquellas que establezca la propia ODOT sobre dicho régimen en desarrollo de la citada ley.

3°

Ejecución en sectores con ordenamiento completo

Los procesos de ejecución para la transformación urbanística de áreas o sectores cuya ordenación completa venga establecida en disposiciones de los instrumentos de planificación promulgados con anterioridad se ajustarán a las regulaciones sobre gestión y ejecución territorial de la ODOT, salvo que al tiempo de la entrada en vigor de la ordenanza estuviese ya iniciada su ejecución, en cuyo caso seguirán ajustándose al régimen jurídico de gestión establecido al momento de la autorización de esta.

4°

IOT especiales en el marco de IOT vigentes

A partir de la entrada en vigor de la ODOT, la tramitación y formulación de los instrumentos especiales de planificación que estén vinculados o refieran al desarrollo de instrumentos departamentales previos ya promulgados (cuya vigencia se asuma) se ajustarán a las disposiciones de la ODOT en materia de procedimiento y contenidos documentales de los instrumentos especiales. Estos deberán respetar los estándares de dotaciones establecidos por la ODOT.

5°

IOT derivados ya iniciados

Los procedimientos de aprobación de instrumentos derivados ya iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ODOT se ajustarán a las reglas de tramitación vigentes al momento de su inicio, asegurando en todo caso el cumplimiento de las disposiciones de la LOTDS y su reglamentación nacional sobre tramitación de instrumentos.

ASUNTO

15

Bloque normativo sobre los IOT

15.1

El desarrollo normativo general de la ODOT en la organización del sistema de instrumentos de planificación

15.1.1

Marco para los IOT

La ODOT en el segundo bloque normativo tendrá tareas diversas relacionadas con la organización general del sistema de planificación territorial departamental.

Es cometido específico de la ODOT: establecer el contenido documental de cada instrumento, así como la regulación de los procedimientos para la elaboración, aprobación y revisión de estos, en el marco de lo dispuesto por la LOTDS.

Es tarea principal de la ODOT la profundización en la caracterización sustantiva y formal de los diversos instrumentos. Debe determinar cuáles son los contenidos propios de cada uno de ellos, a partir de la regulación mínima dispuesta en la LOTDS, en garantía de la autonomía departamental.

En el aspecto procedimental, dos grandes retos se presentan para el desarrollo normativo departamental de la regulación de los procesos de formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento:

- El mejor modo de integración de los informes sectoriales en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento.
- La adecuada articulación del principio de participación ciudadana, para que este sea efectivo y real y, al tiempo, no suponga un obstáculo para la celeridad.

Evidentemente resulta ilegítimo que la Junta Departamental ejercite su competencia de aprobación de los IOT en contradicción con las previsiones y condicionantes establecidas en la propia ley que le otorgan dicha competencia.

Y la LOTDS —que le atribuye la mencionada competencia— ha dispuesto que la aprobación de los instrumentos siga un determinado procedimiento que incorpora especialidades frente a otros acuerdos ordinarios de la Junta Departamental. Esas especialidades procedimentales obedecen a tres requerimientos derivados de los principios rectores incorporados por la LOTDS como definatorios del OT.

GRÁFICO 22
REQUERIMIENTOS
PROCEDIMENTALES PARA LOS IOT

REQUERIMIENTOS DE LAS PARTICULARIDADES PROCEDIMENTALES:

- 1 Asegurar la participación ciudadana
- 2 Garantizar su congruencia con las directrices de sostenibilidad
- 3 Asegurar la coordinación y coherencia del conjunto de IOT

15.1.2

Caracterización general de los IOT

Como parte sustancial en la organización del sistema de planificación territorial, la ODOT debe encuadrar las condiciones generales de los IOT. Para la debida clarificación del punto es necesario responder con precisión el conjunto de interrogantes sobre los aspectos clave.

CUADRO 23
CONDICIONES GENERALES
DE LOS IOT

ASPECTOS GENERALES DE CARACTERIZACIÓN DE LOS IOT

- a ¿Cómo debe enfrentar la ODOT el desarrollo de los procedimientos de los IOT?
- b ¿Cómo asegurar la coordinación con la evaluación ambiental estratégica?
- c ¿Cómo asegurar la efectividad del proceso de elaboración de un IOT?
- d ¿Todas las modificaciones de los IOT tienen el mismo alcance?
- e ¿Qué regulación puede adoptar la ODOT para favorecer la monitorización de los IOT?
- f ¿Qué otras funciones puede asumir la ODOT para organizar el sistema de planificación?

A.

¿Cómo debe enfrentar la ODOT el desarrollo de los procedimientos de los instrumentos?

Resulta oportuno que la ODOT ofrezca una normativa completa y detallada de los procedimientos de aprobación de los instrumentos, estableciendo una regulación general y, al tiempo, las singularidades o especificidades de tramitación de cada uno, todo ello a fin de dotar de seguridad jurídica y garantizar los derechos territoriales de cualquier ciudadano.

En esta actividad, uno de los objetos de regulación de mayor trascendencia por parte de la ODOT será la implementación de las instancias de participación social en la elaboración de los instrumentos (posteriormente se analizarán los de seguimiento y revisión). Esto es en desarrollo de los artículos 6, 24 y 25 de la LOTDS, los que fueron parcialmente reglamentados en el decreto n.º 523/2009.

La participación no se improvisa. Y si bien la LOTDS prevé dos institutos, la puesta de manifiesto y la audiencia pública, es deseable que los GGDD instituyan otras formas y mecanismos de estímulo y garantía para la participación social en los procesos de elaboración, monitoreo y revisión de las normas de OT, tal como dispone la misma ley (artículo 72). Ejemplos como las consultas públicas y los talleres de diverso tipo y diferente institucionalidad que han llevado adelante las intendencias en los procesos de elaboración de planes aportan en este sentido. Comisiones y mesas han dado continuidad a la participación en varios casos. La ODOT debería recoger estas experiencias y normalizarlas.

Obviamente, la ODOT está legitimada para regular los contenidos de la ley respecto a los institutos previstos en ella. Es oportuno que establezca los requisitos para la convocatoria, contenidos de esta y los plazos y medios de comunicación, tanto para la difusión de las propuestas oficiales como para recoger los cuestionamientos y aportes de la sociedad.

Se aconseja que la ODOT en la fase de aprobación previa implemente no solo un acto de convocatoria o audiencia pública, sino, además, un proceso de información pública en el que cualquier interesado pueda analizar la propuesta de ordenamiento y formular alegaciones y observaciones en un plazo determinado.

B. ¿Cómo asegurar la coordinación con la Evaluación Ambiental Estratégica?

Uno de los componentes esenciales en la elaboración de los instrumentos es la observancia del procedimiento ambiental, dispuesto a través del artículo 47 de la LOTDS (Garantía de sostenibilidad. Procedimiento ambiental de los instrumentos), el que deberá integrarse preceptivamente en el desarrollo del mencionado proceso.

Deberá tenerse presente la reglamentación nacional del instituto de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) acometida por el decreto n.º 221/2009, debiendo la ODOT establecer un procedimiento de aprobación de los instrumentos, en el que se integre la EAE, aprovechando los trámites de participación ciudadana previstos en el reglamento, a fin de no duplicarlos.

En relación con los asuntos ambientales, debe puntualizarse lo siguiente:

1º Resultará necesario, a fin de cumplir con el requisito de que el OT responda a la directriz sustentabilidad, que las propuestas que habiliten los instrumentos de planificación general (principalmente el PLOT), con la generación de nuevos ámbitos con atributo de potencialmente transformable (APT), se fundamenten en una evaluación de alternativas no solo desde el punto de vista de preservación de terrenos por razones ambientales (es decir, el estudio de capacidad de carga del territorio para soportar su transformación), sino desde la consideración del consumo de recursos de suelo y disponibilidad de aguas.

2º Debe recordarse que las decisiones sobre categorización de suelo no son de competencia de los órganos sectoriales, que deben limitar sus informes a aquellos aspectos que son de su atribución, indicando si las propuestas de usos establecidas en el instrumento son congruentes con el régimen jurídico de los terrenos que cuentan con limitaciones o servidumbres. No obstante, en la decisión departamental deberá ponderarse el contenido de los informes sectoriales.

C. ¿Cómo asegurar la efectividad del proceso de elaboración de un instrumento?

Asociado a las fases de puesta de manifiesto y audiencia pública, la LOTDS habilita a los GGDD para adoptar la medida de suspensión cautelar para diversas autorizaciones durante el proceso de elaboración y tramitación de instrumentos con la finalidad de asegurar la efectividad del propio proceso de formulación de un nuevo instrumento, asegurando que la realidad no resulte alterada durante su tramitación.

Corresponde a la ODOT desarrollar el régimen establecido en los artículos 24 y 25 de la LOTDS. Sobre esta medida, se recomienda aplicar en la elaboración de la ODOT los siguientes criterios:

- En la fase de puesta de manifiesto, se aconseja ser restrictivo con la implementación de cualquier medida de suspensión cautelar para autorizaciones, dado que aún no se encuentran definidos los contenidos del nuevo instrumento; solo se debería adoptar, en esta etapa, dicha medida en aquellos ámbitos que posean valores que se encuentren en riesgo de transformación por contar con unas determinaciones vigentes inadecuadas para su preservación.
- Por el contrario, en la fase de aprobación previa y convocatoria de audiencia pública esta medida sí puede resultar conveniente o necesaria en función de la naturaleza de los instrumentos.
- Se hará necesaria cuando se esté tramitando un PAI, pues este incorpora, por regla general, una propuesta de alteración de categoría de suelo, y siempre una delimitación de perímetro de actuación. En este caso, se recomienda prever en la ODOT que la aplicación de la medida cautelar sea un efecto obligado de la resolución de aprobación previa.
- En los demás instrumentos, esta decisión será una facultad del gobierno departamental con ocasión de la aprobación previa. Se aconseja posibilitar esta suspensión cautelar en áreas del territorio para las que se proponga por vez primera un régimen de especial protección, en las áreas del suelo urbano no consolidado sujetas a actuaciones de transformación, en los ámbitos propuestos con el atributo de especialmente transformable y en las zonas en las que se proponga la realización de actuaciones estratégicas.
- Se aconseja establecer un plazo máximo de efectividad para la medida cautelar, caducando a su término (o bien, perdiendo efectividad si acontece antes la aprobación del instrumento por la Junta).
- Debe darse publicidad a la medida cautelar, identificándose los ámbitos territoriales que afecta y las autorizaciones concretas que quedan suspendidas. Ordinariamente serán los procedimientos de autorización de fraccionamientos de predios, de nuevas edificaciones, o de urbanización en el interior del ámbito. Los ámbitos serán aquellos en los que se proponga una alteración sustantiva de sus determinaciones vigentes. Se aconseja no suspender los actos de conservación y rehabilitación de edificaciones existentes.

Debe recordarse que el artículo 501 de la ley n.º 19.365 ha establecido que las suspensiones cautelares del artículo 24 de la LOTDS (y las categorizaciones con carácter cautelar del artículo 30) deben ser publicadas en el Diario Oficial.

D.

¿Todas las modificaciones de los instrumentos tienen el mismo alcance?

Resulta oportuno que la ODOT esclarezca los conceptos de las revisiones y modificaciones de los instrumentos, precisando en cuáles casos las determinaciones resultan sustanciales y en cuáles no, a efectos de establecer los requisitos de trámite en uno y otro caso con la finalidad de incorporar dosis de flexibilidad. La ODOT está facultada por la LOTDS para disponer un procedimiento simplificado de modificaciones no sustanciales.

El contenido de los IOT no es inmutable, puede ser objeto de alteración después de su entrada en vigencia. Es consustancial a la potestad planificadora la posibilidad de innovación de los instrumentos aprobados a fin de adecuarlos a los cambios de la realidad, a la aparición de nuevas necesidades o simplemente para corregir errores de previsión.

La innovación del contenido de los instrumentos puede tener diferente alcance: pueden alterarse de forma sustantiva sus elementos estructurales, de modo que el modelo territorial cambia íntegramente y se sustituye por otro. En este caso, estamos en presencia de una revisión. Cuando se alteran solo determinaciones concretas, permaneciendo básicamente el modelo territorial adoptado, estamos en presencia de una simple modificación.

CUADRO 24
DISTINCIÓN ENTRE
REVISIÓN Y MODIFICACIÓN

REVISIÓN SUSTANCIAL	<p>■ Es la adopción de nuevos criterios de ordenamiento para el conjunto de los elementos estructurales o sustanciales que definen el cometido de cada instrumento, y que provocan una alteración radical del contenido de sus decisiones principales y, en consecuencia, un cambio en el modelo territorial adoptado vigente. Las alteraciones que afecten a la categoría, subcategoría y al atributo potencialmente transformable tendrán la consideración de sustanciales o estructurales.</p>
MODIFICACIÓN SIMPLE	<p>■ Es aquella alteración de determinaciones no sustanciales de un IOT. Se entiende por determinaciones no sustanciales aquellas que establecen el ordenamiento detallado de un ámbito (las que disponen las condiciones precisas para la implantación de los diferentes usos pormenorizados y las condiciones particulares de la edificación en área).</p>

Se recomienda incorporar en la ODOT los criterios a efectos de configurar el procedimiento simplificado:

- a** Podrá suprimirse la fase de puesta de manifiesto en todos los instrumentos a condición de que la alteración pretendida no tenga incidencias que precisaren su Evaluación Ambiental Estratégica.
- b** Podrán reducirse hasta la mitad los plazos ordinarios del trámite de audiencia pública.

E. ¿Qué regulación puede adoptar la ODOT para favorecer la monitorización de los instrumentos?

Otro de los aspectos que puede arbitrar jurídicamente la ODOT es la institucionalidad del seguimiento de la aplicación de los instrumentos. El proceso de planificación no se agota en la elaboración y aprobación del instrumento, sino que se prolonga en el necesario monitoreo para con su aplicación, de modo que permita su evaluación y eventual revisión, ya sea esta general o en aspectos parciales. La rendición de cuentas de las autoridades es un aspecto fundamental de la buena gobernanza.

La LOTDS, en su artículo 28, encomienda a cada instrumento que disponga sus medidas de control y monitoreo. Sin perjuicio de algunas especialidades que puedan precisar instrumentos concretos, se aconseja que en la ODOT se normalice su regulación y se institucionalice un órgano ordinario y permanente para el monitoreo de las actividades de OT. A tal fin, se recomienda constituir una comisión de seguimiento y monitoreo de la actividad de OT. Esta comisión podrá estar habilitada para dictaminar los contenidos de los instrumentos de planificación en proceso de elaboración y desarrollar la tarea de monitoreo una vez hayan alcanzado su vigencia.

Además, se aconseja que la ID elabore de forma periódica (al menos bianualmente) un informe de evaluación y seguimiento de la gestión territorial en el departamento, abordando el estado de implementación de los instrumentos previstos en la ODOT, el grado de ejecución de los aprobados, e incluyendo la evaluación de la sustentabilidad ambiental y económica de las actuaciones de urbanización llevadas a cabo en su desarrollo. El resultado del informe y su dictamen servirán de criterio para el ajuste de las determinaciones de programación y gestión urbanística dispuestas por los instrumentos y, en su caso, para el inicio de expedientes de modificación de estos.

F.

¿Qué otras funciones puede asumir la ODOT para organizar el sistema de planificación?

La ODOT es el instrumento adecuado y más riguroso para organizar la estructura sistémica de planificación territorial departamental, previendo las formas, funciones y contenidos de los instrumentos de planificación de ámbito departamental y los especiales (complementarios y derivados).

En su cometido de organización del sistema de instrumentos departamentales de planificación territorial, la ODOT tiene una importante responsabilidad: aclarar las relaciones entre los diversos instrumentos, y clarificar el carácter y vinculación de las disposiciones incorporadas en un mismo instrumento de planificación territorial.

La primera cuestión es la función de la ODOT de clarificación del sistema de fuentes del Derecho del OT en lo concerniente al nivel de instrumentos departamentales. Se trata de encarar y determinar cómo son las relaciones entre los diversos instrumentos departamentales de OT.

No puede obviarse que todos los instrumentos de planificación territorial, no obstante su complejidad de contenido, merecen — como institución jurídica — la calificación de acto fuente de Derecho objetivo, constituyendo el planeamiento territorial en su conjunto un auténtico sistema normativo gradual y coordinado de integración y desarrollo de la LOTDS.¹¹

La ODOT, como instrumento matriz regulador de la actividad de planificación departamental, está legitimada para disponer y aclarar cómo funciona el juego de complementariedad de los diversos instrumentos de planificación, que en su conjunto deben establecer un OT departamental coordinado y congruente.

En este punto se puede plantear la reflexión para el debate: ¿la LOTDS establece un criterio de prevalencia, por cuestión de jerarquía o de especialidad, entre los IOT departamentales?

Aun cuando no se configure formalmente como un sistema de planificación piramidal sometido al principio de jerarquía (pese a la alusión a este término en el artículo 29 de la ley), es obvio que debe reconocerse una cláusula de prevalencia de los instrumentos de escala superior en los conflictos que se planteen con los de la escala inferior, tal como se deduce del artículo 3 de la LOTDS (al señalar que el OT es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices y planes), y específicamente del artículo 25, el que dispone un informe de correspondencia.

¹¹ Se siguen en este punto similares conclusiones que las expresadas por Luciano Parejo Alfonso y García de Enterría (*Lecciones de Derecho Urbanístico*, Editorial Civitas), en relación con la ley urbanística española.

Los instrumentos especiales de OT, en atención a su carácter complementario o derivado, deben respetar las disposiciones vinculantes establecidas en las DDT y en el PLOT de su ámbito y, a su vez, este debe respetar el contenido de las DDT, de conformidad con el mandato de correspondencia que establece la LOTDS en salvaguarda de la coherencia del sistema integrado de planificación que constituye el OT. La actividad de OT precisa de un conjunto de diferentes instrumentos de escalas diversas coordinados y complementarios entre sí, en el que cada uno tiene un cometido específico. Para asegurar el funcionamiento de este sistema, la ley preserva la integridad de aquellos instrumentos generales que establecen el ordenamiento básico y estructural del territorio, al incorporar la máxima expresión del interés general departamental y, al tiempo, dotar de congruencia y sentido al resto de los instrumentos que los complementan y desarrollan.

Por ello, la ODOT debería clarificar que no podrá ser objeto de aprobación un instrumento especial en contradicción con las disposiciones vinculantes de los instrumentos de planificación general de los que traiga su causa.

No obstante, resulta recomendable incorporar en la ODOT una dosis de flexibilidad en las relaciones entre los diversos IOT, con el siguiente alcance:

- 1°** Que pueda ser tramitado de forma simultánea al instrumento especial el correspondiente expediente de modificación de disposiciones del instrumento general, a fin de que sean aprobados en el mismo decreto por parte de la Junta Departamental, quedando así incorporadas las adaptaciones necesarias en el ordenamiento general para que este mantenga su unidad y coherencia.
- 2°** Que, en atención al carácter complementario de los instrumentos que integran el sistema de planificación, resulta aconsejable dotar de una cierta capacidad de ajuste de los instrumentos derivados en lo concerniente a las delimitaciones y determinaciones establecidas en los instrumentos generales (sin que se considere inobservancia de correspondencia), siempre que se realice en el marco de los límites establecidos en la ODOT.
- 3°** Es recomendable que la ODOT exija que las DDT y los PLOT identifiquen cuáles de sus disposiciones pueden ser ajustadas directamente por los instrumentos especiales, estableciendo en su normativa el alcance de esta capacidad de adecuación en su labor de concreción territorial, dentro de los límites generales establecidos en la propia ODOT. En ningún caso el resultado final supondrá una alteración sustancial de la disposición objeto de ajuste.
- 4°** Que se incorpore en la ODOT la facultad de los instrumentos especiales para proceder a la subsanación de errores de hecho o materiales de cualquiera de las determinaciones establecidas en el instrumento general que desarrollen.
Que se habilite que los instrumentos especiales puedan alterar directamente algunos contenidos de instrumentos generales, tales como:
 - a)** Disposiciones potestativas incluidas en los instrumentos de planificación general que no corresponden al contenido propio de estos, sino de los especiales, de conformidad con lo dispuesto en la ODOT.

- b)** Disposiciones establecidas en los instrumentos con el carácter de recomendación.

También resulta conveniente que la ODOT aborde otra cuestión clarificadora en la interna de cada IOT; esto es, cuáles son los criterios interpretativos y reglas de resolución de conflictos cuando existan disposiciones dispares o contrarias en el mismo instrumento. Esta es una función propia de la ODOT en su cometido de reglamentación general de la actividad de planificación territorial. La ODOT es la norma general que determina (desde su visión integradora) cuáles son los criterios interpretativos de las disposiciones incluidas en los instrumentos, y cuáles las reglas generales de solución de conflicto entre disposiciones dispares incorporadas en un mismo instrumento, a fin de dotar de eficiencia y seguridad jurídica al conjunto del OT.

15.2

Disposiciones específicas sobre los IOT

Es cometido específico de la ODOT establecer el contenido detallado propio y ordinario de cada uno de los instrumentos de planificación territorial de competencia departamental.

Resulta ineludible que esta labor de desarrollo de los contenidos documentales sea asumida por la ODOT para los instrumentos especiales de OT, tal como se deduce del artículo 20 inciso final y del 21, también en su inciso final, ambos de la LOTDS. Pero igualmente puede asumir esa labor, de manera facultativa, para los instrumentos generales departamentales de OT.

La ODOT, como norma general que regula la actividad de planificación territorial departamental, es el instrumento jurídico adecuado para normalizar o estandarizar los contenidos propios de cada IOT a fin de que cada uno de ellos responda a su objetivo y naturaleza, dotando de esta forma coherencia al sistema y evitando la confusión por la proliferación de instrumentos.

Los instrumentos departamentales de OT son, de conformidad con el artículo 8 y el 19 de la LOTDS:

- a)** Instrumentos generales: Directrices Departamentales y planes locales (incluidos los planes interdepartamentales).
- b)** Instrumentos especiales: planes parciales, planes sectoriales, programas de actuación integrada, los inventarios y los catálogos de protección.

Cada uno de ellos tiene una finalidad y objetivo específicos que la ODOT debe desarrollar para facilitar la implementación de los instrumentos previstos en la ley de una forma eficaz.

En este punto corresponde introducir una reflexión para el debate: ¿Puede reconocerse la habilitación a los GGDD para completar la relación de los instrumentos departamentales de carácter especial establecidos en la ley con otros que permitan desarrollar aspectos del ordenamiento? La respuesta puede ser afirmativa, pero a condición de que se aborden a modo de complemento o de ajustes de nivel de detalle, sin alteración de las decisiones principales o estructurales de los instrumentos que desarrollen.

CUADRO 25
CARACTERIZACIÓN DE LOS IOT POR LA ODOT

**CARACTERIZACIÓN ESPECÍFICA
DE LOS IOT EN LA ODOT:**

- a** ¿Cómo caracterizar las Directrices Departamentales por la ODOT?
- b** ¿Cómo caracterizar los planes locales por la ODOT?
- c** ¿Cómo caracterizar los planes parciales y sectoriales por la ODOT?
- d** ¿Qué determinaciones debe incorporar la ODOT para una correcta caracterización del Programa de Actuación Integrada?
- e** ¿Cómo puede caracterizar la ODOT los instrumentos de los catálogos e inventarios?
- f** ¿Qué papel cumple la ODOT respecto a los planes especiales para el reordenamiento de fraccionamientos no consolidados ubicados en la faja de defensa de costas?

La redacción vigente del artículo 19 de la LOTDS proviene de la reforma realizada por el artículo 607 de la ley n.º 18.719, que configuró rotundamente a los instrumentos especiales como complementarios o derivados de los generales, nunca como supletorios. Aunque esta reforma también eliminó la expresión “*entre los que se podrán incluir, entre otros*”, que claramente configuraba a los instrumentos especiales de la ley como una lista abierta, hay que concluir que —pese a la supresión de esta frase— es innegable la capacidad de los GGDD de crear otros instrumentos especiales, como manifestación de su autonomía en materia de política territorial y siempre que ello no suponga una adulteración del sistema de planificación establecido en la ley. En este sentido, en la regulación vigente (fruto de la reforma de 2010 incorporada por la ley n.º 18.719), esa posibilidad se reconoce expresamente para la configuración de “*otros instrumentos de protección de bienes y espacios*” (inciso final del artículo 19). Pero además de instrumentos especiales vinculados a la protección del patrimonio histórico y natural, puede admitirse que los GGDD prevean en la ODOT otros instrumentos especiales derivados para el ajuste y adopción de soluciones de detalle en desarrollo de las determinaciones generales establecidas en el PLOT para un ámbito territorial del suelo urbano o suburbano.

Ahora bien, la utilización de esta potestad debe ejercitarse en la ODOT de modo prudente, sin desnaturalizar los instrumentos especiales específicamente previstos por la LOTDS. Por ello, esta facultad —de crear otros nuevos— deberá dirigirse al desarrollo de instrumentos de planificación de detalle de áreas del suelo urbano o suburbano concretas, que cuenten ya con su ordenamiento definido en sus contenidos básicos por el PLOT y que no precisen un plan parcial o un PAI. Evidentemente esta capacidad no podrá extenderse a la de crear nuevos instrumentos generales, que sí deben encontrar la adecuada homologación con los previstos en la ley (directrices y PLOT).

CUADRO 26
LOS IOT EN LA ODOT (RESUMEN)

	TIPO DE IOT	ÁMBITO	JURISDICCIÓN	INICIATIVA	CATEGORIZACIÓN	PARTICIPACIÓN MÍNIMA
ODOT	Instrumento jurídico de regulación departamental OT	Todo el departamento	Departamental	GD	NO	Puesta de manifiesto (audiencia pública facultativa)
DDOT	Planificación	Todo el departamento	Departamental	GD	NO	Excepción: cuando asume papel de PLOT Puesta de manifiesto (audiencia pública en la excepción)
PLOT	Planificación	Microrregión en departamento o municipio	Departamental	GD	SÍ	Puesta de manifiesto Audiencia pública
PPOT	Planificación	Derivado o complementario de PLOT (o en DDOT) o habilitado por ODOT	Departamental	GD	NO	Puesta de manifiesto Audiencia pública
PSOT	Planificación	Temas específicos en marco de PLOT (o de DDOT)	Departamental	GD	NO	Puesta de manifiesto Audiencia pública
PAI	Planificación y actuación	Suelo con APT definido en PLOT o en DDOT con sus funciones	Departamental	GD o particular	En sector con APT según disposición del PLOT	Puesta de manifiesto Audiencia pública
ICP	Planificación	Áreas definidas en PLOT, bienes y espacios aislados	Departamental	GD	NO	Puesta de manifiesto Audiencia pública
PE ART. 50	Planificación	Faja de defensa de costas	Departamental	GD	NO	Puesta de manifiesto Audiencia pública
PIOT	Planificación	Microrregión compartida o municipios vecinos	Departamental (vecinos con microrregión compartida)	GD	SÍ	Puesta de manifiesto Audiencia pública
EROT	Planificación	Región compartida o la totalidad de departamentos vecinos	Departamental (vecinos con región compartida) y PE	GD	NO	Puesta de manifiesto Audiencia pública

15.3

15.3.1

Directriz Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

¿Cómo caracterizar las DDOT en la ODOT?

En primer lugar, la LOTDS ubica como IOT de ámbito departamental las DDOT, con el objeto de establecer el ordenamiento estructural del territorio del departamento, con las determinaciones generales para sus procesos de ocupación, desarrollo y uso (artículo 16 de la LOTDS). En función de este objetivo, se consideran como determinaciones propias de las DDOT las que se detallan seguidamente.

CUADRO 27
DETERMINACIONES PROPIAS
DE LAS DDOT

LAS DETERMINACIONES PROPIAS DE LAS DDOT SON:

- a) Identificar los objetivos estratégicos departamentales de mediano y largo plazo
- b) Definir el sistema de centros poblados del departamento, estableciendo orientaciones para su consolidación y los criterios a los que deben ajustarse las actuaciones de transformación de desarrollo y renovación urbana
- c) Identificar la red básica de movilidad y transporte interurbano del departamento
- d) Definir la red básica de infraestructuras y servicios públicos del departamento
- e) Identificar la red de grandes equipamientos departamentales
- f) Identificar los ámbitos de interés departamental merecedores de especial protección por valores medioambientales o culturales, y las áreas a excluir del proceso urbanizador por riesgos para la población o por su valor productivo
- g) Definir los supuestos que hagan necesaria su revisión o modificación
- h) Definir las medidas y programas de gestión para la implementación, control y seguimiento de sus objetivos estratégicos

De igual forma, se recomienda incluir en las DDOT:

- a) La identificación de áreas para implantar actuaciones prioritarias de interés social o de interés estratégico departamental.
- b) La identificación de las áreas territoriales homogéneas o microrregiones a los efectos de que cada una de ellas sea objeto de la formulación de un ámbito de PLOT, especificando, en su caso, la de aquellos ámbitos del departamento que hacen parte de microrregiones compartidas con otros departamentos (objeto de un plan interdepartamental).

Además se aconseja incorporar en la ODOT que, con carácter potestativo, las DDOT:

- Podrán estar legitimadas para categorizar el suelo de forma inicial o primaria en aquellas áreas territoriales que lo precisen de forma urgente hasta tanto se formule y apruebe su PLOT, que establecerá su categorización definitiva.
- Podrán asumir funciones y establecer determinaciones propias de un PLOT (entre otras, las de categorización y subcategorización definitiva del suelo) para unidades homogéneas precisas del territorio, haciendo innecesaria la formulación inmediata de este en todo o en parte.

Se recomienda que la ODOT reconozca que las DDOT están facultadas igualmente para la modificación puntual de las disposiciones de la ODOT, identificándolas en el decreto de las DDOT, como ajuste de esta.

Las disposiciones normativas del instrumento de DDOT:

- Se identificarán en los planos del esquema de ordenación y en el documento de normativa que tendrá la forma de decreto de la Junta Departamental.
- Preferentemente el instrumento de DDOT expresará sus disposiciones con el carácter de directrices o de recomendaciones, reservándose la condición de norma preceptiva para aquellas disposiciones que tengan por objeto la regulación de su régimen jurídico.

15.4

Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (PLOT)

15.4.1

¿Cómo definir los caracteres determinantes de un PLOT y su expresión en la ODOT?

Definición. El PLOT es el instrumento de planificación general que complementa a las DDOT estableciendo el ordenamiento de una unidad territorial homogénea o microrregión en el interior del departamento, adoptando las decisiones estructurales de la ordenación territorial de su ámbito y las urbanísticas de las ciudades y centros poblados de aquel.

Ámbito territorial. Con carácter general el ámbito territorial objeto del PLOT será el correspondiente a un área del departamento con homogeneidad e identidad propia en función de consideraciones geográficas, socioeconómicas e históricas. No obstante, es conveniente que las DDOT incluyan, con carácter de recomendación la división del territorio departamental a los efectos de la formulación de los diversos PLOT.

Contenidos del PLOT. Si bien la ley, en su artículo 17, admite que el contenido de los PLOT pueda ser determinado caso a caso por la Junta Departamental, resulta de buena práctica legislativa establecer en la ODOT, como norma de mayor generalidad, los caracteres principales de su estructura y contenidos. En este sentido, se aconseja que la ODOT encare la normalización o estandarización de los contenidos y documentos que deben integrar el PLOT, sin perjuicio de las especialidades que puedan presentarse y, obviamente, de cuáles sean sus decisiones específicas de planificación.

Participación de las autoridades locales. La ODOT deberá brindar atención diferenciada para la delicada regulación de la participación de las “autoridades locales” en el proceso de elaboración y aprobación de estos instrumentos, ya que lo ordena en forma preceptiva el artículo 45 de la ley n.º 19.525.

Así, debe favorecerse la iniciativa de los municipios para la formulación de su PLOT. Es una consecuencia lógica de la aplicación del principio rector de descentralización por el que apuesta la LOTDS. De otra parte, el inicio del proceso de formulación solo supone un acto de trámite de impulso del procedimiento de aprobación de los IOT.

Debe recordarse que la participación del Municipio en la elaboración de los PLOT resulta imperativa en virtud del artículo 17 de la LOTDS y del artículo 45 de la ley n.º 19.525.

Por ello, nada impide que la ODOT incorpore una regulación por la cual el intendente deba aprobar el inicio de la formulación de un PLOT que se ajuste al ámbito territorial de un único municipio, si se elevase una propuesta aprobada por el Concejo Municipal expresando las razones que lo aconsejan. En este caso podría ampliarse el objeto territorial del PLOT a los suelos categoría rural del entorno inmediato de la delimitación oficial de la jurisdicción del municipio, a fin de posibilitar que en algunos de ellos pueda disponerse del atributo de potencialmente transformable u otra razón de interés Municipal.

Incluso, podría entenderse que aquellos municipios que cuenten con capacidades técnicas suficientes puedan ser objeto de delegación por parte del intendente de la iniciativa directa de formulación del PLOT. En este sentido, el numeral 9 del artículo 12 de la ley n.º 19.272 posibilita que el intendente delegue determinadas atribuciones a los municipios, que ampliarían la nómina de sus atribuciones ordinarias. Y de igual forma el numeral 13 del artículo 7 de esta misma Ley de Descentralización y Participación Ciudadana permite ampliar las materias municipales a aquellas otras que expresamente el GD le asigne al municipio.

En cualquier caso, la competencia de aprobación definitiva del PLOT debe considerarse como indelegable, dado el carácter normativo de esta aprobación final.

Plan (local) interdepartamental. Cuando los PLOT tengan por objeto una microrregión en la que se integren zonas pertenecientes a otro departamento, su elaboración y aprobación se desarrollará de modo compartido con su GD, en cuyo caso el PLOT recibirá la denominación de plan interdepartamental, de conformidad con el artículo 18 de la LOTDS.

15.4.2

Cometidos principales del PLOT

Un PLOT que pretenda cumplir con la función propia que responda a su objeto debe asumir sus cometidos principales.

CUADRO 28
COMETIDOS PRINCIPALES
DE UN PLOT

LOS COMETIDOS PRINCIPALES DE UN PLOT A INCLUIR EN LA ODOT SON:

- a** Aplicar la estrategia de utilización del territorio local coherente con las DDOT
- b** Determinar la categorización y subcategorización del suelo en todo su ámbito
- c** Definir la estructura general del OT y urbanístico del área geográfica homogénea
- d** Asegurar la consolidación y mejora de los núcleos urbanos existentes
- e** Establecer las condiciones para dotar al centro poblado de los nuevos suelos aptos para urbanizar en proporción adecuada a la satisfacción de necesidades actuales y previsión de demandas futuras contrastadas
- f** Identificar los elementos que integran la red ecosistémica principal, así como las zonas sujetas a riesgos y amenazas

15.4.3

Determinaciones estructurales de los PLOT

Para desarrollar estos cometidos, los PLOT deberían incorporar una serie de determinaciones de nivel estructural, por integrar decisiones sobre los componentes sustantivos del ordenamiento y que configuran su modelo urbano y territorial.

CUADRO 29
DETERMINACIONES ESTRUCTURALES DE UN PLOT

**SON DETERMINACIONES
ESTRUCTURALES DE UN PLOT:**

- La definición de los objetivos o lineamientos estratégicos de mediano y largo plazo del área geográfica
- La categorización del suelo y subcategorización, con su delimitación
- El establecimiento de las redes primarias y trazado de sistemas generales del ámbito territorial local (transportes públicos, espacios libres públicos, red primaria de equipamientos públicos, redes matrices de servicios públicos)
- La asignación del uso global y la definición del régimen urbanístico específico de cada área
- La identificación de aquellos ámbitos del suelo con categoría inicial rural o suburbano con APT, en los que el PLOT determine que puedan acometerse procesos para la adquisición de la categoría de suelo urbano
- La identificación de aquellos otros ámbitos del suelo con categoría inicial rural con APT para su paso exclusivo a la categoría final de suburbano (mediante la formulación de PAI), sin posibilidad de transformación en suelo perteneciente a la categoría de urbano
- La identificación y catalogación de los bienes inmuebles de mayor interés histórico y arquitectónico del patrimonio cultural
- La identificación de los componentes de la estructura ecosistémica del área geográfica local y las medidas para su protección y preservación
- La identificación de las zonas de riesgos para la población y las medidas para su protección y gestión
- Los supuestos que hagan necesaria la revisión o modificación del PLOT

Se recomienda que en la ODOT se exija a los PLOT:

- i** Que incorporen como determinaciones sustantivas aquellas decisiones que aseguren los objetivos en cada área o zona del suelo urbano.
- ii** Que establezcan una verdadera caracterización de cada uno de los ámbitos con el APT y en el suelo urbano no consolidado a fin de que dicho instrumento asegure su función de establecer el ordenamiento estructural en el ámbito local, y no sea una repetición de las funciones de las DDOT. En este sentido, debe exigirse que los PLOT establezcan cuáles son los usos globales en cada ámbito e incluso cuál debería constituir su coeficiente básico de aprovechamiento, sin perjuicio de que pueda ser ajustado por los instrumentos especiales dentro de un margen de maniobra.
- iii** Que los PLOT queden conformados con los siguientes documentos:
 - Memoria Informativa y Diagnóstico Territorial
 - Cartografía de Información
 - Memoria de Ordenamiento
 - Cartografía de Ordenamiento
 - Memoria Económica y de Programación
 - Catálogo de Elementos del Patrimonio Cultural y Natural o Inventario
 - Memoria de Normativa y Proyecto de Decreto
 - Informe Ambiental Estratégico
 - Memoria de Participación

Resulta aconsejable que en la ODOT se reconozca que los PLOT puedan incorporar potestativamente determinaciones con nivel de ordenamiento pormenorizado en los ámbitos del suelo urbano o, incluso, de otras categorías, y, por tanto, sin que necesariamente sean remitidos a un plan parcial.

Los PLOT deberán contar con la debida correspondencia con las DDOT, completando el OT en congruencia con las estrategias y objetivos territoriales de estas, y sin perjuicio de su capacidad de ajuste en los términos dispuestos en la ODOT.

Se recomienda incorporar cierta dosis de flexibilidad en la ODOT; y por ello:

- 1** Es conveniente prever que con ocasión de la formulación del PLOT pueda ser simultánea la tramitación de un expediente de modificación puntual de las DDOT, con la finalidad de asegurar la congruencia de ambos instrumentos.
- 2** Es oportuno facultar al PLOT para ajustar de modo preciso, en atención a su escala cartográfica, la delimitación de las zonas sometidas a regímenes de protección o cautelas, áreas de reservas para la implantación de actuaciones de interés social o estratégicas, zonas preferentes para la expansión de centros poblados, y trazados definidos o indicados sobre infraestructuras en las DDOT.

15.5

Plan parcial y plan sectorial de ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible

15.5.1

¿Cómo caracterizar los planes parciales y planes sectoriales por la ODOT?

La LOTDS dispone, por su artículo 20, que los planes parciales (PPOT) y los planes sectoriales (PSOT) se formalizarán conforme a la ODOT. Son estos, entre los instrumentos especiales de OT identificados por la ley, los instrumentos de planificación derivada para el ordenamiento detallado de áreas particulares o para la regulación detallada de temas específicos, en ambos casos identificados por el PLOT o por otro instrumento, en clara alusión a la ODOT.

15.5.2

Plan parcial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (PPOT).

CUADRO 30
OBJETIVOS DE LOS PPOT

**OBJETO DE LOS PPOT
A INCLUIR EN LA ODOT:**

- a** Establecimiento del ordenamiento pormenorizado en áreas del suelo urbano consolidado
- b** Establecimiento del ordenamiento pormenorizado en áreas del suelo urbano no consolidado
- c** Complemento de las determinaciones estructurales del PLOT en cada ámbito identificado con el APT
- d** Complemento de condiciones en los enclaves suburbanos respecto a los cuales el PLOT remita
- e** Complemento de condiciones en los ámbitos de las subcategorías rurales identificadas en el PLOT
- f** Ordenamiento detallado de elementos naturales del componente ecosistémico

Se recomienda que en la ODOT se incluya la precisión de que los PPOT podrán formularse con alguno de los siguientes objetivos:

- a** Establecimiento del ordenamiento pormenorizado en áreas del suelo urbano consolidado, respecto a las cuales, en atención a sus características específicas, el PLOT haya renunciado a establecer de forma completa sus condiciones de ordenamiento detallado.
- b** Establecimiento del ordenamiento pormenorizado en áreas del suelo urbano no consolidado en las que no sea necesario desarrollar una actuación integrada, por estar sometidas a un régimen urbanístico de regularización e integración urbanística, y respecto a las cuales el PLOT remita el establecimiento del ordenamiento detallado a un instrumento de desarrollo complementario.
- c** Complemento de las determinaciones estructurales del PLOT en cada ámbito identificado con el APT, estableciendo los criterios de su ordenamiento básico, a fin de que pueda desarrollarse la labor del ordenamiento pormenorizado de los diferentes PAI de su interior de una forma coordinada. Esta tipología de PPOT podrá establecer la división del ámbito con APT en diversos sectores para la formulación de PAI autónomos con garantía de su coordinación.

Se advierte que la posibilidad de habilitar la formulación de esta tipología de PPOT debe aplicarse de forma selectiva: allí donde el área con el APT tenga una extensión considerable y el propio PLOT no defina con precisión el nivel de planificación estructural en su interior y sin clarificar cuál sería la división en PAI.

En estos casos, la implementación como figura intermedia (entre el PLOT y el PAI) de este modelo basado en PPOT otorgaría al conjunto del sistema de planificación departamental una adecuada dosis de flexibilidad, permitiendo facilitar la gestión posterior del conjunto del APT, en ámbitos menores de ejecución a través de PAI, una vez que efectivamente existan garantías de su desarrollo. Es aconsejable exigir la acreditación en el PPOT del equilibrio de cargas y beneficios territoriales de cada uno de los ámbitos en que se subdivide para su desarrollo a través de PAI. Así se evita entrar en una disyuntiva diabólica en ámbitos con extensión territorial considerable: que deba aprobarse un único PAI para todo el ámbito identificado como APT sin tener asegurada la gestión de este (de modo que se provoca una transformación de categoría para aquel, que finalmente queda sin ejecutar); o bien, tener que ir aprobando PAI sucesivos para partes del ámbito global identificado como APT sin tener asegurada la coordinación de la planificación del ámbito global.

Nada impide aplicar el instrumento de PPOT para esta función de complemento y desarrollo del PLOT, siempre que aquel no asuma las funciones específicas del PAI. Por ello, esta clase de PPOT en ningún caso tendrá el efecto jurídico de alterar la categoría de suelo de los ámbitos con el APT, al corresponder esta función en exclusividad al respectivo PAI, ni sustituir a este en el establecimiento de las decisiones de nivel de ordenamiento pormenorizado.

- d** Complemento de condiciones de edificación y uso en los enclaves suburbanos respecto a los cuales el PLOT remita.
- e** Complemento de condiciones pormenorizadas de edificación y el desarrollo de los usos admitidos, condicionados y prohibidos en los ámbitos de subcategorías rurales identificadas en el PLOT.

- f Ordenamiento detallado de elementos naturales del componente ecosistémico, principalmente lineales o de trayectoria irregular que transcurren por terrenos con diversas categorías o subcategorías.

15.5.3

Plan sectorial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (PSOT)

CUADRO 31
OBJETO DE LOS PSOT

OBJETO DE LOS PSOT A INCLUIR EN LA ODOT:

- La regulación detallada de elementos aislados de especial trascendencia
- La resolución de las incidencias en el territorio que se originen con ocasión de la ejecución de grandes proyectos
- La regulación detallada de aspectos específicos relacionados con la protección
- El desarrollo de los programas previstos de mejora de la calidad de la urbanización
- El desarrollo de las medidas establecidas de fomento de la edificación y rehabilitación
- El desarrollo de la regulación relativa al tratamiento de situaciones de fuera del ordenamiento
- El establecimiento de un sistema de indicadores de sostenibilidad
- Cualquier otro relacionado con asuntos específicos

Los PSOT constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del PLOT o de otro instrumento. Se aconseja incorporar en la ODOT los siguientes objetos para los PSOT:

- La regulación detallada de elementos aislados de especial trascendencia en la estructura territorial de la ciudad y cuya ejecución no se vincula a los procesos ordinarios de las actuaciones de transformación territorial.
- El establecimiento, de forma complementaria, de determinaciones de OT para resolver las incidencias en el territorio que se originen con ocasión de la ejecución de grandes proyectos de infraestructuras que transcurren por suelos con diferentes regulaciones y ordenaciones.
- La regulación detallada de aspectos específicos del OT relacionados con la protección del paisaje o las políticas de movilidad urbana.
- El desarrollo de los programas previstos en el PLOT de mejora de la calidad de la urbanización existente en los espacios públicos de la ciudad consolidada.
- El desarrollo de las medidas establecidas en el PLOT de fomento de la edificación y rehabilitación en áreas urbanas.
- El desarrollo de la regulación de la ODOT relativa al tratamiento específico de situaciones de fuera del ordenamiento o similares.
- El establecimiento de un sistema de indicadores de sostenibilidad adaptados para el seguimiento de la actividad de OT.

- Cualquier otro relacionado con asuntos específicos del OT que resulten comunes en áreas territoriales que deban desarrollarse por instrumentos diferenciados, a fin de procurar la armonización de su tratamiento en ellos.

Con carácter ordinario, puede entenderse que los planes sectoriales son de formulación potestativa, salvo que sean exigidos como de desarrollo necesario por el PLOT.

15.6

Programa de Actuación Integrada (PAI)

15.6.1

¿Qué determinaciones debe incorporar la ODOT para una correcta caracterización del Programa de Actuación Integrada?

Resulta ineludible que la ODOT establezca la estructuración precisa de los Programas de Actuación Integrada, por así exigirlo el artículo 21 de la LOTDS. El PAI es el instrumento clave para la actuación e implementación de los propósitos de los planes. Y por ello debe ser sujeto de particular y cuidada regulación a través de la norma general en el ámbito departamental.

CUADRO 32
CONDICIONES SUSTANCIALES
DEL PAI

CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS SUSTANCIALES DEL PAI:

- 1º Es un IOT especial derivado
- 2º Es el único IOT que provoca el cambio de categoría de un suelo que cuente con el atributo de potencialmente transformable
- 3º Es el principal instrumento de desarrollo de las actuaciones territoriales en los sectores con el APT o en suelo urbano no consolidado
- 4º Es un IOT híbrido de ordenamiento-ejecución con funciones diversas

La regulación del PAI se establece en los artículos 8, 14, 19, 21, 34, 41 y 42 de la LOTDS. De estos preceptos puede deducirse:¹²

Primero. El PAI es un instrumento especial (derivado) de los principales instrumentos de planificación de cada departamento, tal como revelan los artículos 8 y 19 de la LOTDS. Por tanto, no podrá tramitarse PAI sin PLOT previo (o directriz que asuma la función de este), como queda claro tras la reforma del artículo 19 incorporada por el artículo 606 de la ley n.º 18.719.

La posibilidad de transformación que se ejercita con el PAI debe estar apoyada en la decisión previa de identificar el ámbito con el atributo de potencialmente transformable, establecida en un instrumento general (no especial).

Segundo. El PAI es el único instrumento que provoca el efecto de cambio de categoría de un suelo, suelo que tiene que estar identificado previamente con el APT en el PLOT; y hasta tanto no acontezca la aprobación del PAI, estos terrenos mantienen su categoría original (conforme al artículo 34 de la LOTDS).

Tercero. El PAI es el principal instrumento de desarrollo del PLOT (o de las DDOT que asuman funciones equivalentes en todo o parte del territorio) para establecer las decisiones de ordenación y sustantivas de ejecución de las actuaciones territoriales a desarrollar en los sectores delimitados con el APT o en el suelo urbano no consolidado.

¹² Sebastián Olmedo (2013). "La gestión territorial y su relación con el régimen jurídico de las categorías de suelo en la Ley 18.308".

Según el artículo 21, el PAI constituye el instrumento para la transformación “de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable”¹³ con “capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de ordenamiento y actuación”, debiendo establecer al menos, la “programación de la efectiva transformación y ejecución”, “las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas aplicables al ámbito”. Así, incorpora planificación, gestión de la ejecución y programación de la transformación en un solo instrumento.

13. Debe entenderse por transformación toda actuación territorial que implique la apertura de vías públicas.

Cuarto. El PAI, a modo de resumen, es un instrumento híbrido (ordenación-ejecución) que cumple diversas funciones.

CUADRO 33
FUNCIONES DE UN PAI

FUNCIONES DE UN PAI:

- 1º Delimitación de una unidad territorial, dentro de los ámbitos de suelo potencialmente transformable de las categorías de suelo rural o suburbana (artículo 21 literal a de la ley) y (ocasionalmente) en los ámbitos de suelo urbano no consolidado
- 2º Producir la innovación o alteración de la categoría original del suelo atribuida por el PLOT en los ámbitos APT (artículo 34 de la LOTDS)
- 3º Ordenamiento completo del ámbito delimitado como sector (artículo 21 literal c de la LOTDS)
- 4º Programación de la ejecución de la unidad territorial delimitada (artículo 21 literal b de la LOTDS)

Definición. El PAI es el instrumento especial que, en desarrollo del PLOT o, en su caso, de las DDT, establece el ordenamiento pormenorizado y detallado de un sector en el interior de un ámbito con el APT en el suelo con categoría original rural o suburbana, o bien en la categoría de suelo urbano no consolidado, y que legitima el inicio del proceso efectivo de su transformación territorial a través de su ejecución posterior.

Aclaración. En el suelo urbano no consolidado (en la medida que tiene ya la categoría adquirida adecuada), la formulación de un PAI no debe entenderse en todo caso como obligatoria; la ordenación pormenorizada de las áreas del suelo urbano no consolidado puede acometerse por otros instrumentos especiales: específicamente un plan parcial con este objeto o, incluso, otro instrumento especial creado por la ODOT con dicha finalidad, en especial si se trata de actuaciones de renovación urbana o de consolidación. Se recomienda que el PAI en suelo urbano no consolidado se reserve para actuaciones de nueva urbanización identificadas con APT.

15.6.2

Cometidos específicos del PAI

CUADRO 34
COMETIDOS DE UN PAI

COMETIDOS ESPECÍFICOS DE UN PAI:

- a Delimitar el ámbito propio del sector objeto de la transformación
- b Desarrollar en el sector las decisiones de ordenamiento estructural establecidas
- c Prever los servicios y dotaciones públicas
- d Concretar el régimen de usos del suelo y las condiciones de la edificación
- e Establecer la programación de su ejecución
- f Legitimar la modificación de la categoría de suelo

Son cometidos específicos del PAI:

- a** Delimitar el ámbito propio del sector objeto de la transformación, constituido por una unidad geográfica en el interior de un área determinada en el suelo rural o suburbano con el APT por el instrumento de planificación general, siempre que pueda merecer la consideración de sector por ser una unidad territorialmente homogénea, contar con autonomía urbanística para su ordenamiento unitario y gestión integrada, y posea viabilidad de transformación.

El PLOT (o el instrumento de DDOT) podrá habilitar que en el interior de cada una de las áreas con el APT para la adquisición futura de la categoría de suelo urbano puedan formularse diversos PAI.

Recomendación: en ámbitos con APT de dimensión extensa es aconsejable habilitar un instrumento de planificación intermedio entre el PLOT y el PAI (en caso de que el PLOT no lo hubiera previsto) con la finalidad de establecer el ordenamiento básico del conjunto del ámbito y que oriente la posible división de este en diversos sectores, para un desarrollo coordinado de los futuros PAI autónomos. Este instrumento intermedio, teniendo presente el objetivo perseguido, es un plan parcial.

También se recomienda incorporar en la ODOT la exigencia de que el ámbito geográfico propuesto por el PAI como sector en el interior del área potencialmente transformable deba cumplir una serie de requisitos que aseguren su funcionalidad. Se aconseja disponer los siguientes:

a.1. El requisito de la homogeneidad territorial. Presupone la delimitación de un ámbito reconocible por límites geográficos o infraestructurales precisos así como la continuidad espacial de este desde un punto de vista global, sin perjuicio de que puedan existir eventuales discontinuidades por la presencia de elementos puntuales del dominio público natural (que deban quedar excluidos del proceso de transformación) o por infraestructuras públicas existentes que deban conservarse, sin perjuicio de su adecuada integración de las soluciones de ordenación en sus zonas de borde.

a.2. El requisito de la autonomía urbanística de la actuación. Presupone la existencia de un ámbito localizado en una posición con capacidad de conexión a las redes generales de servicio y, que dispone de una superficie mínima de terrenos que le hacen susceptible de ser objeto de un ordenamiento unitario completo que genere, de una parte, una nueva área urbanizada integrada con la ciudad existente o en su estructura urbano-territorial, y, al tiempo, que le permita contar en su interior con un ordenamiento racional, por ser conforme a los objetivos territoriales dispuestos por el PLOT para el ámbito en que se integra, y contar con estándares dotacionales de calidad urbana adecuados para los usos y aprovechamientos que pretenda desarrollar.

a.3. El requisito de la viabilidad de la actuación. Presupone la suficiencia de los beneficios derivados del aprovechamiento atribuido al sector delimitado para hacer frente a las cargas resultantes de la ejecución de la actuación, así como el respaldo económico-financiero suficiente para la culminación de su transformación.

De igual forma, deberá justificarse la oportunidad y conveniencia de iniciar el proceso de transformación en función de las demandas y necesidades detectadas.

- b** Desarrollar en el sector las decisiones de ordenamiento estructural establecidas por el instrumento general para el ámbito en que se inserte, garantizando el cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos en dicho instrumento general para este y, en su caso, en el plan parcial que complete el ordenamiento básico del ámbito.
- c** Prever los servicios y dotaciones públicas precisadas en el sector en atención a los usos e intensidades que se le asignen.
- d** Concretar el régimen de usos del suelo y las condiciones de la edificación en su ámbito.
- e** Establecer la programación de su ejecución, asegurando la concreción de las obras de infraestructuras y dotacionales en los plazos que establezca, así como el cumplimiento del resto de los deberes territoriales vinculados al proceso de transformación.
- f** Legitimar la modificación de la categoría de suelo en los ámbitos con el APT identificados en el PLOT con la categoría inicial de suelo rural o suburbano, a fin de adquirir la categoría de urbano no consolidado o, en su caso, de suburbano, tras la aprobación del PAI y condicionada al cumplimiento de las obligaciones territoriales vinculadas.

15.6.3

Contenidos ordinarios del PAI

Se aconseja que en la ODOT se establezca como contenido ordinario de un PAI el hecho de que quede conformado por los siguientes documentos:

- Memoria Informativa y de Diagnóstico Territorial
- Cartografía de Información
- Memoria de Ordenamiento
- Cartografía de Ordenamiento
- Memoria de Viabilidad Financiera y de Sostenibilidad Económica
- Fases y Etapas de Programación de la Ejecución
- Memoria de Normativa y Proyecto de Decreto
- Inventario de Elementos Protegidos
- Memoria de Participación
- Informe Ambiental Estratégico

15.6.4

Elaboración del PAI

La ODOT debe establecer (por así exigirlo el artículo 21 de la LOTDS) las reglas para la elaboración de los PAI y, especialmente, para su ejecución, ya que esta puede ser pública, privada o mixta, y la ley determina que los criterios sean establecidos por aquella.

Debe advertirse que la aprobación de cualquier PAI no provoca de forma necesaria el surgimiento de un derecho-deber de los propietarios del ámbito a la transformación urbanística. El surgimiento de los derechos y deberes territoriales depende de cuáles sean las decisiones sustantivas adoptadas en materia de gestión de la ejecución en el propio PAI y, posteriormente, de las decisiones individualmente adoptadas por cada propietario en ejercicio de su libertad de incorporarse o no al proceso habilitado.

Aclaración. Resulta oportuno diferenciar entre la labor de elaboración del instrumento PAI y la labor de gestión del PAI aprobado. De modo que una cuestión es que el PAI puede ser elaborado por iniciativa pública o privada, y otra diferente es el sistema (público, privado o cooperación) de gestión establecido para su ejecución, sin que la opción de elaboración predetermine en todos los supuestos la opción de gestión finalmente adoptada.

La elaboración del PAI se decide en el acuerdo inicial de la Intendencia, que autoriza la formulación. La decisión sobre la gestión se adopta en el acuerdo de aprobación del propio PAI, pudiendo incluso ser alterada con posterioridad, si no se presentan las iniciativas en los plazos establecidos. El artículo 21 de la LOTDS establece que la elaboración por iniciativa privada del documento del PAI únicamente podrá autorizarse cuando se cuente con la conformidad de la mayoría de los propietarios de suelo en el ámbito propuesto y se ofrezcan garantías suficientes de su ejecución. Para la elaboración por iniciativa pública, esto es, el PAI redactado de oficio por la Intendencia, no se precisan requisitos especiales, salvo justificar la procedencia y conveniencia de esta decisión.

15.6.5

Sistema de gestión del PAI

El PAI está obligado a determinar el sistema de gestión concreto para el desarrollo de los perímetros de actuación delimitados. También deberá incluir los contenidos mínimos de la programación de las acciones de transformación, con especial cuidado para los aspectos de factibilidad económico-financiera, social y físico-ambiental para la ejecución de los emprendimientos.

No obstante, se estima conveniente incorporar ciertas dosis de flexibilidad en la ejecución del PAI. Por ello, se recomienda que la ODOT reconozca que el sector delimitado por el PAI pueda ser objeto de subdivisión en varios perímetros de actuación, siempre que cada uno cuente con una superficie y aprovechamientos suficientes que le permitan cumplir los requisitos exigidos para la delimitación de un perímetro de actuación.

El establecimiento del sistema de gestión (al menos del primer perímetro de actuación que deba ejecutarse) se debe realizar en el propio PAI, adoptando la modalidad pública, privada o mixta, según los criterios establecidos en la ODOT.

Un PAI elaborado por iniciativa privada significará que ha sido respaldado por la mayoría de los titulares y, por ello, será preferente el establecimiento del sistema de gestión privado. Pero puede adoptarse una gestión por cooperación, si la Intendencia lo estima conveniente, en aquellos casos en los que la iniciativa mayoritaria no cuente finalmente con la unanimidad de todos los interesados.

De otra parte, la Intendencia podrá decidir elaborar por iniciativa pública el documento del PAI, y luego establecer, de modo justificado, la posterior ejecución por gestión pública, privada o mixta, según los criterios establecidos en la ODOT, dependiendo de la finalidad urbanística principal del desarrollo y de las circunstancias socioeconómicas que concurran en el caso concreto del perímetro.

En relación con la exigencia de suficiencia de garantías para la activación de los PAI, se recomienda que en la ODOT se disponga que en su documentación se incorpore, además de los análisis generales socioeconómicos y territoriales del ámbito, el relevamiento de la estructura de la propiedad y demás derechos afectados, conforme al Registro de la Propiedad e información catastral disponible.

15.6.6

Viabilidad y sostenibilidad del PAI

Se aconseja que la ODOT exija que los PAI elaboren una Memoria de Viabilidad Financiera y de Sostenibilidad Económica. La primera parte expresará la evaluación económica de la ejecución de las actuaciones de urbanización del conjunto del sector; con costes repercutidos al subsector de ordenamiento detallado directo con ejecución prioritaria y la justificación de la viabilidad de su financiación a la vista de los ingresos previstos en atención a los beneficios derivados del aprovechamiento urbanístico atribuido. La segunda parte justificará la sostenibilidad económica de los gastos de funcionamiento de los servicios públicos, así como los de mantenimiento de las obras de urbanización resultantes de la ejecución de los perímetros de actuación en función de la previsión de los ingresos ordinarios en la hacienda departamental derivados del proceso de transformación urbanística.

15.6.7

Otras regulaciones del PAI en la ODOT

Es importante que queden establecidos en la ODOT cuáles son los efectos de la aprobación de los PAI:

1º Además de los efectos generales con que cuenta todo instrumento aprobado, la entrada en vigor de un PAI de un ámbito con el APT en categoría inicial de suelo rural o suburbano para habilitar una actuación urbanizadora tiene el efecto jurídico de alterar la categoría inicial atribuida en el instrumento de planeamiento general por la categoría adquirida de suelo urbano en subcategoría de no consolidado.

Asimismo debe precisarse que en estos casos:

i) La adquisición de la categoría de suelo urbano, consecuencia de la entrada en vigor del PAI, estará supeditada al cumplimiento de las condiciones y obligaciones establecidas en el propio instrumento, pudiendo, en su caso, decretarse su caducidad por graves inobservancias.

ii) La adquisición de la subcategoría de suelo urbano consolidado acontecerá, de forma automática (por efecto legal), cuando la Intendencia certifique el cumplimiento completo de los deberes urbanísticos que se vinculan al proceso de ejecución de la actuación de transformación autorizada en el PAI aprobado.

2º Igualmente, la entrada en vigor de un PAI de un ámbito con el APT en categoría inicial de suelo rural para habilitar una actuación en el suelo suburbano tiene el efecto jurídico de alterar la categoría inicial atribuida. La adquisición de esta nueva categoría (suburbana), igualmente, se encuentra condicionada al efectivo cumplimiento de las condiciones y obligaciones establecidas en el propio instrumento en el PAI, pudiéndose decretar su caducidad por incumplimientos graves.

3º Por el contrario, en los casos de PAI formulados para el desarrollo de sectores originariamente pertenecientes al suelo categoría urbano para acometer actuaciones de nueva urbanización, su aprobación definitiva solo tendrá los efectos generales previstos en el artículo 27 de la LOTDS; considerándose los terrenos desde la promulgación del PAI como suelo urbano no consolidado en proceso de ejecución y transformación.

La declaración de incumplimiento de las obligaciones de estos PAI solo afectará a la actividad de ejecución, provocando el cambio de sistema o la prórroga del establecido y manteniéndose la vigencia del programa.

15.7

Inventarios y catálogos de protección de bienes y espacios (ICP)

15.7.1

¿Cómo puede caracterizar la ODOT los instrumentos de los inventarios y catálogos?

La creación del “registro de 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”, que la LOTDS dispone, por su artículo 22, que deben emprender las intendencias, es también materia de la ODOT, si bien no corresponde a la ODOT la labor propia de catalogación o inventario específico, sino definir cuáles son las características generales y efectos de estos instrumentos.

Los catálogos de protección son instrumentos específicos que complementan a los instrumentos generales y al resto de los especiales en las materias relacionadas con la conservación y protección del patrimonio cultural o natural.

CUADRO 35
COMETIDOS DE LOS ICP

COMETIDOS ESPECÍFICOS DE LOS ICP:**a**

La identificación precisa de los sectores territoriales, conjuntos de edificaciones, espacios libres, construcciones y otros bienes inmuebles que son de interés cultural, por contar con valores específicos relacionados con el patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, urbanístico, etnológico o arqueológico, o de interés natural por razones ambientales o paisajísticas

b

El establecimiento de un régimen específico de protección, al que deben sujetarse las actuaciones permitidas en ellos, determinando los usos compatibles con el carácter propio del bien y las medidas de preservación de sus valores singulares

15.7.2

Condiciones de los catálogos

Los catálogos podrán redactarse como un documento integrado en un instrumento de ordenamiento, en cuyo caso se ajustará a las reglas y procedimientos de aquel. Igualmente los catálogos podrán constituir un específico e independiente IOT por sí mismo, sea con carácter derivado o autónomo.

Tienen carácter derivado aquellos catálogos que se formulan en desarrollo y remisión de un PLOT previo, PPOT o PAI. En este supuesto se ajustarán a las reglas procedimentales establecidas para los planes sectoriales.

Tendrán carácter autónomo los catálogos formulados en ausencia de PLOT, a fin de anticipar la identificación de los bienes de interés cultural o natural y el establecimiento del régimen específico de protección. En este supuesto se ajustarán a las reglas establecidas en la ODOT para los PLOT.

Se aconseja prever en la ODOT que el contenido de los catálogos de protección como instrumentos específicos derivados o autónomos esté integrado por la siguiente documentación:

- Memoria Informativa
- Cartografía de Información
- Memoria de Ordenamiento
- Cartografía de Ordenamiento

- Memoria de Normativa y Proyecto de Decreto
- Anexo de Fichas de Catalogación
- Memoria de Participación

En el proyecto de decreto se regulará el contenido normativo del catálogo así como los deberes de conservación y rehabilitación.

Se recomienda incorporar en la ODOT la previsión de que en el Anexo de Fichas de Catalogación se identifique individualmente cada uno de los bienes inmuebles objeto de protección, con el nivel asignado en función de sus características y valores presentes, en especial con determinación de aquellos aspectos concretos que lo singularizan, y estableciendo el régimen específico de aplicación para las intervenciones por remisión a la normativa establecida para el nivel asignado y concretando en la ficha aquellas espacialidades que derivan de sus elementos o aspectos singulares.

15.7.3

Condiciones de los inventarios

Los inventarios son documentos complementarios de los IOT para el establecimiento de medidas definitivas o cautelares relacionadas con la conservación y protección del patrimonio histórico, cultural, artístico, arquitectónico, urbanístico, arqueológico, natural, paisajístico o etnológico.

Los inventarios de bienes de interés cultural tendrán carácter provisorio, y expresarán la relación individualizada de bienes inmuebles que cuentan con aparentes valores patrimoniales para el establecimiento inmediato de un régimen cautelar que asegure su preservación en espera de su definitiva catalogación. Los inventarios relativos a las áreas o zonas de interés ambiental incluidos en los instrumentos generales podrán tener carácter definitivo, sin precisar su catalogación posterior, salvo que así sea exigido por los instrumentos.

De forma potestativa, la ODOT podrá incorporar en un anexo propio un inventario de bienes inmuebles de interés cultural departamental que deberán ser objeto de protección en los correspondientes instrumentos y catálogos, y que de forma inmediata se sujeten a un régimen cautelar.

15.7.4

Registro

El artículo 22, inciso final, de la LOTDS establece el mandato a las intendencias de mantener un registro actualizado de bienes inventariados y catalogados. El instrumento adecuado para la creación de este registro departamental de bienes catalogados e inventariados es la ODOT.

Cada inmueble catalogado o inventariado se inscribirá en el registro con la identificación de su localización, indicación del instrumento que lo incorpora y fecha de aprobación, el nivel o grado de protección o cautela asignado, así como la información física y jurídica de su estado actual. Esta información será remitida al inventario nacional de OT para su constancia.

15.8

Planes especiales en zonas costeras

15.8.1

¿Qué papel cumple la ODOT respecto a los planes especiales para el reordenamiento de fraccionamientos no consolidados ubicados en la faja de defensa de costas?

Otro instrumento específico previsto en la LOTDS (en el artículo 50) son los planes especiales para el reordenamiento y reagrupación de los fraccionamientos aprobados y no consolidados al momento de la vigencia de la LOTDS que se ubican en la faja de defensa de costas, teniendo como objetivo prioritario la protección de esta.

Según el artículo 8 del decreto n.º 523/2009, corresponde a la ODOT identificar los fraccionamientos aprobados y no consolidados en la jurisdicción del departamento ubicados en la faja de defensa de costas que requieren, de conformidad con la previsión del artículo 50 de la LOTDS, la elaboración y aprobación de un plan especial que proceda al reordenamiento, reagrupamiento y reparcelación, previo a la autorización de edificaciones.

Así como es obligación de la ODOT incorporar la delimitación, también deberá recordar cuál es el régimen de estos terrenos hasta tanto se apruebe el plan especial: quedan suspendidas las autorizaciones de edificaciones y nuevos fraccionamientos o segregaciones de predios.

Con carácter ordinario, los terrenos incluidos en el ámbito delimitado tendrán la atribución de la categoría de suelo rural, disponiéndose la subcategoría de rural natural especialmente protegido para los primeros 150 metros de la ribera medidos hacia el interior, y contando con la subcategoría de productiva el resto de los terrenos.

15.8.2

Criterios a incorporar en la ODOT sobre los planes especiales de zonas costeras

Se recomienda incorporar en la ODOT los siguientes criterios:

- En el ordenamiento pormenorizado que deba establecer el plan especial se dispondrá que en esa faja los primeros 150 metros de la ribera se destinen a espacios libres, sin permitir edificación alguna, suprimiendo los fraccionamientos interiores existentes sin perjuicio de que la nueva parcela conformada en esta faja conserve la titularidad privada en régimen de copropiedad y vinculada al resto de parcelas resultantes del reagrupamiento. En todo caso, quedará asegurada la accesibilidad general al litoral, disponiéndose de una servidumbre de uso público.
- En el resto de los terrenos, una vez producido el reagrupamiento de las fincas, se desarrollarán exclusivamente usos recreativos con instalaciones desmontables y campamentos de turismo al aire libre, y en parcelas resultantes de gran tamaño.

Estos planes especiales, ordinariamente, tendrán naturaleza jurídica idéntica a los planes parciales, por tratarse de instrumentos especiales para un objeto específico.

Se deberá valorar la posibilidad de que la ODOT habilite una alteración de esta categoría de suelo rural. Así, durante el proceso de formulación del PLOT, el GD podría aceptar la propuesta presentada por la mayoría

de los propietarios del ámbito delimitado para su reagrupamiento bajo el régimen de la subcategoría de potencialmente transformable para posibilitar la adquisición de la categoría suburbana, siempre que en la solicitud asuman el compromiso cierto de proceder a la cesión gratuita a favor del dominio público departamental de la faja de defensa. Entre los propietarios que suscriban la solicitud deberán estar necesariamente los titulares de terrenos localizados en la faja.

15.9

El desarrollo normativo en la ODOT de las reservas dotacionales y de vivienda de interés social (VIS), en los IOT

CUADRO 36
CUESTIONES A DESARROLLAR
EN LA ODOT

CUESTIONES CENTRALES SOBRE DOTACIONES Y VIS A DESARROLLAR EN LA ODOT:

- A** ¿Qué cometido puede asumir la ODOT en relación con los estándares mínimos de calidad urbana?
- B** ¿Qué otras funciones puede asumir la ODOT en relación a la reglamentación general de las dotaciones?
- C** ¿Qué desarrollo puede establecer la ODOT sobre las reservas para viviendas de interés social?

15.9.1

Estándares de calidad urbana

A.

Caracterización básica de los estándares dotacionales en la ODOT

Concepto de reserva dotacional. El artículo 38 inciso primero de la LOTDS establece que los instrumentos de planificación en las áreas delimitadas de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana o suelo con el APT preverán las reservas de espacios libres y equipamiento, así como límites de densidad y edificabilidad.

Uno de los objetivos de la ODOT en materia de planificación territorial será desarrollar y complementar eficazmente las determinaciones de la LOTDS que persiguen que los instrumentos incorporen unos niveles mínimos de calidad urbana.

Las reservas dotacionales son las determinaciones legales que imponen a los IOT alcanzar unos umbrales mínimos en materia de disponibilidad de terrenos para la implantación de aquellos usos públicos que requiere la convivencia ciudadana, tales como los equipamientos comunitarios, los parques, jardines y espacios libres públicos y aparcamientos.

Las reservas dotacionales (espacios libres y equipamientos) estructuran las ciudades y mejoran la calidad de vida de sus ciudadanos. Los equipamientos colectivos forman parte del sistema básico de cohesión social, cumpliendo funciones fundamentales en el proceso de vertebración social, al considerarse un salario social indirecto y ser espacios de consumo colectivo.

CUADRO 37
RESERVAS DOTACIONALES

MÍNIMO LEGAL DE CALIDAD URBANA DOTACIONAL EN LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN (INCISOS SEGUNDO Y TERCERO DEL ARTÍCULO 38 DE LA LOTDS):

- A** Con carácter general, en las actuaciones residenciales, industriales, de servicios, turísticas, deportivas, de recreación u otras, las reservas para espacios libres, equipamientos, cartera de tierras y otros destinos de interés municipal, departamental o nacional, sin perjuicio del área destinada a circulaciones, no podrán ser inferiores al 10 % (diez por ciento) del sector a intervenir
- B** El GD, atendiendo a las características socioeconómicas de su ámbito jurisdiccional o la dotación de áreas para circulaciones públicas del proyecto, podrá disminuir el citado estándar hasta el 8 % (ocho por ciento)

Máximo legal de reservas dotacionales. Posteriormente se ha establecido un límite máximo a las cesiones de reservas dotacionales. Según el párrafo segundo del artículo 283 de la ley n.º 19.149, las áreas que se transfieran de pleno derecho no podrán ser inferiores al 10 % u 8 %, de acuerdo a lo previsto en el artículo 38 de la LOTDS, y “no podrán exceder el 20 % de la superficie de los inmuebles fraccionados, sin perjuicio de las áreas destinadas a circulación”.

Beneficios de la reserva. Los terrenos “deberán ser cedidos de pleno derecho a la Intendencia o a la entidad pública que esta determine, como condición inherente a la actividad de ejecución territorial” (inciso cuarto del artículo 38).

B. Capacidades de la ODOT para el desarrollo normativo de las reservas dotacionales

CUADRO 38
CUESTIONES ACERCA DE LAS
RESERVAS DOTACIONALES

CARACTERES DE LAS RESERVAS DOTACIONALES:

- 1º Finalidad de la reserva dotacional
- 2º El estándar mínimo legal y la habilitación del GD para concretarlo
- 3º Límites de la autonomía departamental para la fijación de la reserva dotacional
- 4º Ámbitos y actuaciones en los que es exigible la reserva dotacional
- 5º Elementos que integran la reserva dotacional
- 6º Alcance del deber de ceder los terrenos de la reserva dotacional
- 7º La implantación de la reserva dotacional en el ámbito que la genera

1º Finalidad de la reserva dotacional

La regulación del artículo 38 de la LOTDS materializa el principio rector del OT sobre la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos, que se incorpora en el artículo 5 literal i de la LOTDS.

Las reservas dotacionales (espacios libres y equipamientos) estructuran las ciudades y mejoran la calidad de vida de sus ciudadanos. Los equipamientos colectivos forman parte del sistema básico de cohesión social, cumpliendo funciones fundamentales en el proceso de vertebración social, que puede considerarse una retribución indirecta y ser espacios de consumo colectivo.

2º El estándar mínimo legal establecido en la ley nacional y la habilitación del GD para superarlo

La disposición del artículo 38 de la LOTDS se configura como una regulación legal sobre estándares mínimos dotacionales exigible en cada actuación de transformación territorial.

El estándar mínimo ordinario es de 10 % del área objeto de transformación territorial, aunque excepcionalmente podrá situarse en el 8 % (como puede ser en los casos de operaciones de renovación urbana o en la generación de nuevo suelo suburbano), pero siempre “atendiendo a las características socioeconómicas del ámbito [...] o la dotación de áreas para circulaciones públicas”.

Pero el mínimo legal puede ser elevado por disposición del GD en los IOT, atendiendo a las características de la actuación y las deficiencias dotacionales del área o entorno territorial en la que se integre esa intervención.

Por otra parte, sin perjuicio de que finalmente esa disposición en el territorio deba realizarse por el instrumento concreto que disponga su ordenamiento de detalle, nada impide que la ODOT pueda determinar el desarrollo legal del artículo 38 de la LOTDS en el departamento, estableciendo una reglamentación general sobre niveles de calidad urbana que deberá ser respetada por los instrumentos.

En síntesis, el mínimo legal nacional sobre estándar dotacional puede ser superado en una regulación departamental, como es la ODOT, sin perjuicio de que su definitiva concreción se realice en los IOT que establezcan el ordenamiento detallado del área o sector.

3º Límites de la autonomía departamental para la fijación de la reserva dotacional

La capacidad de la autonomía departamental para la determinación de su estándar de calidad urbana no es absoluta, se encuentra sometida a límites.

El inciso segundo del artículo 283 de la ley n.º 19.149 ha establecido un límite máximo para estas áreas, de modo que no podrán superar un máximo del 20 % de la superficie del ámbito, si bien hay que realizar la precisión de que en realidad esta nueva regulación no es un límite máximo que opere para el establecimiento de espacios dotacionales por el instrumento, sino un límite máximo de cesión gratuita de esas reservas. En síntesis, los IOT podrán destinar, dentro de un ámbito, superficies superiores al 20 % de su área a usos de espacios libres y equipamientos públicos, pero no podrán exigir una cesión gratuita superior a ese límite del 20 %. Y ese exceso (sobre el 20 %) deberá ser objeto de compensación por la Intendencia a los propietarios del ámbito, bien mediante la correspondiente indemnización o bien reconociendo aprovechamientos suplementarios por encima del coeficiente básico.

4º Ámbitos y actuaciones en los que es exigible la reserva dotacional

El inciso primero del artículo 38 de la LOTDS exige que los IOT deban prever reservas dotacionales en las áreas del suelo urbano, en suelo suburbano, y en suelos con el APT (dado que estos, una vez aprobado el PAI, adquieren la categoría de urbano o suburbano).

Este primer inciso del precepto tiene el alcance de un mandato genérico de previsión de reservas de terrenos con ese destino público por los instrumentos en los ámbitos de suelo urbano o suburbano (o los de rural que pasen a tener alguna de las citadas categorías), pero sin concretar un nivel mínimo de la mencionada reserva.

Es en el inciso segundo en el que se dispone ya una reserva mínima concreta y la exigibilidad de esta la vincula a las “actuaciones”, expresión utilizada por la LOTDS para referirse a las operaciones de transformación territorial.

Por ello, hay que entender que la reserva dotacional debe ser exigida en todos aquellos instrumentos que establezcan el ordenamiento detallado para el desarrollo de actuaciones de transformación territorial.

5º Elementos que integran la reserva dotacional

El artículo 38 de la LOTDS incorpora estándares de calidad urbana dirigidos al establecimiento de una red dotacional pública en cada ámbito de transformación territorial integrada por terrenos destinados a espacios libres y a equipamientos.

Estos elementos dotacionales son de presencia necesaria en toda actuación de nueva urbanización o de renovación de las áreas o sectores, al menos en su cuantía mínima.

La reserva de tierras, entendida en sentido estricto, pese a la redacción literal del artículo 38, no integra la red dotacional pública. La reserva de tierras, considerada en su acepción tradicional como patrimonio rotatorio vinculado a fines de OT, se nutre principalmente por la obligación establecida para las actuaciones de transformación territorial de cesión de parcelas edificables en las que materializar el porcentaje de edificabilidad en concepto de participación de valoraciones, a la que se refiere el artículo 46 de la propia ley.

La reserva dotacional del artículo 38 deberá dirigirse preferentemente a la obtención de espacios libres y de equipamientos en el interior del ámbito de la actuación. Y solo de forma subsidiaria, una vez satisfechas estas necesidades dotacionales, destinar parte del porcentaje de cesión a la cartera de tierras. Debe tenerse en cuenta que si se incorporan usos urbanos en un territorio, inevitablemente se requerirán espacios libres y equipamientos en proporción con la carga aplicada.

Aclaración. Los terrenos con destino a la vialidad pública no se contabilizan a los efectos del estándar mínimo del 10 % (o en su caso, 8 %) de la superficie de la actuación del artículo 38 de la LOTDS. Los terrenos con destino a la red viaria también deben ser objeto de cesión gratuita a la Intendencia para su adscripción al dominio público.

La ley no establece una reserva mínima para el sistema de vialidad, entendiéndose que esta disposición debe corresponder al propio IOT en atención a las características del ámbito y su inserción con la trama urbana colindante.

No obstante, la ODOT podrá establecer directamente secciones mínimas del sistema vial en función de la jerarquía o remitir esta decisión al PLOT respectivo. En todo caso, resulta conveniente que la ODOT disponga las reservas de plazas de aparcamiento en función de la edificabilidad y usos.

6º Alcance del deber de ceder los terrenos de la reserva dotacional

Los terrenos con destinos a usos públicos en el marco de actuaciones de transformación son cedidos de pleno derecho a la Intendencia (o entidad pública que esta determine) como condición inherente a la actividad de ejecución territorial (artículo 38 inciso cuarto de la LOTDS). Debe recordarse que es obligación de los propietarios de suelo urbano no consolidado, así como en el caso de suelo suburbano o rural con APT —una vez incluido en un PAI—, ceder a la Intendencia de forma gratuita los terrenos del ámbito que los IOT “*prevean con destino a uso y dominio público*” (artículo 42 literal a de la LOTDS).

Es una adquisición gratuita para la Intendencia, que queda eximida de indemnizar al particular (salvo que exceda el 20 %); y en sentido contrario, es una cesión obligatoria para el propietario. Pero para este, no es una donación, dado que recibe como compensación la posibilidad de transformar suelo conforme a las previsiones del instrumento, de modo que en realidad los terrenos con destino a uso público cuentan con un aprovechamiento teórico que no se puede materializar en ellos, sino que se traslada hacia los espacios edificables del mismo perímetro de actuación.

La cesión de los terrenos correspondientes a este deber opera automáticamente, conforme lo prevé el artículo 43 inciso segundo de la LOTDS: *“para las cesiones de solares o inmuebles de los fraccionamientos autorizados con posterioridad a esta ley, en la que se concreten [...] las áreas destinadas a los usos públicos, la traslación del dominio opera de pleno derecho por su figuración en los respectivos planos de proyecto de acuerdo con el Decreto-Ley N° 14.530 de 10 de julio de 1976”*. Tras la aprobación de la LOTDS, el instrumento que opera la traslación automática del dominio —*ope legis*— a favor de la Intendencia de las parcelas con destino de uso público, y en las que se concrete el derecho a la participación en las plusvalías, es el proyecto de parcelación aprobado por la Intendencia, el cual es impulsado por la iniciativa suscrita por los titulares.

Aunque el decreto-ley n.º 14.530 fue derogado por el artículo 283 de la ley n.º 19.149, este precepto establece una regulación similar al disponer que *“quedan transferidas de pleno derecho y sin indemnización alguna a favor de las Intendencias Departamentales desde el libramiento efectivo al uso público, las áreas que en los fraccionamientos de tierras a efectuarse por particulares, sean destinadas a espacios libres, áreas de circulación u otros destinos de interés general”*, de acuerdo a lo previsto en los respectivos instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

7º La exigencia de implantación de la reserva dotacional en el ámbito que la genera

Hay que indicar que (a diferencia del derecho a la participación en los mayores valores, del artículo 46) los terrenos con destinos a usos públicos en principio deben ubicarse en el seno de los sectores y áreas de transformación que los generan y que son quienes los precisan, pues ese nuevo espacio urbanizado es el que debe contar con esa calidad mínima de espacios libres y equipamientos públicos.

La LOTDS no prevé que la reserva pública dotacional sea objeto de sustitución mediante el abono de una compensación económica.

La presencia necesaria de esta reserva dotacional se establece por la ley en un mínimo general de un 10 % y de un 8 % de forma excepcional. Y con un máximo del 20 % de porcentaje de cesión de esta reserva.

C. Estándares sugeridos para su incorporación en la ODOT

Las necesidades dotacionales dependen de la intensidad o densidad edificatoria (que representa la densidad de población), así como la caracterización del ámbito a nivel de uso global. A modo de sugerencia, se proponen como una simple orientación para las definiciones necesarias las siguientes recomendaciones:

- En actuaciones residenciales, al menos el 12 % de la superficie del sector debería destinarse al conjunto de los sistemas de espacios libres y equipamientos.
- En actuaciones de transformación para usos mayoritariamente turísticos o de recreación, el nivel dotacional en el conjunto de sistemas de espacios libres y equipamientos debería alcanzar un mínimo del 15 % del sector.
- En actuaciones de transformación para usos mayoritariamente industriales, logísticos o de servicios terciarios, el nivel dotacional de espacios libres y equipamientos debería alcanzar un mínimo del 10 % de la superficie del sector.
- Las reservas dotacionales destinadas a espacios libres o equipamientos son independientes de los terrenos que deban ser destinados al sistema vial. No obstante, en aquellos casos en los que el PLOT haya previsto trazados pertenecientes al sistema general vial o de comunicaciones que deban transcurrir por el interior del sector, que incidan en al menos el 5 % de su superficie, el PAI podrá disminuir los niveles dotacionales del sistema de espacios libres y de equipamientos expresados en función del alcance de esta incidencia y sin bajar el mínimo legal.
- El PAI que tenga por objeto áreas con el APT identificadas en el suelo suburbano perteneciente a enclaves contiguos a centros poblados, con la finalidad de habilitar su integración al suelo urbano, podrá disponer de un conjunto de reservas para dotaciones públicas de entre un 10 % y un 12 %, en atención al grado de preexistencias de edificaciones.
- El PAI que tenga por objeto una actuación de nueva urbanización en sectores de suelo urbano no consolidado se sujetará a las mismas reglas anteriores. Igualmente se aplicarán estas reglas en el plan parcial que tenga por objeto sectores del suelo urbano no consolidado que no cuenten con el APT.
- El PAI o el plan parcial que tenga por objeto una actuación de renovación urbana integral en el suelo urbano no consolidado podrá fijar el nivel dotacional de espacios libres y equipamientos en un mínimo del 8 % de la superficie del área, excepto cuando el PLOT exigiera un nivel superior.
- Las reservas de suelo con destino a usos públicos de espacios libres y equipamientos que debe establecer el PAI que tenga por objeto la creación de un enclave perteneciente a la categoría de suelo suburbano serán de un mínimo del 8 % de la superficie del sector delimitado.
- La ODOT podrá establecer cesiones mínimas del sistema vial en función de su jerarquización, o bien remitir esta decisión al PLOT. En todo caso, resulta conveniente que la ODOT disponga las reservas de plazas de aparcamiento en función de la edificabilidad y usos.

15.9.2

Reglamentación general de las dotaciones

Al margen del desarrollo específico de la regulación de las reservas mínimas del artículo 38 de la LOTDS, se aconseja que la ODOT proceda a una sistematización y definición del concepto de dotaciones desde un punto de vista general o global, abordando su clasificación en función de sus clases, alcance o la relevancia de estas. Sin una adecuada sistemati-

zación de las dotaciones no será posible establecer un régimen jurídico claro y preciso de ellas.

Puede considerarse que las dotaciones, desde un punto de vista general, son los espacios públicos y usos de interés general necesarios para convertir en ciudad el espacio urbanizado en que se localizan los asentamientos o centros poblados.

A. Tipificación de las dotaciones

GRÁFICO 39
TIPIFICACIÓN DE LAS DOTACIONES
URBANÍSTICAS

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS (ATENDIENDO AL USO AL QUE SE DESTINEN):

- i** Los espacios libres (parques, jardines)
- ii** Los equipamientos
- iii** Las redes de vías públicas
- iv** Las infraestructuras de servicios urbanos y sus redes

Se realiza una propuesta de clasificación o tipificación funcional de los sistemas dotacionales de la planificación territorial y urbanística:

- i** El sistema de espacios libres. Este sistema comprende los parques, jardines y áreas libres destinadas al esparcimiento, reposo, recreo y salubridad de la población, a proteger y acondicionar el sistema viario y, en general, a mejorar las condiciones ambientales, paisajísticas y estéticas de la ciudad.
- ii** El sistema de equipamientos. Se integra por el conjunto de instalaciones que permiten el desarrollo de actividades que hacen posible para los ciudadanos su formación, educación, enriquecimiento cultural, su salud y bienestar social, actividades deportivas, cívicas y de participación, y aquellos servicios públicos inherentes a la ciudad, de carácter administrativo, así como para asegurar el abastecimiento y prestaciones complementarias.
- iii** El sistema de movilidad. Constituido por los espacios e infraestructuras destinados a la conexión urbana y comunicación interurbana, sobre los que se desarrollan los movimientos de las personas y los vehículos de transporte individual y colectivo, y de mercancías, así como los que permiten la permanencia de estos estacionados, o aquellos en que se producen operaciones de rotura de carga y otras labores auxiliares. Se diferencian varios tipos de sistemas:
 - Vial: tiene la función de asegurar un nivel adecuado de movilidad terrestre. Comprende las infraestructuras de transporte terrestre para cualquier modalidad de tránsito, como son las carreteras, los caminos, las calles.
 - Aeroportuario: identifica el suelo reservado para la navegación aérea: aeropuertos comerciales, aeródromos, helipuertos, terminales, centros de control, etcétera.
 - Ferroviario: identifica el suelo reservado a la red ferroviaria y las estaciones. También forman parte de este sistema las zonas de servicio directamente relacionadas con el transporte de viajeros.
 - Fluvial: aquel que identifica el suelo reservado al transporte fluvial así como los puertos y actividades directamente relacionadas.

- Intercambiador multimodal: espacio destinado para facilitar el cambio coordinado de modo de transporte (terminales, estaciones, etcétera).

iv Las infraestructuras urbanas y sus redes de servicios. Se corresponde con los espacios sobre o bajo los que se desarrollan las actividades destinadas a asegurar la funcionalidad urbana, tales como el abastecimiento, saneamiento y tratamiento de aguas, el suministro de energía eléctrica y gas, alumbrado público, telecomunicaciones, la recogida y tratamiento de los residuos sólidos, y otras análogas.

B. Jerarquía de las dotaciones en atención a su rol territorial

Desde el punto de vista de la labor de planificación, las dotaciones comunitarias son elementos esenciales para el establecimiento del ordenamiento, y no todas las dotaciones, aun perteneciendo a la misma categoría de usos, ocupan idéntica posición en la estructura general del ordenamiento de un ámbito geográfico.

Propuesta de clasificación de las dotaciones en atención a su papel territorial. Por su función o nivel en la estructura general del ordenamiento y, al tiempo, en atención al ámbito territorial al que prestan servicios, las dotaciones se dividen en:

- 1º** Sistemas o redes generales. Son la red básica o principal de reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional y uso público del territorio y que se constituyen en uno de los elementos definitorios de la ordenación estructural.
- 2º** Sistemas o redes locales. Son las dotaciones cuya función es prestar servicio predominante (pero no exclusivo) a los residentes o usuarios de un sector, área o zona homogénea.

C. Titularidad de las dotaciones

Titularidad y naturaleza jurídica de los terrenos objeto de la reserva. La titularidad de las dotaciones corresponde por regla general a las administraciones públicas, y se trata, por ello, de terrenos que son bienes públicos o están llamados a integrarse como tales. Ahora bien, ello no impide reconocer que existen bienes públicos que son susceptibles de utilización privada, mediante concesión administrativa (no solo su gestión es privada, sino incluso su uso puede ser privatizado).

Debe considerarse que son o tendrán un destino reservado de titularidad pública las dotaciones correspondientes a los sistemas de espacios libres, a los sistemas de equipamientos y al sistema viario.

Delimitación negativa del concepto de reserva dotacional. En la ciudad existen equipamientos de titularidad (y gestión) privada. Es el caso de las clínicas privadas, gimnasios, clubes deportivos, etcétera. Pero este tipo de equipamientos de interés social de titularidad privada no pertenecen formalmente a la red o sistema dotacional de los instrumentos.

En materia de infraestructuras y redes de servicios básicos se pueden presentar algunas excepciones a la regla general de su titularidad pública, y ello porque la legislación sectorial puede consagrar la existencia de infraestructuras de interés general que sean de titularidad privada (sean de empresas públicas en régimen privado, o bien con capital mixto o exclusivamente privados).

D. Protección jurídica fortalecida de las dotaciones

Corresponde a la ODOT proveer de una adecuada protección jurídica al nivel dotacional alcanzado en los instrumentos. Del artículo 29 inciso segundo de la LOTDS (relativo a las modificaciones o revisiones de los instrumentos) se deduce:

- 1º** Que el nivel dotacional alcanzado por un instrumento está jurídicamente protegido en supuestos de alteración de los contenidos de un instrumento vigente. Así, si se pretende desafectar un terreno de un destino público, deberá compensarse su pérdida con otro, para mantener la proporcionalidad (el estándar alcanzado).
- 2º** Que el nivel dotacional en última instancia está relacionado con la intensidad edificatoria; de modo que cualquier propuesta de alteración de un IOT que incremente la edificabilidad en un ámbito debe aportar complementariamente un incremento del nivel dotacional a fin de mantener la proporcionalidad y calidad de los equipamientos.

15.9.3**Reservas para vivienda de interés social****A. Contenidos de la ODOT sobre la VIS**

La actividad de OT se configura como un medio necesario para que los poderes públicos puedan asegurar derechos y objetivos de interés general establecidos en la Constitución. En especial, el derecho a la vivienda reconocido en su artículo 45, del que se deriva un mandato para que los poderes públicos adopten medidas para asegurar la disponibilidad de suelo urbanizado apto (localizado en situación adecuada) para la implantación de dichas viviendas, las cuales sean decorosas y a unos precios asequibles.

Difícilmente este objetivo constitucional puede alcanzarse si no es ejercitando la potestad pública de OT. Por ello, la LOTDS adopta en su artículo 52 el principio de la coordinación de las estrategias habitacionales y de suelo, manifestando que el OT constituirá el instrumento fundamental en la articulación de las políticas públicas habitacionales, de vivienda y de suelo. A tal fin, se prevé que los IOT deben impulsar las políticas habitacionales y de suelo delimitando áreas de territorio de clase urbana y potencialmente transformable, en su caso, destinadas a las carteras públicas de tierras y calificando suelo destinado a viviendas de interés social en coordinación con el Plan Quinquenal de Vivienda.

De igual modo, la LOTDS favorece el derecho a la vivienda al obligar a que los instrumentos de planificación departamental reserven una parte del suelo en los ámbitos de nueva urbanización o de renovación urbana para su destino a vivienda de interés social (artículo 53).

Y al tiempo, se posibilita que los GGDD puedan ir contando con una cartera de tierras destinada a facilitar el acceso habitacional a la población más desfavorecida, al establecer la ley que el retorno de valoraciones que perciban los departamentos se destine principalmente a esta finalidad (artículo 46).

B. Regulación de las reservas de VIS

Corresponde a la ODOT establecer el desarrollo normativo del artículo 53 de la LOTDS.

GRÁFICO 40
REGULACIÓN DE LAS
RESERVAS DE VIS EN LA ODOT

CARACTERES DE LA REGULACIÓN DE LAS RESERVAS PARA VIS EN LA ODOT:

- 1º La reserva para VIS en relación con las categorías de suelo y tipologías de actuaciones
- 2º Capacidad de la autonomía departamental para fijar reservas de VIS
- 3º Alcance de la vinculación de la reserva para VIS
- 4º La disposición de la reserva de VIS en el ámbito y posibilidades de su desplazamiento
- 5º Naturaleza jurídica de las parcelas en que se concreta la reserva de VIS

1º La reserva para VIS en relación con las categorías de suelo y tipologías de actuaciones

El artículo 53 de la LOTDS (en redacción dada por el artículo 488 de la ley n.º 19.355) en su primer inciso establece que “*en los sectores de suelo urbano o con el atributo de potencialmente transformable en que se desarrollen actuaciones de urbanización residencial, los IOT preverán viviendas de interés social de cualquiera de las categorías previstas en la Ley No 13.728*”.

Se trata de un mandato (“preverán”) de la ley nacional dirigido a los IOT de sectores de suelo urbano o con el atributo de potencialmente transformable en que se desarrollen actuaciones de urbanización residencial para proyectar viviendas de interés social de cualquiera de las categorías recogidas en la ley n.º 13.728.

Reflexión sobre el alcance del artículo 53 de la LOTDS. La apelación a que el ámbito sea un sector y la referencia al tiempo en que se desarrollen actuaciones de urbanización hace pensar que, en todo caso, esta es una exigencia propia de los PAI, que son los que tienen por objeto la delimitación de un sector de actuación para su transformación mediante la ejecución de una nueva urbanización. Por tanto, los ámbitos con APT con previsión de usos residenciales deben establecer la reserva de VIS. Igualmente los sectores de suelo urbano de nueva urbanización que precisen formular un PAI están sometidos a esta reserva.

Ahora bien, si en la interpretación de este primer inciso tenemos presente el inciso final del mismo artículo 53 de la LOTDS, se llega igualmente a la conclusión de que también esta previsión debe ser establecida por los PPOT en ámbitos del suelo urbano que tengan por objeto actuaciones residenciales de renovación urbana, porque estas también son actuaciones de urbanización (aunque no precisen PAI), siempre que en ellas se desarrolle un mayor número de viviendas que las existentes.

Hay que diferenciar la reserva de VIS, a fin de determinar la planificación territorial (artículo 53 de la LOTDS), de las posibilidades de que en una parcela calificada con uso residencial pueda desarrollarse una promoción capaz de merecer una declaratoria de vivienda promovida, a los efectos de los beneficios fiscales.

2º Capacidad de la autonomía departamental para fijar reservas de VIS. Límites mínimos y máximos

Los GGDD deberán fijar la reserva de VIS dentro de los límites establecidos en la ley nacional. Según el artículo 53 de la LOTDS, esta reserva se situará entre un mínimo de un 10 % y un máximo de un 30 % de las viviendas totales que se autoricen en el ámbito de la actuación.

Recomendaciones. Aunque la previsión de la reserva deba realizarse por los instrumentos que establezcan el ordenamiento pormenorizado de las actuaciones de urbanización de carácter residencial, es oportuno que el GD cuente con una reglamentación general que establezca los criterios que deberán respetar los instrumentos en esa labor de concreción.

Se aconseja que esta determinación del porcentaje de viviendas vinculadas al régimen VIS sea fijada previo estudio de necesidades de viviendas totales y VIS a nivel departamental o, al menos, a nivel de centro poblado.

Límite. En cualquier caso, el GD deberá respetar como límite máximo de la reserva el porcentaje del 30 % del total de nuevas viviendas en el ámbito de la actuación de urbanización residencial.

Aclaración. Ahora bien, ese límite máximo no impide que puedan autorizarse instrumentos de planificación territorial que establezcan un número superior de VIS al 30 % de las viviendas totales. En estos casos, el exceso sobre el 30 % no tendrá el carácter de reserva. Por ello, únicamente podrá plantearse como reserva en casos supuestos en que el GD proceda a delimitar un perímetro de actuación para aplicar la expropiación con destino mayoritario (o exclusivo) a VIS (artículo 62 de la LOTDS).

3º Alcance de la vinculación de la reserva de VIS

En las parcelas de la reserva de VIS no podrán desarrollarse promociones de viviendas libres, sino que deben destinarse a alguna de las categorías previstas en la ley n.º 13.728 que integran la definición de VIS.

La ODOT debe clarificar que la reserva de VIS se concreta en una calificación o uso urbanístico específico y diferenciado de la calificación de vivienda libre, siendo la calificación urbanística de VIS una subespecie del uso residencial. Y ello porque las edificaciones residenciales en los predios con la calificación urbanística de reserva de VIS deberán cumplir las condiciones establecidas en la ley n.º 13.728 (y sus modificativas) para merecer tal consideración.

Según el artículo 53 de la LOTDS, la reserva de VIS exige que esas viviendas se destinen a “cualquiera de las categorías previstas en la Ley n.º 13.728”.

La ley n.º 13.728 (del Plan Nacional de Vivienda) establece que la VIS es cualquier vivienda definida como económica o media, así como la designada como núcleo básico evolutivo. Por tanto, en las parcelas correspondientes a la reserva de VIS, podrán desarrollarse cualquiera de estas tres categorías: vivienda de núcleo básico evolutivo, vivienda económica o vivienda media.

La vivienda media, en la definición actualmente vigente, es aquella que, superando uno o más de los límites establecidos para la vivienda económica, cumpla las siguientes condiciones:

- a** Que su área habitable sea menor de 50 metros cuadrados en el caso de necesitar un dormitorio, más 19 metros cuadrados por cada dormitorio necesario adicional.
- b** Que su valor de construcción no supere los límites máximos establecidos por la reglamentación, que no excederán en más del 100 % los establecidos para la vivienda económica.

Cualquiera de las categorías indicadas es suficiente para cumplir con el destino previsto en la LOTDS para la reserva de VIS. Por ello, no puede restringirse la reserva de VIS a actuaciones de VIS de promoción pública o de programas públicos.

Recordatorio. La vivienda VIS puede ser desarrollada por la iniciativa privada conforme a la regulación de la ley n.º 18.795, que en su artículo 1 declara de interés nacional la mejora de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social, definida esta última de acuerdo con la ley n.º 13.728.

Ahora bien, todas las viviendas que deben edificarse en las parcelas correspondientes a la reserva de VIS deben cumplir con las condiciones para merecer la declaratoria de VIS, ajustándose obligatoriamente al régimen establecido en la ley n.º 13.728, y sin que pueda destinarse alguna de las mencionadas viviendas de esa reserva a viviendas suntuosas.

No parece que el GD esté facultado para establecer como obligatorio que la reserva de VIS del instrumento se destine solo a una de las categorías establecidas en la ley n.º 13.728 como definitivas de VIS. Pero sí puede incentivar que de forma voluntaria los instrumentos adopten las categorías más sociales si ello resulta compensado o equilibrado con otras disposiciones de mayores aprovechamientos.

Aclaración. Resulta obvio que nada impide que en una parcela residencial que no forme parte de la reserva de VIS del instrumento pueda desarrollarse una promoción de VIS, si el propietario así lo estima oportuno.

4º La disposición de la reserva de VIS en el ámbito y posibilidades de su desplazamiento

Con carácter general, los instrumentos especiales deberán disponer la distribución de la reserva de VIS que resulte de la aplicación de los criterios de la ODOT sobre porcentaje de aquella en desarrollo de la ley nacional. De este modo quedará identificada en los planos de ordenamiento pormenorizado la localización precisa de las parcelas que se encuentren afectadas a su destino de VIS.

Reflexión para el debate. Por regla general, la implementación de la reserva de VIS exigirá contar con unas densidades eficientes en el ámbito de la actuación.

Las condiciones establecidas en la ley n.º 13.728 (y sus modificativas) para merecer la promoción de la declaratoria de VIS exige que las viviendas no puedan contar con una superficie construida muy alta. Es decir que se trata de unidades residenciales pequeñas.

Por ello, en aquellos casos en los que las actuaciones residenciales disponen de densidades bajas, se plantea la cuestión de la posibilidad de trasladar esta reserva a otros ámbitos más adecuados.

La ley no dispone de forma expresa una localización necesaria de la reserva de VIS al propio ámbito de la actuación, aunque, como se ha adelantado, esta debe entenderse que es la opción ordinaria y prioritaria. De forma expresa, lo único que no admite la LOTDS es la exención, salvo en supuestos en que no acontezca el incremento de viviendas existentes.

En efecto, en la redacción del artículo 53 no se exige que la reserva de VIS deba emplazarse necesariamente en el interior del sector. Aunque la lógica de la redacción lleve a concluir que lo ordinario será que esta deba localizarse en el interior del ámbito que la genere, porque es una obligación (así se califica en el inciso final del precepto) dispuesta por la ley a los instrumentos que establecen el ordenamiento pormenorizado de las actuaciones de urbanización residencial.

Pero en el desarrollo normativo de este precepto que realice la ODOT puede admitirse que en casos excepcionales y plenamente justificados pueda desplazarse esa reserva a otro ámbito que cuente con mayores condiciones objetivas para servir de soporte a una promoción de VIS, pero siempre que quede asegurada la efectividad de su traslado y que se trate de ámbitos de suelo urbano o con el APT. Ello exigirá la simultaneidad de la formulación y aprobación de los instrumentos de ambos ámbitos.

La reserva de VIS se instrumenta mediante una vinculación de uso (residencial sometido a alguna de las categorías de VIS) a determinadas parcelas. Por ello, no puede transferirse libremente esta reserva a otro ámbito para que otros propietarios tengan que soportar la reserva propia además de la transferida. Para que ello ocurra, debe contarse con la aceptación de los titulares de las parcelas de los ámbitos a que se transfieren. Evidentemente esa posibilidad se dará cuando exista uniformidad en la titularidad de los dos ámbitos, o bien cuando los terrenos a que se transfiere la reserva sean de la Intendencia y esta acepte mediante una adecuada contraprestación. En todo caso, debe exigirse además la simultaneidad de la tramitación de los IOT de ambos ámbitos.

Únicamente podrá autorizarse una exención absoluta de la reserva de VIS, conforme la previsión del artículo 53 de la LOTDS, en las actuaciones en que no se incremente el número de viviendas existentes.

De igual modo, hay que interpretar que el porcentaje de viviendas de la reserva se aplica sobre el producto neto de nuevas viviendas resultantes, por tanto, descontando las existentes aunque estas deban ser objeto de demolición en ejecución de la propuesta de ordenamiento.

5º Naturaleza jurídica de las parcelas en que se concreta la reserva de VIS

Las parcelas calificadas de VIS por el IOT de la actuación residencial para satisfacer la obligación de previsión de la reserva del artículo 53 no tendrán la consideración de uso público ni serán adscritas al dominio público.

C.**Propuesta sugerida de reservas dotacionales mínimas**

A modo de sugerencia, se aconseja que el PAI que tenga por objeto la delimitación de un sector en ámbito con categoría de suelo rural o suburbano con APT debe establecer las reservas mínimas de suelo en su interior para su destino de VIS de cualquiera de las categorías previstas en la ley n.º 13.728 del 17 de diciembre de 1968 y sus modificaciones, que correspondan conforme a la relación siguiente en función de las densidades:

- El 10 % del número total de viviendas posibilitadas por el PAI para sectores con usos residenciales de densidades habitacionales inferiores a 25 viviendas por hectárea.
- El 15 % del número total de viviendas posibilitadas por el PAI para sectores con usos residenciales de densidades comprendidas entre 25 y 49 viviendas por hectárea.
- El 18 % del número total de viviendas en sectores con densidades comprendidas entre 50 y 74 viviendas por hectárea.
- El 20 % del número total de viviendas en sectores con densidades superiores a 75 viviendas por hectárea.

En el caso de PAI que tengan por objeto un área con el APT en suelo suburbano perteneciente a enclaves contiguos a centros poblados, la aplicación del porcentaje de reserva se realizará exclusivamente sobre el número total de nuevas viviendas posibilitadas, descontando las existentes.

Igual criterio se aplicará en los instrumentos especiales que tengan por objeto una actuación en un sector o área de suelo urbano no consolidado.

D.**Exención excepcional**

Se aconseja que la aplicación de la exención de VIS se tenga presente para la determinación del porcentaje a aplicar al aprovechamiento básico o unitario en concepto de participación de plusvalías.

La ODOT debe fomentar la incorporación de una reserva de VIS por encima del mínimo establecido en la propia ODOT; para ello podrá prever que, a mayor porcentaje de VIS, menor será la participación en la valoración (retorno de plusvalías) derivada de la autorización de la actuación de transformación.

ASUNTO

16

Bloque normativo sobre el régimen jurídico y la categorización de suelo

El tercer bloque normativo de la ODOT lo debe constituir el desarrollo departamental del régimen de las categorías de suelo.

16.1

Estatuto general de derechos y deberes de la propiedad de suelo

Es recomendable iniciar este bloque en la ODOT con un capítulo sobre el estatuto general de los derechos y deberes de la propiedad del suelo.

De acuerdo al segundo inciso del artículo 35 de la LOTDS: “*Las limitaciones al derecho de propiedad incluidas en las determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial se consideran comprendidas en el concepto de interés general declarado en la presente ley y, por remisión a esta, a la concreción de los mismos que resulte de los instrumentos de ordenamiento territorial*”, entre ellos la ODOT y los instrumentos de planificación previstos en esta.

La adecuación de las facultades del derecho de propiedad a las modalidades de uso y localización de actividades previstas en los IOT no origina por sí sola derecho a indemnización alguna. La indemnización procederá únicamente en los casos de expropiación, o de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, con daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente. No son indemnizables las afectaciones basadas en meras expectativas originadas en la ausencia de planes o en la posibilidad de su formulación.

Es condición para el ejercicio de los derechos de aprovechamientos urbanísticos atribuidos en los IOT a los terrenos el cumplimiento de los deberes vinculados al OT (establecidos por la LOTDS y concretados en la ODOT), en función de las categorías y subcategorías atribuidas a los terrenos.

CUADRO 41
DEBERES TERRITORIALES

DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 37 DE LA LOTDS, LOS DEBERES TERRITORIALES PARA LOS PROPIETARIOS DE INMUEBLES SON:

- a** Deber de usar, sin que puedan destinar los inmuebles a usos contrarios a los previstos en los instrumentos
- b** Deber de conservar, manteniéndolos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público
- c** Deber de proteger el medioambiente y la diversidad
- d** Deber de proteger el patrimonio cultural
- e** Deber de cuidar los inmuebles, a través de su vigilancia y protección frente a intrusiones de terceros

Serán exigibles además los deberes territoriales particulares vinculados a la ejecución de perímetros de actuación según las categorías de suelo.

16.2

La regulación general de las categorías de suelo en la ODOT

GRÁFICO 42
REGULACIÓN GENERAL
DEL SUELO EN LA ODOT**CONDICIONES DE LA
REGULACIÓN GENERAL
DE LAS CATEGORÍAS
DE SUELO EN LA ODOT:**

- 1 La regulación de la función pública de categorización territorial de los terrenos
- 2 El alcance de la regulación de la ODOT sobre el desarrollo normativo de las subcategorías

16.2.1

La regulación de la función pública de categorización territorial de los terrenos

El desarrollo normativo departamental de la LOTDS debe incorporar la regulación de la categorización de suelo en la medida que se trata de una materia directamente vinculada al planeamiento, a la ejecución y es esencial para la determinación del régimen jurídico del suelo. Sin abordar la regulación de las categorías de suelo y subcategorías, la ODOT estaría eludiendo una buena parte de sus cometidos esenciales.

Por ello, la ODOT debe clarificar cuál es el alcance y límites de la labor de categorización de los suelos; debe responder a las preguntas de cuáles son los instrumentos facultados para la categorización y subcategorización, y determinar cómo operan los cambios de categorías.

GRÁFICO 43
ALCANCE Y LÍMITES
DE LA CATEGORIZACIÓN**CUESTIONES PLANTEADAS
ACERCA DEL ALCANCE Y LÍMITES
EN LA CATEGORIZACIÓN QUE
DEBE ABORDAR LA ODOT:**

- 1º ¿Cuáles son los instrumentos legitimados para la categorización?
- 2º ¿Cómo se configura la categorización y cuál es la potestad del GD?
- 3º ¿Cómo incide el GD en la realidad territorial de las categorías de suelo?
- 4º ¿Cuáles son los efectos de la atribución de la categoría?
- 5º ¿Está predeterminada la primera categorización realizada en los PLOT?
- 6º ¿Puede categorizarse con carácter cautelar?
- 7º ¿La categorización realizada en los PLOT puede ser alterada?
- 8º ¿Cómo deben contemplarse los procesos iniciados y no finalizados?
- 9º ¿Puede categorizar la ODOT?
- 10º ¿Cuáles son los criterios de homologación de categorías?

1ª

¿Cuáles son los instrumentos legitimados para la categorización conforme a la LOTDS?

No está predeterminado por la ley —de manera precisa— a qué instrumento le corresponde la labor de categorización de los suelos.¹⁴

14. En este epígrafe se siguen las reflexiones de Sebastián Olmedo (2013). "La gestión territorial y su relación con el régimen jurídico de las categorías de suelo en la Ley 18.308".

No obstante, desde una interpretación sistemática y finalista de la regulación establecida en la LOTDS, puede realizarse la siguiente secuencia de consideraciones:

- La categorización de los suelos es una actividad de planificación y, por ello, se realiza a través de IOT (artículos 8 y 30 de la LOTDS).
- La función de categorización es una competencia de los gobiernos departamentales (artículos 14 y 30 de la LOTDS). En consecuencia, corresponde esta función a los IOT de la escala departamental. No están legitimados para poder categorizar los suelos las directrices nacionales, ni las estrategias regionales y, menos aún, los programas nacionales.
- La categorización puede ser asumida por diversos instrumentos departamentales de OT, pero no todos están facultados para ello.
- Teniendo presente la finalidad de cada IOT, solo puede realizarse esta labor de categorización por aquellos instrumentos que cuenten con una función general de ordenación en el departamento o en un determinado ámbito geográfico local.
- Por tanto, no pueden asumir esta función los instrumentos de complemento o derivados (los especiales) que siempre parten de una categorización previa para el desempeño de su función de desarrollo de la ordenación.

En conclusión, pueden asumir la función de categorización de los suelos cualquiera de los instrumentos generales de ordenamiento territorial departamentales: las DDOT y los PLOT. También pueden categorizar los planes interdepartamentales, en la medida que tienen naturaleza de PLOT (artículo 18 de la LOTDS).

Como se ha expuesto en el bloque normativo anterior, las DDOT tienen la naturaleza propia de IOT departamental; es decir, constituyen una planificación territorial de escala cuasirregional —y por ello— sin incorporar los clásicos componentes de los instrumentos de planificación urbanística general de las ciudades, que se reservan para un instrumento de escala inferior: los PLOT.

No obstante, la LOTDS arbitra la posibilidad (en el artículo 17) de que las DDOT asuman de manera potestativa (además de sus contenidos propios) los contenidos de los PLOT para algunos núcleos de su jurisdicción, incorporando aquellas determinaciones más precisas identificativas de los PLOT y haciendo, por tanto, innecesaria la redacción de estos para dichos núcleos, si efectivamente las directrices cubren por entero el nivel de determinaciones que corresponde a los PLOT.

En definitiva, no existe dificultad alguna para admitir la interpretación de que las DDOT pueden asumir una parte de los contenidos de los PLOT. Sin embargo, se hace oportuno apuntar tres recomendaciones:

- a** Resulta aconsejable, en beneficio de la seguridad jurídica, que la capacidad de categorizar de las DDOT sea reconocida de manera expresa en la ODOT.
- b** En estos casos en que las DDOT asumen los contenidos propios de los PLOT, es recomendable que en su procedimiento de aprobación se implemente el trámite de la audiencia pública, pues es obligatorio (artículo 25 de la LOTDS y artículo 1 de decreto n.º 523/2009) para los PLOT, y solo facultativo para las DDOT.

- c** Si las directrices establecen una categorización definitiva, porque facultativamente asumen esta función, entonces estarán obligadas a incorporar igualmente el resto de las funciones de ordenamiento que le corresponden al PLOT para los ámbitos categorizados.

Criterio preferente: El instrumento idóneo (y por ello, preferente) de entre los previstos en la LOTDS, para acometer la labor de categorización de los suelos, es el PLOT.

El PLOT es el instrumento que, por escala y función (al establecer la ordenación territorial de un ámbito geográfico local, esto es, de un ámbito territorial homogéneo o de un municipio), es el más adecuado para el establecimiento de esta principal determinación de la ordenación estructural (la delimitación física de las diversas zonas territoriales que componen la localidad con adscripción de cada una de ellas a una categoría de suelo concreta), así como de aquellas otras decisiones complementarias principales, que permiten en su conjunto conformar una ordenación más efectiva del territorio local.

En efecto, el PLOT es el instrumento más idóneo para adoptar las decisiones complementarias a la categorización y necesarias de la planificación, que permiten ofrecer un marco de referencia urbano-territorial más preciso que las determinaciones que se incluyen en las DDOT (de naturaleza más programática).

2^a

¿Cómo se configura la labor de categorización y cuál es el alcance de la potestad del GD?

La categorización de los suelos es una función pública integrante de la potestad de planificación territorial de competencia exclusiva del GD y se ejercita a través de los instrumentos generales de OT.

- a** Se trata de una potestad reglada

La potestad de categorización de los terrenos es esencialmente reglada y de ejercicio no discrecional por parte del GD.

El PLOT (o instrumento general equivalente: DDOT cuando asuma las competencias de PLOT, o PIOT), a la hora de atribuir las categorías de suelo, debe limitarse a constatar las situaciones existentes (la realidad) que concurren en cada una de las zonas del territorio objeto de ordenación en el momento de formulación y tramitación y encuadrarlas en cada uno de los supuestos de hecho definidos en la ley para cada categoría. De modo que la categorización es una actividad planificadora de carácter fundamentalmente reglado, sin capacidad para una intervención discrecional por el GD, más allá de la pura labor de análisis y apreciación de esa realidad para su categorización.

En el esquema ordinario de la ley, las categorías de suelo originarias son lo que la realidad muestra. Es la identificación de la situación básica de los suelos en el momento de aprobar el PLOT. No es una asignación de categoría teniendo presentes las características y los destinos que tendrán los terrenos en el futuro, sino en el momento de aprobarse el IOT que establezca la categorización.

Únicamente se presenta un matiz de carácter coyuntural: la consideración del elemento temporal de la realidad en aquellas actuaciones que estén en proceso de ejecución por contar con una habilitación jurídica previa, y para las que podrá disponerse de un régimen transitorio, como luego se explicará, por presentarse como una realidad dinámica o en proceso de cambio.

En efecto, en la categorización territorial de los suelos el elemento determinante es la verificación de cuáles son características y destinos efectivos al momento en que se aprueba el IOT que tiene la función de categorizar.

Cuando la ley regula la categoría de suelo urbano (artículo 32 de la LOTDS) lo hace de forma imperativa, estableciendo que “comprenderá” las áreas de los centros poblados que presentan una realidad edificatoria consolidada o urbanizada (total o parcialmente). Por tanto, se trata de constatar si existe esta realidad concreta o no existe. Si existe, se le debe atribuir la categoría de suelo urbano.

Alguna duda puede presentar, sin embargo, la forma en que se regula el suelo de categoría suburbana; pues, si bien parte del mandato imperativo de que comprenderá las áreas “constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que estas predominen, dispersos o continuos a los centros poblados”, finaliza indicando que ello será “según lo establezcan los IOT” (artículo 33 de la LOTDS). Pero este inciso final del artículo 33 de la LOTDS no puede ser interpretado en el sentido de que los IOT estén capacitados para poder crear *ex novo* y directamente un enclave suburbano al margen del proceso ordinario de transformación de categorías de suelo.

b Excepciones para categorizar como suburbano o urbano lo que la realidad acredita que es suelo rural

La capacidad de categorizar directamente como suburbano (y, en su caso, como urbano) lo que la realidad de los hechos acredita que es rural se presenta únicamente en dos supuestos concretos, expresamente habilitados por la ley nacional por reformas puntuales de la LOTDS, y como tales excepciones deberán ser interpretados con carácter restrictivo:

b.1 La primera excepción la constituye el supuesto del artículo 225 de la ley n.º 18.834 de 2011, que facultó a los GGDD a “categorizar como urbanos o suburbanos a aquellos inmuebles rurales que con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 18.308 de 18 de junio, hayan sido adquiridos, prometidos en compra o reservados en compra por MEVIR [...] o designados para expropiar por el Poder Ejecutivo o por los Gobiernos Departamentales con destino a programas de MEVIR”.

Esta es una norma transitoria que permite viabilizar actuaciones públicas de provisión de viviendas en favor de la población rural en terrenos ya comprometidos para formar parte de programas de MEVIR antes de la vigencia de la LOTDS. Solo en estos casos, de bienes adquiridos o reservados para comprar o designados para expropiar con destino a programas de MEVIR antes de la vigencia de la LOTDS, podrán ser reconocidos directamente por el GD con la categoría de urbano o suburbano pese a que en el momento de formularse el PLOT cuenten con una naturaleza rural. El carácter transitorio de este artículo 225 de la ley n.º 18.834 se confirma porque un año después (en 2012) el artículo 606 la ley n.º 18.719 dispuso que “a partir del 1º de enero de 2012 la realización de los proyectos o programas a cargo del Mvotma y MEVIR, financiados por el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, estará supeditada a la aprobación por los Gobiernos Departamentales de los instrumentos de ordenamiento territorial que correspondan, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 18.308”.

b.2 En segundo lugar, el supuesto del artículo 234 de la ley n.º 18.996 de 2012, que dispone que el “Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, a iniciativa fundada de uno de sus integrantes, podrá declarar de interés nacional y urgente ejecución un emprendimiento privado de

generación de energía eléctrica, que proponga su localización en suelo categorizado como rural en normas anteriores a la vigencia de la ley de ordenamiento territorial. Dicha declaración facultará al Gobierno Departamental respectivo a categorizar directamente el suelo rural como enclave suburbano industrial y así será recogido en los instrumentos de ordenamiento territorial futuros, viabilizando así la efectiva materialización del proyecto en relación a su localización”.

Este segundo supuesto se configura como una actuación singular que requiere una declaración previa de interés nacional y urgente ejecución, por el Comité Nacional de OT, de un emprendimiento privado de generación de energía eléctrica para que el GD quede legitimado para reconocer directamente la categoría de suburbano (de enclave industrial), sin extender esta habilitación para su reconocimiento como urbano.

Por tanto, salvo estas dos excepciones concretas previstas en la ley nacional, las categorías de los suelos responderán a la realidad existente en el momento de la formulación de los instrumentos departamentales legitimados para categorizar.

3^a

¿Cómo incide el GD en la realidad territorial de las categorías de suelo?

La posibilidad del PLOT de incidir en la realidad territorial preexistente y, por ello, de establecer una disposición que manifieste la voluntad ordenadora por parte del GD de cambiar esa realidad actual, de forma que habilite su futura transformación (o bien, por el contrario, su voluntad de eliminar cualquier posibilidad futura de transformación), se corresponde con otras determinaciones complementarias de la ordenación territorial, igualmente trascendentes. En concreto, estas otras determinaciones complementarias —que, en realidad, son las que expresan las decisiones sustantivas de ordenación territorial departamental— son:

- a** La determinación relacionada con la atribución de la subcategoría de suelo.
- b** El reconocimiento del atributo de potencialmente transformable en una zona determinada.

Estas otras determinaciones (conjuntamente con la del establecimiento del régimen urbanístico específico) ya sí son manifestaciones del ejercicio de una potestad planificadora de carácter discrecional (no así de carácter arbitrario), que permite a cada GD establecer su propia política territorial, esto es, la que estime como la adecuada para su territorio en atención a sus sensibilidades políticas y evaluación de posibilidades reales de ejecución, siempre que respete el marco legal y en coordinación con los instrumentos y políticas nacionales.

Indudablemente, la determinación del PLOT que supone una voluntad más intensa de intervenir en la realidad existente es la que acontece con la asignación a un ámbito territorial (que cuenta con una determinada categoría original) del APT. Este atributo implica la decisión del IOT general de posibilitar un cambio futuro en la categoría de suelo. Ahora bien, la alteración de la categoría no acontece de forma necesaria ni de manera inmediata con la decisión del PLOT (o de las DDOT). Pero con esta decisión, el instrumento de ordenamiento general establece el presupuesto necesario para que pueda iniciarse en el futuro un proceso de transformación.

En resumen, la capacidad de alteración de las categorías originarias de suelo rural y de suelo suburbano las decide el PLOT (u otros instrumentos generales de OT equivalentes), mediante el reconocimiento del

APT, pero es una decisión sin una efectividad inmediata de provocar por sí sola el cambio de categoría. De hacerlo directamente por el PLOT, se estaría sustrayendo la obligatoriedad del cumplimiento de los deberes territoriales por los propietarios de suelo que se vieran beneficiados por una recategorización “de facto”, sin el pasaje imperativo por un PAI previsto en la LOTDS.

De igual forma, se puede iniciar un proceso de transformación territorial (sin alteración de categoría) en terrenos a los que se asigne la subcategoría de urbano no consolidado por el PLOT. En otras palabras, con la asignación de la subcategoría de suelo urbano no consolidado, se considera implícita la determinación de potencialmente transformable; aunque en este caso la designación de este atributo no tenga repercusión en la alteración de la categoría, pues el ámbito permanecerá con la idéntica categoría de urbana con la que contaba originariamente. En tal supuesto, dicho atributo lo legitima para el cambio de subcategoría (de no consolidado a consolidado).

De otra parte, con la designación de determinadas subcategorías de suelo rural (en especial, la de subcategoría natural protegida), el GD eliminará cualquier posibilidad futura de transformación de suelos rurales concretos que deba o pretenda preservar. Es, por tanto, igualmente una manifestación de la capacidad del planificador departamental de configurar el ordenamiento del territorio en su jurisdicción.

4^a

¿Cuáles son los efectos de la atribución de la categoría de suelo?

El establecimiento de la categoría y subcategoría de suelo son determinaciones pertenecientes al nivel de ordenamiento estructural de los instrumentos generales que tienen como efecto la vinculación de los terrenos —en función de la categorización y subcategorización que sea asignada en cada caso— a un régimen jurídico específico de suelo y la determinación de las facultades concretas y deberes territoriales que corresponden a los titulares de los terrenos así categorizados, de conformidad con la regulación básica que realiza la LOTDS en su Título IV.

La labor de categorización y subcategorización de los terrenos por parte de los GGDD en los IOT generales (a través principalmente de los PLOT) se considera esencial y clave para habilitar posteriormente el proceso de ejecución. Sin la previa categorización y subcategorización adecuada de los suelos no puede abrirse la posibilidad de ejecución territorial.

5^a

Reflexión: ¿Está predeterminada la primera labor de categorización realizada en PLOT adaptados a la LOTDS?

Es necesario realizar algunas precisiones relacionadas con la labor de categorización y subcategorización que se acometa por vez primera por los GGDD en los IOT previstos en la LOTDS tras la entrada en vigor de esta.

Los PLOT (o instrumentos equivalentes legitimados para categorizar) que se formulen por vez primera —conforme al nuevo régimen jurídico implantado por la LOTDS— no precisan respetar aquellas “categorías” otorgadas por regulaciones o instrumentos aprobados con anterioridad a la LOTDS en aquellos casos en los que esas “categorías” previas o históricas no respondan a los presupuestos legales que establece la nueva ley para cada una de las categorías por ella definidas.

En la primera vez que, luego de la vigencia de la LOTDS, el GD ejercite la labor de categorización, un suelo denominado “suburbano” por una

regulación cualquiera o un instrumento anterior a la ley —y que no responda al presupuesto definido de la categoría de suburbano conforme al artículo 33 de la LOTDS— podrá (o mejor, deberá) ser “alterado” de categoría por el nuevo instrumento que se tramite bajo el actual y vigente régimen jurídico-territorial implantado desde junio de 2008, debiendo otorgarle el PLOT la categoría que corresponda en función de su realidad. En verdad, no se trataría propiamente de una alteración de la categoría anterior, sino de un supuesto de no reconocimiento de su pertenencia a la categoría legal definida por la LOTDS, más allá de su coincidencia de denominación.

El primer instrumento adaptado a la LOTDS que asuma la labor de categorización no encuentra predeterminada su capacidad (de adscripción de los terrenos a las diversas categorías) por decisiones previas que fueran adoptadas en esta materia por regulaciones departamentales o instrumentos anteriores a su entrada en vigor, cuando quede acreditado que los terrenos no se integran en el supuesto legal. La labor de categorización debe responder en todo caso al régimen de presupuestos de hecho establecidos en la LOTDS definitorios de cada categoría legal (salvo los supuestos excepcionales, relacionados con el artículo 225 de la ley n.º 18.834 y el artículo 234 de la ley n.º 18.996).

En este sentido, el PLOT pionero (el que se formule por vez primera adaptado a la LOTDS) puede no asumir la condición de suelo urbano reconocida por instrumentos anteriores aprobados antes de la entrada en vigor de la LOTDS, si se acredita que los terrenos no cumplen con las condiciones establecidas en su artículo 32.

En cambio, una vez aprobado el primer PLOT, otro PLOT no podrá proponer con posterioridad la alteración (reversión) de la categoría de suelo urbano originariamente reconocida por ese primer PLOT adaptado, a fin de atribuirle la categoría rural o suburbana. No obstante, sí podrá un nuevo PLOT en el suelo urbano proponer su desconsolidación (cambio de subcategoría) si se trata de terrenos en desuso y se formulara una actuación de renovación urbana. La categoría de suelo urbano originariamente reconocida por un PLOT no podrá ser objeto de alteración (al significar el reconocimiento de una realidad urbana: la existencia de elementos suficientes de urbanización o edificación, que no pueden desconocerse), salvo acreditación de error en el plan que la reconoció previamente.

6^a

¿Puede categorizarse con carácter cautelar?

Con carácter general la atribución de la categoría de suelo por el GD se realizará de manera definitiva, siendo excepcional su establecimiento con carácter cautelar (hasta tanto se realice la definitiva). La ODOT debe clarificar que la atribución de la categoría de suelo podrá realizarse con carácter definitivo o cautelar por el GD. Con carácter preferente, la categorización será definitiva.

La categorización definitiva de los suelos se realizará con ocasión de la aprobación del PLOT del ámbito geográfico en que se incluyan los terrenos (o PIOT o DDOT que adopten sus funciones). También tiene consideración de categorización definitiva la homologación realizada conforme a las previsiones de la ODOT de instrumentos o reglamentaciones aprobadas con anterioridad, salvo en aquellos ámbitos concretos en que se haya dispuesto expresamente el carácter cautelar o transitorio de la homologación.

Pero la LOTDS permite una categorización cautelar con fines exclusivos de protección, en el inciso final de su artículo 30. La ODOT debe clarificar que una categorización cautelar exige el establecimiento de un plazo para proceder a su definitiva categorización.

Cuando los terrenos cuenten con una categoría asignada en instrumentos previos o reglamentaciones departamentales aprobadas previamente, pero la cual no es objeto de expresa homologación por la ODOT por no corresponder la realidad de los terrenos con el supuesto de hecho legal que define cada categoría en la LOTDS, podrá disponerse una categorización cautelar como suelo rural o suburbano cuando sea preciso preservar los terrenos con carácter inmediato, por concurrir circunstancias que así lo aconsejaran, a fin de evitar desarrollos incontrolados.

Un recordatorio: en ningún caso, con ocasión de la categorización cautelar, podrá establecerse el atributo de potencialmente transformable para los terrenos objeto de aquella ni formularse PAI en ellos, en coherencia con la naturaleza temporal de la categorización cautelar. Es irracional habilitar un proceso de transformación territorial sobre la base de una decisión provisional.

7^a

¿La categorización realizada en PLOT adaptados a la LOTDS es inmutable o puede ser alterada?

Como se ha anticipado, los PLOT o DDOT que procedan a establecer por vez primera la categorización adaptada a la LOTDS podrán desconocer las categorías atribuidas en instrumentos anteriores (incluso en el supuesto en que haya acontecido su homologación) cuando se acredite fehacientemente que los terrenos no reúnen las características que constituyen el supuesto de hecho definido en aquella ley, asignando, en consecuencia, la categoría que corresponda.

Por tanto, podría decirse que el primer PLOT ajustado a la LOTDS puede recategorizar directamente los suelos que antes contaban con una categoría diferente, cuando quede acreditado fehacientemente que los terrenos no responden al supuesto legal definitorio de esa categoría. Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, este caso no es en esencia un supuesto de alteración de la categoría de suelo, en la medida que la LOTDS establece un sistema de categorización propio y diferenciado de los existentes con anterioridad a su vigencia.

Como se ha explicado, la categorización es una actividad planificada de carácter reglado. El elemento determinante en la categorización territorial es la verificación de cuáles son características y destinos efectivos al momento en que se aprueba el IOT que tiene la función de categorizar.

Entonces, una vez establecidas las categorías definitivas de suelo adaptadas a la LOTDS, su alteración solo podrá realizarse por una modificación de los instrumentos generales legitimados para su establecimiento, así como por la aprobación de un PAI en ámbitos previamente delimitados por los instrumentos generales con el APT, en cuyo caso adquirirán como nueva categoría la prevista en estos.

Una precisión: las categorías establecidas en el primer PLOT adaptado a la LOTDS podrán ser alteradas en aquellos ámbitos identificados con el APT en los que haya acontecido su transformación efectiva, consecuencia de la aprobación de un PAI.

Tras la entrada en vigencia de la LOTDS, el cambio de categoría acontece en ámbitos con APT por la aprobación de su PAI (que tiene el efecto de modificar aquella), pero ese cambio operado está condicionado y sujeto al cumplimiento de unos deberes territoriales (que aseguran que la actuación urbanística se acomete, alcanzando así su verdadera transformación jurídica y física), por lo que de verificarse su incumplimiento el cambio de categoría acontecido puede ser objeto de reversión por parte de un PLOT futuro.

Así, el nuevo suelo urbano que adquiera su condición por la simple atribución o efecto jurídico derivado de la aprobación de un PAI (en terrenos con el APT originariamente perteneciente a otra categoría) sí podrá en un futuro PLOT ser objeto de reversión (esta categoría incorporada), si se acreditase que se han incumplido los deberes territoriales vinculados a la actuación de transformación del PAI, pudiendo esa revisión del PLOT restablecer la categoría originaria de los terrenos (rural o suburbana). No obstante, se aconseja que la ODOT establezca un régimen de declaración de caducidad del PAI con graves incumplimientos, para no tener que esperar a la revisión del PLOT para revertir la categoría adquirida.

Reflexión: Al margen del supuesto de la ejecución de un PAI, hay que indicar que la alteración de la categoría de suelo establecida por un PLOT adaptado a la LOTDS resulta imposible, salvo que se acredite en el expediente de modificación que la categoría atribuida en el instrumento vigente no respondía a su realidad territorial conforme a la regulación del supuesto legal, y por tanto debe ser considerada una determinación contraria a la LOTDS que precisa ser subsanada.

En efecto, aun cuando teóricamente sea posible alterar la categoría asignada por el primer PLOT por un procedimiento de modificación de este, en verdad debe reconocerse que esta alteración (salvo el caso del error manifiesto) no resulta conforme al sistema implantado por la LOTDS, si se tiene presente el carácter reglado de las diversas categorías de suelo y que en la ley solo existe un instrumento jurídico para operar el cambio de categoría (el PAI en terrenos con APT). Por ello el suelo que es rural no puede ser categorizado como urbano o como suburbano por simple determinación directa establecida en expediente de modificación del PLOT. Únicamente la acreditación de un error en la apreciación de la realidad y su adscripción al supuesto legal de la categoría concreta podría justificar la procedencia de esa modificación.

Por último debe precisarse que, en el transcurso de la primera fase de implementación de la LOTDS, algunas intendencias impulsaron una categorización previa en un instrumento diferente al PLOT. Así se utilizó el instrumento de las DDOT para incorporar una primera categorización, sin adicionar el resto de determinaciones propias de los PLOT para cada una de las categorías asignadas.

Por ello, en estos casos excepcionales podrá considerarse que el PLOT que se formule ahora cuenta con la capacidad de reconsiderar (“recategorizar”) la asignación de categoría primaria (o cautelar) incorporada en las DDOT, fijando la categoría definitiva adaptada a la LOTDS. Evidentemente deberá quedar acreditado en la Memoria del proyecto de PLOT que la realidad actual de estas zonas se ajusta al supuesto de hecho establecido en la LOTDS para la concreta categoría de suelo que pretenda asignarse.

8^a

¿Cómo deben contemplarse los procesos de ejecución iniciados y no finalizados en el momento de establecer la categorización?

El nuevo IOT que se formule por vez primera adaptado a la LOTDS (e incluso aquellos que se formulen en el futuro, que revisen a este) deberá considerar la dimensión temporal de la ejecución de las actuaciones iniciadas, y adoptar justificadamente un régimen de transitoriedad en materia de categorización y subcategorización. De modo que se permita, bajo este régimen, el reconocimiento de una determinada categoría a aquellos terrenos que, pese a no tener —aún— la realidad física concreta (demandada por los preceptos de la LOTDS al momento de iniciarse la formulación o aprobación del instrumento general), cuenten con una autorización del gobierno departamental (dictada conforme a derecho en el momento de su emisión) por la que se haya habilitado desarrollar un

proceso de transformación territorial que le permita alcanzar esa realidad definida en la ley en el futuro de modo cierto.

Es un caso de realidad cambiante o dinámica. Se constata, en el momento de adoptar la decisión de categorización, que unos terrenos definidos se encuentran sometidos a un proceso legítimo de transformación territorial, ya iniciado y no finalizado. Ese proceso de transformación previamente habilitado no puede ser desconocido por el instrumento general, que categorizará de forma transitoria o condicionada a que efectivamente finalice en plazo cierto el cambio de la realidad. Con la incorporación de este régimen de transitoriedad se podrán encauzar y respetar los procesos de ejecución iniciados con anterioridad a la aprobación del PLOT.

Por otra parte, no precisará respetarse el proceso de transformación cuando se haya procedido a declarar legalmente por el GD el incumplimiento del plazo de ejecución para la actividad de transformación, en el supuesto de que dicha ejecución no se hubiera iniciado o estuviera paralizada de manera injustificada. En estos casos (previa tramitación del expediente en el que se asegure la audiencia de los interesados) se podrá declarar caducada la habilitación de la transformación, quedando así el GD legitimado para otorgar la nueva categoría que corresponda, conforme a la realidad existente en la actualidad de acuerdo con la ley, eliminando así expectativas no patrimonializadas.

9^a

¿La ODOT puede categorizar?

La ODOT tiene una función más organizativa de las potestades departamentales de planificación y ejecución, no siendo propio de ella establecer decisiones concretas de planificación en el territorio.

No obstante, la ODOT puede ser un instrumento adecuado para realizar la labor de homologación de categorías previas adoptadas en reglamentos departamentales anteriores, con la finalidad de facilitar la implementación del régimen jurídico vigente y otorgar seguridad jurídica a las actuaciones.

10^a

¿Cuáles son los criterios de homologación de categorías que puede adoptar la ODOT?

Puede resultar oportuno (si no se ha hecho previamente) que en la propia ODOT se realice la validación de categorías previas con la finalidad de facilitar la aplicabilidad, en el departamento, del nuevo sistema jurídico establecido en la LOTDS. Esta regulación permitirá la homologación inmediata de aquellas categorías de los suelos incluidas en los instrumentos o reglamentos anteriores vigentes a la fecha de entrada en vigor de la ODOT, estableciendo su equivalencia o correspondencia con las categorías y subcategorías adaptadas a la LOTDS, en atención a las características físicas actuales de los terrenos.

Si la ODOT asume esta función de homologación, se recomienda incorporar un “anexo de homologación de categorías territoriales”, en el que incorpore la relación individualizada de ámbitos territoriales, la categoría asignada en el instrumento o reglamentación anterior aprobada y su correspondencia concreta con la categoría adaptada a la LOTDS.

CUADRO 44
CRITERIOS SUGERIDOS
DE HOMOLOGACIÓN
DE CATEGORÍAS PREVIAS

**EN GENERAL, SE ACONSEJA APLICAR
LOS SIGUIENTES CRITERIOS SOBRE
HOMOLOGACIÓN DE CATEGORÍAS
PREVIAS:**

1 Con carácter ordinario, los predios que ya fuesen identificados como formando parte de una categoría de suelo urbano, suburbano o rural por normas departamentales anteriores, que continúen en vigor al momento de la vigencia de la ODOT, se mantendrán con la categoría de suelo asignada a estos hasta tanto no se aprueben unas DDOT o PLOT que la modifiquen o deroguen.

2 No obstante, podrá quedar suspendida la atribución de la categoría de suelo suburbano asignada en instrumentos previos, aprobados en ámbitos territoriales concretos, en los que se constate fehacientemente que en la realidad de los terrenos no concurren los elementos que configuran el supuesto de hecho legal que define la categoría suburbana. Asimismo, en aquellos supuestos en que se constate la existencia de valores merecedores de protección, se puede establecer directamente la homologación —con carácter cautelar— como suelo rural.

3 En ausencia de una categorización precisa para cualquier área del territorio existente en instrumentos o normas departamentales aprobadas con anterioridad, los terrenos quedarán homologados, con carácter cautelar y transitorio, como suelo rural. Esta caracterización por defecto es provisoria y un IOT posterior con capacidad para categorizar le atribuirá su caracterización definitiva.

CUADRO 45
CRITERIOS PARA
LA CATEGORIZACIÓN
DE SUELOS (RESUMEN)

**EN RESUMEN, LA ODOT DEBERÁ
CONCEPTUALIZAR LA CATEGORI-
ZACIÓN DE LOS SUELOS CON LOS
SIGUIENTES CRITERIOS DEDUCIDOS
DEL ANÁLISIS QUE SE HA REALI-
ZADO DEL CONTENIDO DE LA LOTDS:**

1º La categorización de los suelos es una función pública integrante de la potestad de planificación territorial de competencia exclusiva del GD que se ejercita a través de los instrumentos generales de OT.

2º El establecimiento de la categoría y subcategoría de suelo son determinaciones pertenecientes al nivel de ordenamiento estructural de los instrumentos generales que tienen como efecto la vinculación de los terrenos a un específico régimen jurídico de suelo.

3º El suelo será categorizado por el instrumento de planificación general en alguna de las siguientes categorías: rural, urbano o suburbano.

4º La atribución de la categoría de suelo por el instrumento de planificación general es una actividad reglada, debiendo para ello constatar en la realidad el cumplimiento, en los terrenos, de los requisitos objetivos que constituyen el supuesto de hecho que configura cada categoría de suelo, de conformidad con la regulación establecida en el Capítulo I del Título IV de la LOTDS y el desarrollo de esta dispuesta en la ODOT. Las únicas excepciones son las legalmente previstas en el artículo 225 de la ley n.º 18.834 y en el artículo 234 de la ley n.º 18.996. En cada categoría de suelo, el instrumento de planificación general identificará las subcategorías que la integran, de conformidad con las previsiones de la ODOT en desarrollo de la LOTDS, y determinará la pertenencia de los terrenos a alguna de las subcategorías en atención a las características objetivas de estos y en congruencia con el resto de las decisiones estructurales adoptadas.

5º La ODOT debe dejar claro que la categorización y subcategorización de los suelos se ejercita por el GD a través de los instrumentos generales de OT que tengan la naturaleza de PLOT o por las DDOT cuando asumen funciones propias de aquel.

6º No obstante, en la propia ODOT se podrá realizar una validación u homologación de la categorización de los suelos incluidos en normativas o reglamentaciones anteriores vigentes.

16.2.2

El alcance de la regulación de la ODOT sobre el desarrollo normativo de las subcategorías

CUADRO 46
CUESTIONES ACERCA
DE LAS SUBCATEGORÍAS

CUESTIONES A TENER PRESENTES PARA LA SUBCATEGORIZACIÓN EN LA ODOT:

- Los GGDD están legitimados para desarrollar la regulación básica sobre las subcategorías
- La atribución de la subcategoría de suelo se realizará con carácter definitivo
- La asignación del APT a un ámbito territorial concreto es función propia y ordinaria de los PLOT
- Las alteraciones de las subcategorías solo pueden realizarse por modificación de los IOT
- Los IOT generales podrán reconocer suelo urbano no consolidado en proceso de ejecución
- Deben seguirse reglas precisas en caso de que la ODOT asuma la homologación de subcategorías para aquellos ámbitos de perímetros de actuación de PAI aprobados

En materia de subcategorización, la ODOT debe tener presente que:

- 1º Los GGDD están legitimados para desarrollar la regulación básica establecida en la LOTDS sobre las subcategorías, incluso reconociendo otras, siempre que respondan a criterios legales, de conformidad con las previsiones del artículo 30 inciso segundo de la LOTDS.
- 2º La atribución de la subcategoría de suelo a los terrenos se realizará con carácter definitivo (rechazando soluciones provisionales) y correspondiendo esta tarea en exclusividad a aquellos instrumentos legitimados para establecer la categoría (PLOT o subsidiariamente las DDOT), siendo ambas decisiones de nivel estructural.
- 3º Se recomienda que la asignación del atributo de potencialmente transformable a un ámbito territorial concreto se realice por los PLOT, dado que este instrumento es el más adecuado para establecer esta delimitación y determinación que representa una habilitación para una futura transformación de suelo; excepcionalmente podrán también las DDOT identificar áreas con el APT, en aquellos casos de actuaciones que sean declaradas en las propias directrices como de interés público o social para el departamento, en cuyo caso las DDOT definirán los criterios generales de la ordenación y límites que podrá desarrollar el PAI.
- 4º Las alteraciones de las subcategorías de suelo solo pueden realizarse por revisión de los instrumentos generales legitimados para su establecimiento, excepto el paso de la subcategoría de urbano no consolidado a subcategoría de consolidado que se realizará por modificación no sustancial del IOT.
- 5º Los instrumentos de planeamiento general podrán reconocer la situación de suelo urbano no consolidado en proceso de ejecución para aquellos ámbitos de perímetros de actuación de PAI aprobados que cuentan igualmente con sus instrumentos de gestión aprobados (proyecto de urbanización y proyecto de reparcelación), pero que aún no han culminado las obras de urbanización.

16.3

El desarrollo por la ODOT de la regulación de la categoría de suelo rural

La LOTDS no define con qué características debe contar un terreno para merecer la categoría de rural; sino que solo define, en su artículo 31, cuáles son dos de las subcategorías que se integran dentro del suelo rural (productiva o natural). Por ello, puede concluirse que integran el suelo categoría rural aquellas áreas del territorio departamental que tengan capacidad de ser destinadas a los usos naturales y agropecuarios propios del medio rural, las zonas en las que se presenten riesgos para la población, así como aquellos terrenos que no reúnan las condiciones para merecer la categoría de suelo urbano o suburbano.

CUADRO 47
CUESTIONES ACERCA DEL SUELO RURAL

CUESTIONES PARA EL SUELO RURAL EN LA ODOT:

- a** ¿Pueden establecerse por el GD subcategorías de suelo rural no definidas en la LOTDS?
- b** ¿Cuál es la función de la ODOT en el desarrollo del régimen jurídico del suelo rural?

16.3.1

Subcategorías suplementarias a las de la LOTDS

¿Pueden establecerse por el GD subcategorías de suelo rural no definidas en la LOTDS?

En los terrenos de la categoría rural, según el artículo 31 de la LOTDS, deberán diferenciarse (al menos) las subcategorías productiva y natural; pero nada impide que los GGDD puedan reconocer otras.

Reflexión: Realizando un análisis sistemático del artículo 31 en relación con el artículo 48 de la LOTDS, la ODOT podría establecer las siguientes subcategorías:

- a** Subcategoría de protección productiva. Son los terrenos de mayor valor y potencialidad agropecuaria. De conformidad con el literal f del artículo 48, comprende las áreas del territorio con valores agrícolas, ganaderos, forestales, mineros o extractivos, incluso pese a no estar destinadas a las actividades productivas indicadas, si cuentan con esa capacidad acreditada para su desarrollo. En todo caso, quedarán adscritos a esta subcategoría los terrenos declarados de interés departamental, regional o nacional para la producción rural por sus valores relevantes para ello.
- b** Subcategoría de protección natural. Comprende las áreas del territorio que deben protegerse con la finalidad de mantener el medio natural, la biodiversidad o el paisaje por contar con valores ambientales o espaciales relevantes. En todo caso quedarán adscritos a la subcategoría rural natural:
 - b.1** Los terrenos pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, salvo las excepciones establecidas en la ley n.º 17.234 (literal a del artículo 48 de la LOTDS).
 - b.2** Los terrenos con valores ambientales o paisajísticos relevantes declarados áreas naturales de interés departamental o que han sido protegidos por EROT o DDOT (literal b del artículo 48 de la LOTDS).
 - b.3** Los bienes inmuebles pertenecientes al dominio público natural que, conforme a su legislación específica, deben ser excluidos de los procesos de transformación —el álveo de las lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público fiscal, y las fajas de defensa de costa— (literal d del artículo 48 de la LOTDS).

b.4 Los terrenos necesarios para la gestión sustentable de los recursos hídricos (literal c del artículo 48 de la LOTDS).

b.5 Los elementos principales de la estructura ecosistémica principal identificados por los instrumentos en suelo rural.

c Subcategoría de protección de riesgos. Esta subcategoría se deduce de la regulación establecida en el literal e del artículo 48 de la LOTDS. A tal fin se aconseja integrar en esta subcategoría los terrenos identificados en el Informe Ambiental Estratégico del PLOT con riesgos naturales (inundación, desprendimiento y corrimiento de tierras, etcétera), acreditados en documentos de los organismos competentes o con afectación de riesgos tecnológicos de accidentes mayores para los bienes y personas. Se recomienda adscribir a esta subcategoría aquellas áreas que se determinen como inundables con períodos de retorno menor a 100 años.

d Subcategoría de reserva de sistemas territoriales. Es recomendable atribuir a los terrenos de suelo rural destinados o reservados a la implantación de infraestructuras una subcategoría propia, dado que su régimen de usos será diferenciado del resto.

Se aconseja integrar en esta subcategoría los terrenos destinados a infraestructuras de fuerte incidencia territorial cuyo trazado transcurre por suelo rural (tales como carreteras, embalses, redes primarias de abastecimiento, etcétera) o a grandes equipamientos de presencia necesaria en el medio rural. Asimismo se adscribirán a esta subcategoría los terrenos de suelo rural de reserva para estos destinos en congruencia con previsiones de ejecución futura incorporadas en los programas nacionales o en los instrumentos departamentales con la finalidad de disponer de un régimen de cautelas que posibilite la ejecución futura de las obras e instalaciones públicas proyectadas o previstas.

e Subcategoría rural común o con baja productividad. Se aconseja incluir en esta subcategoría los restantes terrenos de suelo rural que no puedan adscribirse a alguna de las subcategorías definidas en los literales anteriores por no contar con valores productivos o naturales relevantes. No obstante, se aconseja identificar en el seno de esta subcategoría residual dos situaciones diferenciadas (pues contarán con unas previsiones de desarrollo diferenciadas en cuanto a su destino final):

e.1 De conformidad con el literal g del artículo 48 de la LOTDS, se podrán incluir en esta subcategoría rural común los terrenos que, aun no concurriendo en ellos valores productivos relevantes, deben seguir manteniendo su condición de rural por no contar con capacidad para ser objeto de actuaciones de transformación, por incompatibilidad con el modelo territorial adoptado en el instrumento (en atención a las dificultades de conexión a las redes de infraestructura existentes o proyectadas, o por ubicarse en posición alejada de los principales elementos de la estructura urbana adoptada), o bien por resultar innecesaria su transformación para la consecución, en el horizonte temporal del instrumento, de los principales objetivos de su modelo territorial atendiendo a razones de sustentabilidad que aconsejan evitar un consumo excesivo del recurso del suelo y asegurar la disponibilidad de los recursos hídricos para las actuaciones que mejor se integran en la nueva estructura adoptada.

- e.2** Se podrán adscribir a esta subcategoría rural común los terrenos que, igualmente careciendo de valores ambientales o productivos relevantes, y no existiendo en ellos riesgos, cuenten en cambio —por posición en relación con la estructura del territorio— con aptitudes iniciales para ser objeto de actuaciones de transformación territorial y, en consecuencia, puedan ser identificados por el instrumento de planificación general con el APT, sin perjuicio de que hasta tanto acontezca la aprobación de su PAI puedan desarrollarse en ellos actividades propias del medio rural.

Recordatorio: No puede obviarse que los terrenos de suelo rural con el APT cuentan con un régimen jurídico diferenciado en la medida que la ley posibilita su futura transformación; pero al tiempo, y hasta tanto no se apruebe su PAI, puede resultar de interés general preservarlos para no invalidar esa posibilidad. Además, no parece razonable establecer el APT en suelos en subcategorías naturales, que tengan riesgos o que estén destinados a sistemas territoriales; e incluso, tampoco es lógico disponer un APT en terrenos que cuenten con verdaderos valores productivos.

Aclaración: Evidentemente los PLOT podrán establecer subdivisiones en el interior de cada una de estas subcategorías cuando sea necesario para la determinación más precisa de su régimen jurídico particularizado, en atención a caracterizaciones relevantes en función de la localización de las áreas, pertenencia a hábitats concretos, naturaleza jurídica de los terrenos o función que cumplen en el modelo territorial.

Sugerencia: Los instrumentos diferenciarán en la subcategoría productiva los terrenos en que se desarrollan actividades mineras o extractivas autorizadas por el órgano competente, regulándose su régimen específico de usos por el propio derivado de la concesión o autorización minera y quedando sujeta a las limitaciones resultantes del procedimiento ambiental correspondiente. En general se adscribirán a la subcategoría productiva, en la modalidad minera, los distritos o ámbitos de prioridad minera, teniendo en cuenta que la geología del área posea condiciones favorables para el desarrollo de la minería. Las nuevas solicitudes de actividades mineras o extractivas en terrenos pertenecientes a otras subcategorías, además de contar con la debida autorización del organismo sectorial competente y los condicionantes del procedimiento de evaluación ambiental, deberán ajustarse al régimen específico de suelo atribuido por los instrumentos a los terrenos. Con carácter general, se considerarán las actividades extractivas y mineras como un uso propio del suelo rural; no obstante, podrán quedar limitadas en los de protección natural cuando pongan en peligro los valores específicos de estos.

16.3.2

Desarrollo del régimen jurídico del suelo rural

¿Cuál es la función de la ODOT en el desarrollo del régimen jurídico del suelo rural?

En primer lugar, la ODOT se encuentra legitimada para desarrollar el artículo 39 de la LOTDS, que establece el estatuto de derechos de los propietarios de terrenos del suelo rural.

En segundo lugar, otro de los aspectos que se aconseja encarar con la ODOT es la regulación general de los usos del suelo rural, diferenciando cuáles son los usos ordinarios o propios, cuáles los condicionados y cuáles los prohibidos.

Del inciso primero del artículo 39 de la LOTDS se deduce que existen unos usos propios u ordinarios en el suelo rural, que son tales conforme

a su naturaleza. Igualmente, del inciso segundo, se deduce que pueden existir “otros usos” (se entiende que son usos no naturales) que han de ser “admisibles” a condición de que no impliquen riesgos de la transformación del carácter rural de los terrenos.

Es necesario recordar que, por vía interpretativa (es decir, sin modificar la LOTDS), el artículo 610 de la ley n.º 18.719 declaró *“que las prohibiciones del régimen del suelo rural previstas en el inciso cuarto del artículo 39 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, no incluyen aquellas construcciones como las de sitios o plantas de tratamientos y disposición de residuos, parques y generadores eólicos, cementerios, parques o aquellas complementarias o vinculadas a las actividades agropecuarias y extractivas, como los depósitos o silos”*.

Por tanto, un desarrollo fundado en una interpretación sistemática de los artículos 31 y 39 de la LOTDS legitimaría que la ODOT pudiera establecer el siguiente régimen jurídico de los terrenos del suelo rural.

CUADRO 48
RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO RURAL

RÉGIMEN JURÍDICO DE SUELO RURAL EN LA ODOT:

- Determinación de los derechos de los titulares de predios en suelo categoría rural
- Determinación de los deberes territoriales
- Establecimiento del régimen básico de utilización del suelo rural
- El alcance de los actos ordinarios que implican edificación
- La caracterización en la ODOT de los usos autorizables
- Adopción de las medidas de preservación del medio rural o condicionados
- Establecimiento de normas mínimas o con carácter supletorio sobre condiciones generales de la edificación
- Diseño de un régimen específico de uso del suelo rural con APT hasta tanto se apruebe el PAI
- Regular la situación jurídica de construcciones, actividades y asentamientos, previas a la ODOT

A. Determinación de los derechos de los titulares de los predios en suelo categoría rural

En categoría rural los propietarios de terrenos cuentan con las siguientes potestades:

- a** El derecho al uso, disfrute y explotación ordinaria de los terrenos de suelo rural conlleva la facultad para realizar los siguientes usos propios o característicos de esta categoría:
 - 1º** Las actividades ordinarias de producción agrícola, ganadera o forestal. Este derecho a la explotación agropecuaria de la tierra integra las facultades de realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera forestal o similar a los que los terrenos que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza, sin más limitaciones que las impuestas por la legislación aplicable y con el empleo de medios técnicos e instalaciones ordinarias.
 - 2º** Los actos de implantación de instalaciones o construcciones desmontables vinculadas a los usos ordinarios del suelo rural, incluidas las pequeñas reformas de edificaciones existentes ya destinadas a usos agropecuarios.

3° Los actos de nueva construcción de edificaciones o instalaciones no desmontables directamente vinculadas a la explotación agrícola, ganadera o forestal. No obstante, en la subcategoría natural la facultad de realizar obras no se extiende a aquellas que impliquen transformación de su destino o naturaleza, lesionen el valor específico que se quiera proteger o infrinjan el régimen particular establecido en el instrumento, pudiendo en consecuencia quedar limitado el régimen general de usos ordinarios.

4° Pueden considerarse igualmente usos propios las actividades naturales y recreativas en el medio rural.

b El derecho a usar las edificaciones existentes en el medio rural. Este derecho es general, lo que se deduce porque la LOTDS establece el deber territorial general en el artículo 37 de conservar y usar las edificaciones. El ejercicio de este derecho conlleva la facultad de poder realizar obras de reforma o rehabilitación para mantener el uso anterior a la entrada en vigor del instrumento o, incluso, para su adecuación para su destino a cualquiera de los usos admitidos como ordinarios o como autorizables en el régimen específico de la subcategoría de suelo rural a la que se adscriban los terrenos.

c Además, los propietarios de terrenos rurales podrán adquirir la facultad de implantar los usos condicionados o autorizables que representen un aprovechamiento no ordinario del suelo rural en el caso de que resulten declarados admisibles o compatibles de forma específica por la Intendencia, en atención al régimen particular de la subcategoría del suelo, la acreditación de la necesidad o conveniencia de su implantación, la verificación de que por su posición no incrementan los riesgos de transformación del suelo y la observancia de las condiciones particulares para la edificación establecidas por los instrumentos.

d Específicamente, los propietarios de suelo rural con APT tienen la facultad de presentar iniciativas para la formulación de un PAI y, además, de promover la transformación del suelo mediante su adscripción a la categoría de suelo urbano o suburbano en el marco de este régimen. El ejercicio de este último derecho requiere la aprobación del PAI conforme a las previsiones de la LOTDS.

B. Determinación de los deberes territoriales en el suelo rural

A los propietarios de terrenos y edificaciones en categoría de suelo rural les son exigibles los deberes territoriales generales de la propiedad inmobiliaria establecidos en el artículo 37 de la LOTDS. La ODOT podrá precisar que, en esta categoría de suelo, el deber de conservación supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, para la seguridad o salud pública, daño o perjuicio a terceros.

C. Establecimiento del régimen básico de utilización del suelo rural

El régimen básico de utilización del suelo rural en desarrollo de los artículos 31 y 39 de la legislación nacional, que puede establecer la ODOT, es el siguiente:

a Los terrenos pertenecientes al suelo categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial, así como de toda otra utilización distinta a las previstas en los IOT (conforme al artículo 31 de la LOTDS, y sin perjuicio de que los que cuenten con el APT puedan iniciar el proceso para la alteración de categoría mediante un PAI).

- b)** Quedan prohibidas las edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructuras y servicios urbanos, representen el asentamiento de actividades propias del medio urbano en detrimento de las propias del medio rural o hagan perder el carácter rural o natural al paisaje (artículo 39 inciso final de la LOTDS).
- c)** Se conservarán los actuales caminos rurales y se recomienda prohibir la apertura de nuevos, excepto aquellos relacionados con la actividad agropecuaria o los expresamente contemplados en los instrumentos.
- d)** Se prohíben las obras, construcciones o actuaciones que puedan dificultar el curso de las aguas de ríos, arroyos y cañadas, así como en los terrenos inundables durante las crecidas no ordinarias.

D. El alcance de los actos ordinarios que implican edificación en suelo rural

En cuanto al alcance de los actos ordinarios que implican edificación, se recomienda establecer en la ODOT la siguiente regulación:

- i.** Considerar edificaciones o instalaciones vinculadas a la explotación agrícola, pecuaria o forestal las siguientes: las pequeñas casetas para almacenamiento de útiles y aperos; las instalaciones destinadas a la cría de animales en explotaciones ganaderas, así como los pequeños corrales de ganado o establos, porquerizas y gallineros y similares para uso o consumo doméstico de la explotación agrícola o forestal; las edificaciones que sean necesarias para el desarrollo de las actividades primarias (depósitos de productos fitosanitarios, maquinarias al servicio de la explotación, galpones, bodegas o instalaciones para almacenaje, clasificación y embalaje de productos de la propia explotación, laboratorios de control de la producción) y las edificaciones de uso residencial ligadas a la explotación agropecuaria.
- ii.** Con carácter ordinario, también se integra en este uso la implantación de edificio residencial aislado de carácter familiar y de uso permanente, vinculado a explotaciones de superficie suficiente para asegurar su viabilidad agropecuaria, ya sea para el propio productor o para la persona que custodia la explotación. Se sugiere admitir las edificaciones para alojamiento temporal de empleados en las labores agrícolas de la finca en la que se sitúen, siempre que se trate de grandes explotaciones y siempre que quede justificada la necesidad de este tipo de alojamientos.
- iii.** Las edificaciones e instalaciones permanentes vinculadas a la explotación agrícola, ganadera o forestal se admitirán con carácter general en todas las subcategorías, sin más limitaciones que las de guardar proporcionalidad con la explotación. Evidentemente, se debe prohibir su implantación en terrenos pertenecientes a la subcategoría rural natural cuando tales actos sean contrarios o incompatibles con la preservación de los específicos valores ambientales, con el régimen jurídico propio de los bienes de dominio público natural o con la regulación de los planes de manejo del Sistema Nacional de Áreas Naturales.
- iv.** Se aconseja prohibir la construcción de nuevas viviendas bajo el régimen de propiedad horizontal o similar (que reconozcan el derecho a la utilización privativa de parte de la edificación, entre otras), que pueda tener por objeto encubrir un fraccionamiento territorial o una variación del uso del suelo categoría rural, sin perjuicio de lo dispuesto legalmente para los countries, clubes de campo o similares ya autorizados.

E.**La caracterización en la ODOT de los usos autorizables o condicionados**

La caracterización en la ODOT de los usos autorizables o condicionados del suelo rural, conforme al artículo 39 de la LOTDS, que se sugiere, es la siguiente:

- Se considerarán usos autorizables o condicionados en suelo categoría rural aquellos a los que, no siendo agropecuarios o naturales, puede permitirse su implantación en el medio rural por contribuir al desarrollo sostenible de este o a la mejora del ordenamiento en general.
- La implantación de los usos autorizables o condicionados precisa de una declaración específica de admisibilidad o compatibilidad por la Intendencia que deberá adoptarse cuando se acredite de forma concurrente:
 - 1° Que el régimen particular de la subcategoría del suelo admite o declara compatible el uso autorizable de forma condicionada.
 - 2° Que por la naturaleza del uso resulte conveniente su implantación en el suelo rural por ser una actividad que contribuye al desarrollo del medio rural o, en su caso, que en función de la naturaleza del uso resulta necesaria su implantación en esta categoría de suelo para la mejor funcionalidad del conjunto del ordenamiento del territorio, por tratarse de una actividad incompatible o de difícil implantación en el medio urbano.
 - 3° Que la posición pretendida para su implantación no incrementa los riesgos de transformación del suelo.
 - 4° Que se ajusta a las condiciones particulares del ordenamiento en relación con el umbral de edificación y demás parámetros de ocupación y altura.
- Los usos condicionados o autorizables implican un aprovechamiento urbanístico del suelo rural para usos no ordinarios y, por ello, la ODOT podrá prever, de forma justificada, que cuando se trate de usos privados constituya un supuesto generador de mayores aprovechamientos a los efectos del artículo 60 de la LOTDS.
- Según su finalidad o destino, se aconseja distinguir los siguientes usos susceptibles de ser implantados en determinadas subcategorías del suelo rural previa constatación de su admisibilidad o compatibilidad específica:
 - 1° Los equipamientos de interés público o social de carácter asistencial, educativo, deportivo o recreativo ligados al medio natural. Salvo contradicción con el régimen específico de valores de los suelos, se admitirá con carácter general su compatibilidad por contribuir al desarrollo del medio natural, y sin perjuicio de contar con los requisitos de tamaño de parcela vinculada para el cumplimiento eficaz de su finalidad. Por lógica, deben quedar prohibidos en las subcategorías de protección de riesgos.
 - 2° Las actividades de la industria agropecuaria. Se consideran como tales las vinculadas a la transformación de los productos agropecuarios de la propia parcela o de las situadas en su entorno, que la proveen de materias primas, así como las instalaciones complementarias para su almacenaje y distribución. Se aconseja su admisión con carácter general en los

suelos subcategoría de protección productiva por contribuir al desarrollo socioeconómico del medio rural; debiendo quedar prohibidas en las subcategorías de protección de riesgos y en la de reserva de sistemas territoriales.

- 3º** Los usos y actividades de servicios terciarios de interés para el desarrollo del medio rural que, por su tamaño y posición, no generen riesgos de su transformación.

Se incluyen en este uso: las instalaciones permanentes de servicios terciarios destinadas al pequeño comercio, la gastronomía y al ocio de la población; los talleres y estaciones al servicio de los usuarios de las carreteras; los pequeños establecimientos destinados al alojamiento rural y los campamentos de turismo en áreas de acampada en instalaciones adecuadas a dicho fin.

Se aconseja admitir, con carácter general, los usos de servicios terciarios (de pequeñas dimensiones) en los suelos subcategoría rural común, por contribuir al desarrollo socioeconómico del medio rural siempre que se constate que no incrementen los riesgos de transformación. Excepcionalmente, podrán admitirse en los de protección productiva, como complemento de los valores que se desarrollan en ellos. No es razonable que estos usos de servicios terciarios se admitan en la subcategoría de protección de riesgos y en la de reserva de sistemas territoriales.

- 4º** Actividades industriales singulares de necesaria implantación en el medio rural. Con carácter ordinario, se entenderán incluidas las instalaciones de generación industrial de energía solar o eólica y las infraestructuras de transporte y transformación que resulten necesarias para la incorporación de la energía producida al sistema eléctrico.

Excepcionalmente, también podrían entenderse incluidas en este uso autorizable o condicionado aquellas actividades industriales en las que, en su proceso de producción, concurren circunstancias de peligrosidad o insalubridad que desaconsejen su implantación en el suelo urbano de áreas pobladas o expresamente calificadas para usos industriales ordinarios, o en terrenos de categoría suburbana, y que por ello deban implantarse necesariamente en el suelo rural, alejadas de los núcleos de población o de zonas de actividades en que se concentren las personas. Para la autorización excepcional de este tipo de actividades deberá asegurarse que el nivel de infraestructuras complementarias que exija su puesta en funcionamiento no sea de tal intensidad que provoque la transformación del ámbito en que se localizan.

Si la autorización de este tipo de actividades precisa de un nivel de infraestructuras que pueden provocar la transformación, resulta aconsejable prever una modificación del PLOT para dotar al ámbito del atributo de potencialmente transformable para su paso, tras la aprobación de un PAI, a la categoría de suburbana en posición dispersa.

Es de toda lógica plantear que este tipo de actividades queden prohibidas en la ODOT en los suelos subcategoría de protección así como en la de reserva de sistemas territoriales.

- 5º** Las infraestructuras que deban transcurrir o implantarse en el medio rural. Son las actividades necesarias para el establecimiento, el funcionamiento, el mantenimiento y la mejora de infraestructuras o servicios públicos nacionales o departamentales que sean realizados directamente por la Administración, sus concesionarios o las empresas suministradoras de los servicios. Además, se podrán implantar las instalaciones provisionales precisadas para la ejecución de la obra pública, así como las instalaciones de carácter permanente vinculadas funcionalmente para su conservación o control de funcionamiento.

Las infraestructuras en suelo rural deben implantarse preferentemente en los terrenos pertenecientes a la subcategoría de reserva de sistemas territoriales establecida por el PLOT, aun cuando se admitan excepcionalmente en las demás subcategorías.

F. Adopción de las medidas de preservación del medio rural

Se aconseja que la ODOT establezca la directriz de que los IOT adopten las medidas de preservación del medio rural precisas que garanticen la restauración de sus condiciones ambientales y paisajísticas, eliminen los riesgos de formación de nuevos asentamientos y aseguren el mantenimiento de las infraestructuras que transcurren por el suelo rural.

G. Establecimiento de normas mínimas o con carácter supletorio sobre condiciones generales de la edificación

La ODOT puede establecer normas mínimas (para que sean desarrolladas por los instrumentos de la planificación territorial) o con carácter supletorio (hasta tanto se aprueben los instrumentos que deban formularlas) sobre condiciones generales de la edificación en suelo rural.

H. Diseño de un régimen específico de uso del suelo rural con APT hasta tanto se apruebe el PAI

Recomendación: Es aconsejable que la ODOT diseñe un régimen específico de uso del suelo rural con atributo potencialmente transformable hasta tanto se apruebe el PAI. Dicho régimen se caracteriza por los siguientes aspectos:

- a** En los terrenos de suelo rural (subcategoría común) incluidos en un ámbito con el APT, y hasta tanto se apruebe su PAI, no puede autorizarse cualquier acto o uso. Obviamente podrán desarrollarse los usos propios y característicos del suelo rural, sin más limitaciones que la de guardar proporción con la explotación agropecuaria. Y se aconseja que la ODOT con carácter general prohíba en esta subcategoría los usos autorizables o condicionados. De forma excepcional podrían permitirse instalaciones menores para usos autorizables por la Intendencia, siempre que la resolución esté sometida a plazo de caducidad y se garantice que las instalaciones estén diseñadas con elementos fácilmente desmontables.
- b** Hasta tanto sea aprobado el PAI, en las edificaciones existentes construidas, se aconseja autorizar en ellas las obras de conservación y consolidación precisadas para el mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y estabilidad. Cuando las edificaciones existentes se destinen a actividades económicas en funcionamiento, podrían autorizarse por la ODOT, además, las obras de mejora o reforma destinadas a la incorporación de nuevas tecnologías para una explotación más eficiente o para la implantación de medidas de protección ambiental.

I. Regular la situación jurídica de construcciones, actividades y asentamientos, previas a la ODOT

Finalmente, y de forma potestativa, la ODOT puede regular cuál es la situación jurídica de construcciones, actividades y asentamientos existentes en suelo categoría rural al momento de entrada en vigor de la ODOT.

Con este objetivo se recomienda establecer en la ODOT el siguiente régimen:

1º Las construcciones y actividades de uso de suelo que cuentan con autorización del GD implantadas en padrones localizados en categoría rural, que se ajusten al régimen jurídico de usos propios o a los autorizables del suelo rural, seguirán desarrollándose de acuerdo con las condiciones establecidas, sin perjuicio de que las solicitudes de ampliación de edificación o alteración de usos deban sujetarse a las disposiciones vigentes. No obstante, no serán de aplicación a las solicitudes de ampliación las nuevas condiciones de tamaño de parcela establecidas en el instrumento vigente, respetándose la parcela existente.

Igual régimen se aplicará para aquellas construcciones o actividades que se correspondan con los usos propios, de ser autorizados conforme al régimen del suelo rural, en el supuesto de que ellas hubiesen sido implantadas con anterioridad, sin contar con autorización cuando esta no fuese necesaria en el momento de su establecimiento.

2º Si se trata de construcciones y actividades con autorización del GD que resulten contrarias al régimen jurídico de usos de la subcategoría rural atribuida por IOT aprobado con posterioridad, quedarán en régimen de fuera de ordenamiento parcial (o de mantenimiento). Así podrá seguir funcionando la actividad implantada de acuerdo con las condiciones establecidas o que sirvieron de base para el otorgamiento de la autorización, si bien las intervenciones sobre la edificación quedarán sujetas a las limitaciones establecidas para este régimen. No obstante, aquellas actividades autorizadas que produzcan riesgos para el medioambiente deberán adoptar en un plazo razonable las medidas mitigadoras.

3º Las construcciones y actividades de uso de suelo sin autorización del GD, cuando esta fuese exigible al tiempo de su establecimiento, localizadas en padrones pertenecientes a la categoría rural, que se ajusten al régimen jurídico de usos propios (característicos), se considerarán en situación de legalizables.

4º Los titulares de construcciones y actividades de uso de suelo sin autorización del GD, cuando esta fuese exigible al tiempo de su establecimiento, localizadas en padrones pertenecientes a la categoría rural que, pese a no corresponder con usos propios de este, se puedan adscribir a los usos susceptibles de autorización, se considerarán en situación de autorizables. Se dispondrá un plazo para acreditar su compatibilidad específica y que no representan riesgos de transformación, debiendo para ello presentar la solicitud previa de regularización.

Se aconseja que en estos casos no puedan otorgarse autorizaciones para realizar obras de rehabilitación integral o ampliación sin la previa o simultánea regularización de la edificación y actividad en la que quede acreditada su compatibilidad con el régimen aplicable.

Una vez transcurrido dicho plazo sin obtención de la regularización, se presumirá que se trata de una construcción o actividad incompatible con el régimen específico de suelo rural, y quedará

en situación análoga al régimen de fuera de ordenamiento parcial hasta tanto acontezca su efectiva legalización. Esta será tratada con las mismas exigencias que las dispuestas para las autorizaciones de nueva edificación, sin posibilidad de aplicación de tolerancias, y todo ello sin perjuicio de la adopción de las medidas disciplinarias que correspondan.

- 5°** Las construcciones y actividades sin autorización del GD ubicadas en suelo rural en posición aislada (por no estar integradas en asentamientos), que se destinen a usos contrarios a los propios o compatibles del correspondiente régimen jurídico aplicable a la subcategoría, deberán ser objeto de adopción de las medidas disciplinarias oportunas para impedir su funcionamiento y restituir la realidad alterada por ellas. Si hubiesen transcurrido los plazos para la adopción de estas medidas, quedan declaradas en situación de ilegalidad, aplicándoseles un régimen análogo al de fuera de ordenamiento con carácter integral.
- 6°** Los asentamientos del suelo rural que no se localicen en sectores con APT deben quedar declarados como asentamientos irregulares.

No obstante, puede resultar conveniente que la ODOT identifique en un anexo aquellos asentamientos en suelo rural que en atención a razones sociales (derivadas de su grado de consolidación) y territoriales (derivadas de una posición que no incide en las áreas naturales o de riesgos, así como de su capacidad de conectarse a las infraestructuras) sean objeto de análisis por el futuro PLOT (o PPOT si ya existiera PLOT) del área geográfica en que se ubiquen estos asentamientos, con la finalidad de que dispongan las medidas para su integración y regularización a través del reconocimiento del APT, ya sea para poder adquirir la categoría de suelo urbano o suburbano, en función de sus potencialidades y posición territorial.

La ODOT puede reconocer en estos casos, y hasta tanto sea aprobado el PLOT, que en las edificaciones implantadas en asentamientos susceptibles de integración territorial puedan realizarse las obras imprescindibles para su conservación y consolidación; incluso realizarse actuaciones de mejora de sus condiciones de habitabilidad, permitiendo la conexión de acometidas a redes preexistentes. Con carácter ordinario, no se autorizarán cuando requieran la ejecución de nuevas infraestructuras públicas, salvo en aquellas situaciones de emergencia social reconocidas expresamente por el GD.

16.4

El desarrollo de la ODOT de la regulación de la categoría de suelo suburbana

Del artículo 33 de la LOTDS se deduce que el suelo categoría suburbana comprende las áreas del territorio departamental expresamente delimitadas en los instrumentos con esta categoría por constituir enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que estas predominen, ubicados en posición dispersa en el territorio (en un entorno rural), o contiguos a los centros poblados.

Uno de los principales retos de la ODOT será la definición de las subcategorías del suelo suburbano y la clarificación de su régimen jurídico, dado que sobre estos extremos nada indica la LOTDS. El suburbano es, quizás, el principal problema del OT de nuestro país.

CUADRO 49
CUESTIONES ACERCA DEL SUELO
SUBURBANO

**CUESTIONES A REGULAR EN
LA ODOT PARA EL SUELO DE
CATEGORÍA SUBURBANO:**

- ¿Qué es el suelo suburbano en la LOTDS?
- ¿Qué tratamiento debe darse al suelo suburbano en la ODOT?
- ¿Todas las situaciones del suburbano son idénticas, o pueden reconocerse subcategorías?
- ¿Cuál es el régimen jurídico de los terrenos del suelo suburbano?
- ¿Cuál puede ser el régimen de usos del suelo suburbano?
- ¿Pueden crearse por los IOT nuevos ámbitos de suelo categoría suburbana no existentes con anterioridad, mediante transformación de otra categoría (la rural)?

16.4.1

Caracterización del suelo suburbano

Primera cuestión: ¿Qué es el suburbano en la LOTDS?

La categoría suburbana es una situación jurídica intermedia entre el suelo urbano y rural (sub, “menos que”), constituida por enclaves dispersos en el territorio, localizados en un entorno generalizado de suelo rural, en el que se presentan actividades aisladas desvinculadas de los usos ordinarios del medio rural.

Asimismo puede presentarse la categoría de suburbano en situaciones en que aparecen con baja densidad y de modo diseminado edificaciones y actividades propiamente urbanas, desvinculadas de los suelos agrarios (como las habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares).

La LOTDS en su artículo 33 no establece subcategorías dentro de la clase de suelo suburbano. De igual forma, la ley se ha olvidado de establecer un precepto concreto para regular específicamente el régimen del suelo de la categoría suburbana, a diferencia de lo que ocurre con las categorías de urbano (artículo 40) y rural (artículo 39).

La ausencia de regulación legal en estos dos aspectos básicos podría ser interpretada —en una primera aproximación— como una señal de que la ley hubiese pretendido que los IOT no fomentaran la creación de nuevos ámbitos de suelo suburbano, reconociendo simplemente los existentes, de modo que estos se mantengan en su situación actual, o bien evolucionen hacia su definitiva transformación urbana.

Esta cuestión será abordada con mayor precisión a continuación. Solo cabe ahora anticipar que en principio no existen obstáculos en la LOTDS para que un suelo rural identificado con el APT pueda ser transformado en categoría de suburbano. Por tanto, se posibilita por la ley la creación de nuevos ámbitos de suburbano, aun cuando se encuentren dificultades de instrumentación jurídica en el desarrollo de este proceso de transformación.

Ante la ausencia en la regulación de la LOTDS de la división del suburbano en subcategorías, y de la indeterminación de su régimen jurídico, es preciso abordar estas cuestiones y resolverlas adecuadamente en la ODOT.

16.4.2

Regulación del suelo suburbano en la ODOT

Segunda cuestión: ¿Qué tratamiento debe darse al suelo suburbano en la ODOT?

La ODOT debe recordar:

- 1º** Que corresponde la identificación y atribución de la categoría de suelo suburbano al PLOT o a las DDOT (en el caso excepcional de que asuman las funciones de PLOT), sin perjuicio de la labor de homologación que realice la propia ODOT. A tal fin, la ODOT puede atribuir la consideración de suelo suburbano a aquellos enclaves en los que concurren las características indicadas que así hayan sido reconocidas en instrumentos y reglamentaciones departamentales anteriores.
- 2º** Que la atribución de la categoría de suburbano debe considerarse como un acto reglado, es decir, de simple reconocimiento de la realidad existente conforme al supuesto de hecho definido en el artículo 33 de la LOTDS.
- 3º** Ahora bien, en la primera operación de atribución de categorías que se aborde por el GD en IOT adaptados a la LOTDS, pueden adscribirse a una categoría de suelo diferente a la suburbana algunas situaciones territoriales que hubieran sido identificadas como “suburbanas” en reglamentaciones anteriores a la LOTDS, y que ya en la actualidad no cuenten con la realidad propia de la categoría de suelo suburbano, conforme a la definición que se contiene en el artículo 33 de la LOTDS.

Esta situación se dará normalmente en las zonas periféricas de los centros poblados, en las que se constate que su realidad sigue siendo la de un terreno con características de suelo rural (es decir, en las que la presencia de usos urbanos es prácticamente inexistente).

En estos casos, en los que no han aparecido los usos propios del suburbano, el PLOT (o DDOT) podría atribuir de forma fundada la categoría de suelo rural y luego evaluar si esos terrenos rurales en situación de colindancia o de proximidad con la ciudad podrían ser los adecuados para constituir el soporte de un crecimiento urbanístico reglado del centro poblado, en función del modelo urbano-territorial adoptado por el PLOT; en cuyo caso podría establecer complementariamente el APT.

En otro caso, si la directriz de crecimiento de la ciudad no aconseja la incorporación de esos terrenos al desarrollo urbano, o bien se estima que no son necesarios, dado el débil crecimiento de las necesidades de suelo nuevo urbanizado, el PLOT podrá reconocer que esas zonas de las inmediaciones del centro poblado (anteriormente consideradas “suburbanas” por instrumentos previos a la LOTDS) son —en realidad— suelos rurales conforme a la nueva legislación, adscribiéndolos a cualquiera de sus subcategorías que impidan su transformación (es decir, sin reconocimiento del APT).

Asimismo nada impide que en la primera atribución de categorías un terreno identificado como “suburbano” en instrumento anterior pueda ser reconocido como suelo urbano por el PLOT, si se acredita fehacientemente que cumple con el presupuesto de hecho del artículo 32 de la LOTDS. Se dará este caso en ámbitos anteriormente identificados como “suburbanos”, que se encuentran en posición colindante al actual suelo urbano de los centros poblados, y en los que ya se han desarrollado usos e implantado actividades propias

de la ciudad en tal intensidad que, de hecho, se han transformado en terrenos de suelo urbano, con unos niveles mínimos de obra urbanizadora.

En estos casos concretos, el PLOT podría legítimamente justificar la pertenencia de los terrenos a la categoría de urbano conforme al artículo 32 de la LOTDS, si bien lo haría en la subcategoría de no consolidado, a fin de asegurar el establecimiento de las mejoras de infraestructura requeridas en función de la asignación de los usos e intensidades que prevea el PLOT. En otro caso, la atribución del carácter de suelo urbano a terrenos previamente reglamentados como suburbanos sería ilegítima.

4º Que, a la inversa, los PLOT que se formulen por primera vez adaptados a la LOTDS podrán reconocer la categoría de suelo suburbano a aquellos terrenos que, estando categorizados por instrumentos anteriores a la entrada en vigor de la ley como suelo rural, se acredite que reúnen las condiciones indicadas en el artículo 33 de la LOTDS. No obstante, este reconocimiento deberá ser convenientemente justificado en la Memoria Informativa del propio PLOT.

5º Que las sucesivas modificaciones o revisiones del PLOT no podrán atribuir el carácter de suburbano a un terreno previamente categorizado como rural, salvo en el supuesto de que contara con el APT y haya acontecido la aprobación y ejecución de un PAI que haya establecido su categoría de suburbana.

6º Que la atribución de categoría suburbana a que se refiere la ODOT lo es a los efectos de la materia de OT, sin afectar a los instrumentos y actos vinculados a la legislación fiscal, y para la que el concepto de propiedad de inmuebles suburbanos se podrá adjudicar, en todo o en parte del predio, indistintamente al suelo categoría suburbana o urbana.

16.4.3

Subcategorías en el suelo suburbano

Tercera cuestión: ¿Todas las situaciones del suelo suburbano son idénticas, o pueden reconocerse subcategorías?

No todas las situaciones del suelo suburbano son idénticas y, por ello, su régimen urbanístico dependerá de la posición del enclave (colindante al centro poblado o disperso en el medio rural), así como de las intensidades de los usos presentes en los enclaves y de las tensiones territoriales a los que estén sujetos.

Además, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la LOTDS, los GGDD cuentan con legitimación para diferenciar diversas subcategorías (también en el suelo suburbano) en sus instrumentos generales de OT departamentales. Y corresponde a la ODOT establecer esta regulación de reconocimiento de subcategorías en suburbano.

Sobre la base de esta legitimación, se recomienda establecer por la ODOT las siguientes subcategorías de suburbano, en atención a su situación actual y previsible evolución futura:

a Enclave Suburbano Disperso con tratamiento de mantenimiento o de protección. Comprende los enclaves existentes de suelo suburbano situados en posición aislada en el medio rural sin posibilidad de transformación, y para los que los instrumentos disponen su mantenimiento, permitiendo las mejoras precisas y ligeros incrementos de volumen edificatorio.

Se corresponden ordinariamente con los asentamientos de vivienda rural nucleada, asociada al equipamiento existente en el ámbito rural (escuelas, policlínicas, entre otros) y que cuente con posibilidades de conectividad, en aquellas áreas que por distancia no puedan ubicarse en centros poblados o ciudades preexistentes.

En esta subcategoría, la ODOT podrá establecer un régimen específico para aquellos enclaves dispersos localizados en áreas con valores ambientales merecedores de protección, disponiendo las medidas que aseguran la preservación de estos y evitando, igualmente, su transformación.

- b** Enclave Suburbano Contiguo a Centro Poblado con tratamiento de protección o mantenimiento. Se corresponde con los enclaves existentes de suelo suburbano situados en posición cercana o contigua a los centros poblados, pero que no reúnen condiciones para su integración en la ciudad, bien por merecer un tratamiento de protección en atención a sus valores (por contar con la presencia de elementos naturales que limitan su capacidad de intensificación de uso y edificación, o por estar vinculado su origen a razones históricas, culturales o etnológicas merecedoras de protección), o bien por merecer un tratamiento de mantenimiento para preservarlo de los riesgos de su definitiva transformación, en aquellos casos en los que las demandas de suelo urbanizado para los usos propios del suelo urbano se disponen por el instrumento general en posiciones más adecuadas y viables, sin precisar la transformación del enclave suburbano.

En todo caso, el instrumento establecerá medidas que eliminen los riesgos de su transformación.

- c** Suburbana de potencial transformación. Se corresponde con los terrenos de suelo suburbano de aquellos enclaves existentes, sea en posición dispersa o contiguos a los centros poblados, que cuenten con capacidades para desarrollar en ellos actuaciones de transformación. En ambos casos, deben contar con la identificación, por el instrumento de planificación general, del atributo de potencialmente transformable, sin perjuicio de que, hasta tanto acontezca la aprobación de su PAI, puedan seguir desarrollándose en ellos actividades implantadas.

Se aconseja que la ODOT disponga que no puedan autorizarse nuevas edificaciones que dificulten la ejecución futura de las previsiones del PAI.

- d** Enclaves con categoría adquirida por PAI aprobado no caducado. Se corresponde con enclaves existentes dispersos originados por la aprobación de un PAI en un terreno previamente categorizado como rural con APT, y que ha sido ejecutado o se encuentra en proceso de ejecución.

En los enclaves suburbanos con categoría adquirida derivada de la aprobación previa de un PAI no caducado, su régimen específico de uso y sus condiciones de edificación se ajustarán a las disposiciones establecidas en su PAI.

Obviamente, la ODOT puede reconocer otras posibilidades de subcategorización del suelo suburbano, dependiendo de la tipología de los usos mayoritarios existentes; si bien esta diferenciación de destinos no precisa manifestarse a nivel de distinción de subcategorías, al tratarse más bien de una determinación vinculada a la calificación (designación de usos globales).

Pero puede ser útil a los efectos de requerir unas dotaciones concretas en función de cada uso global.

Por el contrario, no se considera apropiado ni conveniente diferenciar el suelo suburbano en subcategoría de consolidado y de no consolidado. En primer lugar, esta subcategorización de consolidado y no consolidado debe reservarse para el suelo categoría urbana, por ser esta la denominación prevista en la ley para dicha categoría, y, además, con un alcance muy diferenciado en cuanto a su régimen de deberes y derechos, por lo que no puede extrapolarse para el suburbano, ni tampoco al suelo rural. Por otra parte, no puede hablarse de una consolidación del suelo suburbano, si con ello pretende manifestarse que es un suelo absolutamente fraccionado y transformado; pues en ese caso perdería su condición suburbana y se trataría de suelo urbano.

Régimen jurídico del suelo suburbano

Cuarta cuestión: ¿Cuál es el régimen jurídico de los terrenos del suelo suburbano?

En lo concerniente a los derechos y deberes de los propietarios de terrenos y edificaciones en categoría de suelo suburbano, y pese al silencio de la LOTDS, puede deducirse lo siguiente:

Los propietarios de suelo suburbano (como en cualquier categoría de suelo) tienen derecho al uso, disfrute y explotación de los terrenos conforme a su naturaleza, en este caso para el desarrollo de los usos propios del suburbano. Este derecho integra la facultad de destinar la parcela a los usos y actividades permitidas por los instrumentos que no precisen instalaciones permanentes o edificaciones. Asimismo integra la facultad de realizar los actos de nueva construcción de edificaciones o ampliación de las existentes cuando ellos se destinen a los usos admitidos por los instrumentos en la subcategoría atribuida, y tales actos de nueva construcción estén permitidos por estos.

También tienen derecho a usar las edificaciones existentes en suelo suburbano, salvo cuando ellas estén sujetas a las sanciones y medidas derivadas de expedientes disciplinarios.

Específicamente, los propietarios de suelo suburbano en ámbitos identificados con el APT tienen la facultad de presentar iniciativas para la formulación de un PAI y, además, de promover la transformación del suelo mediante su adscripción a la categoría de suelo urbano en el marco de este régimen.

A los propietarios de terrenos y edificaciones en categoría de suelo suburbano les serán exigibles los deberes territoriales generales de la propiedad inmobiliaria, además de la obligación de costear la ejecución de las soluciones autónomas de infraestructuras que estén permitidas en los instrumentos o, en su caso, las de conexión a las redes generales de servicios públicos existentes a fin de dotar de suministros a los usos y edificaciones autorizados que se desarrollen en los predios.

La ODOT podrá prever que las autorizaciones de usos singulares de implantación condicionada, así como la que habilita a acceder a un índice de edificabilidad adicional por encima del coeficiente de aprovechamiento unitario en el suburbano, deban ser objeto de las contraprestaciones a la Intendencia previstas en el artículo 60 de la LOTDS.

Además, los propietarios de terrenos de suelo suburbano correspondientes a enclaves con categoría adquirida por aprobación de un PAI quedarán sujetos al régimen de deberes territoriales específicos derivados de esta actuación de transformación.

16.4.5

En todo caso, los titulares de terrenos de suelo suburbano se abstendrán de realizar los actos que incrementen los riesgos de transformación de la naturaleza de esta categoría de suelo, sin perjuicio de la capacidad de iniciativa que para la presentación de PAI se reconocerá a los propietarios con el APT.

Recomendación: En un suelo suburbano (salvo que provenga de PAI) se aconseja no autorizar los fraccionamientos que impliquen la generación de nuevas superficies de uso público, destinadas al tránsito. Y ello porque supondría habilitar una transformación del suelo suburbano de forma implícita, sin que esté prevista en un IOT que la legitime.

Régimen de usos en suelo suburbano

En lo concerniente al régimen de usos del suelo suburbano:

- a** Son usos ordinarios del suelo categoría suburbana los habitacionales o residenciales, los turísticos, deportivos, recreativos, industriales y logísticos, de servicio y los de equipamientos.

Por lo tanto, en el suelo suburbano se desarrollan usos propios del urbano (como establece la LOTDS), pero con una intensidad de utilización menor. No obstante, los PLOT podrán limitar la implantación de algunos de los usos ordinarios en función de la localización y caracterización del enclave, bien sea excluyendo algunos de ellos, o bien estableciendo porcentajes máximos de compatibilidad en el área.

De igual modo, en los instrumentos generales podrá admitirse la presencia de usos agropecuarios tradicionales en la categoría suburbana, en especial en aquellos casos de suelos suburbanos que antes contaban con la categoría rural (porque se trata de áreas en que los usos propios de tipo urbano solamente predominan).

- b** Asimismo los instrumentos podrán establecer que los usos singulares que generen un impacto significativo en la utilización de la red vial existente queden configurados como usos compatibles de implantación condicionada a la presentación de un estudio de evaluación de su incidencia, en el tránsito a la adopción de medidas de reducción de las incidencias negativas que se revelen.
- c** Se considera esencial que la ODOT exija que el PLOT o, en su desarrollo, el plan parcial establezcan en sus disposiciones límites de edificabilidad en una proporción adecuada para evitar una intensificación de la utilización de los terrenos propios del suelo urbano.
- d** Es recomendable que la ODOT establezca el mandato de que sea el PLOT, de conformidad con las conclusiones del Informe Ambiental Estratégico, quien determine el umbral máximo de suburbanización de los enclaves del suelo suburbano, teniendo en cuenta el carácter de desarrollo de baja ocupación y baja densidad del suelo suburbano, las posibilidades de suministro de agua potable y saneamiento básico y las normas de conservación y protección del medioambiente.
- e** De igual modo, se podrá reconocer en los instrumentos que los predios localizados en determinadas posiciones en relación con el sistema vial puedan acceder a un aprovechamiento superior al coeficiente unitario del enclave.

16.4.6

Reflexión sobre la capacidad de generar nuevos ámbitos de suelo suburbano

¿Pueden crearse por los IOT nuevos ámbitos de suelo categoría suburbana no existentes con anterioridad, mediante transformación de otra categoría (la rural)?

Teóricamente es posible acceder a la categoría suburbana por transformación de la categoría rural otorgada originalmente por el propio PLOT. Según el texto de la LOTDS, un ámbito de suelo rural puede ser declarado potencialmente transformable para su incorporación a la categoría suburbana, tal como señala el inciso segundo del artículo 34.

No obstante esta posibilidad legal de transformación de la categoría rural hacia suburbana, es preciso acotarla, a fin de que resulte congruente con la función que tiene el suelo suburbano en el nuevo sistema jurídico-territorial de la LOTDS.

En primer lugar, para que acontezca esa transformación desde el suelo rural al suburbano es preciso que el PLOT, en terrenos de categoría rural, identifique un ámbito de este con el APT. Y a continuación, en segundo lugar, es preciso aprobar un PAI con dicha finalidad.

Pues bien, la primera operación —la de identificar en suelo rural los ámbitos con el APT a suburbano— no puede ser arbitraria: exige que el PLOT conozca cuáles son los ámbitos que reúnen esas condiciones de enclaves apropiados para este tipo de nuevas operaciones suburbanas. Es una importante labor de conocimiento y diagnóstico del territorio, conjuntamente con la definición de un modelo territorial preciso; es decir, se requiere que el PLOT acometa una verdadera ordenación integral de todo el territorio, incluida la zona rural. De no ser así, se corre el riesgo de que los PLOT opten por la solución fácil de identificar amplias zonas de suelo rural con esa potencialidad de transformación, sustrayendo de este modo una gran superficie de terrenos a las actividades productivas.

Por ello, es aconsejable restringir el uso del APT en suelo rural para su conversión en suburbano. En todo caso, debe eliminarse esta opción de cambio de categoría en terrenos rurales que merezcan una subcategoría de especial protección por contar con valores naturales o productivos dignos de preservación.

En definitiva, el PLOT deberá seleccionar aquellos ámbitos de suelo rural que se localicen en lugares apropiados (en función del sistema de conectividad) en los que razonablemente pueden plantearse emprendimientos de interés general en posición aislada.

Asimismo el reconocimiento del APT en suelo rural para su cambio en suelo suburbano no debería amparar la creación de nuevos asentamientos contiguos a los actuales centros poblados, ampliando así su periferia. No puede utilizarse este recurso para la creación de situaciones análogas a las amparadas o consentidas por la legislación anterior a la LOTDS.

La atribución del carácter suburbano ha sido una práctica del OT desarrollado en el Uruguay antes de la LOTDS, que permitía que en las posiciones periféricas de los centros poblados se identificase una situación híbrida, de transición entre lo que era de modo cierto el campo rural y lo que era de modo cierto la ciudad. Identificaba una situación intermedia e indefinida (en la que podían presentarse de forma descontrolada y promiscua usos agropecuarios y usos urbanos), en espera de que la progresiva consolidación de los usos urbanos posibilitara, al cabo del tiempo,

la definitiva absorción por la ciudad de este espacio intermedio, para, a continuación, extender la mancha de transición al espacio colindante periférico. El suburbano tradicional ha provocado que las IIDD hayan tenido que ir asumiendo, cada cierto tiempo, como parte de la ciudad, estas zonas cercanas e indefinidas a los centros poblados, que se encuentran en constante mutación y fuera del control territorial.

En gran medida, el descontrol de la periferia denominada como “suburbana” ha dado lugar a un excesivo crecimiento de las plantas urbanas de los principales núcleos poblados de Uruguay que no guarda proporción con su densidad poblacional. Esta práctica ha ocasionado, además, que sea el GD el que haya tenido que ir costeadando la dotación de infraestructuras en estas zonas con edificación diseminada, sin una densidad eficiente, y que, finalmente, se muestra como situación insostenible no solo por el excesivo consumo de suelo, sino por los altos costes de mantenimiento de los servicios en una ciudad tan extensa y poco poblada.

Así se ha configurado históricamente la situación “suburbana” de las zonas periféricas, como un paso previo a su reconocimiento como suelo urbano; reconocimiento que finalmente resultaba inevitable, pues la coexistencia de usos agropecuarios y urbanos se presenta a la larga como una situación insostenible, por los inevitables conflictos que se generan por esa promiscuidad, incluso con riesgos para la salud.

Esta forma tradicional de entender el suelo suburbano como instrumento para un desarrollo espontáneo de los centros poblados ha acabado con la LOTDS por ser contraria a los principios generales de planificación adoptados por esta. El crecimiento de los centros poblados debe realizarse ahora, tras la vigencia de la LOTDS, de una forma planificada (conforme al modelo territorial adoptado) y de acuerdo con una programación y efectiva ejecución de infraestructuras adecuadas a los usos e intensidades previstos.

Tras la aprobación de la LOTDS, la creación de nuevo suelo suburbano —por transformación del rural— no puede ser entendida como paso intermedio del proceso de crecimiento de los centros poblados. Por ello, si se pretende incorporar a la ciudad el suelo rural colindante al urbano actual, el PLOT debería preverlo así y planificarlo adecuadamente, designando para ello el APT e indicando además la nueva categoría que pretende finalmente alcanzar: la de suelo urbano. De esta forma, se aplicará el régimen de derechos y deberes propios de las transformaciones territoriales (artículos 41 y 42), cumpliendo su función específica los PAI.

Por tanto, conforme al espíritu del sistema de planificación y gestión implantado por la LOTDS, la transformación del suelo rural (identificado con APT) hacia el suburbano únicamente podrá generar nuevos ámbitos de la tipología de enclaves dispersos, no de la tipología de suburbano de enclave contiguo ubicado en la periferia del centro poblado (con usos residenciales e industriales propios del suelo urbano).

Los futuros enclaves suburbanos que adquieran esta categoría como consecuencia de la aprobación futura de un PAI, en ámbitos de suelo rural con APT, quedarán sujetos al régimen específico de uso y edificación que se derive de él en desarrollo de las previsiones de los PLOT.

Es recomendable que la ODOT disponga el mandato a los PLOT para que establezcan criterios generales para orientar el establecimiento de los usos en los ámbitos de suburbano de nueva creación, en función del resto de decisiones que adopte el PLOT sobre el ordenamiento general del área geográfica objeto de dicho plan.

Sugerencia: En los casos que se pretenda la simple transformación del suelo rural en suburbano en la tipología de enclave disperso, se presentará la dificultad de la inadecuación del régimen jurídico establecido por la LOTDS, que requiere de la formulación de un PAI (instrumento de ordenación y de gestión, propio de las nuevas urbanizaciones) y el posterior cumplimiento de obligaciones territoriales, que son igualmente las propias de las actuaciones de transformación urbanística que terminan conectadas a la trama urbana.

Para solucionar esta problemática, los GGDD podrían aprobar una ODOT que limite estas incidencias y dificultades, respetando, al tiempo, el régimen básico establecido en la LOTDS.

Así, la ODOT podrá establecer un contenido más simplificado de los PAI que tengan por objeto la simple transformación del suelo rural en suburbano que aquel previsto para los PAI ordinarios (los que tienen por objeto las transformaciones territoriales que finalizan integrándose en la ciudad). Además, la ODOT podrá concretar un contenido de las obligaciones territoriales de forma más adecuada a la naturaleza territorial de las nuevas situaciones de enclaves de suburbano: de una parte, reduciendo la obligación de urbanización hasta el límite preciso de responder a la necesidad de dotar de infraestructuras a estos usos aislados (asegurando la eliminación de impactos ambientales), sin necesidad de prever la continuidad con la trama urbana existente, pero asegurando que las soluciones técnicas sean avaladas por el Mvotma y autorizadas por la Intendencia (artículo 38 de la LOTDS); de otra, reduciendo las reservas dotacionales hasta el mínimo legal (8 %), previsto en el citado artículo 38, y sustituyendo la obligación de cesión de terrenos urbanizados correspondiente a la participación en las plusvalías, previstas en el artículo 46 de la LOTDS, por una compensación económica.

16.5

El desarrollo de la ODOT de la regulación de la categoría de suelo urbano

16.5.1

El desarrollo normativo general en la ODOT de la categoría de suelo urbano y sus subcategorías

El artículo 32 de la LOTDS establece que el suelo categoría urbana comprenderá las áreas de territorio de los centros poblados fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los IOT pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización. Por tanto, para la ley territorial, es suelo urbano la ciudad ya existente: la que se encuentra total o parcialmente urbanizada.

CUADRO 50
CATEGORIZACIÓN DE SUELO URBANO

EL SUELO CATEGORÍA URBANA, CONFORME A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 32 DE LA LOTDS, COMPRENDE LAS ÁREAS DE TERRITORIO DE LOS CENTROS POBLADOS QUE SE ENCUENTRE EN ALGUNA DE LAS SIGUIENTES SITUACIONES:

- Área integrante de un centro poblado que se encuentre fraccionada y con las infraestructuras y servicios en forma regular y totalmente establecidas para servir a los usos y edificaciones existentes
- Área integrante de un centro poblado que se encuentre fraccionada y parcialmente urbanizada respecto a la que el IOT pretende consolidar su proceso de urbanización

Los instrumentos que tengan naturaleza de PLOT o, en su caso, la DDOT (que asuma las competencias de PLOT) deben adscribir los terrenos en que concurren los elementos definitorios de las situaciones descritas

—en los literales anteriores— a la categoría de suelo urbano, delimitando su perímetro. Por ello, solo es suelo urbano el perteneciente a alguna de las dos situaciones referidas, así sea reconocido y delimitado como tal por PLOT (o DDOT) o en el Anexo de la propia ODOT de homologación de los ámbitos territoriales precisos a los que se les atribuye la categoría de urbano conforme a instrumentos y normas departamentales aprobadas con anterioridad a su vigencia.

No obstante, también será reconocido como suelo urbano el ámbito de un perímetro de actuación que en ejecución de un PAI adquiera esta categoría de suelo por haber completado su urbanización y cumplir con el resto de deberes territoriales vinculados a la actuación de transformación autorizada.

Según el artículo 32 de la LOTDS, en el suelo categoría urbana los instrumentos legitimados para categorizar podrán establecer las subcategorías de consolidado y no consolidado.

Desde un punto de vista teórico, los GGDD en sus IOT generales están habilitados para establecer otras subcategorías del suelo urbano (como se desprende del artículo 30 inciso segundo de la LOTDS). Ahora bien, las otras subcategorías de suelo urbano (surgidas de la autonomía departamental) deben contar con una adecuada equivalencia respecto a las subcategorías fijadas directamente por la ley, que deben entenderse que son las subcategorías básicas del suelo urbano a nivel nacional. Y es que el régimen jurídico (básico) establecido por la LOTDS se vincula a las subcategorías nacionales definidas.

Sin embargo, no es recomendable que la ODOT establezca otras subcategorías de suelo urbano diferentes a las establecidas en la ley, dado que el régimen jurídico y de ejecución que se deriva de una situación y otra es —sustantivamente— muy diferenciado.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 32 de la LOTDS, se recomienda que la ODOT establezca el siguiente desarrollo normativo de las subcategorías de suelo urbano:

- a** Suelo categoría urbana consolidado (subcategoría). Se adscribirán a esta subcategoría los terrenos categorizados como suelo urbano por los instrumentos pertenecientes a áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas.
- b** Suelo categoría urbana no consolidado (subcategoría). Se integrarán en esta subcategoría los sectores y áreas de suelo urbano que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:
 - b.1** Zonas homogéneas situadas en el interior del perímetro delimitado de suelo urbano de los centros poblados con urbanización incompleta o insuficiente y que por condiciones de superficie y escasa consolidación edificatoria tienen capacidad de constituir un sector de nuevo desarrollo urbano. Se recomienda que se identifiquen por los instrumentos como sectores de suelo urbano no consolidado, con el régimen urbanístico específico correspondiente a actuación de transformación territorial de nueva urbanización.
 - b.2** Áreas situadas en el interior del perímetro delimitado de centros poblados, en situación de desuso, que requieren de actuaciones de renovación integrada y completa de la urbanización

y de los usos e intensidades existentes. Se recomienda que se identifiquen por los instrumentos como áreas de renovación integral (ARI).

- b.3** Áreas situadas en el interior del perímetro delimitado de suelo urbano en zonas degradadas que presentan altos niveles de consolidación edificatoria con insuficiencia infraestructural, que provienen de desarrollos inadecuados y que precisan actuaciones de complemento de la urbanización existente y mejora dotacional para su definitiva consolidación e integración urbana. Se recomienda que se identifiquen por los instrumentos generales como áreas de regularización y de integración urbana.

Ordinariamente, se corresponde esta tipología a aquellas situaciones existentes en algunas áreas previamente declaradas como “suburbanas” por IOT anteriores a la LOTDS que se encuentren ubicadas en la colindancia del suelo urbano (situación periférica), en las que efectivamente se han realizado ya actuaciones edificatorias con usos propiamente urbanos, e incluso con dotación de una mínima infraestructura, zonas en las que ahora (tras constatarse su facilidad de integración en la estructura urbana diseñada por el PLOT) se pretende definitivamente su consolidación con mayores densidades y dotándolas de la urbanización adecuada.

- b.4** Asimismo tendrán la consideración legal de suelo urbano en subcategoría de no consolidado los terrenos incluidos en un sector delimitado en un ámbito con APT perteneciente en origen al suelo rural o suburbano en el que haya sido aprobado un PAI con el efecto de transformar la categoría original en suelo urbano como categoría adquirida hasta tanto se cumplan las obligaciones territoriales vinculadas al proceso de transformación.

16.5.2

El desarrollo por la ODOT del régimen general de usos y utilización del suelo urbano

Son usos ordinarios del suelo categoría urbana todos los usos propios y compatibles de los centros poblados, tales como habitacionales o residenciales, servicios terciarios, industriales, logísticos, turísticos, equipamientos, etcétera. El régimen de usos del suelo urbano es similar al del suburbano. Ahora bien, lo que es diferente es su mayor intensidad y la inexistencia en el urbano de usos propios del rural (que sí pueden coexistir en el régimen del suburbano).

El PLOT y los IOT especiales podrán establecer limitaciones para implantar determinados usos precisos en zonas o áreas urbanas que cuentan mayoritariamente con usos implantados de otra naturaleza y destino, a fin de evitar molestias o disfuncionalidades en el territorio.

De igual forma, los instrumentos establecerán parámetros urbanísticos particulares (condiciones de la edificación y uso de los predios) en las distintas áreas.

En las áreas y sectores del suelo urbano no consolidado se establecerá un régimen de usos pormenorizados coherente con el uso global asignado como determinación del nivel estructural, a través del instrumento que desarrolle en detalle su ordenamiento.

No se permitirán nuevas edificaciones que pretendan implantarse en parcelas originadas por fraccionamientos no autorizados por la Intendencia.

Se recomienda que, en suelo urbano consolidado, únicamente se autoricen nuevos fraccionamientos que generen superficies de usos públicos destinadas al tránsito cuando estas correspondan a situaciones previstas por reglamentaciones anteriores expresamente asumidas en el PLOT, o cuando lo sean por determinación en este o en un IOT derivado de él; en estos casos, la autorización se hará depender de la cesión a la Intendencia de las superficies destinadas al uso público (artículo 43 inciso primero de la LOTDS en relación con el artículo 7 del decreto n.º 523/2009).

En suelo urbano no consolidado no podrán autorizarse nuevos fraccionamientos que generen superficies de usos públicos destinadas al tránsito sin que se hayan cumplido las condiciones determinadas por el artículo 38 de la LOTDS y las previstas en la ODOT para las actuaciones de transformación (artículo 43 inciso primero de la ley en relación con el artículo 7 del decreto n.º 523/2009).

Es aconsejable que la ODOT incorpore un anexo terminológico, que entre otras cuestiones defina el concepto de uso global en una zona o sector y disponga una clasificación de usos globales que con el suficiente grado de generalidad permita unificar y clarificar uno de los conceptos más trascendentes del modelo territorial que debe establecer el PLOT.

La definición de uso global en un ámbito concreto supone que de forma predominante la edificabilidad de este se destine a los usos pormenorizados que integran el uso global.

16.5.3

El desarrollo por la ODOT del régimen jurídico del suelo urbano en subcategoría consolidado

La ejecución del suelo urbano consolidado tiene por objeto una actuación aislada (parcela a parcela), no es una actuación integrada (por no estar incluida en perímetro de actuación). Es la actuación edificatoria en parcela localizada en área urbana (por tanto, incorporada a la ciudad existente), y con su proceso de urbanización finalizado (área urbana ya urbanizada).

Por regla general, no existe en suelo urbano consolidado más deber para el propietario de un predio que pretenda edificarlo que el de costear la conexión de la parcela a las infraestructuras existentes. Pero es un deber condicional, en la medida que si la parcela existente cuenta ya con dicha conexión, no será exigible deber urbanístico alguno. Y además no es un deber de urbanizar completo, pues no debe el propietario costear la implantación de las infraestructuras generales que dan servicio a su predio, sino solo el elemento accesorio de la conexión particular del predio a aquellas, pues esas infraestructuras generales existen previamente.

Aclaración: Debe precisarse que en suelo urbano consolidado, por definición, no corresponden actuaciones urbanizadoras de transformación territorial porque ya se trata de un suelo urbanizado (transformado). Y por ello, debería rechazarse la autorización de fraccionamientos (no previstos en los instrumentos) que impliquen o generen nuevas superficies de uso público destinadas al tránsito (que además deban urbanizarse). Si en un predio de suelo urbano se pretende realizar este tipo de fraccionamientos, en verdad representaría un supuesto de suelo urbano no consolidado, debiendo ser tratado como tal y aplicando su régimen jurídico.

Evidentemente se admiten aquellas propuestas de mejora de la red vial que el Plan Local o sus instrumentos derivados hayan previsto como acciones puntuales en el suelo urbano consolidado (la ciudad existente).

El artículo 40 de la LOTDS dispone que los propietarios de parcelas del suelo urbano consolidado “tendrán derecho a edificar y usar, conforme a

las determinaciones establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial y estarán obligados a ejecutar, a su costo, las obras de conexión de la parcela a las infraestructuras existentes a fin de garantizar la condición de solar de las mismas”.

Por tanto, la atribución que realiza el PLOT (o las DDOT cuando asuman ese rol) de la facultad de edificar en suelo urbano consolidado es directa, a salvo del cumplimiento del deber —circunstancial— de asegurar la conexión a los servicios existentes que convierte a la parcela urbana en solar.

En la actividad de ejecución del suelo urbano consolidado, la Intendencia asume exclusivamente el papel de control porque el proceso de transformación urbanística de este se encuentra ya concluido.

En definitiva, en suelo urbano consolidado la función de la ID en materia de actuación territorial se reduce a un control previo de policía territorial (dedicado a verificar si la solicitud de nueva edificación o ampliación de esta y el uso del suelo pretendido se ajustan al planeamiento), así como a un control de la condición de solar de la parcela (requiriendo, en el caso de que no la alcance, el cumplimiento del deber de costear la conexión a las infraestructuras existentes).

Sugerencia: Es importante que la ODOT incorpore la definición de solar a la que alude el artículo 40 de la LOTDS para la definición del régimen del suelo urbano consolidado. La condición de solar es la aptitud de un predio del suelo urbano para ser edificado, por contar con ordenamiento pormenorizado establecido y disponer de forma efectiva la conexión a las infraestructuras de servicios urbanos que posibilitan el uso y la intensidad edificatoria.

Para poder ejecutar por el interesado la actuación de edificar en suelo urbano consolidado, basta con la existencia previa de un IOT que haya establecido la ordenación pormenorizada completa de la zona en que se localiza el predio. Es decir, que el planeamiento haya procedido a dotar de la calificación (uso y tipología), así como de las condiciones de edificación a la parcela objeto de la intervención aislada. Si se encuentra establecida la ordenación completa, bastaría que el interesado presentara la solicitud de edificación con el proyecto requerido, y certificaciones sobre la capacidad de enganche a los servicios urbanos preexistentes, para poder obtener el permiso.

En este sentido se recuerda que el inciso primero del artículo 1 de la ley n.º 13.493 fue reformado por el artículo 83 de la LOTDS, quedando redactado de la siguiente forma: *“Las autoridades públicas competentes no autorizarán ningún fraccionamiento en suelo urbano, creando nuevos lotes destinados a la construcción de viviendas u otros usos urbanos que no cuenten con los servicios habilitados de agua potable y energía eléctrica, posibilidad de conexión a saneamiento en cada uno de los lotes, más los servicios generales de pavimento, red de alcantarillado y alumbrado público”.*

Con carácter ordinario, el instrumento que incorpore las determinaciones sobre calificación pormenorizada y condiciones particulares de edificación de las áreas urbanas consolidadas será el PLOT, sin precisarse instrumento de desarrollo alguno (salvo ámbitos que por especiales características así lo precisen —como puede ser el centro histórico—, que pueden requerir tanto de un plan parcial de protección como de un catálogo de edificios de valor arquitectónico e histórico).

Precisión: Eventualmente puede existir otro deber en suelo urbano consolidado: el de edificar (solares baldíos) o rehabilitar (terrenos con edificación ruïnosa) en el plazo establecido cuando se localicen en determinados ámbitos urbanos, si así lo establece expresamente el IOT, por pretender revertir el deterioro de esas zonas (inciso segundo del artículo 40 de la LOTDS).

Este es un supuesto de actuación aislada obligatoria, que en caso de no realizarse puede ser objeto de declaración de incumplimiento, dando paso a actuaciones edificatorias o rehabilitadoras concertadas, impuestos especiales o incluso a la sanción de expropiación. Para ello, el GD debe establecer los casos en que se aplica el deber de edificar o rehabilitar, tal como exige el inciso final del artículo 40 de la LOTDS. Y de otra parte, el artículo 63 de la LOTDS dispone que *“se declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de 10 años, a efectos de integrar las carteras de tierra”*.

Pues bien, nada impide que el IOT pueda establecer un deber de edificar para aquellos terrenos baldíos, de modo que, acontecido el incumplimiento del plazo de edificar y constatado que asimismo el inmueble lleva más de 10 años sin ser destinado a su fin propio (albergar usos urbanos), puede iniciarse la expropiación con el objetivo de destinar al inmueble a un fin de interés social, compatible con el destino urbanístico, como puede ser para VIS. Otra forma alternativa, para alcanzar este objetivo, es utilizar la posibilidad establecida en el artículo 61 de la LOTDS, esto es, la identificación de ámbitos con obligación de edificación o utilización de suelo, y en caso de incumplimiento el propietario podrá requerir a la Administración la instrumentación de una operación territorial concertada a fin de viabilizar financieramente esa obligación, y de relevar su incumplimiento.

En resumen, con carácter general, en suelo urbano consolidado, el único deber ordinario que puede presentarse en una actuación es el de costear la conexión a las infraestructuras existentes (para el caso de que las parcelas no tuvieran la condición de solar), y eventualmente el de edificar en plazo si así es exigido en el IOT.

Reflexión: La posibilidad de establecer contrapartidas en suelo urbano consolidado.

En determinados casos excepcionales, previstos en el artículo 60 de la LOTDS, puede configurarse por el PLOT (o DDOT de función equivalente) un supuesto de suelo urbano consolidado en el que —circunstancialmente— se genere otro deber territorial más exigente que el deber ordinario en esta subcategoría: el de otorgar contrapartidas por los mayores aprovechamientos que pueden surgir o permitirse por los IOT en parcelas concretas del suelo urbano.

Es un supuesto que en realidad constituye una situación jurídica cercana a lo que sería un proceso de desconsolidación (paso de la subcategoría de urbano consolidado a urbano no consolidado). Ahora bien, el surgimiento del deber territorial extraordinario de compensación de los mayores aprovechamientos, en suelo urbano consolidado, se vincula a una decisión voluntaria del interesado de ejercitar una facultad que sea expresamente reconocida en el PLOT para obtener unos aprovechamientos superiores a los ordinarios de las parcelas localizadas en la misma zona urbana.

En consecuencia, en suelo urbano consolidado no puede establecerse por el IOT el deber de realizar contrapartidas como una obligación territorial exigible en todo caso. En realidad, no se configura como un deber propiamente dicho, sino como una consecuencia jurídica (otorgamiento de contrapartidas) resultante de una opción voluntariamente ejercitada por el propietario en el marco de las disposiciones del IOT; opción que le permite obtener unos mayores beneficios (aprovechamientos) a condición de que otorgue esa contrapartida. Si no se accede a esos mayores aprovechamientos (beneficio extraordinario), no puede exigirse el deber (extraordinario) de realizar contrapartidas.

Por ello, se sugiere que la ODOT establezca la siguiente regulación de derechos y deberes territoriales en el suelo urbano consolidado:

1. Los propietarios de terrenos y edificaciones en categoría de suelo urbano tienen:
 - 1.a. Derecho a edificar. El ejercicio de este derecho se condiciona a que el disfrute y explotación de los terrenos sea conforme a su naturaleza, a que la parcela merezca la calidad de solar por estar dotada de los requisitos de infraestructura precisos que le permiten conectarse a las redes de servicios existentes y obtener unos caudales adecuados a los usos e intensidades que posibilitan los instrumentos.
 - 1.b. Derecho a usar y rehabilitar las edificaciones existentes en suelo urbano, salvo la construida ilegalmente cuando ellas estén sujetas a las sanciones y medidas derivadas de expedientes disciplinarios.
2. Los propietarios de terrenos y edificaciones en categoría de suelo urbano consolidado, además de los deberes territoriales generales de la propiedad inmobiliaria, cuentan específicamente con las siguientes obligaciones:
 - 2.a. La obligación de ejecutar, a su costo, las obras de conexión de la parcela a las infraestructuras, a fin de garantizar la condición de solar de ellas.
 - 2.b. La obligación de edificar el solar baldío en el plazo exigido por el instrumento para el supuesto de que la parcela quede incluida en un ámbito delimitado a los efectos de exigir este deber específico (inciso final del artículo 40 de la LOTDS).
 - 2.c. La obligación de rehabilitar la edificación ruinoso en el plazo establecido por el instrumento para el supuesto de que la parcela quede incluida en un ámbito delimitado con esta finalidad (artículo 40, LOTDS).
3. Los propietarios de terrenos del suelo urbano consolidado están legitimados para poder adquirir los mayores aprovechamientos que, en su caso, puedan posibilitar los instrumentos. Igualmente, podrá constituir un supuesto de mayores aprovechamientos la autorización de usos singulares de autorización condicionada.
4. Los propietarios de parcelas con destino a usos públicos tendrán derecho al justo precio que les corresponda en expediente de expropiación o al precio de la transmisión directa a la Administración en compraventa de común acuerdo. Alternativamente, el titular de parcela con destino público podrá alcanzar acuerdo de compensación económica con propietario que pueda ejercitar la opción de mayores aprovechamientos habilitados por los instrumentos, si bien este acuerdo entre particulares exigirá la cesión gratuita del inmueble con destino público a la Intendencia.

Precisión final respecto de los predios costeros: En última instancia debe realizarse la precisión de que en el suelo urbano (subcategoría) consolidado de manera excepcional podría presentarse un solo supuesto en el que procedería la cesión de terrenos. Así el numeral 3 del artículo 13 de la ley n.º 10.723 (ajuste del artículo 83 de la LOTDS numeral 1 literal g) establece que “*en todo fraccionamiento de predios costeros, la faja de 150 (ciento cincuenta) metros determinada a partir de la línea superior de la ribera pasará de pleno derecho al dominio público*”).

16.5.4

Todo ello de conformidad con el artículo 503 de la ley n.º 19.355, y específicamente para la formación de centros poblados por lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 13 de la ley n.º 10.723.

El desarrollo normativo de la ODOT del régimen jurídico del suelo categoría urbana no consolidado

El suelo urbano no consolidado se integra (conforme al artículo 32 de la LOTDS) por terrenos que, perteneciendo a la ciudad, se encuentran insuficientemente urbanizados para los usos e intensidades permitidas en ellos, o bien se encuentran en zonas degradadas o en desuso que precisan actuaciones de renovación.

De una interpretación finalista de la ley, se puede deducir que no es preciso identificar con el APT al suelo urbano no consolidado, porque este, por definición, es un ámbito transformable. Esta conclusión se extrae de los artículos 41 y 42 de la LOTDS, que definen un régimen común para el suelo urbano no consolidado y para el suelo potencialmente transformable con PAI aprobado.

La atribución de la categoría de suelo urbano no consolidado supone el reconocimiento por el PLOT de su voluntad de incidir en la realidad existente, bien sea mediante una actuación destinada a completar el proceso de urbanización (de zonas con insuficiencia de infraestructuras o dotaciones), bien mediante una actuación que pretenda acometer un proceso de reurbanización para la renovación de un área urbana en desuso o para lograr su definitiva consolidación.

En consecuencia, el suelo urbano no consolidado, originariamente así categorizado por el PLOT, no requiere ser identificado con APT, ni precisaría —en todo caso— de la formulación y aprobación de un PAI, pues la categoría (y subcategoría) adecuada para la transformación se tiene por la simple aprobación del IOT departamental de carácter general. Otra cuestión es la labor de establecimiento de su ordenamiento pormenorizado y la necesidad de asegurar una gestión integrada.

En este sentido, el PLOT podría prever en suelo urbano no consolidado que el desarrollo del ordenamiento se realice a través de un plan parcial, o incluso podría (de forma volitiva) acometer directamente el ordenamiento detallado completo, sin perjuicio de su ajuste mediante un proyecto urbano de detalle.

Ahora bien, nada impide que el PLOT proceda a calificar un ámbito de suelo urbano no consolidado con el APT con la finalidad de que sea objeto de un PAI. La identificación expresa de un ámbito con APT en suelo urbano no consolidado —y, por tanto, la exigencia de formulación de PAI para su desarrollo— debe entenderse como una opción facultativa del PLOT (o DDOT de función equivalente), que resulta aconsejable o necesaria en aquellos casos de sectores pertenecientes a esta subcategoría en los que por su trascendencia (localización, objetivos), tamaño y estructura predial deban desarrollarse de manera integrada y simultánea tanto las decisiones de planificación completa como las sustantivas de gestión. Pero incluso en estos casos la aprobación de este PAI no trae como consecuencia jurídica el cambio de categoría, por ser suelo urbano en origen.

Pero también el PLOT podría decidir que se acometan separadamente este grupo de decisiones de ordenación completa y gestión en ámbitos del suelo urbano no consolidado, sin precisar PAI: las primeras, correspondientes a la labor de ordenación, podrían instrumentarse requiriendo la formulación de un plan parcial; y las segundas, las correspondientes a las decisiones de gestión, mediante su adopción en los procedimientos

de ejecución que desarrolle la ODOT, esto es, arbitrando un procedimiento específico de delimitación de perímetro de actuación o, simplemente, facultando al plan parcial para su delimitación.

Con carácter ordinario existen dos situaciones específicas en suelo urbano no consolidado en que el PAI resultará conveniente: por una parte, los sectores sin urbanización (es decir, vacíos relevantes en el interior del perímetro urbano); y por otra, las áreas de renovación integral. Además puede indicarse que será necesaria la formulación del PAI, siempre que en estos casos se trate de actuaciones de transformación territorial de ámbitos del suelo urbano no consolidado de grandes dimensiones o estructura parcelaria compleja.

Si son actuaciones de nueva urbanización o renovación de pequeñas dimensiones o estructura simplificada, el PLOT podrá prever que su desarrollo a nivel de ordenamiento sea acometido mediante plan parcial o bien mediante otros instrumentos especiales *ad hoc* habilitados por la ODOT (proyecto de detalle o similar), siempre que en este último caso el PLOT adopte el conjunto de decisiones esenciales del ordenamiento del ámbito, y ese instrumento específico tenga por objeto exclusivamente su ajuste en detalle del proyecto urbano.

Igualmente, en las áreas de regularización de asentamientos irregulares lo ordinario será su desarrollo a través de plan parcial, dada la singularidad de estas situaciones que precisan por lo general de una gestión pública.

Por lo expuesto, se recomienda que en la ODOT se sistematicen las diversas situaciones que pueden presentarse. Se propone la siguiente división de los ámbitos del suelo urbano no consolidado para establecer su ordenamiento detallado y ejecución diferenciada:

- a** Sectores de suelo urbano no consolidado. Constituyen ámbitos homogéneos del suelo urbano con escasa consolidación, en los que se persigue establecer un ordenamiento que responda a un tratamiento urbanístico de actuación de transformación integral para conferir infraestructuras y dotaciones adecuadas a un sector de desarrollo urbano. Precisan, por regla general, de un PAI para el establecimiento de su ordenamiento pormenorizado y el desarrollo de una gestión sistemática a través de un perímetro de actuación.

No obstante, en aquellos casos en que se trate de ámbitos pequeños o con estructura predial simplificada, los PLOT podrían prever que esta tipología de actuaciones de nueva urbanización en suelo urbano no consolidado pueda acometerse mediante la formulación de un plan parcial.

- b** Áreas de renovación integral. Constituyen áreas homogéneas del suelo urbano en situación de declive, que precisan un ordenamiento con un régimen urbanístico propio de una actuación de transformación integral con fines de reforma o renovación urbana. Precisan, por lo general, de la formulación de un PAI para su ordenamiento pormenorizado y el desarrollo de una gestión sistemática a través de un perímetro de actuación.

No obstante, en aquellos casos en que se trate de ámbitos pequeños o con estructura predial simplificada, los PLOT podrían prever que esta tipología de actuaciones de nueva urbanización en suelo urbano no consolidado pueda acometerse mediante la formulación de un plan parcial.

- c Áreas de regularización e integración urbana. Constituyen áreas de suelo urbano con algún nivel de consolidación edificatoria, pero con insuficiencias de infraestructura y dotacionales, por provenir de procesos irregulares o inadecuados, que precisan establecer un ordenamiento que responda a un régimen urbanístico propio de una actuación de transformación parcial, que complete la urbanización y dotaciones existentes, con la finalidad de conseguir su normalización e integración urbana. Su ordenamiento detallado se establecerá por un plan parcial o, potestativamente, en forma directa por el PLOT, y su gestión podrá ser sistemática o por actuaciones singulares en atención al alcance de la transformación, el grado de consolidación y fraccionamiento, y la superficie del área.
- d Sectores de suelo urbano no consolidado en proceso de ejecución. Serán los ámbitos con categoría adquirida de suelo urbano como consecuencia de la aprobación de un PAI, u otro instrumento anterior homologado, que se encuentren en proceso de transformación urbanística por haberse iniciado la actividad de ejecución, estando pendientes de finalizar el conjunto de deberes territoriales. Su ordenamiento detallado deberá, pues, encontrarse establecido y su proceso de ejecución se ajustará a las condiciones fijadas en el momento de su autorización.

Corresponderá al PLOT —o, en caso de asumir esta función, a las DDOT— la identificación de los terrenos del suelo urbano no consolidado en los planos del nivel de ordenamiento estructural y la identificación de las tipologías de situaciones indicadas, a los efectos de la adopción de las decisiones de ordenación y gestión.

Debe recordarse que la delimitación de un área o sector de suelo urbano no consolidado por el PLOT no es suficiente para proceder a su efectiva transformación. El inicio de la actividad de ejecución en suelo urbano no consolidado requiere:

- 1º Que el ordenamiento pormenorizado completo del ámbito esté establecido por IOT legitimado para ello.
- 2º Que se hayan adoptado decisiones sustantivas sobre gestión.

El régimen de facultades y obligaciones de las actuaciones en suelo urbano no consolidado es prácticamente idéntico al establecido para las actuaciones en ámbitos con el APT que cuenten con PAI aprobado, dado que los artículos 41 y 42 de la LOTDS son aplicables indistintamente a ambos supuestos.

Ahora solo cabe anticipar que, en el régimen de derechos y deberes, la principal diferencia entre los ámbitos con el APT (que provienen del rural o suburbano) y los de suelo urbano no consolidado se refiere a la cuantificación del derecho a la recuperación de plusvalías (retorno de valoraciones del artículo 46 de la LOTDS) perteneciente a la Intendencia en el desarrollo de este tipo de actuaciones, pues en el suelo clase urbana, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, le corresponderá a la Intendencia el 15 % de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el conjunto del ámbito. No obstante, debe precisarse que también en los ámbitos directamente subcategorizados por el PLOT como suelo urbano no consolidado con APT el derecho a la participación en las valoraciones será al menos el 5 % de la edificabilidad total atribuida al ámbito.

Recordatorio: No deberían autorizarse directamente fraccionamientos en el suelo urbano no consolidado que impliquen la apertura de nuevas

16.5.5

superficies destinadas al sistema vial, si la configuración de dicho sistema no viene diseñada en un instrumento especial de OT aprobado (sea en un PAI, plan parcial u otro instrumento derivado específicamente previsto en la ODOT o PLOT).

La conveniencia de que la ODOT defina los regímenes urbanísticos específicos del suelo urbano

A los efectos de facilitar un correcto entendimiento del suelo urbano, y dada la pluralidad de situaciones diferenciadas que pueden plantearse, se recomienda que la ODOT institucionalice la figura del “régimen urbanístico específico”.

El régimen urbanístico específico es la determinación de carácter sustancial establecida en el PLOT (o, en su caso, por las DDOT) que, atendiendo a las características físicas de cada zona considerada del suelo urbano y su función en el modelo global adoptado, define un objetivo territorial específico para las distintas áreas y sectores del suelo urbano, representativo de un manejo diferenciado de capacidad transformadora de las intervenciones o actuaciones urbanísticas admisibles en cada una y que orientan el establecimiento del ordenamiento detallado de sus condiciones edificatorias.

La asignación previa de los regímenes urbanísticos por el instrumento de planificación general a las áreas y zonas del suelo urbano supone la designación de un régimen específico de gestión territorial.

CUADRO 51
REGÍMENES URBANÍSTICOS
EN SUELO URBANO

SON REGÍMENES URBANÍSTICOS ESPECÍFICOS EN SUELO URBANO:

- a** En el suelo urbano consolidado:
 - Régimen de protección y rehabilitación
 - Régimen de mantenimiento urbano
 - Régimen de revitalización urbana
- b** En el suelo urbano no consolidado:
 - Régimen de desarrollo urbano: actuación de transformación territorial integral de nueva urbanización en sectores
 - Régimen de renovación urbana: actuación de transformación territorial integral de reforma o renovación urbana
 - Régimen de regularización e integración urbana: actuación de transformación parcial con fines de normalización

El instrumento que establezca el ordenamiento pormenorizado de una zona o área deberá desarrollar el régimen urbanístico específico asignado mediante la atribución de las siguientes determinaciones que configuran sus condiciones particulares de uso y edificación, denominadas parámetros o indicadores urbanísticos:

- 1.** Usos del suelo autorizados, autorizados condicionados y prohibidos.
- 2.** Superficie mínima de la parcela.
- 3.** Forma de la parcela, frente mínimo, proporciones.
- 4.** Factor de ocupación del suelo (FOS) máximo, el que se define como el máximo porcentaje de suelo ocupable por edificaciones.
- 5.** Factor de ocupación total máximo (FOTM), el que se define como el coeficiente por el cual hay que multiplicar la superficie de la parcela para obtener la cantidad de metros cuadrados de construcción máximos permitidos.

6. Factor de ocupación total básico (FOTB), que es el coeficiente por el cual hay que multiplicar la superficie de la parcela para obtener la cantidad de metros cuadrados de construcción básicos permitidos en las reglamentaciones respectivas. En suelo urbano consolidado, el FOTB coincide con el coeficiente de aprovechamiento unitario o básico.

La diferencia del volumen construible entre la aplicación del FOTM y el FOTB a la superficie de la parcela constituirá un supuesto de mayor aprovechamiento.

7. Altura máxima de las construcciones en la parcela relativas al nivel de vereda o calle en el punto medio del frente del predio, expresada en metros y en número de niveles.
8. Alineaciones y retiros de las construcciones respecto a los límites de la parcela.

a

Regímenes urbanísticos en suelo urbano consolidado

a.1 Régimen urbanístico de protección-rehabilitación

¿Qué es el régimen urbanístico de protección-rehabilitación en áreas del suelo urbano consolidado?

1. Concepto. Se recomienda que la ODOT configure el régimen urbanístico de protección-rehabilitación urbana como aquel que tiene como objetivo territorial específico, de una parte, la preservación de las edificaciones singularmente protegidas con acciones de preservación y conservación y, de otra, el general de consolidación y mantenimiento del conjunto del área con acciones de fomento de la rehabilitación en las edificaciones que, sin contar con valores específicos, contribuyen a la caracterización de la imagen del área homogénea, permitiendo de forma excepcional las intervenciones de sustitución en predios con edificaciones inadecuadas.
2. Aplicación. Se recomienda aplicar el régimen de protección-rehabilitación urbana a áreas homogéneas del suelo urbano consolidado con una presencia relevante de predios que cuenten con niveles de protección del patrimonio cultural, o que en su conjunto se incluyan en el catálogo del PLOT como áreas de interés patrimonial.
3. Actuaciones públicas. Las propuestas públicas de intervención se reducirán a actuaciones singulares de mejora urbana: sea mediante la previsión de nuevas dotaciones públicas de carácter aislado o puntual y programas de cualificación del espacio público urbanizado existente.
4. Intervenciones privadas. Son actuaciones propias de este régimen: las de conservación, rehabilitación y, en su caso, las actuaciones de sustitución edificatorias y de nueva edificación permitidas en el instrumento que establezca su ordenamiento pormenorizado. Se recomienda (como criterio general) no admitir intervenciones que impliquen mayores aprovechamientos en congruencia con los valores y objetivos de conservación establecidos para el conjunto del área homogénea.
5. Ordenamiento pormenorizado. Las áreas en régimen urbanístico de protección-rehabilitación preferentemente serán ordenadas en forma pormenorizada directamente por el PLOT, sin perjuicio de la remisión a un instrumento especial para su desarrollo o complemento (plan parcial y catálogo de protección) cuando así fuese preciso.

Obviamente se dispondrá de condiciones particulares de la edificación (indicadores urbanísticos), para el conjunto del área homogénea que materialicen los objetivos territoriales correspondientes a su tratamiento urbanístico, y, al tiempo, de un régimen de especial protección para los inmuebles con valores específicos, con inclusión en el catálogo.

6. Régimen específico de deberes territoriales. Los propietarios estarán obligados a ejecutar, a su costa, la conexión de su parcela a las redes generales existentes y a adecuar el frente de la parcela a las condiciones de calidad de los espacios públicos a fin de que esta merezca la condición de solar. Los PLOT podrán identificar áreas para el establecimiento del deber de rehabilitar.

a.2 Régimen urbanístico de mantenimiento urbano

¿Qué es el régimen urbanístico de mantenimiento en áreas del suelo urbano consolidado?

1. Concepto. Se recomienda que la ODOT configure el régimen urbanístico de mantenimiento urbano como aquel que se atribuye a áreas homogéneas del suelo urbano consolidado que cuenten con un nivel adecuado de sus infraestructuras, espacios dotacionales y calidad de la edificación (aun cuando estas no posean valores superiores específicos merecedores de catalogación o declaración de interés cultural o arquitectónico).

El régimen de mantenimiento tiene como objetivo de OT el afianzamiento y mayor consolidación de las estructuras urbanas de la ciudad desarrollada, garantizando, en todo caso, la proporcionalidad alcanzada entre la intensidad de uso del suelo y el sistema de espacio público.

2. Aplicación. Se recomienda aplicar este régimen específico a aquellas áreas de la ciudad existente que se considera necesario mantener y consolidar, fomentando (no imponiendo) la rehabilitación, y controlando los procesos de sustitución de la edificación que de forma sucesiva se puedan plantear, y que deberán ajustarse a iguales o similares condiciones edificatorias que han dado origen al área homogénea. De esta forma se asegura que se desenvuelva como un área urbanizada de la ciudad existente que cumple sus funciones aceptablemente en términos de sostenibilidad y eficiencia del aprovechamiento atribuido, sin perjuicio de que puedan formularse propuestas de mejora urbanas de carácter puntual.

Por tanto, este régimen se aplicará a barrios, manzanas o conjuntos edificatorios que han gozado de la aplicación pacífica de la norma urbanística en que surgieron o se consolidaron y que, por haber mantenido sus características urbanas y ambientales, deben conservarlas como orientadoras de las operaciones puntuales de sustitución de la edificación. A este régimen urbanístico se adscribirán igualmente las urbanizaciones surgidas bajo el desarrollo y ejecución de instrumentos anteriores aprobados y ejecutados.

3. Actuaciones públicas. Las propuestas de intervención pública que en su caso sea preciso implementar en las áreas sometidas al tratamiento de mantenimiento se reducirán a actuaciones de mejora urbana.
4. Intervenciones en predios con usos privativos. Se permitirán las actuaciones de conservación, rehabilitación, sustitución edificatoria y nueva edificación, conforme al aprovechamiento ordinario establecido.

El régimen de mantenimiento, por regla general, no produce aprovechamientos adicionales; no obstante, de forma justificada, los instrumentos podrán establecer supuestos de mayores aprovechamientos. La compensación de los mayores aprovechamientos habilitados se dirigirá a financiar, preferentemente, la adquisición de los suelos precisos para las actuaciones puntuales de mejora dotacional del área.

5. Ordenamiento pormenorizado. Se recomienda que con carácter preferente estas zonas sean ordenadas en forma pormenorizada directamente por el PLOT, sin perjuicio de la remisión a instrumento especial (plan parcial).
6. Deberes territoriales específicos en el régimen de mantenimiento urbano. Los propietarios están obligados a ejecutar, a su costa, la conexión de su parcela a las redes generales existentes y a adecuar el frente de la parcela a las condiciones de calidad de los espacios públicos a fin de que esta merezca la condición de solar. Además, la ODOT facultará que los PLOT puedan identificar zonas específicas para el establecimiento del deber de edificar en los solares baldíos, disponiendo la delimitación de un perímetro a estos efectos (artículo 61, LOTDS).

a.3 Régimen urbanístico de revitalización urbana

¿Qué es el régimen urbanístico de revitalización en áreas del suelo urbano consolidado?

1. Concepto. El régimen urbanístico de revitalización urbana tiene por finalidad posibilitar acciones de intensificación o nuevos usos en áreas de suelo urbano consolidado con el objetivo de dinamizar el conjunto del área, sin alteración de su estructura, en la medida que solo afecta a los predios privados, manteniendo en esencia la delimitación de los espacios públicos definitorios de la estructura urbana existente (calles y parques públicos).
2. Aplicación. Se recomienda que el régimen de revitalización urbana se atribuya a áreas homogéneas del suelo urbano consolidado que cuentan con capacidades para albergar acciones de intensificación o nuevos usos de forma equilibrada y ponderada, sin alteración de la estructura urbana del área. En atención a si las capacidades para la revitalización son generales del área o puntuales en predios determinados, se diferencian la modalidad de revitalización general y la revitalización en modalidad selectiva.

El régimen de revitalización en la modalidad general se dirige a la redensificación y mejora ambiental de la globalidad de un área homogénea aplicando técnicas urbanísticas de intervención pausada, estimulada y de baja incidencia en la estructura urbana existente.

En el régimen de revitalización en modalidad selectiva o singular, el alcance de la redensificación no abarca toda el área homogénea del suelo urbano, sino a determinados predios de su interior que cuenten con unas condiciones específicas objetivas, previamente definidas en el propio instrumento, para alcanzar los mayores aprovechamientos.

3. Actuaciones públicas. Será necesario implementar propuestas de actuaciones públicas de mejora urbana que apoyen la revitalización, mediante la previsión de nuevas dotaciones públicas de carácter aislado o puntual y programas de cualificación del espacio público urbanizado existente.

- 4.** Intervenciones en predios con usos privativos. Es propio de este régimen urbanístico permitir las actuaciones de conservación, rehabilitación, nueva edificación y sustitución edificatoria.

En la revitalización en la modalidad general, el reconocimiento de mayores edificabilidades se establecerá para la mayoría de predios del área, para potenciar la densificación existente y completando la regulación de usos admisibles con otros nuevos compatibles con los existentes.

En la revitalización en la modalidad selectiva, el reconocimiento de mayores aprovechamientos se atribuirá a predios que presentan posiciones singulares con capacidades propias derivadas de su configuración o tamaño de parcela, o a predios en posición estratégica con capacidades para aprovecharlas. El resto de los predios del área homogénea contarán con un tratamiento análogo al de mantenimiento.

En cualquiera de las modalidades de revitalización, la gestión será de actuación singular o asistemática, a medida que se soliciten nuevas licencias de construcción, sin exigir la delimitación de perímetros de actuación.

No obstante, las mayores capacidades representarán generalmente un aprovechamiento adicional con respecto al ordinario establecido para el conjunto del área homogénea (en el caso de la modalidad de revitalización singular) o con respecto al aprovechamiento establecido en el ordenamiento anterior (en el supuesto de modalidad de revitalización general), que se dispone para que potestativamente pueda ser alcanzado por predios determinados (en el primer caso) o por el conjunto de los predios del área (en la segunda modalidad). Se sugiere que la diferencia del volumen construible entre la aplicación del factor de ocupación máximo y el factor de ocupación básico a la parcela de suelo urbano constituya el aprovechamiento adicional.

- 5.** Ordenamiento pormenorizado. Se recomienda prever la formulación de un plan parcial para el establecimiento del ordenamiento detallado. No obstante, de forma potestativa podrá el PLOT asumir directamente esta labor.

- 6.** Deberes territoriales específicos en el régimen de revitalización. Los propietarios de los predios edificables están obligados a ejecutar, a su costa, la conexión de su parcela a las redes generales existentes en la proporción adecuada a las intensidades que pretenda materializar, así como a adecuar el frente de la parcela a las condiciones de calidad de la urbanización de los espacios públicos, a fin de que esta merezca la condición de solar.

Cuando el predio no cuente con opciones de aprovechamientos adicionales, su titular no deberá contribuir con compensaciones económicas a la mejora de la ciudad consolidada.

Se recomienda que la posibilidad de acceder a los mayores aprovechamientos permitidos en los predios, determinados en el instrumento, se configure como de opción voluntaria por su titular, si bien su ejercicio está condicionado al abono de la compensación económica en favor de la Intendencia por el propietario beneficiado de la atribución de dichos aprovechamientos. Se aconseja que el producto de la compensación sea destinado a la adquisición de los nuevos suelos dotacionales previstos para la revitalización del área homogénea.

b**Regímenes urbanísticos en suelo urbano no consolidado****b.1 Régimen urbanístico de nuevo desarrollo urbano**

¿Qué es el régimen urbanístico de nuevo desarrollo en sectores de suelo urbano no consolidado?

1. Concepto. El régimen de desarrollo urbano permite generar un sector de nueva urbanización, provisto de las infraestructuras y dotaciones adecuadas, y con unos usos e intensidades propios de las áreas del suelo urbano consolidado y precisado de un ordenamiento pormenorizado unitario, y desarrollar su ejecución a través de una gestión sistemática, mediante la aprobación del correspondiente PAI.

Excepcionalmente, en el caso de ámbitos pequeños o con estructura predial simplificada, los PLOT podrían prever que el sector de suelo urbano no consolidado se desarrolle a través de un Plan Parcial que establezca simultáneamente el perímetro de actuación. Si se identifica con el APT, en todo caso, precisará la formulación de un PAI.

2. Aplicación. Se recomienda que este tratamiento de sectores de suelo urbano no consolidado se aplique a las áreas territoriales homogéneas poco fraccionadas, con mínima consolidación edificatoria y cuya urbanización es incompleta por no contar con los servicios, infraestructuras y dotaciones públicas precisas, y que por su tamaño se presentan como áreas de oportunidad insertas en el perímetro urbano aptas para desarrollar una actuación integrada de nueva urbanización.
3. Determinaciones estructurales y complementarias. Se identificarán por el PLOT (o, en su caso, por las DDOT) como sectores de suelo urbano no consolidado, y entre sus determinaciones de nivel estructural dispondrán: el uso global, el índice de aprovechamiento básico o unitario, el máximo de aprovechamiento adicional atribuible, el tratamiento urbanístico correspondiente a la actuación de transformación territorial de nueva urbanización y el uso global. En caso de admitir usos habitacionales, se dispondrá el nivel de densidad global a implantar (en términos de posibilitar valor máximo y mínimo de viviendas a concretar por el PAI o plan parcial) y, en su caso, la reserva mínima de viviendas de interés social.
4. Ordenamiento pormenorizado y ejecución. Su transformación efectiva se realizará a través de la formulación y aprobación de un PAI (o en su caso, plan parcial, si el sector de suelo urbano no consolidado no es identificado con APT) que establezca su reordenamiento detallado completo y el ámbito del sector se corresponderá con la delimitación de su perímetro de actuación para su gestión sistemática.

La asignación del APT por el PLOT determinará la necesidad de formulación de un PAI, sin que este tenga el efecto de alterar la categoría de suelo, por contar ya los terrenos con la de urbana. En este supuesto, el APT solo posibilita el cambio de subcategoría a consolidado una vez culmine el proceso de ejecución territorial.

La ejecución del sector de desarrollo urbano se ajustará al régimen de gestión de las actuaciones de transformación.

b.2 Régimen urbanístico de renovación urbana integral

¿Qué es el régimen urbanístico de renovación integral en áreas del suelo urbano no consolidado?

- 1.** Concepto. Es el tratamiento urbanístico propio de áreas en que pretende desarrollarse una actuación de transformación territorial integral con fines de reforma o renovación urbana y que tienen por objeto un ámbito de suelo urbano previamente fraccionado que se encuentra en situación de declive y con urbanización obsoleta, para posibilitar, a través de la actuación de transformación integral, la reutilización del área para nuevos usos urbanos.

El régimen de renovación urbana integral permite configurar una nueva estructura de espacios públicos en el interior del área, con una renovación completa de la urbanización, y una alteración considerable de sus aprovechamientos (usos o intensidades preexistentes).

- 2.** Aplicación. Se recomienda aplicar a áreas homogéneas del suelo urbano en situación de desuso que precisen de una reconsideración sustantiva de su ordenamiento pormenorizada, que alcance incluso a la reforma de los elementos del sistema estructural como medio para revertir su obsolescencia, estableciendo así uno nuevo en el que se garanticen los servicios, infraestructuras y dotaciones públicas en proporción adecuada a los nuevos usos e intensidades propuestos.

- 3.** Determinaciones de ordenamiento estructural y complementarias. La ODOT debe disponer que las áreas de renovación urbana integrada sean delimitadas por el PLOT, el que establecerá un objetivo de ordenamiento de reforma interior del ámbito coherente con un tratamiento de transformación territorial de renovación. Resulta oportuno que el PLOT establezca los criterios para su desarrollo en función del uso global asignado para el área y en coherencia con su posición en la ciudad existente. Igualmente dispondrá el uso global del área el coeficiente de aprovechamiento unitario o básico y, en ámbitos de usos residenciales, el nivel máximo y mínimo de densidad habitacional, y, en su caso, la reserva de vivienda de interés social.

- 4.** Determinaciones de ordenamiento pormenorizado. Ejecución y deberes territoriales. Su transformación efectiva se realizará a través de un PAI en el supuesto de que el ámbito sea identificado por el PLOT con el APT; en otro caso, podrá desarrollarse mediante plan parcial.

La ejecución del ARI se ajustará al régimen de gestión y ejecución de las actuaciones de transformación.

b.3 Régimen urbanístico de regularización e integración urbana

¿Qué es el régimen urbanístico de regularización e integración en áreas del suelo urbano no consolidado?

- 1.** Concepto. Es el tratamiento propio de las áreas fraccionadas y mayoritariamente ya edificadas con insuficiencias infraestructurales que provienen de desarrollos inadecuados y que precisan actuaciones de complemento de la urbanización existente y mejora dotacional para su definitiva consolidación e integración urbana. Se corresponde con una actuación de transformación parcial con fines de normalización.

Este tratamiento posibilita el desarrollo de actuaciones de mejora dotacional y del sistema vial así como de complemento de la urbanización, sea incorporando redes de aquellos elementos inexistentes y, en su caso, ampliando o reforzando las que existan.

2. Aplicación. Se recomienda que se establezca este tratamiento a aquellas áreas suburbanizadas generalmente situadas en la periferia del suelo urbano que se encuentran altamente fraccionadas y consolidadas por la edificación, pero que carecen de un nivel infraestructural y dotacional adecuado a los usos e intensidades implantadas por corresponderse con ámbitos de áreas transformadas irregularmente, y que precisan actuaciones que le permitan su definitiva consolidación e integración urbana.
3. Determinaciones de ordenamiento estructural y complementarias. Las determinaciones del nivel estructural a establecer por el instrumento general son las correspondientes al tratamiento urbanístico, el uso global (en atención al destino mayoritario de los usos ya implantados), el coeficiente de aprovechamiento unitario o básico y, en el caso de ámbitos de usos residenciales, el nivel máximo y mínimo de densidad habitacional.
4. Determinaciones de ordenamiento pormenorizado, ejecución y deberes territoriales. Las ARG (áreas de regularización y de integración urbana) no precisan de la formulación obligatoria de un PAI, pudiendo el PLOT potestativamente adoptar en forma directa su ordenamiento detallado o remitir este a un plan parcial. El instrumento que establezca su ordenamiento detallado, en función del estado de carencias infraestructurales y dotacionales, así como del nivel de consolidación y fraccionamiento, graduará las intervenciones precisas, disponiendo que estas se ejecuten por perímetro de actuación, aplicando un sistema de gestión público o mixto, o que ellas puedan ejecutarse por actuaciones asistemáticas de mejora puntual de dotaciones y ejecución de los elementos de urbanización pendientes.

El instrumento que establezca el ordenamiento pormenorizado identificará las parcelas sujetas a unas condiciones edificatorias ordinarias, y las parcelas a las que se les atribuyen unas condiciones de aprovechamiento diferenciadas en atención a sus mayores capacidades por la localización y tamaño concretos.

16.6

El desarrollo normativo por la ODOT del régimen jurídico de fuera de ordenamiento y de edificaciones irregulares o clandestinas

CUADRO 52
CUESTIONES FUERA DE ORDENAMIENTO

CUESTIONES RESPECTO A FUERA DEL ORDENAMIENTO Y EDIFICACIONES IRREGULARES:

- ¿Cuál es el alcance del régimen de fuera de ordenamiento?
- ¿Puede diferenciarse el régimen de edificaciones en situación de ilegalidad o de irregularidad?
- ¿En qué régimen quedan las edificaciones sin autorización que resulten conformes con el ordenamiento?

16.6.1

Alcance del régimen de fuera de ordenamiento

¿Cuál es el alcance del régimen de fuera de ordenamiento?

Es función propia de la ODOT establecer el régimen general de fuera de ordenamiento, sin perjuicio de las especialidades que puedan incorporar los instrumentos. A tal fin se recomienda el establecimiento del siguiente desarrollo legal de este concepto en la ODOT:

1. La entrada en vigor de un instrumento determina como uno de sus efectos la declaración automática de fuera de ordenamiento para las construcciones o usos que se hayan construido o implantado con anterioridad, con la debida autorización, que resulten con disconformidades sustantivas con el régimen de uso y edificación establecido en el nuevo ordenamiento por determinaciones vinculantes de este.

Se considerarán disconformidades sustantivas aquellas que supongan contradicciones abiertas o dificulten la efectividad de las determinaciones que tengan el nivel de ordenamiento estructural u otras determinaciones consideradas sustanciales en el instrumento. Asimismo se ponderará proporcionalmente el grado de desviación con respecto a las determinaciones que no tengan carácter de ordenación sustancial para determinar la sustantividad o alcance de la discrepancia.

2. A tal fin, los instrumentos definirán el alcance de las tolerancias que asumen respecto de los desajustes de las edificaciones y usos existentes con la nueva reglamentación, los que, por no alcanzar el nivel de disconformidad sustantiva, no tendrán la consideración de fuera de ordenamiento. La admisión de estas tolerancias en edificios con autorización previa no supondrá un supuesto de mayor aprovechamiento para la exigencia de contraprestaciones a los efectos del artículo 60 de la LOTDS, dado que se encuentran ya materializadas y, además, se ejecutaron de conformidad con la reglamentación entonces vigente.

3. Los instrumentos están habilitados para definir las disconformidades sustantivas en relación con las determinaciones de ordenamiento que incorporan en función de la naturaleza y cometidos de cada instrumento.

4. Los instrumentos pueden arbitrar un régimen de fuera de ordenamiento absoluto para aquellas contradicciones sustantivas que incidan directamente en determinaciones del máximo nivel en relación con el modelo territorial, y otro, de carácter parcial o relativo, para aquellas contradicciones también sustantivas pero que se refieran a determinaciones de nivel menos relevantes y que, por ello, puedan contar con un régimen de mantenimiento.

Asimismo es aconsejable establecer una regulación en la ODOT con carácter supletorio, y hasta tanto los instrumentos establezcan su reglamentación detallada en esta materia.

Se sugiere aplicar la siguiente regulación para las edificaciones existentes autorizadas que contradigan las condiciones sustantivas establecidas en los instrumentos aprobados antes de la vigencia y, en consecuencia, constituyan una situación en régimen de fuera de ordenamiento:

- 1^a Se considerarán situaciones en régimen de fuera de ordenamiento absoluto aquellas edificaciones construidas con permiso, que resulten contrarias a las disposiciones sustanciales del instrumento en vigor, que se ubiquen en las siguientes posiciones:
 - a En terrenos destinados al uso público por instrumento que establezca su ordenamiento pormenorizado cuando su expropiación esté programada en los cuatro años siguientes o se haya iniciado el proceso de gestión del perímetro de actuación en que se incluyan;
 - b en terrenos con graves riesgos para la población;

- c** en terrenos con un régimen específico de especial protección surgido con posterioridad a la autorización de la edificación.

Se recomienda que en el régimen de fuera de ordenamiento de carácter absoluto solo se admitan las intervenciones de conservación dirigidas a la preservación de las condiciones de seguridad y habitabilidad. Obviamente, se autorizarán las obras de demolición, excepto en el caso de edificaciones protegidas. Asimismo, hasta su demolición, estas edificaciones podrán seguir siendo destinadas al uso o actividad existente a la entrada en vigor del instrumento, cuando este estuviese previamente autorizado.

- 2ª** Se considerarán en régimen de fuera de ordenamiento parcial o relativo los demás casos de contradicciones sustantivas.

En las edificaciones en régimen de fuera de ordenamiento de carácter parcial se admitirán ordinariamente las intervenciones de conservación y de consolidación de elementos estructurales.

Cuando la edificación existente en fuera de ordenamiento no resultase afectada por el instrumento con una calificación que determine su destino para uso público, se recomienda que puedan admitirse las intervenciones de mejora, reforma o rehabilitación, siempre que estas no impliquen ampliación de la superficie construida. Igualmente podrán admitirse de forma condicionada las obras de adaptación a fin de proceder a la adecuación de los elementos no estructurales para albergar en la edificación otro uso diferente al existente, siempre que el nuevo estuviera admitido por el instrumento.

Cuando las edificaciones estén afectadas por calificaciones de usos públicos (cuya programación de ejecución no esté prevista a corto plazo), se recomienda que se admitan las obras de conservación, consolidación y de mejora puntual, y excepcionalmente podrán autorizarse las obras de reforma — sin ampliación — condicionadas a la renuncia por el titular de la edificación al mayor valor económico que estas representen, a fin de no incrementar la indemnización por la ejecución futura de las previsiones del instrumento.

16.6.2

Régimen de edificaciones en situación de ilegalidad

¿Puede diferenciarse el régimen de edificaciones en situación de ilegalidad o de irregularidad?

Resulta conveniente regular en la ODOT el régimen de las edificaciones en situación de ilegalidad o de irregularidad.

Se encuentran en situación de ilegalidad las edificaciones existentes a la entrada en vigor de los IOT que no cuenten con autorización previa cuando así fuese exigible y resulten, además, con grado de disconformidad sustantivo con las disposiciones sobre régimen de uso y edificación establecidos en los instrumentos. En consecuencia, es el caso de edificación sin permiso que además no puede legalizarse por ser contraria en términos sustantivos al régimen urbanístico del suelo establecido por los instrumentos. Los poderes públicos deben incoar y adoptar respecto a ellas las correspondientes sanciones y medidas de restitución de la legalidad, sin perjuicio de la posibilidad de regularización que prevean los instrumentos en caso de discrepancias no sustanciales en aplicación del principio de proporcionalidad, sometido, en todo caso, a los condicionantes que se establezcan.

No obstante, la ODOT debe aclarar cuál es el régimen aplicable en aquellas edificaciones en situación de ilegalidad respecto de las cuales hayan transcurrido los plazos para el ejercicio de las acciones de restitución de la legalidad y, por ello, no pueda decretarse su demolición por los órganos competentes. Es decir, es una edificación ilegal, pero que no puede demolerse. Se aconseja que en este caso únicamente puedan desarrollarse en ellas las obras de conservación exigidas para el mantenimiento de su seguridad y habitabilidad, aplicándose un régimen análogo al de fuera de ordenamiento de carácter absoluto.

También puede la ODOT reconocer la situación de irregularidad. Se aplicará a los supuestos de edificación sin el permiso exigido que cuenten con discrepancias no sustanciales y, por tanto, tolerables. En esta situación se aconseja que la ODOT admita las intervenciones de conservación, consolidación, mejora y de reforma interior, incluso las de ampliación, si esta se ajustase a las condiciones del ordenamiento. No obstante, para la ejecución de las obras de mejora, reforma o, en su caso, ampliación, se recomienda exigir que deba obtenerse la previa o simultánea resolución de la ID de regularización de edificación en que se constate la tolerancia de las discrepancias. La admisión de estas tolerancias en edificios sin autorización previa podrá suponer un supuesto de mayor aprovechamiento (artículo 60 de la LOTDS).

Régimen de las edificaciones sin autorización conformes con el ordenamiento

¿En qué régimen quedan las edificaciones sin autorización que resulten conformes con el ordenamiento?

La ODOT también puede regular el régimen de las edificaciones en situación de legalizables. Es el caso de las edificaciones construidas sin la correspondiente autorización exigible al tiempo de su construcción, y que resultasen conforme con el ordenamiento pormenorizado. En este caso, se aconseja que la ODOT disponga que estas edificaciones estén obligadas a obtener el permiso de regularización (legalización), salvo que hubiese transcurrido el plazo establecido en la propia ODOT (se propone cuatro años, mínimo) desde la finalización de su construcción sin que el gobierno departamental hubiese incoado el oportuno expediente disciplinario. Se recomienda que en estos casos no pueda autorizarse ninguna intervención sin la obtención previa de la legalización y el pago de la multa por infracción leve. Si la Administración incoa el oportuno expediente de protección, deberá presentar la solicitud de legalización en el plazo de un mes desde que se le notifique el requerimiento; transcurrido este sin realizar la solicitud, se impondrá una multa por infracción grave.

En edificaciones en situación de legalizables en que hubiese transcurrido el plazo indicado, se aconseja que se puedan autorizar las simples intervenciones de conservación, consolidación, mejoras y reformas menores, sin precisar expediente de legalización. No obstante, la autorización de intervenciones de reforma general o de ampliación (siempre que estas estén admitidas por las condiciones de ordenamiento aplicables) precisará integrar en el proyecto el conjunto edificatorio, y la autorización de estas intervenciones implicará la legalización del conjunto, sin que proceda la imposición de multa.

ASUNTO

17

Bloque normativo sobre la gestión-actuación territorial¹⁵

17.1

Caracteres generales de la gestión-actuación territorial

GRÁFICO 53
COMPETENCIAS DE ACTUACIÓN
Y CONTROL TERRITORIALES

LA LOTDS DEL 18 DE JUNIO DE 2008 ENGLoba EN EL CONCEPTO DE LA GESTIÓN TANTO LAS POTESTADES DE ACTUACIÓN COMO DE CONTROL TERRITORIAL. EN EFECTO, LA GESTIÓN TERRITORIAL EN LA LOTDS COMPRENDE LAS SIGUIENTES MATERIAS REGULADAS EN EL TÍTULO V DE LA LEY:

1º

La competencia de actuación territorial (artículos 54 a 67) que se identifica con el ejercicio de las facultades públicas de control y dirección de la actividad de ejecución urbanística

2º

La competencia del control territorial de la implantación de las edificaciones, usos y actividades (artículo 68 y siguientes), y que es la actividad propia de disciplina territorial (imposición de sanciones)

Aunque la gestión territorial puede ser entendida en sentido amplio, incluyendo la tarea planificadora, en la ley se reduce la gestión a la función pública de dirección y control de la ejecución de las previsiones de planificación establecidas en el territorio departamental por los IOT aprobados. En definitiva, es la competencia de gestión del desarrollo del OT, e incluye tanto las competencias propias de la actuación (ejecución) como las del régimen de autorización previa para acometer los actos de uso y edificación del suelo.

La gestión territorial está atribuida a la competencia departamental. El artículo 14 de la LOTDS manifiesta que los GGDD tendrán la competencia para “establecer y aplicar regulaciones territoriales” sobre usos, fraccionamientos, urbanización etcétera, “en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos”.

CUADRO 54
COMETIDOS DE GESTIÓN
Y ACTUACIÓN TERRITORIAL

SEGÚN EL ARTÍCULO 4 DE LA LOTDS, ENTRE OTROS COMETIDOS, LA MATERIA DE OT COMPRENDE:

1º)

“el diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorial”

2º)

“la elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial”

Estos dos cometidos específicos se corresponden con la tarea de la gestión territorial, si bien más particularmente con la identificada por la LOTDS como de actuación territorial, esto es, la encaminada al establecimiento de las condiciones de ejecución de las actuaciones.

15. Para la conformación de este capítulo también se ha partido de las reflexiones de Sebastián Olmedo (2013). “La gestión territorial y su relación con el régimen jurídico de las categorías de suelo en la Ley 18.308”.

La potestad de policía territorial se define en el artículo 68 de la LOTDS. Desde un punto de vista formal, ambas son potestades diferenciadas.

Por ello, a los efectos de su desarrollo normativo, se ha considerado conveniente, para facilitar una adecuada sistematización de la ODOT, incorporar el presente bloque normativo (Asunto 17) para la materia específica de gestión —entendida como actuación o ejecución territorial— y reservar el siguiente y último bloque normativo (Asunto 18) para la materia específica de policía territorial.

No obstante, en la regulación del presente bloque normativo se tendrán en cuenta las decisiones adoptadas en los bloques normativos sobre los IOT (Asunto 15) y sobre el régimen jurídico y la categorización de suelo (Asunto 16).

No debe olvidarse que la regulación de la gestión territorial (Capítulo I del Título V de la LOTDS) está directamente vinculada al régimen jurídico de los suelos (Capítulo II del Título IV), y este, a su vez, depende de la categorización y subcategorización de los terrenos (Capítulo I del Título IV); y por tanto, en última instancia, de los IOT departamentales que desarrollan esta labor y, finalmente, del instrumento legitimado para la transformación (Capítulo III del Título III).

CUADRO 55
CUESTIONES RESPECTO
A LA ACTUACIÓN TERRITORIAL

**CUESTIONES RESPECTO
A LA ACTUACIÓN TERRITORIAL:**

- 1º** ¿Cuáles son los caracteres generales de la actuación territorial?
- 2º** ¿Cuál es el cometido específico de la ODOT en materia de actuación territorial?
- 3º** ¿Cuáles son los presupuestos para legitimar una actuación territorial?
- 4º** ¿Qué son los modos y regímenes de gestión?

17.1.1

Caracteres generales de la actuación territorial

¿Cuáles son los caracteres generales de la actuación territorial?

La LOTDS diseña el marco general del régimen del suelo y los sistemas de gestión para la ejecución de las actuaciones infraestructurales y de los ámbitos sujetos a transformación según las previsiones de los IOT. El marco establecido por la ley responde a unos principios generales que son manifestación de objetivos de interés general, y de otros requerimientos básicos vinculados a consagrar garantías de derechos individuales merecedores de protección.

El marco general establecido por la LOTDS debe ser objeto de desarrollo por los GGDD principalmente a través de la ODOT. La ley nacional legitima a los GGDD —en el marco básico establecido por ella— para concretar y establecer los instrumentos y procedimientos dirigidos a la ejecución de las previsiones y actuaciones realizadas en la planificación territorial; por tanto, a los GGDD les corresponde la definición de las acciones ejecutivas concretas que permiten transformar (tanto en sentido material como jurídico) el territorio, conforme a los objetivos definidos en los instrumentos de planificación.

En el Capítulo I del Título V de la LOTDS se regula de forma específica la actuación territorial. El artículo 54 de la ley establece que el control y dirección de la actividad de ejecución territorial será público.

Si la materia completa de OT es un cometido esencial del Estado, por ser de interés general (artículo 2 de la LOTDS), habrá que concluir que tanto la planificación como la ejecución territorial, que son las dos manifestaciones principales de esa materia, son igualmente actividades de interés general. No puede ser ajena la Administración a lo que acontece en la fase de ejecución, pues, de otro modo, sus previsiones de planificación simplemente serían meras declaraciones programáticas.

Por tanto, la actividad de la ejecución también es una función de interés público (artículo 3 de la LOTDS), y por ello corresponde al GD decidir quién está legitimado para ejercitar la actividad de ejecución, bajo su dirección y control.

El contenido de la labor de dirección y control de la actividad de ejecución, según el artículo 54 de la LOTDS, comprende “la determinación de la forma de gestión, sus plazos y fuente de financiamiento, la delimitación de los perímetros de actuación y la observación del cumplimiento de las obligaciones de compensación de cargas y beneficios y retorno de valoraciones”.

CUADRO 56
FUNCIONES DEL GD EN
LA ACTUACIÓN TERRITORIAL

**A LOS GGDD LES
CORRESPONDEN, EN LA
GESTIÓN DE LA ACTUACIÓN
TERRITORIAL, LAS SIGUIENTES
FUNCIONES:**

a

La dirección de la actividad de ejecución, adoptando las decisiones sustantivas sobre la gestión de la actuación territorial en:

a.1

Delimitar el perímetro de actuación, es decir, precisar el ámbito territorial objeto de la gestión de ejecución

a.2

Decidir la forma o sistema en que se va a gestionar la ejecución del perímetro de actuación

a.3

Establecer los plazos de ejecución del perímetro

b

El control posterior del desarrollo y aplicación de las decisiones básicas de gestión previamente adoptadas; es decir:

b.1

El control de la actividad propia de ejecución urbanística

b.2

Especialmente, el control del efectivo cumplimiento de las obligaciones territoriales en el proceso de ejecución

Aclaración: La identificación como función pública del cometido de la gestión (o actuación) territorial no significa que todos los aspectos de la actividad de ejecución deban ser gestionados directamente por la Administración, sino únicamente quiere decir que a esta —en exclusividad— le corresponde, en todo caso, la labor de su dirección y control (por ser funciones que suponen ejercicio de un poder o autoridad pública).

Al margen de las decisiones de dirección y control —reservadas siempre a los poderes públicos—, los demás aspectos de la ejecución territorial pueden ser gestionados por otros interesados (propietarios o inversionistas), que los desarrollarán conforme a los criterios establecidos en las decisiones de dirección adoptadas por los GGDD, y rendirán cuentas de su implementación a estos. Y así, la actividad de ejecución territorial puede ser desarrollada por sistemas de gestión de iniciativa pública, privada o de cooperación público-privada.

17.1.2

Cometido específico de la ODOT en materia de actuación territorial

¿Cuál es el cometido específico de la ODOT en materia de actuación territorial?

Además de la labor propia de dirección y control de la ejecución, los GGDD están facultados por la ley para desarrollar la reglamentación de la propia actividad de ejecución: función normativa que deben ejercitar principalmente a través de la formulación de la ODOT.

Como se ha explicado, es una potestad normativa de la autonomía departamental establecer una regulación completa de la materia de gestión territorial que asegure el desarrollo e implementación del modelo territorial departamental establecido en sus IOT.

Pero esta potestad normativa de los GD no es una simple facultad, sino que esta debe ser necesariamente ejercitada por los departamentos para asegurar el eficaz funcionamiento del completo sistema jurídico territorial. La regulación de la LOTDS en materia de gestión y ejecución territorial es elemental, solo establece su marco general, y corresponde a los GGDD su desarrollo normativo para asegurar la efectividad del sistema jurídico instaurado por la ley. Los GGDD deben regular específicamente los contenidos de los instrumentos de ejecución (perímetro de actuación, proyecto de urbanización, proyecto de reparcelación) y los sistemas de gestión previstos en la ley nacional.

Evidentemente algunos de los aspectos colaterales de la regulación completa del desarrollo normativo de la ejecución son materias que corresponden en exclusiva al nivel nacional. Por ello, para lograr el desarrollo y efectividad del nuevo sistema de gestión territorial que propugna la LOTDS, se precisa la concurrencia de los órganos estatales, y por tanto el Poder Ejecutivo deberá impulsar la necesaria adecuación de aquellas normas propias de su competencia relacionadas con la gestión territorial; en concreto, las materias complementarias de derecho civil y fiscal, de modo que faciliten la inscripción registral y catastral de los actos de naturaleza urbanística, en especial para procurar el funcionamiento de las operaciones de reparcelación que se derivan de los procesos de transformación territorial conforme a la LOTDS.

17.1.3

Presupuestos para legitimar una actuación territorial

¿Cuáles son los presupuestos para legitimar una actuación territorial?

El artículo 54 inciso tercero de la LOTDS establece una regla general y una excepción, en lo concerniente al inicio de la actividad de ejecución. Este precepto señala:

- a** “El inicio de la actividad de ejecución requerirá la aprobación del instrumento de ordenamiento territorial correspondiente” (regla general: no existe ejecución territorial sin planificación territorial).
- b** “No obstante, la ejecución de las redes básicas de uso público podrá realizarse de forma anticipada previa declaración de urgencia” (excepción).

En consecuencia, es regla general (artículo 54 en vínculo con el 3 y el 5 literal a) en el sistema instaurado por la LOTDS que el territorio no puede ser transformado sin IOT que legitime la actuación. Y solo admite una excepción: el caso de las redes básicas de infraestructura que sean declaradas de urgente interés público, que pueden ser ejecutadas de modo directo.

La regla general del artículo 54 de la LOTDS es exigente: no basta para poder ejecutar cualquier instrumento de planificación aprobado. Para que pueda iniciarse legítimamente la actividad de ejecución se precisa la aprobación del IOT “correspondiente”.

Por IOT “correspondiente” hay que entender aquel que precisamente legitima en forma directa la actividad de ejecución, sin requerir por ello la aprobación de otro instrumento derivado y complementario. Y ello dependerá en cada caso de la naturaleza de la actividad de ejecución que se pretenda acometer y del régimen jurídico del suelo en que se pretenda materializar.

No obstante, la LOTDS no establece unos presupuestos o requerimientos idénticos de planificación para todas las clases de las actividades de ejecución, sino que ello dependerá de la naturaleza de la actividad concreta que se pretenda acometer. En función del alcance y trascendencia de la actividad de ejecución, se establecen unos requisitos mínimos de planificación, o se exigirá, además, el cumplimiento de otros complementarios.

Es preciso diferenciar la actividad de ejecución que en sí misma representa o desemboca en una transformación urbanística de la categoría o subcategoría de suelo, de aquella otra actividad de ejecución que no supone sino la materialización puntual de intervenciones edificatorias (o usos del suelo) que sean consideradas actos ordinarios autorizables dentro del régimen de suelo en que se presentan, sin implicar transformación jurídica de la categoría o subcategoría.

En todo caso, el presupuesto de partida de cualquier clase de ejecución es contar con un instrumento que dote al terreno de la adecuada categorización, de modo que el régimen jurídico propio aplicable a la categoría y subcategoría habilite la ejecución pretendida (de forma inmediata o mediata a través del desarrollo de instrumentos de planeamiento derivados y, en su caso, de gestión).

Sin la previa y adecuada categorización del suelo no puede iniciarse ninguna actividad de transformación territorial ni de ejecución ordinaria.

Esta conclusión (deducida del principio general establecido en la LOTDS en favor de una actuación territorial presidida por la planificación) ha ocasionado indudables tensiones en el período inicial de implementación de la ley, en la que no existía la adecuada categorización de los terrenos en algunas zonas del territorio departamental.

Además, en las actividades de ejecución que supongan un proceso de transformación de categoría o subcategoría de los suelos, los requisitos para iniciar legítimamente la actuación territorial son superiores.

La ejecución de una propuesta concreta de transformación urbanística, en un determinado ámbito territorial, requiere desde la planificación, de una parte, su habilitación previa por los IOT de carácter general con la asignación de la categoría y subcategoría oportunas que legitime dicha transformación, y, de otra, la correspondiente aprobación de la propuesta concreta de ordenación pormenorizada que se pretenda ejecutar.

En consecuencia, para el inicio de la actividad de ejecución que implique transformación jurídica de los terrenos, se precisa — desde el punto de vista de la planificación — la concurrencia de una serie de determinaciones previamente adoptadas en IOT. Estas decisiones planificadoras son las que establecen:

- 1º** La oportuna categorización y subcategorización de los terrenos, y — en su caso — la identificación del APT.
- 2º** La habilitación específica para su efectiva transformación.
- 3º** La ordenación pormenorizada del ámbito objeto de la actuación.

Adicionalmente, y ya desde el punto de vista de la gestión urbanística, en esta clase de actuación territorial, y antes de iniciar la propia transformación física de los terrenos, se precisará la aprobación de una serie de instrumentos de ejecución específicos destinados a asegurar que su materialización se realice desde el punto de vista técnico y jurídico correctamente y de forma integrada o unitaria. Son actuaciones integradas que precisan ejecutarse, por ello, mediante una gestión sistemática.

Los instrumentos de ejecución sistemática previstos en la ley son el proyecto de urbanización y el proyecto de reparcelación (artículos 56 y 58 de la LOTDS).

En cambio, para acometer actos de ejecución ordinaria, esto es, la implantación de usos o edificaciones que no representan un cambio de la categoría (o desembocan en una nueva subcategoría) de suelo, se precisa la existencia previa de un IOT aprobado que establezca el régimen concreto de usos y condiciones de edificación al que se encuentra sujeto el ejercicio del derecho reconocido.

En estos casos, contando previamente con dicho régimen definido en un instrumento, solo se requerirá para su actuación directa la autorización administrativa previa (el permiso o licencia) que legitime el acto de ejecución puntual, sin requerirse ningún otro instrumento de planeamiento complementario (salvo que así sea exigido de forma potestativa por el IOT general que establezca la categoría), y sin precisar de instrumentos específicos de ejecución. Son, por tanto, actos de ejecución ordinaria, que pueden realizarse predio a predio (actividad uniparcelaria), y que no precisan de una gestión sistemática.

17.1.4

Modos y regímenes de gestión territorial

¿Qué son los modos y regímenes de gestión?

Los regímenes de gestión se conforman por el conjunto integrado de decisiones de OT y en fase de ejecución relacionadas con:

- a** El régimen jurídico de suelo aplicable a la categoría y subcategoría.
- b** El régimen urbanístico específico asignado a las áreas y sectores del suelo urbano y suburbano.
- c** El modo de gestión de la actividad de ejecución territorial.
- d** El grado de desarrollo del ordenamiento pormenorizado.
- e** La situación jurídica de las edificaciones y construcciones al momento de vigencia del ordenamiento.

GRÁFICO 57
MODOS DE GESTIÓN

LA ACTIVIDAD DE EJECUCIÓN PODRÁ DESARROLLARSE, EN ATENCIÓN A LA CATEGORÍA, SUBCATEGORÍA Y TRATAMIENTO ASIGNADO POR LOS IOT, POR LOS SIGUIENTES MODOS O RÉGIMENES DE GESTIÓN:

- Gestión por actuaciones singulares o asistemáticas
- Actuaciones integradas o de gestión sistemática

a Gestión por actuaciones singulares o asistemáticas

Son actuaciones singulares las actividades de ejecución territorial o edificatoria que no precisan instrumentos de gestión sistemática y que pueden acometerse directamente, con la correspondiente autorización, una vez se encuentre establecido el ordenamiento detallado, bien porque no precisan de actuaciones previas de transformación, bien porque la transformación territorial ha acontecido, o bien porque, aun estando pendiente la transformación territorial, no es sustantiva y puede acometerse de forma progresiva e individualizadamente.

Son actuaciones cuya gestión se desarrolla de modo asistemático:

- Actuaciones uniparcelarias en predio con uso privado en las categorías de suelo rural, en el suelo urbano en subcategoría consolidado y en el suelo suburbano en los enclaves con tratamiento de protección o mantenimiento.
- Actuaciones aisladas de dotación pública en suelo urbano consolidado.
- Actuaciones de transformación parcial en áreas de regularización e integración urbana, cuando no se ejecuten mediante perímetros de actuación.

b Actuaciones integradas o de gestión sistemática

Son actuaciones integradas las actividades de ejecución territorial para el cumplimiento de los deberes territoriales que se realizan en el seno de una pluralidad de predios que conforman un perímetro objeto de una actuación unitaria de transformación urbanística integral y que, por ello, precisa ejecutarse mediante una gestión sistemática.

La gestión sistemática o actuaciones integradas se aplican en los siguientes ámbitos:

- b.1** Áreas y sectores de la categoría de suelo urbano no consolidado, sea porque esté atribuida originariamente por el PLOT o DDOT, sea porque es adquirida por la aprobación posterior de un PAI en ámbitos potencialmente transformables que originariamente contasen con otra categoría (rural o suburbana).
- b.2** Sectores en categoría suburbana adquirida tras la aprobación de un PAI que incorpore a esta categoría los terrenos que originariamente pertenecían a la categoría rural con el atributo de potencialmente transformable.

La gestión y ejecución de los sistemas territoriales generales podrá realizarse como actuación singular, o bien, si se localiza en el interior de un perímetro de actuación, por actuación sistemática, salvo que se decida su ejecución anticipada, previa declaración de urgencia.

17.2

Regímenes de gestión en atención a su categorización y grado de ordenamiento pormenorizado

GRÁFICO 58
CUESTIONES RESPECTO
A LOS RÉGIMENES DE GESTIÓN

CUESTIONES A REGULAR EN LA ODOT RESPECTO A LOS RÉGIMENES DE GESTIÓN:

- 1** ¿Cuál es el régimen de gestión y ejecución de las actuaciones en el suelo categoría rural?
- 2** ¿Cuál es el régimen de gestión y ejecución de las actuaciones en el suelo categoría suburbano?
- 3** ¿Cuál es el régimen de gestión de las actuaciones en la subcategoría de suelo urbano consolidado?
- 4** ¿Cuál es el régimen de gestión provisorio en áreas o sectores de suelo urbano no consolidado pendientes de desarrollo?
- 5** ¿Cuál es el régimen de gestión en áreas o sectores de suelo urbano no consolidado con ordenamiento pormenorizado establecido?
- 6** ¿Cuál es el régimen de gestión de sectores que resulten delimitados por PAI que alteren su categoría establecida?

17.2.1

Régimen de gestión y ejecución de las actuaciones en el suelo categoría rural

¿Cuál es el régimen de gestión y ejecución de las actuaciones en el suelo categoría rural?

Como se deduce de su régimen jurídico, las intervenciones edificatorias y usos del régimen del suelo rural podrán ser solicitados inmediatamente y ejecutados por los propietarios de terrenos o los legitimados para su uso, tras su autorización por la ID una vez haya sido aprobado el IOT que reconozca su categoría rural, sin precisar para ello de un planeamiento especial de desarrollo ni de ejecución. Solo se requiere para su ejecución la autorización previa de la Intendencia, salvo los casos en que proceda la simple comunicación de su inicio y la declaración responsable del compromiso de ajustarse a las condiciones del ordenamiento.

En consecuencia, el régimen general de gestión del suelo rural será por actuaciones singulares que tienen por objeto una sola finca o, en su caso, diversas pero colindantes entre sí cuando pertenezcan al mismo titular o exista acuerdo entre sus titulares, y sin precisar formular ni desarrollar instrumentos de gestión para una ejecución sistemática.

Con carácter general se recomienda que las edificaciones e instalaciones vinculadas a los usos agropecuarios (siempre que no superen una determinada superficie) y las actividades de adecuación naturalista en suelo rural no precisen de autorización, sino de una comunicación previa y declaración responsable, salvo que se trate de ámbitos sometidos a especial protección o sean actuaciones con volúmenes edificables sustantivos.

No obstante, podrá configurarse un régimen de gestión específico para los usos no naturales autorizables o condicionados del suelo rural. En efecto, se recomienda que la implantación de los usos autorizables o condicionados precisen de una declaración específica de admisibilidad o compatibilidad que deberá adoptarse cuando se acredite de forma concurrente:

- 1º** Que el régimen particular de la subcategoría del suelo admite como compatible el uso autorizable o condicionado.
- 2º** Que por la naturaleza del uso pretendido resulte conveniente su implantación en el suelo rural, por ser una actividad que contribuye al desarrollo del medio rural, o, en su caso, que resulta necesaria su implantación en esta categoría de suelo para la correcta funcionalidad del conjunto del OT, por tratarse de una actividad incompatible o de difícil implantación en el medio urbano.
- 3º** Que la posición pretendida para su implantación no incremente los riesgos de transformación del suelo.
- 4º** Que se ajuste a las condiciones particulares del ordenamiento de la subcategoría a la que pertenece en relación con el umbral de edificación y demás parámetros de ocupación y altura.

La ODOT podrá establecer que los usos condicionados o autorizables impliquen un aprovechamiento urbanístico del suelo rural para usos no ordinarios en esta categoría. La autorización de ellos cuando tengan destinos de uso privados podrá suponer un supuesto generador de mayores aprovechamientos a los efectos del artículo 60 de la LOTDS, quedando aquella condicionada al pago por el promotor a la Intendencia de las contrapartidas establecidas en la propia ODOT.

17.2.2

Las edificaciones e instalaciones autorizadas en el suelo rural deberán resolver y costear su acceso y sus dotaciones de servicios de forma autónoma e individualizada. Pero ello no debe requerir nuevas superficies de usos públicos, destinadas al tránsito, porque supondría incrementar los riesgos de transformación del suelo rural.

Régimen de gestión y ejecución de las actuaciones en el suelo suburbano

¿Cuál es el régimen de gestión y ejecución de las actuaciones en el suelo categoría suburbano?

Las intervenciones edificatorias y usos del régimen del suelo suburbano podrán ser instaladas inmediatamente por los propietarios de terrenos o los legitimados para su uso, una vez haya sido aprobado el instrumento que establezca su ordenamiento completo y detallado.

Si el PLOT no desarrolla íntegramente la labor de establecimiento de las condiciones particulares de uso y edificación aplicables a un área con categoría suburbana o no remite a un instrumento anterior aprobado, asumiendo el ordenamiento detallado de este, deberá formularse un plan parcial para el establecimiento del ordenamiento detallado que habrá de ajustarse a las limitaciones establecidas en el PLOT.

Para la ejecución de las actuaciones edificatorias y usos pretendidos en el suelo suburbano, deberá obtenerse la autorización previa de la ID, y no podrán iniciarse aquellos actos de uso del suelo sin la resolución correspondiente.

Los usos singulares condicionados y los aprovechamientos excepcionales admitidos en relación con el coeficiente de aprovechamiento unitario en parcelas concretas por el instrumento —en enclaves de suelo suburbano— podrán suponer supuestos generadores de mayores aprovechamientos a los efectos del artículo 60 de la LOTDS, quedando sujetos al pago de contrapartidas por el promotor a la Intendencia.

El régimen de gestión en los enclaves que tengan la categoría suburbana establecida en un IOT general será por actuaciones singulares o asistémáticas.

Las edificaciones e instalaciones autorizadas en el suelo suburbano deberán resolver y costear su acceso y sus dotaciones de servicios de forma autónoma e individualizada a partir de la acometida de las infraestructuras que pudieran existir, y el tratamiento, eliminación o disposición de toda clase de residuo. Las dimensiones y características de dichas dotaciones serán las estrictamente necesarias para el servicio de la actividad de que se trate, y no podrán dar servicio a actividades distintas de la vinculada. Las obras correspondientes a dichas dotaciones se autorizarán junto con la actividad a la que sirvan, debiéndose definir sus características en la documentación técnica en la que se solicite permiso.

No obstante, en los enclaves suburbanos con categoría adquirida derivada de la aprobación previa de un PAI no caducado, su régimen de gestión será el establecido en el propio instrumento aprobado y deberán disponer de las obras de infraestructura exigidas por este, que serán financiadas por los beneficiarios de la actuación.

17.2.3

Régimen de gestión de las actuaciones en la subcategoría de suelo urbano consolidado

¿Cuál es el régimen de gestión de las actuaciones en la subcategoría de suelo urbano consolidado?

El régimen de gestión del suelo urbano consolidado será por actuaciones singulares o asistemáticas y no podrán iniciarse los actos de uso del suelo sin el permiso correspondiente.

Las actuaciones edificatorias y usos podrán ser instados inmediatamente por los propietarios de terrenos o los legitimados para su uso, una vez haya sido aprobado el instrumento que establezca su ordenamiento completo y en el frente de la parcela se cuente con las condiciones infraestructurales y el pavimento adecuado para merecer la condición de solar.

El PLOT debería disponer directamente el ordenamiento pormenorizado y detallado de las áreas del suelo urbano consolidado, y en ese sentido se recomienda hacerlo.

Si el PLOT no desarrolla íntegramente la labor de establecimiento de las condiciones particulares de uso y edificación aplicables a un área con categoría de urbano consolidado, deberá formularse un plan parcial para el establecimiento del ordenamiento. Se aconseja que la ODOT disponga que, hasta tanto se apruebe el plan parcial, se adopten las condiciones establecidas en las reglamentaciones departamentales anteriores que resultaban aplicables a la zona, salvo aquellas determinaciones que sean contradictorias con las disposiciones del PLOT para el ámbito.

La condición de solar es la aptitud de un predio del suelo urbano para ser edificado, por contar con su ordenamiento pormenorizado establecido y disponer de forma efectiva la conexión a las infraestructuras de redes y servicios urbanos que posibilitan el uso y la intensidad edificatoria.

Los requisitos para merecer la condición de solar pueden deducirse del contenido del inciso primero del artículo 1 de la ley n.º 13.493 (reformado por el artículo 83 de la LOTDS). Por tanto, la condición de solar exige que el predio de suelo urbano consolidado cuente con los servicios habilitados de agua potable y energía eléctrica, conexión a saneamiento, más los servicios generales de pavimento, red de drenaje pluvial y alumbrado público.

Cuando la parcela no cuenta con la condición de solar, se impondrá como requisito —para otorgar el permiso de construcción— la ejecución previa o simultánea de las obras necesarias para permitir la conexión de dicha parcela a los servicios infraestructurales y dotarle del acerado adecuado para permitir la movilidad general de los ciudadanos.

Recomendación: Se aconseja que la ODOT prevea que, en zonas concretas del suelo urbano que así lo precisen, la Intendencia podrá decretar la subrogación de aquella en la ejecución de este tipo de obras, a costa de los titulares de los predios, cuando sea conveniente asegurar la unidad de tratamiento de las conexiones y del espacio público al que dan frente aquellos, cuando sea preciso proceder a su reparación y modernización. Si la ejecución de esta obra pública es anticipada, podrá determinarse si su abono por parte de los beneficiados acontece en el momento de solicitud de algún tipo de permiso en el predio, o bien procede su exacción mediante algunos de los cauces fiscales que habilite la legislación vigente.

Los propietarios de un predio del suelo urbano consolidado tienen derecho a materializar el aprovechamiento ordinario conforme a las condiciones de edificación establecidas por el IOT para la correspondiente a la zona homogénea en que aquel se inserte.

También estará legitimado su titular para poder acceder a los mayores aprovechamientos, por encima del coeficiente de aprovechamiento unitario o básico que establezca el IOT, si la parcela cumple con las condiciones objetivas para ello y así es solicitado por el titular.

Con carácter general, los aprovechamientos adicionales coincidirán con la diferencia de metros construibles resultante de aplicar a la superficie el factor de ocupación total máximo y el factor de ocupación total básico.

Asimismo podrá constituir un supuesto de mayor aprovechamiento la autorización en suelo urbano consolidado de aquellos usos singulares establecidos como usos condicionados o compatibles de autorización condicionada.

Precisiones:

- En el suelo urbano consolidado no deberían delimitarse perímetros de actuación transformadora en los términos previstos por el artículo 56 de la LOTDS.
- No obstante, podrán delimitarse perímetros con la exclusiva finalidad de exigir el deber de edificar o utilizar un inmueble (artículo 61 de la LOTDS).
- Las actuaciones de dotación en el suelo urbano consolidado serán intervenciones singulares de adquisición de suelo o ejecución de obra urbanizadora. Las actuaciones singulares dotacionales serán objeto de expropiación o compra por la Intendencia.

17.2.4

Régimen de gestión provisorio en áreas o sectores de suelo urbano no consolidado pendientes de desarrollo

¿Cuál es el régimen de gestión provisorio en áreas o sectores de suelo urbano no consolidado pendientes de desarrollo?

En áreas y sectores del suelo urbano no consolidado no podrá iniciarse la actividad de ejecución hasta tanto se encuentre aprobado el instrumento que establezca su ordenamiento pormenorizado.

Los propietarios de terrenos incluidos en áreas de renovación urbana o como sectores del suelo urbano no consolidado podrán presentar la iniciativa de formulación del instrumento de desarrollo (PAI, en el caso que el ámbito cuente con APT, o, en todo otro caso, el plan parcial).

En las áreas y sectores de suelo urbano no consolidado pendientes de establecer su ordenamiento pormenorizado y de ejecutarse las actuaciones de transformación, no deberían otorgarse autorizaciones de nueva edificación o implantación de nuevos usos, urbanización, o fraccionamiento de predios.

No obstante, la ODOT podrá arbitrar (hasta tanto se proceda a la aprobación de los instrumentos de ordenamiento pormenorizado y de gestión para la ejecución de las actuaciones de transformación) que en las edificaciones ya existentes —construidas con anterioridad en el sector o área con la correspondiente autorización— puedan autorizarse las obras de conservación y consolidación precisadas para el mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y estabilidad.

Asimismo es aconsejable que cuando las edificaciones existentes se destinen a actividades económicas en funcionamiento (que cuenten con la debida autorización) se puedan autorizar, además de las anteriores, las obras de mejora o reforma destinadas a la incorporación de nuevas tecnologías para una explotación más eficiente o para la implantación de medidas de protección ambiental, siempre que el uso al que se destinen no esté expresamente prohibido por el instrumento.

Además, si el área o sector cuentan tanto con instrumento de ordenamiento pormenorizado aprobado como con su proyecto de urbanización aprobados, podrán otorgarse autorizaciones para iniciar las obras de edificación de forma simultánea a las de urbanización, siempre que la finalización de estas quede convenientemente garantizada ante la Intendencia.

17.2.5

Régimen de gestión en áreas o sectores de suelo urbano no consolidado con ordenamiento pormenorizado establecido

¿Cuál es el régimen de gestión en áreas o sectores de suelo urbano no consolidado con ordenamiento pormenorizado establecido?

Una vez aprobado el IOT que establezca el ordenamiento pormenorizado del área o sector del suelo urbano no consolidado, la actividad de ejecución territorial se realizará de conformidad con las disposiciones establecidas por la ODOT para la gestión de actuaciones integradas a través de perímetros de actuación.

Hasta tanto se aprueben los instrumentos de gestión territorial propios de la ejecución de los perímetros de actuación, quedarán suspendidos los permisos de nuevas obras de construcción, no admitiéndose nuevos fraccionamientos en el interior del perímetro de actuación, salvo los que vayan dirigidos a facilitar las operaciones reparcelatorias. En las edificaciones existentes, y hasta tanto se proceda a la aprobación de los instrumentos de gestión territorial, la ODOT podrá aplicar un régimen de intervenciones similar al indicado en el epígrafe anterior.

17.2.6

Régimen de gestión de sectores que resulten delimitados por PAI que alteren su categoría establecida

¿Cuál es el régimen de gestión de sectores que resulten delimitados por PAI que alteren su categoría establecida?

En las actuaciones de transformación territorial correspondientes a los sectores que adquieran la condición del suelo urbano no consolidado o de suburbano como consecuencia de la aprobación de un PAI que tenga el efecto de alteración de la anterior categoría asignada, su actividad de ejecución se realizará de conformidad con el régimen de gestión de actuaciones integradas a través de perímetros de actuación, así como las especialidades incorporadas en el propio PAI que resulte aprobado. Este régimen se describe a continuación.

17.3

Regímenes de gestión de las actuaciones integradas de transformación territorial

17.3.1

Cuestiones generales de las actuaciones integradas

Las actuaciones de transformación territorial que se tratan seguidamente precisan ejecutarse de forma sistemática a través de un perímetro de actuación:

- Actuaciones de transformación integral para nuevo desarrollo urbano en suelo urbano no consolidado, sea con categoría original atribuida o con categoría adquirida (por probación previa de PAI en los ámbitos con el APT de otra categoría anterior). Se trata de las actuaciones de nueva urbanización.
- Actuaciones de transformación integral para la renovación urbana en categoría suelo urbano no consolidado.

- Actuaciones de transformación en áreas de regularización e integración urbana que precisen ejecutarse por perímetros de actuación.
- Las actuaciones de transformación para adquirir la categoría de suburbano, como consecuencia de la aprobación previa de PAI en ámbito con APT con categoría rural anterior.

CUADRO 59
CUESTIONES DE LAS
ACTUACIONES INTEGRADAS

CUESTIONES A REGULAR EN LA ODOT RESPECTO A LAS ACTUACIONES INTEGRADAS:

- A** ¿Cuáles son los derechos y deberes territoriales de propietarios de terrenos incluidos en actuaciones integradas?
- B** ¿Cuál es el alcance del deber de urbanizar y costear las cargas urbanísticas en las actuaciones integradas?
- C** ¿Cuál es el alcance del deber de cesión a la Intendencia de los suelos con destinos a usos públicos en las actuaciones integradas?
- D** ¿Cuál es el alcance del deber de cesión de terrenos en los que materializar el derecho de la ID al retorno de valorizaciones?
- E** ¿Cómo se cumplimenta el deber territorial de solidaridad de beneficios y cargas en actuaciones de transformación? ¿Y qué es un perímetro de actuación?
- F** ¿Cuáles son los sistemas de gestión de la actividad de ejecución territorial desarrollada a través de perímetros de actuación?
- G** ¿Cuáles deben ser los criterios de determinación del sistema de gestión del perímetro de actuación?

A. ¿Cuáles son los derechos y deberes territoriales de propietarios de terrenos incluidos en actuaciones integradas?

El régimen de derechos y deberes territoriales de los propietarios de terrenos incluidos en las actuaciones de transformación urbanística de áreas o sectores de suelo urbano no consolidado o en ámbitos de otras categorías de suelo con APT con PAI aprobado es el siguiente:

- 1.** Facultades del propietario de terrenos del suelo urbano no consolidado o en ámbitos provenientes de otras categorías que cuenten con PAI aprobado:

A. Facultades vinculadas al proceso de transformación.

En el supuesto de que el titular de suelo incluido en el ámbito de una actuación integrada decida incorporarse voluntariamente al proceso de transformación territorial, conforme a un sistema de gestión privada o de cooperación público-privada, cuenta tras la aprobación del correspondiente instrumento que establezca el ordenamiento pormenorizado con las siguientes facultades:

- 1^a)** La facultad de promover la ejecución del ámbito del perímetro de actuación, presentando la correspondiente iniciativa de gestión privada o solicitando su desarrollo por cooperación público-privada.
- 2^a)** El derecho a la adjudicación de los solares resultantes de acuerdo con el proyecto de reparcelación ajustado al OT pormenorizado aprobado, y en proporción a las aportaciones que haya realizado en el proceso de ejecución.
- 3^a)** La facultad de edificar en los solares (parcelas resultantes urbanizadas de usos lucrativos) que le sean adjudicados en el proyecto de reparcelación, conforme a las determinaciones del IOT y una vez haya cumplido los deberes territoriales.

B. Facultad de renuncia a la incorporación al proceso de transformación.

Alternativamente, cuenta el propietario con la facultad de renunciar a la incorporación al proceso de ejecución. Si la ejercita, se le reconoce el derecho a la indemnización legalmente prevista en expediente de expropiación, sin incorporar a la valoración los beneficios que se derivan de dicho proceso de ejecución. Igualmente, si ha determinado un sistema de gestión del perímetro de actuación en un sistema público, se aplicará la expropiación con derecho a la indemnización legalmente prevista.

2. Deberes del propietario de terrenos de los ámbitos de actuaciones integradas:

Los propietarios que ejerzan voluntariamente su facultad de incorporarse al proceso de transformación del perímetro de actuación a través de un sistema de gestión privada o por cooperación cuentan con las siguientes obligaciones territoriales vinculadas:

- 1º El deber de costear la urbanización necesaria para dotar al perímetro de actuación de los servicios urbanos necesarios para que los solares resultantes puedan ser edificados y asumir los demás gastos de gestión del sistema. El alcance de este deber se expresa en el literal b siguiente.
- 2º El deber de ceder a la ID los terrenos previstos en el IOT, en el interior del perímetro con destino a uso y dominio público.
- 3º El deber de ceder a la ID los terrenos urbanizados edificables (o inmuebles) en que se concrete el derecho de esta a la participación en la valorización o los mayores beneficios inmobiliarios que traen su causa de la transformación urbanística autorizada.
- 4º El deber de compensación, entre todos los interesados del ámbito de la actuación que se hayan adherido al sistema de gestión, de los beneficios y cargas que se derivan de la ejecución.

3. El derecho ordinario al aprovechamiento urbanístico, del titular de terrenos que se adhiera a la gestión en el ámbito de una actuación de transformación territorial, es igual a la aplicación del coeficiente de aprovechamiento básico del sector o área, a la superficie aportada por el propietario y deducido el porcentaje de participación de la ID en el retorno de valorizaciones (plusvalías de mayores valores inmobiliarios consecuencia de la autorización de la actuación de transformación territorial).

Asimismo los titulares de terrenos que se adhieran al sistema de gestión de la actuación de transformación podrán quedar legitimados para adquirir mayores aprovechamientos que los que correspondan a su derecho ordinario, siempre que existan aprovechamientos disponibles, adicionales o excedentarios (por encima del coeficiente básico) susceptibles de ser materializados en el perímetro de actuación, estando condicionado la adquisición de este aprovechamiento suplementario a la prestación de compensaciones y contrapartidas por el titular interesado.

B. ¿Cuál es el alcance del deber de urbanizar y costear las cargas urbanísticas en las actuaciones integradas?

Un cometido específico de la ODOT es establecer el alcance de los deberes urbanísticos.

El deber de costear la urbanización necesaria para dotar al perímetro de los servicios urbanos precisados, y asumir los demás gastos de gestión del sistema, integra los siguientes conceptos, conforme establece el artículo 38 de la LOTDS:

- a** Las obras de urbanización del interior del perímetro de actuación, incluyendo la ejecución y pavimentación de la red vial y de las redes de abastecimiento de agua potable, de drenaje de aguas pluviales, de evacuación de aguas servidas, de suministro de electricidad y alumbrado público, en calidad y proporción suficientes a las necesidades de los usos e intensidades previstas en la actuación.
- b** Las obras de conexión exterior del perímetro con la red vial general a fin de asegurar la continuidad de la trama existente, y la conexión de las redes infraestructurales del perímetro a las redes urbanas preexistentes.

Además es conveniente que la ODOT clarifique que se considerarán como gastos de urbanización los correspondientes a las obras necesarias de adaptación de todas las redes viales físicamente limítrofes al perímetro, salvo que se encuentren incluidas íntegramente en otro perímetro.

- c** Los gastos necesarios vinculados a la gestión de la actuación son:
 - c.1** Las indemnizaciones procedentes por el derribo de construcciones, destrucción de plantaciones, obras e instalaciones que exijan la ejecución de las determinaciones del instrumento en el interior del perímetro.
 - c.2** El coste, proporcional a los aprovechamientos del perímetro, que genere la redacción del instrumento especial, el proyecto de reparcelación y el proyecto de urbanización, así como todos aquellos que exija el desarrollo de las operaciones reparcelatorias, tales como el desarrollo de levantamientos topográficos, análisis de la estructura de la propiedad, gastos registrales, etcétera.
 - c.3** Los gastos por la administración y gestión del sistema.

C. ¿Cuál es el alcance del deber de cesión a la Intendencia de los suelos con destinos a usos públicos en las actuaciones integradas?

El deber de cesión en favor de la ID en pleno dominio de los terrenos previstos en el IOT, en el interior del perímetro con destino a uso y dominio público, es una obligación a título de ley establecida en compensación del beneficio que supone la patrimonialización de los aprovechamientos que les atribuye dicho instrumento a los titulares adheridos al sistema.

La adquisición de los terrenos con destino de uso público para la Intendencia es gratuita, y los adquiere en pleno dominio y libre de cargas de urbanización y gravamen de cualquier clase.

Serán objeto de cesión vinculado al proceso de las actuaciones integradas los siguientes terrenos del interior del perímetro de actuación:

- a** Los terrenos destinados por el instrumento que establece el ordenamiento pormenorizado a los sistemas de la red de vialidad, sean de nivel general o de jerarquía inferior.
- b** Los terrenos que reserva el IOT pormenorizado para ser destinados a los sistemas de espacios libres, sea de nivel general o del nivel

secundario, tales como parques, jardines u otras áreas recreativas públicas.

- c** Los terrenos que reserva el IOT pormenorizado para ser destinados a los sistemas de equipamientos públicos, sean de nivel general o del nivel secundario, tales como centros educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos, administrativos y demás dotaciones para interés público.
- d** Los terrenos que reserva el IOT pormenorizado para elementos pertenecientes a la red complementaria del sistema de movilidad, tales como paradas y espacios para el estacionamiento de vehículos del transporte público.
- e** Los terrenos reservados por el instrumento para elementos pertenecientes a la red infraestructural, tales como estaciones y subestaciones de energía eléctrica, depósitos de abastecimiento de agua, plantas de tratamiento y depósito de gas licuado.

Se recomienda que la ODOT especifique que la cesión de los terrenos de uso público integra tanto el suelo soporte como el vuelo y el subsuelo a él vinculados, y que los terrenos, una vez acontecida la cesión, quedarán adscritos al patrimonio del GD como bienes integrantes del dominio público.

D.

¿Cuál es el alcance del deber de cesión de terrenos en los que materializar el derecho de la ID al retorno de valorizaciones?

La LOTDS ha incorporado, como uno de los principios rectores del nuevo ordenamiento jurídico territorial, el de la participación de la colectividad en el mayor valor que se genera para los terrenos por la decisión pública territorial de habilitar los procesos de transformación del suelo (literal f del artículo 5).

La evidencia de que en los procesos de transformación territorial se generan unos mayores valores para los terrenos, y que una parte de la generación de estas plusvalías obedece a la propia decisión realizada por la Administración en el ejercicio de potestades públicas de planificación y ejecución territorial, hace legítima la participación de la colectividad (representada por la Intendencia) en las citadas plusvalías. De esta forma, retornan a la colectividad parte de los beneficios que la propia dinámica y crecimiento de la ciudad van generando.

La participación en las plusvalías de los poderes públicos permite que estos obtengan recursos (sean en forma de terrenos edificables o de ingresos económicos sustitutivos), de modo que la Intendencia los pueda destinar a fines de interés social, especialmente en aquellas áreas degradadas en las que aparecen síntomas de exclusión social, realizando de esta forma una cohesión territorial.

Este principio rector del artículo 5 se concreta tanto en el artículo 46 y en el 60 de la LOTDS.

La ODOT debe acometer el desarrollo normativo del artículo 46 de la LOTDS, estableciendo una regulación precisa que la diferencie del supuesto de mayores aprovechamientos previsto en el artículo 60.

En el artículo 46 de la LOTDS se regula el derecho al retorno de las valorizaciones y se define como un derecho de la Intendencia (como Administración territorial competente) *“a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de OT, ejecución y actuación”*.

Aun cuando se formule el título del precepto como retorno de valorizaciones, lo cierto es que no constituye un derecho absoluto de rescate público de todas las plusvalías, sino realmente una participación en ellas. Lo que produce una distribución de aquellas entre la Administración que las genera y el agente que finalmente asume la labor de ejecución de la actuación de transformación.

Como se ha expuesto en el artículo 46 de la LOTDS, este derecho de participación en la valorización (recuperación de parte de las plusvalías) se vincula a las actuaciones integradas de nueva urbanización (sea de transformación de suelo rural o suburbano con el APT o en sectores de suelo urbano no consolidado) o de renovación urbana (en subcategoría de suelo urbano no consolidado). Esta es la diferencia básica con la regulación del artículo 60, que ordinariamente se refiere a supuestos de mayores aprovechamientos por encima del coeficiente básico y que puede darse en cualquier tipo de intervención.

Aclaración: En este sentido, es importante resaltar, desde un punto de vista sistemático o contextual, que mientras el artículo 46 se inserta en el Capítulo IV del Título IV, relativo a las obligaciones territoriales en las actuaciones de transformación, el artículo 60 se inserta en el Capítulo I del Título V de la LOTDS, relativo a condiciones de la actuación territorial (en este caso, para autorizar mayores aprovechamientos).

De aquí, la diferente naturaleza y alcance entre un supuesto y otro:

En el artículo 46 de la LOTDS se regula un derecho a la participación de la comunidad (representada por la ID) a la valorización inmobiliaria que se origina por la habilitación de actuaciones de transformación territorial y que, al tiempo, se traduce en un deber —para el desarrollador de estas actuaciones— de cesión de terrenos como medio que posibilita materializar ese derecho de la ID. Es, en definitiva, una delimitación del alcance del derecho de propiedad privada a la que se imponen deberes legales en actuaciones de transformación, teniendo presentes los intereses generales. El derecho de apropiación del desarrollador del aprovechamiento urbanístico queda así establecido en la máxima edificabilidad permitida por el instrumento, menos en el porcentaje de participación pública en las valoraciones.

Por el contrario, en el artículo 60 de la LOTDS no se establece una relación entre el derecho de la Administración y el deber del titular, sino que se configura como una contrapartida o compensación que percibe la ID como condición para la autorización, en cualquier clase de suelo, de mayores aprovechamientos en relación con los ordinarios admitidos. Es una contrapartida que tiene la finalidad de evitar situaciones de enriquecimiento injusto, legitimando así la patrimonialización por el titular beneficiado que ha ejercitado voluntariamente la posibilidad reconocida en el IOT de materializar aprovechamientos que exceden del coeficiente básico. En este caso funciona como un precio compensatorio por una autorización no vinculada necesariamente a una actuación de transformación.

En lo concerniente al derecho de retorno de las valorizaciones del artículo 46 de la LOTDS, se establecen por la ley nacional los siguientes porcentajes mínimos:

- En el suelo con APT que altera la categoría, le corresponderá a la Intendencia un mínimo del 5 % (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito por el IOT.

- En el suelo categoría urbana, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, le corresponderá a la Intendencia el 15 % (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito (con respecto al anterior).

Reflexión sobre la naturaleza del retorno de las valorizaciones y la capacidad del GD respecto a su exigibilidad.

La naturaleza del retorno de las valoraciones del artículo 46 de la LOTDS cuenta con dos facetas: por una parte, encierra un deber establecido por la ley para el promotor-beneficiario de la actuación territorial de transformación, y por otra, y simultáneamente, es un derecho para la ID, como administración territorial competente.

El deber territorial para el promotor de la actuación de facilitar la materialización del derecho de la IIDD en la participación de las valorizaciones, mediante la cesión de parcelas edificables, es un deber que no podría ser exonerado pero sí transformado mediante su compensación económica sustitutiva. De manera recíproca, en cuanto derecho de las ID en la participación en las valoraciones, no se trataría de un ejercicio potestativo por parte de estas, sino obligado, sin perjuicio de que los GGDD estén facultados para graduar la cuantía en la que se traduce dicho derecho.

Se desarrollan algunas de las argumentaciones que sustentan esta orientación:

- 1 El artículo 46 de la LOTDS establece que *“una vez se aprueben los instrumentos”* de OT, la Intendencia *“tendrá derecho [...] a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos en las acciones de OT, ejecución y actuación en la proporción mínima que a continuación se establece: [...]”*.

Entonces, el derecho departamental a la participación en la valorización (plusvalías territoriales) nace como un efecto automático *ex lege* a raíz de la aprobación de los IOT que legitiman la actuación de transformación que provoca el mayor valor inmobiliario.

Es posible conjeturar que lo único que pretende el primer inciso del artículo 46 es determinar el momento preciso en que nace ese derecho: *“una vez que se aprueben los instrumentos”* que son los causantes de la valorización inmobiliaria. A partir de que se da este supuesto de hecho definido en la propia ley, el derecho surge como un efecto *ex lege*, querido y establecido por la propia norma al margen de la voluntad de la Administración. De modo que ese derecho se vincula directamente a la aprobación del IOT que genere las plusvalías al posibilitar la transformación del territorio; no se trataría de un derecho de existencia previa o autónoma, sino vinculado al instrumento detonador de esa valorización. Cuestión diferente es que, desde la perspectiva del deber, su exigibilidad para los titulares de los terrenos beneficiados de la actuación del cumplimiento se hará coincidir con el momento en que se apruebe la iniciativa para el desarrollo del sistema de gestión del perímetro de actuación.

- 2 Del apartado final del inciso primero de este mismo artículo 46 de la LOTDS se llegaría, desde una interpretación sistemática, a la misma conclusión, al disponer que esa participación tiene una *“proporción mínima”*. Y es que sería contradictorio establecer legalmente una cuantía mínima de participación si el derecho fuese de ejercicio voluntario por la ID.

Igualmente se arribaría a esta misma conclusión desde la exigibilidad del deber de tutela y defensa del patrimonio de todos, que corresponde a las IIDD. La Intendencia, en cuanto administración territorial competente, como indica el artículo 46, es una simple gestora de este derecho, porque es la representante legal de la comunidad de todos los ciudadanos en que verdaderamente reside, en última instancia, la titularidad del derecho a la recuperación de los mayores valores, adoptado como principio rector del OT por el artículo 5 literal f de la LOTDS. Desde esta perspectiva, se pone de relieve que las intendencias no podrían renunciar a ese derecho patrimonial porque es un derecho de todos. Y ese derecho a la recuperación de plusvalías se traduce de forma automática en un activo patrimonial de la ID al que no puede renunciar, porque supondría un grave quebrantamiento de la hacienda departamental.

El GD tiene la facultad para determinar, en ejercicio de su autonomía, el alcance del deber inherente a la autorización de las actuaciones de transformación territorial, a fin de posibilitar la materialización del derecho a la participación en la valorización, teniendo en cuenta el mínimo legal establecido en el artículo 46 de la LOTDS, como regulación básica de condiciones de igualdad. El ejercicio de este desarrollo normativo se debe disponer en la ODOT por el GD, como reglamentación general, y representa una de las decisiones sustantivas en que se concreta la autonomía departamental en materia de OT.

Igualmente, en su faceta de deber territorial, la ley nacional limita la autonomía departamental. Los GGDD no pueden alterar el estatuto básico de derechos y deberes de la propiedad de suelo establecidos por la ley nacional; únicamente pueden desarrollarlo en los términos en que dispone la propia ley. Por ello, el GD no estaría facultado para eliminar uno de los deberes básicos establecido en la ley nacional en el artículo 42 (como expresión de la delimitación del derecho de propiedad del suelo en función de los requerimientos de interés general). Y en este caso, el GD no podría suprimir el derecho de la ID a la participación en las valorizaciones derivadas de la autorización de actuaciones territoriales, porque ello significaría exonerar a los promotores de esas actuaciones (de las que deriva un mayor valor inmobiliario) de deberes exigibles por la ley a nivel nacional a todos los que se benefician de estas autorizaciones.

El instrumento jurídico adecuado para el ejercicio de esta competencia departamental en materia de gestión territorial será la ODOT, que debe establecer la cuantía exacta de los porcentajes de retorno de valoraciones en función de las diversas tipologías de actuaciones de transformación territorial, sin perjuicio de su concreción en el instrumento especial de OT. En efecto, la ODOT como reglamentación general es el instrumento normativo adecuado para establecer el alcance de este deber a fin de dotar de seguridad jurídica a las operaciones inmobiliarias condicionadas a la formulación del instrumento especial de OT y establecer unas reglas comunes en el interior de cada departamento. Todo ello, sin perjuicio de que pueda disponer de un régimen flexible que permita, finalmente, que cada PAI (o en su caso, plan parcial) se adapte a las especialidades que puedan surgir o presentarse en determinados ámbitos locales que cuenten con dinámicas territoriales diferentes a los demás.

Como se ha adelantado, el porcentaje mínimo establecido en la LOTDS puede ser superado por el desarrollo normativo departamental, pero esta posibilidad no puede ser ejercitada por el GD de forma arbitraria.

El porcentaje concreto debe seguir respondiendo al concepto de participación en las valorizaciones que genera la acción territorial del GD, y por ello debe establecerse en proporción a los mayores valores inmobiliarios de los terrenos que la decisión de planificación origina. Por tanto, establecer un porcentaje superior al mínimo legal (establecido como básico a nivel nacional) únicamente puede adoptarse legítimamente en aquellos casos en los que el carácter o tipología de la actuación de transformación territorial acarree de modo evidente unos beneficios superiores a los ordinarios que se obtienen en otras actuaciones. Por ello, la propia ODOT puede establecer diferentes porcentajes en función de las tipologías y características de la actuación de transformación, que se aplicarán luego en la fase de gestión por el instrumento especial de ordenamiento del ámbito (el PAI o el plan parcial).

Esta labor de concreción final por el instrumento especial del citado porcentaje, dentro del marco establecido en la ODOT, exigirá ordinariamente realizar una evaluación económico-financiera de la actuación pretendida. Evidentemente habrá que valorar diversos elementos que influyen sustancialmente en la viabilidad de los procesos de transformación: especialmente habrá que considerar la incidencia en el resultado económico de los usos urbanísticos que el planeamiento posibilita implantar. De igual forma influye la edificabilidad asignada en comparación con la establecida para otros ámbitos (no olvidando que a mayores intensidades edificatorias se reducen proporcionalmente los costes y se obtienen cuantitativamente mayores productos inmobiliarios para la venta); y por último, habrá que tener presentes los costes de la urbanización estimados (en especial, los de conexión a las infraestructuras generales existentes). Igualmente, también deberá tenerse presente la reserva finalmente establecida de VIS.

La edificabilidad en la que se concreta el derecho de la Intendencia a la participación en las valorizaciones se materializará en parcelas edificables urbanizadas del ámbito de la actuación; y estas parcelas son las que serán objeto de cesión de pleno derecho (libres de cargas de cualquier tipo) a la Intendencia para su inclusión en la cartera de tierras, y sin perjuicio de su sustitución por compensación económica.

En consecuencia, el derecho departamental al retorno de una parte de las valorizaciones se traduce en un deber para el promotor de la actuación de transformación territorial. Ahora bien, debe clarificarse que este sustantivamente no cede a la ID el porcentaje de edificabilidad o aprovechamiento urbanístico establecido legalmente, pues originariamente esa edificabilidad pertenece a la ID como un derecho propio (nadie cede lo que no le pertenece). Lo que realmente cede el promotor de la actuación son las parcelas urbanizadas aptas para la edificación en las que debe materializarse ese aprovechamiento perteneciente originariamente a la ID.

No obstante, la ley admite que los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la ID la sustitución de dicha cesión por su equivalente en dinero o permuta con otros bienes inmuebles de valor similar.

Por tanto, es una posibilidad de acuerdo, no es un resultado necesario u obligado. Si el promotor de la actuación no lo solicita, o bien —solicitado por este— la ID no está interesada o no se llega al acuerdo en la compensación sustitutoria, persiste la solución preferente de la cesión de las parcelas.

En todo caso, la ley configura como medio preferente para materializar el derecho departamental a la participación en la valorización, a través

del establecimiento del deber, la entrega de parcelas edificables urbanizadas. Y la opción de su compensación (económica o permuta) solo es un mecanismo sustitutivo de este deber y, por ello, de carácter supletorio.

El derecho a la valoración que surge del artículo 46 de la LOTDS se corresponde con el reconocimiento legal de un derecho de la ID que limita el de patrimonialización del aprovechamiento territorial de los propietarios privados. Y al tiempo, es una carga legal vinculada a la actuación de transformación, que se traduce en el deber de ceder parcelas edificables donde materializar ese derecho de la ID. Pero, como se ha expuesto, el derecho al porcentaje de edificabilidad no se cede por el beneficiario de la actuación territorial a la ID; lo que cede el propietario de la actuación es la parcela edificable en que poder materializar la edificabilidad expresiva de la recuperación de la valoración. En este sentido, igual que el titular de la actuación debe ceder superficies de suelo a la ID con destino a los usos públicos (equipamientos, espacios libres y sistema vial), debe ceder, también, terrenos de parcelas edificables urbanizadas, como deber territorial vinculado a la actuación transformadora autorizada.

Por ello, el derecho de la ID al rescate de una parte de las plusvalías, al que alude el artículo 46, únicamente se reconoce por la ley nacional en aquellas actuaciones territoriales en las que la decisión pública de planeamiento supone una legitimación para acometer una transformación sustantiva de la situación originaria. Y por ello, este derecho de la Intendencia, que se convierte en deber para el promotor vinculado a la actuación de transformación territorial, únicamente se exige en aquellas operaciones urbanísticas de nueva urbanización o en actuaciones de renovación o consolidación del suelo urbano no consolidado.

En efecto, este deber se establece por la ley en los ámbitos territoriales que cuentan con el APT (y supone el cambio de categoría de suelo) y en los ámbitos del suelo urbano no consolidado, sea de nueva urbanización o de renovación o consolidación.

En el primer caso, se produce un cambio de categoría (un terreno rural o suburbano puede transformarse en suelo urbano) y se dispondrá el derecho de la Intendencia a un mínimo del 5 % de la edificabilidad total atribuida al ámbito.

Igualmente corresponde aplicar un mínimo del 5 % en aquellos casos de sectores de suelo urbano no consolidado que cuenten con el APT por precisar una actuación integrada de nueva urbanización. Debe recordarse que —conforme al artículo 21 de la LOTDS— nada impide que un PAI pueda formularse en suelo urbano no consolidado, si bien en estos casos su aprobación no operará un cambio de categoría de suelo, sino únicamente la habilitación de la actuación transformadora. Por tanto, si existe un suelo urbano que no está urbanizado, el derecho de retorno a las valoraciones es idéntico al exigible en otras actuaciones de transformación territorial que suponen cambios de categorías de suelo, en la medida que los titulares de esos predios sin urbanización (aun categorizados como urbanos) no han patrimonializado previamente ningún aprovechamiento.

En cambio, si la actuación de transformación tiene por objeto un suelo urbano para su renovación, reordenamiento o consolidación, se debe tener presente cuál es el aprovechamiento patrimonializado previo por el titular. Por ello, solo procede el retorno de valoraciones cuando el nuevo planeamiento atribuye un aprovechamiento superior al establecido con anterioridad. Por esto, en este segundo caso, el porcentaje de rescate (15 %) no se aplica sobre el total de la edificabilidad asignada, sino sobre la diferencia entre la anterior y la nueva. Si no se produce ese incremento de aprovechamiento, no se genera el derecho de la ID al retorno de las valoraciones, porque las plusvalías no se originarían.

No obstante, cuando en el suelo urbano no consolidado estemos en actuaciones urbanísticas que acometan objetivos de desarrollo y consolidación de la urbanización, en ámbitos que con anterioridad no contaban con el reconocimiento de suelo urbano, el porcentaje del 15 % sobre la diferencia no podrá adoptarse pacíficamente, porque la edificabilidad anterior normalmente no estará materializada y la edificabilidad atribuida por un instrumento anterior a la LOTDS en categoría suburbana no puede ser adoptada como referente. Por ello, en estos casos, en ausencia de ese parámetro de edificabilidad cierta anterior homologable, deberá asumirse un porcentaje similar al ordinario que se establezca para los ámbitos de nueva urbanización (el 5 % como mínimo de la edificabilidad total).

De otra parte, y aun cuando la ley no lo establezca de forma expresa, habrá que entender que el destino preferente de los terrenos (o los ingresos sustitutivos) que perciba la Intendencia debe ser la construcción de viviendas de interés social u otros usos estratégicos, y ello porque se precisa cumplir el mandato legal de procurar la cohesión social y territorial.

Aclaración: Las parcelas objeto de cesión en concepto de recuperación de plusvalías son parcelas con capacidad para ser destinadas a usos privados (lucrativos), no son terrenos con destino al dominio público. Por ello, esas parcelas deben integrarse en la cartera de tierras, por ser bienes patrimoniales destinados a usos de interés social. Los terrenos previstos en el IOT con destinos públicos (los viarios, los espacios para parques y jardines, escuelas y otros edificios de educación, dotaciones sociales, etcétera) también deben ser objeto de cesión gratuita y, estos sí, se integran en el dominio público de la Intendencia. Pero este último es un deber (también vinculado a los procesos de ejecución urbanística de las transformaciones territoriales), aunque de diferente objeto y finalidad del deber de cesión establecido en el artículo 46 de la ley.

Se aconseja que si se procede a sustituir la cesión de las parcelas por su compensación económica, el porcentaje de edificabilidad correspondiente al derecho de la Intendencia se valore teniendo presente el uso mayoritario establecido por el instrumento para el perímetro de actuación, y además como si ya tuviese ejecutada su urbanización (por corresponder esta obligación a los beneficiados de la actuación).

La ODOT podrá establecer que aquellos PLOT correspondientes a ámbitos geográficos en los que se asientan localidades con dinámicas pequeñas de crecimiento demográfico y de desarrollo económico estarán facultados para disminuir el porcentaje establecido en los literales anteriores, como base para el cálculo del derecho de recuperación de plusvalías de la Intendencia en las actuaciones de transformación, hasta en un máximo de dos puntos y siempre que el resultado de su aplicación no quede por debajo del mínimo legal establecido en el artículo 46 de la LOTDS.

Al margen del derecho al retorno de valoraciones o participación en plusvalías que surge del artículo 46 de la LOTDS, la ID tendrá derecho, además, conforme a las previsiones del artículo 60 de dicha ley, a las contrapartidas correspondientes a los mayores aprovechamientos (adicionales) que se autoricen implantar en el perímetro de actuación por encima del coeficiente básico o unitario que se establezca por el IOT para el sector o área en que se integra.

E. ¿Cómo se cumplimenta el deber territorial de solidaridad de beneficios y cargas en actuaciones de transformación? ¿Y qué es un perímetro de actuación?

El deber de compensación de los beneficios y cargas que se derivan de la ejecución, entre todos los interesados del perímetro de actuación que se hayan adherido al sistema de gestión, se cumplimentará en su proyecto de reparcelación, conforme a las previsiones de los artículos siguientes.

Concepto: El perímetro de actuación es el ámbito de gestión en que se produce la ejecución conjunta de las previsiones de un IOT y el cumplimiento de los deberes territoriales en un área objeto de una actuación de transformación.

El perímetro de actuación es un instrumento para la gestión de la actividad de transformación territorial que debe realizarse en las áreas y sectores sujetos a las actuaciones de gestión sistemática.

CUADRO 60
EXCLUSIONES DE PERÍMETROS DE ACTUACIÓN

NO PODRÁN DELIMITARSE PERÍMETROS DE ACTUACIÓN CON FINES DE TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL:

- a** En ninguna de las subcategorías de suelo rural, salvo que se apruebe un PAI en ámbitos con atributo de potencialmente transformable
- b** En suelo suburbano en las subcategorías pertenecientes a cualquier tipo de enclave que tenga atribuido el tratamiento de protección o de mantenimiento

El perímetro de actuación permite el cumplimiento de los deberes territoriales vinculados a las actuaciones de transformación y determina el ámbito territorial objeto del proyecto de urbanización y del proyecto de reparcelación, que son instrumentos para el desarrollo de su gestión y ejecución territorial.

Los terrenos incluidos en el ámbito de los perímetros de actuación están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes urbanísticos.

Corresponde a la ODOT el desarrollo normativo del perímetro de actuación con fines de transformación territorial.

En congruencia con lo establecido en el inciso final del artículo 54 de la LOTDS, no puede delimitarse perímetro de actuación sin la aprobación del instrumento de planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada completa del ámbito objeto de ejecución, sin perjuicio de su delimitación y aprobación simultánea con el instrumento.

Con carácter ordinario, el perímetro de actuación coincidirá con el ámbito del sector o área objeto de un PAI o un plan parcial y quedará delimitado con ocasión de la aprobación de este instrumento, integrándose en su mismo procedimiento.

No obstante, se aconseja flexibilizar la regulación; por ello es recomendable que la ODOT permita que el instrumento especial de OT pueda proceder a la división del área o sector en varios perímetros de actuación de forma justificada, para una ejecución autónoma diferenciada en el tiempo o modos de gestión, siempre que los perímetros sean capaces de cumplir los cometidos que les asigna el artículo 56 de la LOTDS y se garantice la homogeneidad en materia de beneficios y cargas de los diversos perímetros delimitados, sin que ello signifique que todos deban contar con los mismos parámetros, sino que se establezcan los mecanismos compensatorios adecuados para el reequilibrio.

En todo caso, cada perímetro de actuación resultante deberá disponer de suficiente superficie y homogeneidad en su delimitación para poder ejecutar las previsiones del IOT y contar con una cuantía de aprovechamientos para poder satisfacer los derechos y cumplimentar los deberes territoriales de forma viable.

Los efectos jurídicos de la aprobación de la delimitación del perímetro de actuación, con ocasión de su inclusión en un instrumento, son los siguientes:

- 1º** Los predios incluidos en el perímetro de actuación quedarán afectados al cumplimiento de los deberes territoriales establecidos en la ley que se vinculan al proceso de transformación territorial.
- 2º** La determinación del ámbito territorial objeto del proyecto de urbanización y del proyecto de reparcelación, que serán coincidentes con el perímetro.
- 3º** La suspensión del otorgamiento de permisos de obras de nueva construcción, ampliación de las existentes y de fraccionamientos, hasta que no se aprueben los proyectos de urbanización y de reparcelación.

Recomendación: Es conveniente habilitar un procedimiento en la ODOT que permita el ajuste o alteración no sustantiva de la delimitación de los perímetros de actuación establecida en los instrumentos especiales.

F. ¿Cuáles son los sistemas de gestión de la actividad de ejecución territorial desarrollada a través de perímetros de actuación?

De conformidad con el artículo 57 de la LOTDS, los perímetros de actuación se desarrollarán por alguno de los siguientes sistemas de gestión:

- a** Por iniciativa privada directa, constituyendo una entidad privada específica para los fines de ejecución o por convenio de gestión entre los titulares de los predios.
- b** Por cooperación público-privada, mediante la suscripción de convenio de gestión en el que se establezcan las bases de la ejecución del programa.
- c** Por iniciativa pública, expropiando la Administración la totalidad de los terrenos.

G. ¿Cuáles deben ser los criterios de determinación del sistema de gestión del perímetro de actuación?

La determinación del sistema de gestión del perímetro de actuación corresponde al GD y se realizará en el mismo instrumento que proceda a la delimitación de aquel.

Es cometido de la ODOT indicar los criterios para determinar el sistema de gestión.

El sistema elegido deberá justificarse atendiendo a las prioridades y necesidades del desarrollo del proceso urbanizador; la capacidad de gestión y los medios económico-financieros con que efectivamente cuente la Administración actuante y la iniciativa privada existente para asumir la actividad de ejecución o, en su caso, participar en ella.

Son preferentes aquellos sistemas de gestión que fomentan el desarrollo de la actividad de ejecución por iniciativa privada, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 54 de la LOTDS, sea en la modalidad directa o en la modalidad de cooperación, o mediante operaciones concertadas conducidas por la Administración, con la participación de los propietarios e inversionistas (artículo 59 de la citada ley).

Recomendación: La ODOT debería habilitar que podrá alterarse la determinación del sistema de gestión aprobado en un instrumento por idéntico procedimiento que el establecido para la modificación del perímetro de actuación.

Si el instrumento especial que establezca el ordenamiento detallado e incorpore la delimitación del perímetro de actuación se ha redactado a iniciativa particular y cuenta con el apoyo de titulares que poseen más del 50 % de la superficie del ámbito, y así se solicite, se determinará, en todo caso, el sistema de gestión privada, salvo que por razones de urgencia para el interés público convenga establecer el de expropiación.

Recordatorio: El propietario de terrenos incluidos en un perímetro de actuación tiene en todo caso la facultad de participar en la ejecución de la actuación urbanizadora, debiendo contar, en el sistema de gestión privada y en el de cooperación, con un plazo mínimo (se recomienda un mes) para decidir sobre su ejercicio, a correr desde que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados. En el caso del sistema de gestión pública, el propietario podrá acordar de mutuo acuerdo con la Administración el pago de la indemnización en terrenos urbanizados en el propio ámbito del perímetro, siempre que las condiciones de ordenamiento lo permitiesen.

17.3.2

El desarrollo del sistema de gestión privada y el de cooperación

A.

¿Cómo puede configurarse el procedimiento para la aprobación de iniciativa de desarrollo del sistema de gestión privada?

La regulación de los procedimientos de gestión es responsabilidad de la ODOT. De la LOTDS resulta que una vez que se encuentre aprobado el instrumento que establezca el ordenamiento pormenorizado completo, delimite el perímetro de actuación y disponga el sistema de gestión privada, se podrá iniciar la actividad de ejecución territorial.

Pues bien, resulta conveniente que la ODOT pueda establecer un esquema de procedimiento como el que se expresa a continuación:

Los propietarios de los terrenos podrán presentar dentro del plazo máximo establecido en el instrumento la comunicación a la Intendencia de ejercicio de su facultad para promover el proceso de transformación territorial, acompañada de la siguiente documentación:

- a Las bases del convenio de gestión o la indicación de la naturaleza y principales características del ente que pretenden constituir.
- b El proyecto de reparcelación y proyecto de urbanización, al menos en grado de avance.
- c La relación de propietarios incluidos en el perímetro, con indicación de aquellos que asumen la iniciativa.
- d Los compromisos de cumplimiento de los deberes territoriales vinculados a la actuación.

Las modalidades de gestión privada directa que pueden adoptarse son:

- 1^a** La constitución de una entidad privada con personería jurídica propia, que adquiera la condición de único titular; entre otras, sociedades mercantiles, grupos e interés económico.
- 2^a** La constitución de un único patrimonio fiduciario con la finalidad del cumplimiento de deberes territoriales, afectando parte de los aprovechamientos, y distribución posterior de los beneficios una vez cumplimentados aquellos.
- 3^a** Cualquier otro tipo de convenio o contrato en el que los titulares acuerden un reparto de los beneficios y de las cargas, quedando aseguradas las cesiones y contraprestaciones a que tenga derecho la Intendencia, y una ejecución unitaria de la obra urbanizadora, aun cuando se desarrolle por etapas en el tiempo.

La ID, tras el análisis de la documentación presentada por las dependencias correspondientes en orden a la comprobación de su ajuste a las previsiones del instrumento cuya ejecución se pretende, dictará resolución de admisión a trámite de la iniciativa, que será comunicada a todos los propietarios de terrenos del perímetro de actuación.

En esta comunicación se requerirá específicamente a los propietarios que no se hayan adherido previamente a la iniciativa para que en el plazo máximo (el que se propone sea de un mes) se pronuncien sobre su voluntad de incorporarse a ella, o bien ejercitar su derecho a la justa indemnización en expediente de expropiación. No obstante, la constitución del ente no impone la obligación del propietario (que no ha presentado la iniciativa) de tener que integrarse en el ente, pudiendo él suscribir convenio específico con el ente constituido sobre la forma de abonar los costes de las cargas que le correspondan.

Transcurrido el plazo otorgado, por resolución del intendente se aprobará la iniciativa privada para el desarrollo del sistema de gestión privada, aceptando la constitución del ente o convenio propuesto; se determinará el conjunto de propiedades que finalmente quedan adheridas, y se declarará que el GD queda habilitado para iniciar el expediente de expropiación de terrenos, bienes y derechos incluidos en el perímetro que no se hayan adherido a la incorporación al proceso de transformación.

Además, en la resolución de aprobación de la iniciativa, se requerirá a los propietarios adheridos para que en el plazo máximo de un mes se proceda a la constitución del ente o, en su caso, a la suscripción formal del convenio de gestión, y a la presentación del proyecto de reparcelación y el proyecto de urbanización.

En todo caso, la iniciativa deberá alcanzar, en el momento en que se proceda a su autorización, el apoyo de los propietarios que cuenten con titularidades que representen un porcentaje significativo (al menos el 60 % de la superficie de terrenos del perímetro de actuación y, al tiempo, el apoyo de la mitad más uno del número total de propietarios incluidos en el perímetro).

De no alcanzarse estos apoyos, se denegará la iniciativa, pudiendo presentarse otra, o alterarse el sistema de gestión o analizarse la posibilidad de división del perímetro en atención a la localización de los predios que hubiesen manifestado su voluntad de incorporarse al proceso de transformación.

B. ¿Cómo puede reglamentarse el desarrollo del sistema de gestión por cooperación público-privada?

b

La iniciativa para desarrollar el sistema de gestión por cooperación precisa de un convenio de gestión con la necesaria participación de la ID y los propietarios, o bien la creación de un ente mixto, sea con personería jurídica (sociedad mercantil de capital público-privado) o sin ella, en modo de consorcio. En virtud del convenio de gestión o de constitución del ente, los propietarios aportan los terrenos al proceso de transformación y la Intendencia asume la labor de urbanización con financiación a cargo de los propietarios, bien con aportaciones dinerarias, o bien con entrega de parcelas edificables en el propio ámbito o fuera de él.

c

En áreas o sectores indicados por el instrumento, el sistema de gestión por cooperación admitirá la posibilidad de dar entrada para financiar los costes de urbanización a inversionistas terceros, siendo retribuida su aportación a la financiación de la actuación mediante la adjudicación de parcelas edificables por valor del coste de urbanización asumido, de conformidad con las previsiones del artículo 59 de la LOTDS sobre operaciones concertadas conducidas por la Intendencia, con la participación de los propietarios e inversionistas.

La iniciativa de gestión por cooperación público-privada se desarrollará del mismo modo que el procedimiento indicado para la aprobación de la iniciativa de gestión privada directa, con aplicación de las siguientes particularidades:

- 1º** La iniciativa para desarrollar el sistema por cooperación será presentada por titulares de terrenos del perímetro o incoada de oficio por la Intendencia. En cualquiera de ambas opciones, se deberá presentar idéntica documentación complementaria que la exigida en el artículo anterior, si bien adaptada a las características propias del sistema de cooperación.
- 2º** La aprobación de la iniciativa de desarrollo del sistema de cooperación precisa en todo caso de la aceptación de la Intendencia y el apoyo de la mitad más uno del número total de propietarios incluidos en el perímetro.
- 3º** La resolución del intendente de la aprobación de la iniciativa para el desarrollo del sistema de gestión por cooperación implicará la autorización para la constitución del ente o para la suscripción del convenio propuesto, determinando el conjunto de propiedades que finalmente quedan adheridas, y declarará que el GD queda habilitado para iniciar el expediente de expropiación de terrenos, bienes y derechos incluidos en el perímetro que no se hayan adherido a la incorporación al proceso de transformación por cooperación.

El desarrollo de la iniciativa del sistema de cooperación precisa de la aprobación de un proyecto de reparcelación (salvo que se constituya un ente) y de un proyecto de urbanización.

C. ¿Cómo puede caracterizarse por la ODOT el proyecto de reparcelación del perímetro de actuación?

El desarrollo de los perímetros de actuación con sistema de gestión privada directa o el de cooperación público-privada precisará la aprobación de un proyecto de reparcelación, excepto en los casos en que pueda declararse su no necesidad.

Objeto: De conformidad con el artículo 58 de la LOTDS, el proyecto de reparcelación integra el conjunto de predios comprendidos en un perímetro de actuación definiendo las parcelas resultantes, así como la adjudicación de estas a los propietarios en proporción a sus respectivos derechos y a la Intendencia en la parte que le corresponde conforme a la ley y al IOT. Igualmente, la reparcelación comprende las compensaciones económicas necesarias para asegurar la aplicación de la distribución de cargas y beneficios entre los interesados.

Corresponde a la ODOT desarrollar el contenido del proyecto de reparcelación.

Se recomienda que el documento del proyecto de reparcelación elaborado sea ser suscrito por los propietarios del perímetro de actuación que apoyen la iniciativa del sistema de gestión.

Igualmente corresponde a la ODOT regular el procedimiento de aprobación del proyecto de reparcelación (artículo 58 de la LOTDS).

La ODOT puede arbitrar un procedimiento simplificado de aprobación de iniciativa del proyecto de reparcelación. A tal fin, se recomienda que se pueda presentar el proyecto de reparcelación y de urbanización conjuntamente con la iniciativa, para su autorización y aprobación simultánea, si existiera unanimidad de todos los propietarios de terrenos, bienes y derechos del perímetro.

De igual forma, es oportuno que la ODOT prevea un procedimiento de declaración de no necesidad de proyecto de reparcelación.

En este sentido, se considera conveniente clarificar que no será preciso proyecto de reparcelación en los siguientes casos:

- a** Cuando exista un único titular de suelo en el perímetro de actuación o, existiendo varios, tengan la cotitularidad de todos los predios y mantengan esta al menos hasta que se realicen las cesiones a favor de la Intendencia y la obra urbanizadora.
- b** Cuando, existiendo varios titulares, opten por la constitución de una entidad con personería jurídica propia, que adquiera la condición de único titular.
- c** Cuando los titulares de las parcelas acuerden la constitución de un único patrimonio fiduciario con la finalidad del cumplimiento de deberes titulares.

Obviamente la solicitud de declaración de no necesidad de proyecto de reparcelación se acompañará de la documentación técnica correspondiente a un proyecto de fraccionamiento de los terrenos del perímetro de actuación, ajustado a las propuestas del instrumento de ordenamiento detallado así como del compromiso de cesión de los terrenos de uso y dominio público, y de las parcelas edificables a la Intendencia en concepto de recuperación de plusvalías (excepto cuando exista acuerdo de su sustitución por compensación económica). Igualmente se indicará en la solicitud la forma de aseguramiento del costo de las obras de urbanización.

D.

¿Cómo puede caracterizarse por la ODOT el proyecto de urbanización del perímetro de actuación?

Concepto: El proyecto de urbanización es un instrumento de desarrollo de la gestión de un perímetro de actuación que tiene por objeto establecer las características de las obras de infraestructura vial y redes de

servicios que deben ejecutarse en los terrenos para lograr la transformación física del suelo dispuesta en el ordenamiento detallado del instrumento aprobado, y, en consecuencia, estableciendo una urbanización integral del sector o, en su caso, completando o renovando la existente en un área, y, por ello, permitiendo la consolidación del suelo como urbano.

Finalidad última: En virtud de la ejecución de las obras del proyecto de urbanización, las parcelas resultantes del interior del perímetro de actuación, definidas en el proyecto de reparcelación en desarrollo del IOT, alcanzan la condición de solar, pudiendo ejercitarse el derecho a la edificación por el titular de ella.

Limitaciones: El proyecto de urbanización, por su naturaleza de instrumento de ejecución, no puede contener determinaciones de planificación territorial, ni régimen de suelo o de la edificación. Se encuentra necesariamente subordinado al instrumento de ordenamiento detallado del perímetro objeto de ejecución, sin modificar sus determinaciones, sin perjuicio de realizar las simples adaptaciones de detalle que exija la ejecución ordinaria de las obras.

Alcance: El proyecto de urbanización incorporará:

- a** Todas las obras de urbanización interiores del perímetro de actuación, tengan el nivel de redes primarias o secundarias. Se incluyen las obras de vialidad, suministro de agua potable, drenaje de aguas pluviales, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica, alumbrado público, arbolado, jardinería, mobiliario urbano y demás servicios públicos que estén previstos en los instrumentos.
- b** Las obras exteriores al perímetro que permitan conectar este con el sistema vial y con las redes infraestructurales existentes con capacidad, y con la realización de las complementarias de reforzamiento de estas precisas para asegurar la suficiencia y funcionalidad de los sistemas existentes en atención a las nuevas demandas que genere la dimensión, densidad e intensidad de uso de la actuación del perímetro.

Contenido documental: El contenido mínimo de los componentes del proyecto de urbanización estará integrado por: memoria descriptiva de las características de las obras; plano de situación respecto al conjunto urbano; conexiones con redes existentes; planos de proyecto y detalle; cuadros de precios, y programación de las fases.

Procedimiento: Se aconseja establecer en la ODOT las siguientes reglas del procedimiento de aprobación del proyecto de urbanización:

- 1^a** Será presentado por aquellos propietarios o ente legitimado por la aprobación de la iniciativa del sistema de gestión.

En ningún caso podrá autorizarse un proyecto de urbanización sin la aprobación previa del instrumento que establezca el ordenamiento detallado, el perímetro, y que determine el sistema de gestión.

- 2^a** Una vez presentado el proyecto de urbanización y analizado este por las dependencias que tienen encomendada la gestión territorial, se adoptará por el intendente su aprobación previa, otorgando un plazo (se recomienda de 20 días hábiles) de audiencia pública y notificación a los propietarios que se han adherido al sistema de gestión.

3^a Asimismo se solicitará informe a los organismos o empresas prestatarias de servicios públicos para la emisión de informes de suficiencia de recursos y condiciones técnicas en los proyectos de urbanización.

4^a Ajustado el documento elaborado a los requerimientos de los informes de las empresas, se adoptará por el intendente resolución de aprobación del proyecto de urbanización.

Recomendación a incorporar en la ODOT: prohibir el inicio de las obras del proyecto hasta tanto conste la prestación de las garantías personales o reales que aseguren el cumplimiento de los deberes territoriales vinculados al proceso de la actuación de transformación del ámbito del perímetro.

Los instrumentos de gestión pública para la actuación territorial

CUADRO 61
CUESTIONES SOBRE LA ACTUACIÓN TERRITORIAL

CUESTIONES A ATENDER POR LA ODOT PARA LA ACTUACIÓN TERRITORIAL DEL GD:

- a** ¿Cuándo se puede aplicar la expropiación por razón del OT?
- b** ¿Cómo se gestiona un perímetro de actuación con sistema de gestión pública?
- c** ¿Cómo puede reglamentarse en la ODOT el ejercicio del derecho de preferencia?
- d** ¿Cómo puede reglamentarse el derecho de la ID a las contrapartidas derivadas de actuaciones de mayores aprovechamientos?
- e** ¿La ODOT debe proceder a la regulación de la delimitación de áreas para la cartera de tierras?
- f** ¿Corresponde a la ODOT el establecimiento de impuestos especiales por incumplimientos de deberes en baldíos y edificaciones inapropiadas?
- g** ¿Es la ODOT el instrumento adecuado para reglamentar la cartera de tierras del GD?
- h** ¿La ODOT puede crear el inventario departamental de espacios públicos?
- i** ¿Es conveniente regular la caducidad de programas de actuación integrada?

A.

La expropiación por razón del OT

¿Cuándo se puede aplicar la expropiación por razón del OT?

En este apartado la ODOT se limitará a realizar una sistematización y refundición de los motivos legalmente establecidos para poder aplicar la expropiación por razones de OT.

La expropiación forzosa para la ejecución y cumplimiento de los IOT se aplicará por el GD en los siguientes supuestos:

- 1.** La ejecución de redes territoriales de saneamiento, drenaje pluvial, abastecimiento, vialidad, espacios libres y equipamientos públicos previstos en los instrumentos en terrenos que deban gestionarse por actuaciones singulares (artículo 62 a de la LOTDS).

2. La ejecución de obras con destinos a redes generales infraestructurales, aun cuando queden incluidas en perímetros de actuación, previa declaración de urgencia (literal a del artículo 62 en relación con el 54 de la LOTDS), sin perjuicio del derecho de la Intendencia de subrogarse en el aprovechamiento que generen con ocasión en el seno del proceso de reparcelación de la actuación de transformación.
3. La ejecución de terrenos incluidos en perímetros de actuación a gestionar mediante el sistema público, con aplicación de la expropiación forzosa (literal f del artículo 27 de la LOTDS).
4. Para la incorporación de terrenos a la gestión de una actuación integrada a desarrollar por sistema privado o de cooperación, en aquellos casos en los que algún titular de terrenos incluidos en el perímetro renuncie a incorporarse voluntariamente, y deba aplicarse la expropiación, a fin de que este pueda obtener la correspondiente compensación del valor de sus bienes y derechos (artículo 41 de la LOTDS).
5. Para la adquisición de reservas de terrenos en áreas potencialmente transformables identificadas en el PLOT para la ampliación de la cartera de tierras con destino al desarrollo futuro de actuaciones de expansión urbana con presencia mayoritaria de viviendas de interés social u otros destinos de interés estratégico departamental (artículo 52 de la LOTDS).
6. Para la ejecución de planes sectoriales o programas de protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento, conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje (artículo 62 literal c de la LOTDS).
7. Por el abandono de inmuebles que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social no hayan sido explotadas por más de 10 años, para integrar las carteras de tierras (artículo 63 de la LOTDS).
8. En los demás casos previstos por la legislación general aplicable.

B.

Perímetro de actuación con sistema de gestión pública

¿Cómo se gestiona un perímetro de actuación con sistema de gestión pública?

En el sistema de gestión pública, la ID procede a la adquisición de los terrenos del perímetro de actuación mediante expropiación o acuerdos de compra, a fin de asumir directamente el deber de urbanizar y quedar legitimada para adquirir los beneficios de la actuación.

La delimitación de perímetros de actuación a ejecutar mediante expropiación es causa de utilidad pública declarada en el literal f del artículo 27 de la LOTDS.

Se recomienda incluir en la ODOT que preferentemente se aplicará el sistema de gestión pública en las siguientes actuaciones de transformación integral:

- a. Los perímetros de actuación que cuenten con una presencia dominante de reservas de viviendas de interés social.
- b. El desarrollo de las áreas de renovación urbana integral en zonas con riesgo de exclusión social.

- c** El desarrollo de sectores para la implantación de parques industriales o empresariales, para actividades de interés estratégico departamental.
- d** Como sistema sustitutivo, frente a los incumplimientos de otros sistemas de gestión previamente establecidos en perímetros de actuación.
- e** En áreas en las que la existencia de fraccionamientos sin urbanización consolidada dificulte la recaudación departamental o constituya un freno significativo al desarrollo o conservación (inciso segundo del artículo 63 de la LOTDS).

La Junta Departamental, en el propio acuerdo de aprobación del instrumento que establezca la delimitación del perímetro de actuación y determine el sistema de gestión de expropiación, dará anuencia al intendente para que inicie el expediente de expropiación con la designación de terrenos y derechos en el interior del perímetro de actuación.

En el sistema de gestión pública, el deber de compensación de beneficios y cargas queda sustituido por el deber de abonar el justo precio a los titulares de bienes y derechos en el interior del perímetro de actuación.

No obstante, si el ordenamiento establecido en el instrumento así lo posibilita, podrán alcanzarse acuerdos con el interesado para que el pago del justo precio pueda formalizarse mediante la entrega de parcelas edificables ya urbanizadas, si libremente lo acepta el expropiado, tras el ofrecimiento de la Administración.

El GD, tras la expropiación de los terrenos, podrá financiar la obra de urbanización mediante parcelas resultantes, seleccionando al urbanizador en concurso público.

C. Ejercicio del derecho de preferencia

¿Cómo puede reglamentarse en la ODOT el ejercicio del derecho de preferencia?

La reglamentación del ejercicio del derecho de preferencia es cometido específico de la ODOT. Se recomienda que en su reglamentación se adopte un sistema análogo que el recogido por la legislación de colonización agraria cuando procede a establecer el derecho de preferencia.

D. Reglamentación del derecho de la ID a las contrapartidas por mayores aprovechamientos

¿Cómo puede reglamentarse el derecho de la ID a las contrapartidas derivadas de actuaciones de mayores aprovechamientos?

Se ha adelantado que el supuesto de hecho del artículo 60 se diferencia del artículo 46. Pero el artículo 60 tiene una dimensión importante que debe ser acotada por la ODOT.

El artículo 60 de la LOTDS posibilita que puedan admitirse por los instrumentos de ordenamiento cambios o modificaciones de usos del suelo mediante el otorgamiento de contrapartidas a cargo del beneficiado (inciso primero).

Asimismo, en el inciso segundo, se prevé que *“en el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán constituir*

áreas y condiciones en las cuales el derecho a construir pueda ejercitarse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado”.

La regulación de este precepto responde al principio general asumido por la LOTDS de que el mayor aprovechamiento reconocido por los IOT sobre el básico (ordinario o medio) debe ser objeto de contraprestación (directamente a la Administración, o bien de compensación a otro titular, si se vincula a otras parcelas individuales que cuentan con aprovechamientos menores al básico, pese a encontrarse en la misma área, por afecciones culturales o ambientales).

Las intervenciones de mayores aprovechamientos a que se refiere el artículo 60 de la LOTDS no se vinculan necesariamente a actuaciones de transformación territorial, y pueden darse en cualquier categoría y subcategoría de suelo siempre que estén habilitadas en el IOT específico.

La condición de mayores aprovechamientos en suelo urbano consolidado tiene por objeto una actuación aislada, aun cuando pueda ocasionalmente vincularse la contrapartida a otra parcela (también aislada). Los mayores aprovechamientos surgen ya sea porque se autoriza un cambio de uso (diferente al uso ordinario de la zona previsto en el plan, que es el propio en la opción ordinaria para esa parcela), o bien porque se reconoce un derecho a construir por encima de la media.

No tiene por qué ser identificado este caso (de mayores aprovechamientos) como un supuesto de modificación del IOT. Es más, estas situaciones de mayores aprovechamientos tienen que estar previstas de forma anticipada en el propio IOT conjuntamente con la opción ordinaria (la que materializaría el aprovechamiento básico). Así se interpreta de la redacción del inciso primero del artículo 60 de la LOTDS que establece que *“los instrumentos [...] podrán admitir...”*.

En efecto, si está previsto desde el inicio en el PLOT, la opción del mayor aprovechamiento no debe considerarse desde el punto de vista jurídico como una modificación puntual del OT, sino como una decisión reglada ya evaluada y posibilitada —en origen— en el propio sistema de OT, sin perjuicio de que sea necesario constatar la procedencia de su aplicación al caso concreto planteado en el proceso de desarrollo del planeamiento.

De este modo, es el PLOT el que decide y posibilita (por razones de interés general vinculadas al criterio de generar densidades eficientes) que en zonas concretas (que admiten una convivencia pacífica de una diversidad tipológica de la edificación) pueda desarrollarse, en predios que cumplan unas condiciones generales singulares (determinadas objetivamente con carácter previo, de tamaño, posición y configuración), una solución en la que puede materializarse (como una opción alternativa a la ordinaria) un mayor aprovechamiento (que deberá estar definido dentro de un margen de parámetros mínimos y máximos, y con unos criterios para la correcta disposición del volumen edificatorio permitido). Y la concreción de la procedencia y alcance del mayor aprovechamiento se realiza con posterioridad atendiendo al caso específico.

En consecuencia, no es solo aconsejable, sino necesario, determinar objetivamente en el propio PLOT los casos en que pueden desarrollarse los emprendimientos que opten al mayor valor.

Además, es oportuno que en la ODOT se establezcan previamente las referencias ciertas para poder determinar las cuantías de la contraprestación de ese mayor aprovechamiento autorizado (sin perjuicio de su necesaria actualización en el tiempo).

No puede dejarse el surgimiento del mayor aprovechamiento a la presentación de propuestas espontáneas realizadas por los promotores en cualquier sitio y sin limitación alguna, y que lo que se pondere por la Intendencia sea exclusivamente el valor de la contraprestación que vaya a percibir como criterio para habilitar una modificación del IOT.

Pues bien, el artículo 60 de la LOTDS (relativo a las autorizaciones de mayores intensidades edificatorias o usos de los previstos con carácter ordinario) establece como condición habilitadora —de la autorización de los mayores aprovechamientos— el ofrecimiento de una contrapartida por parte del beneficiado (dueño del predio objeto de ese reconocimiento de aprovechamientos extraordinarios) a fin de evitar un supuesto de enriquecimiento injusto. Contrapartidas que normalmente serán para la ID, como participación de esta en las nuevas plusvalías que se generen por estos mayores aprovechamientos sobre los ordinarios. Sin esas contrapartidas no nace la habilitación para la autorización del aprovechamiento excepcional.

Esta compensación de los mayores aprovechamientos en suelo urbano consolidado se vincula a una decisión voluntaria del interesado de ejercitar una facultad que sea expresamente reconocida en el PLOT o el instrumento especial de OT que lo desarrolle. Como se ha argumentado, en suelo urbano consolidado no puede establecerse por el IOT este deber de realizar contrapartidas como una obligación territorial exigible en todo caso, sino como una consecuencia jurídica (otorgamiento de contrapartidas) resultante de una opción voluntariamente ejercitada por el propietario en el marco de las disposiciones del IOT.

El precepto no señala en qué consistirán esas contrapartidas ni precisa su cuantía, si bien las limita a un importe máximo del 50 % del mayor valor resultante.

La casuística puede ser amplia y deberá adecuarse a cada caso, tomando en principio como referencia los porcentajes establecidos con carácter general en el artículo 46 (retorno de valoraciones), que se establecen como mínimos; si bien en este caso el porcentaje se aplicará sobre la diferencia entre el aprovechamiento básico y el aprovechamiento superior singularmente reconocido, por ser este el plusvalor.

Cuando estas actuaciones se plantean en predios individuales del suelo urbano consolidado, las contrapartidas consistirán normalmente en compensaciones económicas, que deberán ser destinadas por las intendencias a las mejoras territoriales en ámbitos que precisen intervención pública.

Pero nada impide que los IOT establezcan un sistema en el que estas contrapartidas no sean necesariamente para las intendencias. Estas contrapartidas pueden dirigirse, alternativamente, a compensar a propietarios del suelo urbano consolidado con predios en situación inversa, esto es, que cuentan con limitaciones singulares que hagan que en su propiedad no puedan alcanzar los aprovechamientos básicos del ámbito (inciso tercero del artículo 60 de la LOTDS).

En efecto, en el inciso final del artículo 60 de la LOTDS se arbitra la posibilidad de que el aprovechamiento básico de la zona sirva como referente para poder compensar las limitaciones que en determinadas parcelas puedan acontecer, por exigencias de valores ambientales o culturales merecedores de protección presentes en ellas, y que les impedirán alcanzar la materialización de la edificabilidad correspondiente al aprovechamiento básico de la zona urbana en la que se localicen.

Por ello, en estos casos se puede arbitrar un supuesto de transferencias de aprovechamientos urbanísticos; el aprovechamiento excedentario por encima del aprovechamiento básico reconocido en parcelas susceptibles de ese incremento debe destinarse a compensar el aprovechamiento deficitario de parcelas con limitaciones o el aprovechamiento nulo de parcelas destinadas a suelo dotacional (que se obtendrían por la Intendencia).

Por otra parte, también puede ser aplicado el artículo 60 para actuaciones integradas, pero siempre que su efecto tenga un alcance diferente que el previsto en el artículo 46 de la ley.

Así, el artículo 60 de la LOTDS no se circunscribe solo al suelo urbano consolidado, también es posible su aplicación a otras actuaciones, incluso de transformación territorial en las que ya se ha aplicado el derecho al retorno de valorizaciones del artículo 46 de la LOTDS. No se trata de realizar una doble imposición, sino de compensar nuevos aprovechamientos no tenidos presentes en el proceso de ejecución ordinaria. Serían los casos en los que los instrumentos especiales permitiesen, en el proceso edificatorio que surge tras la ejecución integrada (es decir, una vez finalizada la obra urbanizadora), que determinadas parcelas edificables que cuentan en principio con una edificabilidad ordinaria puedan asumir mayores aprovechamientos, siempre que concurran causas objetivas de interés (sería el caso de parcelas localizadas en posición estratégica que puedan asumir un volumen edificatorio extraordinario o ser susceptibles de albergar usos especiales muy lucrativos, como puede ser una gran superficie comercial). Estas posibilidades de ejercitar el derecho a edificar por encima del coeficiente ordinario deben ser compensadas, también, salvo que ya se hubieran tenido presentes en el proceso reparcelatorio acontecido en la ejecución integrada.

E incluso en suelo rural o suburbano pueden generarse supuestos de mayores aprovechamientos para autorizaciones de usos excepcionales o con una edificabilidad superior al coeficiente medio.

E.

La regulación por la ODOT de la delimitación de áreas para la cartera de tierras

De conformidad con las previsiones del artículo 52 de la LOTDS, el PLOT o, en su caso, el PAI podrán delimitar áreas de reservas específicas destinadas a la Cartera Departamental de Tierras a fin de impulsar políticas habitacionales y de suelo en áreas o sectores del suelo urbano no consolidado o en otra categoría con el atributivo de potencialmente transformable.

Pero también la ODOT puede establecer un procedimiento específico para esta finalidad.

En el caso de que los citados instrumentos no hubiesen procedido a su establecimiento, el GD podrá fijar la delimitación del área de reserva en los citados ámbitos que cuentan con capacidad para desarrollar políticas habitacionales por un procedimiento idéntico al dispuesto en la ODOT para la modificación de perímetros de actuación.

La aprobación de la delimitación será considerada como declaración de utilidad pública a los efectos de su eventual expropiación y, al tiempo, podrá ser considerada —si así se adopta expresamente en el decreto de su aprobación— como un área para la aplicación del derecho de preferencia. Se recomienda que una vez adoptada la delimitación deba iniciarse la formulación del instrumento que establezca su ordenamiento pormenorizado en el plazo máximo de un año.

F. Establecimiento de impuestos especiales por incumplimientos de deberes en baldíos y edificaciones inapropiadas

La ODOT podrá reglamentar aquellos impuestos especiales vinculados al OT.

En este sentido, la ODOT puede desarrollar la regulación que habilita al GD para aprobar la aplicación de impuestos especiales a terrenos baldíos o a la edificación inapropiada, de conformidad con el artículo 297 y concordantes de la Constitución, y como medida para promover el cumplimiento de los deberes territoriales.

A estos efectos, y a modo de sugerencia, pueden considerarse como terrenos baldíos:

- a** Los predios sin edificar localizados en áreas del suelo urbano consolidado en zonas en que se haya establecido el deber de edificar, una vez culminado el plazo. Se considerará baldío un predio en que las construcciones no alcancen al 10 % de su superficie.
- b** Los predios que, encontrándose en perímetros de actuación con obligación de urbanizar concluida, estén sin edificar, una vez culminado el plazo máximo que se indicase en el PAI.

Se considerarán inapropiadas las edificaciones que reúnan una o más de las siguientes condiciones:

- a** Fincas declaradas ruinosas o con alto grado de deterioro, hasta tanto se proceda a su rehabilitación o, en su caso, nueva edificación conforme al ordenamiento.
- b** Edificaciones clausuradas o tapiadas o aquellas que, sin estarlo, por su estado constituyan, según informe técnico de la Intendencia, un riesgo para terceros o sus ocupantes, hasta tanto se proceda a su rehabilitación.
- c** Edificios o estructuras inconclusas o paralizadas, con permiso de la Intendencia ya vencido, y hasta tanto se proceda a la culminación de las obras autorizadas.
- d** Obras realizadas o en ejecución sin permiso de construcción, hasta tanto se proceda a su legalización o demolición.
- e** Inmuebles en que se hayan implantado usos incompatibles con el ordenamiento, hasta tanto subsistan su utilización.

G. La ODOT como instrumento adecuado para reglamentar la cartera de tierras del GD

La ODOT debería establecer la previsión de creación de la cartera de tierras del GD para fines de OT.

Fines y destinos: La cartera de tierras constituye un patrimonio afectado a los fines y destinos de OT. Entre otros:

- 1.** Garantizar una oferta de suelo urbanizado suficiente con destino a la demanda de ejecución de viviendas de interés social, adquiriendo terrenos para ello en áreas aptas según las previsiones de los instrumentos.
- 2.** Crear reservas de terrenos para futuras actuaciones de actividades económicas de interés estratégico departamental, según las previsiones de las DDOT o del PLOT, adquiriendo terrenos.

3. Facilitar la ejecución de las actuaciones de transformación de perímetros para las que se establezca el sistema de gestión público o en ámbitos para el desarrollo de operaciones concertadas.
4. Contribuir a la cohesión y solidaridad interterritorial, mediante la financiación de actuaciones singulares dotacionales o infraestructurales en zonas con riesgos de exclusión social de los centros poblados o con déficits dotacionales históricos en cualquier área del suelo urbano consolidado.
5. Contribuir a la mejora de las condiciones territoriales de la población situada en el medio rural, adquiriendo terrenos para dotaciones singulares.
6. Posibilitar la ejecución de actuaciones dirigidas a mejorar las condiciones habitacionales de la población asentada en zonas con riesgos naturales.
7. Facilitar la ejecución de actuaciones deficitarias de transformación en áreas de renovación o integración urbana.
8. Fomentar actuaciones de rehabilitación de edificaciones.

Afectación: Los bienes, derechos y recursos de la cartera de tierras constituyen un fondo de gestión afectado a los fines específicos del OT y desarrollo sostenible; no pueden disponerse como fuentes de financiación ordinaria para cualquiera de las otras finalidades y competencias asignadas al GD.

Bienes y derechos integrantes de la Cartera: Se recomienda que en la Cartera Departamental de Tierras se integren los siguientes bienes, derechos y recursos:

- a. Los terrenos y construcciones que se obtengan por la ID en virtud de las cesiones que correspondan a la participación de esta en el retorno de valorizaciones en las actuaciones de transformación o, en su caso, la compensación económica sustitutiva del deber de cesión.
- b. Los montos percibidos por la ID por el mayor aprovechamiento autorizado.
- c. Los bienes adquiridos por la ID con los ingresos derivados de la sustitución económica o contraprestación a que se refieren los literales anteriores, salvo que cuenten con un uso de destino público en los instrumentos, en cuyo caso tendrán carácter de bienes dominiales del departamento, quedando afectados a los fines del servicio público respectivo.
- d. Los bienes patrimoniales de la ID incorporados por decisión específica del GD en la cartera de tierras.
- e. Los ingresos obtenidos de las multas por infracciones contra el OT.
- f. Los bienes adquiridos —por cualquier título— por la Intendencia con la finalidad de su incorporación a la cartera de tierras.
- g. Los recursos provenientes de fondos públicos nacionales o de la cooperación internacional con destino específico a fines de implementación de IOT.
- h. Herencias, legados y donaciones que sean aceptadas por la Intendencia y sean destinadas específicamente a los fines de la cartera de tierras.

Aclaración: Debe precisarse que no se integran en la cartera de tierras los aprovechamientos adjudicados a la Intendencia en los procesos reparcelatorios que se generen por terrenos cuyos titulares deben ser indemnizados por renunciar a integrarse en el sistema de gestión. Estos aprovechamientos serán gestionados por la cartera como patrimonio separado, debiendo destinarse su producto a abonar el coste de indemnización que les corresponda a los titulares, sin perjuicio de ingresar en la cartera, de manera definitiva, la diferencia del valor correspondiente a los mayores valores inmobiliarios.

Los productos obtenidos por el GD de la transmisión de bienes y derechos de la cartera de tierras deben ser reinvertidos en los fines propios de esta institución.

H. La ODOT puede crear el inventario departamental de espacios públicos

Para una buena gobernanza del territorio, es conveniente que los GD cuenten con un adecuado inventario de espacios públicos del departamento. El inventario se dividirá por zonas o áreas, verificándose su dominio, su libramiento efectivo al uso público y el equipamiento del que esté dotado. Se promoverán los correspondientes actos reivindicatorios y de dominio, si en algún caso ello correspondiese. El intendente elevará el inventario a la Junta Departamental, así como a los municipios de la sección correspondiente a cada uno.

El inventario se actualizará con las incorporaciones de terrenos de uso y dominio público, adquiridos por la Intendencia por cesión obligatoria vinculada a las actuaciones de transformación territorial o mediante expropiación forzosa o por cualquier otro medio admitido por la legislación.

I. La conveniencia de regular la caducidad de programas de actuación integrada

Como se ha expuesto, la aprobación de un PAI en un ámbito con el APT, en categoría inicial de suelo rural o suburbano, para habilitar una actuación urbanizadora para su integración en el suelo urbano tiene el efecto de alterar la categoría inicial, atribuida en el instrumento de planeamiento general, por la categoría adquirida de suelo urbano en subcategoría de no consolidado.

La adquisición de esta subcategoría tendrá carácter condicionado al efectivo de las obligaciones territoriales vinculadas al proceso de transformación territorial en la forma concreta dispuesta en el PAI aprobado.

La ODOT debe regular los supuestos de grave incumplimiento de los PAI a fin de eliminar los efectos jurídicos de un cambio de categoría fracasado.

El incumplimiento grave de las condiciones y obligaciones establecidas en el PAI habilitará al GD a la declaración de caducidad del PAI. No obstante, por razones justificadas de interés general, podrá establecerse una prórroga de su vigencia por un plazo determinado, o bien decretarse una alteración del sistema de gestión establecido para la ejecución del perímetro de actuación, conservando el PAI vigencia.

Se recomienda que en la ODOT se consideren supuestos de incumplimientos graves de las condiciones del PAI aprobado:

- a** El transcurso del plazo de tres años desde la promulgación del PAI sin que se hubiese iniciado la urbanización o sin haberse procedido a la cesión formal a favor de la Intendencia de los terrenos destinados al uso público, así como, en su caso, las parcelas en que se concreta el derecho a la recuperación de plusvalías, en los perímetros de actuación prioritarios.
- b** La paralización de la obra urbanizadora por plazo superior a seis meses desde su inicio.
- c** El inicio de procesos de ocupación del suelo constitutivos de infracciones urbanísticas graves antes de que adquieran la condición de suelo urbano consolidado.

La ODOT debe reglamentar el expediente de declaración de incumplimiento asegurando el oportuno trámite de audiencia a los interesados. Se recomienda que el intendente formule la propuesta de declaración de caducidad del PAI aprobado concretando el alcance del incumplimiento o, en su caso, proponer una prórroga de los plazos de programación, o bien proceder a la alteración del sistema de gestión.

La propuesta del intendente deberá ser elevada a la Junta Departamental para su correspondiente resolución, dado que esta es la competente para la aprobación del PAI ahora cuestionado.

El acuerdo de declaración de incumplimiento con sanción de caducidad del PAI producirá la derogación del instrumento, dejando sin efecto alguno y causando la inmediata pérdida de la categoría de suelo urbano a los terrenos, que quedarán en su categoría original establecida por el planeamiento general. No obstante, la declaración de caducidad podrá ser solo parcial y referida a aquellos subsectores o perímetros de actuación en que se constaten los incumplimientos, y respetando aquellos que hayan cumplimentado los deberes en los plazos establecidos.

En los casos de PAI formulados para el desarrollo de sectores originalmente pertenecientes al suelo categoría urbano para acometer actuaciones de nueva urbanización o renovación urbana, podrá declararse su incumplimiento por idénticas causas, si bien en estos casos la declaración de caducidad solo afectará a la actividad de ejecución, manteniéndose por ello la vigencia del PAI y procediendo al cambio del sistema de gestión, salvo que de forma justificada proceda otorgar una prórroga.

ASUNTO

18

Bloque normativo sobre el control y policía territorial

Corresponde, finalmente, a la ODOT regular un último boque normativo correspondiente a la potestad de control territorial, que es de ejercicio inexcusable y que se lleva a cabo por la Intendencia mediante el otorgamiento de los permisos previos (autorizaciones o licencias urbanísticas), las órdenes de ejecución, así como la implementación de medidas disciplinarias frente a las infracciones del OT.

Desde un punto de vista doctrinario puede considerarse que la potestad de policía territorial en sentido amplio abarca tanto la potestad de control territorial como la disciplinaria. La potestad de policía territorial es la función genérica de verificar que los actos de uso y edificación en el territorio se realizan conforme a la legalidad; y en caso contrario, procede a restaurar el orden territorial con sanción de los infractores.

Por tanto, la potestad genérica de policía territorial tiene dos manifestaciones: por una parte, la correspondiente al establecimiento de controles previos; y por otra, la relativa al establecimiento de medidas disciplinarias.

GRÁFICO 62
POTESTAD DE CONTROL
TERRITORIAL DEL GD

POTESTAD DE CONTROL TERRITORIAL DEL GD:

- 1 El control territorial preventivo → 2 La regulación de la disciplina territorial

18.1

El control territorial preventivo

18.1.1

Intervención preventiva de las actuaciones en el territorio

Es responsabilidad de la Intendencia asegurar el cumplimiento de la legislación e instrumentos sobre el OT mediante la intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, a fin de verificar su conformidad con los IOT.

Por ello, por regla general están sujetos a autorización previa, permiso o licencia departamental cualquier acto de división, construcción, uso u ocupación del suelo, vuelo o subsuelo.

Es conveniente reglamentar los trámites y plazos del procedimiento de otorgamiento de permisos para la realización de obras e implantación de usos en el territorio.

La Intendencia debe asegurar el cumplimiento de la legislación e IOT mediante la intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo.

Por regla general quedan incluidos todos los actos de división, construcción, uso u ocupación del suelo o subsuelo, excepto los que se indican más adelante.

La ODOT debe establecer una reglamentación del procedimiento de otorgamientos de permisos que brinde seguridad jurídica y a la vez cumpla con los requerimientos de celeridad. Por ello, se aconseja que las solicitudes de permisos deberán ser resueltas por la Intendencia en un plazo máximo de 30 días hábiles desde que el solicitante hubiese presentado la documentación completa necesaria a todos los efectos, salvo que se trate de una autorización de una actividad o uso que precise un trámite de evaluación ambiental, en cuyo caso se incrementará el plazo establecido por la legislación específica para el cumplimiento de este trámite.

A fin de asegurar la celeridad, se aconseja que, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la solicitud, la dependencia de la Intendencia debería analizar formalmente la documentación y, en su caso, requerir al interesado la subsanación de aquella que sea deficiente.

La ID debe propiciar la progresiva institucionalización del silencio positivo de los permisos en atención al carácter de las solicitudes cuando haya transcurrido un plazo razonable para su resolución sin emisión expresa de voluntad. Por ello, se aconseja que el transcurso del plazo establecido para la culminación del expediente, desde que estuviese completada la documentación, sin comunicar la resolución expresa de la solicitud presentada se entienda que tenga efectos de silencio positivo, salvo cuando esta contravenga al IOT aplicable. Los interesados podrán solicitar, en estos casos, certificación de acto presunto cuando concurren las circunstancias de aplicabilidad del silencio positivo.

18.1.2

Regulación de actuaciones que no requieren intervención preventiva

Asimismo la ODOT deberá identificar aquellos actos que no precisen permiso, siendo suficiente la comunicación previa con declaración jurada, del desarrollador y de los técnicos, de la conformidad de lo pretendido con los IOT y demás reglamentación aplicable. Se aconseja utilizar este procedimiento simplificado de control en los siguientes casos:

- a** Edificaciones situadas en suelo rural destinadas a naves o vivienda vinculadas a la explotación agropecuaria, que sean inferiores en área construida a lo que la Intendencia determine.
- b** Actuaciones de rehabilitación de edificaciones existentes siempre que sean destinadas a los usos admitidos por los instrumentos de ordenamiento vigentes en la subcategoría de suelo rural a la que se adscriban los terrenos.

En estas actuaciones solo se precisaría comunicación previa, con indicación del día de inicio de los actos de edificación y uso del suelo inferior, acompañada de la localización precisa de aquella y declaración jurada del solicitante de que lo pretendido se ajusta a los condicionantes establecidos

en la regulación de los instrumentos. Una vez transcurrido el plazo indicado por el interesado en su comunicación, sin recibir indicación en sentido contrario por la Intendencia, quedaría facultado para iniciar las obras, debiendo ejecutarlas de conformidad con el contenido de su declaración responsable.

Se aconseja que en la ODOT el intendente quede facultado para ampliar, mediante la oportuna reglamentación, el régimen de comunicación previa con declaración jurada a otros actos de pequeña incidencia territorial, tales como actuaciones de conservación, obras de mejoras sin ampliación, adaptaciones de locales existentes para implantar actividades no sometidas a controles ambientales, etcétera, y siempre que se refieran a localizaciones en las que no existan elementos merecedores de protección o riesgos.

Se recomienda que los trabajos necesarios para la realización de las actividades agropecuarias ordinarias sin edificación ni instalaciones permanentes no precisen autorización ni comunicación previa.

La ODOT puede clarificar que el permiso o autorización urbanística de edificación, obtenida de modo expreso, o, en su caso, por silencio positivo, es el título jurídico administrativo que autoriza a realizar los actos de edificación en unidades aptas para ello, conforme a lo establecido en el OT.

18.1.3

Información territorial

La ODOT puede y debe regular la obligación del GD de facilitar la información territorial que permitirá a los interesados presentar las correspondientes solicitudes.

Debe reconocerse en la ODOT que es obligación del GD informar por escrito a cualquier interesado de las condiciones territoriales aplicables en una zona establecida en los instrumentos de planificación y gestión.

18.1.4

Regulación de los deberes de conservación y rehabilitación

De igual forma, la ODOT puede reglamentar la potestad pública para la intervención en los deberes de conservación y rehabilitación. Es también una potestad de control territorial, pero en este caso sobre el cumplimiento de estos deberes territoriales y ejercitada ordinariamente de oficio por la ID. En este sentido la Intendencia, de oficio, o a instancia de cualquier interesado, podrá ordenar la realización de obras necesarias de consolidación, reparación, conservación y rehabilitación de edificios y construcciones deteriorados, en condiciones deficientes para su uso efectivo legítimo.

CUADRO 63
MEDIDAS POR INCUMPLIMIENTO DEL OT

LA ODOT PUEDE PREVER QUE EL INCUMPLIMIENTO INJUSTIFICADO DE LO DISPUESTO EN EL OT HABILITARÁ A LA ADMINISTRACIÓN PARA ADOPTAR CUALQUIERA DE LAS SIGUIENTES MEDIDAS:

- a** Imponer multas coercitivas o, en su caso, aplicar impuestos conforme a lo dispuesto en la Constitución
- b** Ordenar la ejecución subsidiaria a costa del obligado, en casos de peligro manifiesto o en salvaguardia de edificios catalogados por sus valores relevantes

De manera similar, la ODOT podrá facultar al intendente a aprobar una reglamentación para que los propietarios de construcciones y edificios de más de 40 años, localizados en áreas identificadas en los instrumentos con tratamiento de conservación o de consolidación, deban efectuar una inspección técnica de aquellos dirigida a determinar su estado de conservación, dentro de los plazos señalados en la propia reglamentación.

La ODOT debe regular el régimen general de la ruina. Se recomienda que se establezca la siguiente regulación:

- 1** Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, la Administración departamental, de oficio, o a instancia de cualquier interesado, declarará esta situación, y acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera.
- 2** Se declarará la ruina de los inmuebles en los siguientes supuestos:
 - a)** Cuando el coste de las obras de reparación necesarias para devolver al edificio que esté en situación de manifiesto deterioro a las condiciones de estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales sea superior al 50 % del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil, o —en su caso— de dimensiones equivalentes que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable.
 - b)** Cuando, tras realizarse reparaciones previas, se compruebe una tendencia constante y progresiva en el tiempo del incremento de las inversiones precisas para la conservación del edificio.
- 3** En caso de existir varias edificaciones en una unidad predial, la situación de ruina podrá afectar a todas o a alguna de ellas, siempre y cuando exista independencia estructural entre dichas edificaciones.
- 4** No se considerarán circunstancias determinantes de la ruina la sola inadecuación del edificio a la legislación específica sobre viviendas, dictada con posterioridad a su construcción. Tampoco llevará implícita, por sí sola, la declaración de ruina la necesidad de desalojo provisional del inmueble.
- 5** Las edificaciones declaradas en ruina deberán ser rehabilitadas conforme a los plazos indicados en los instrumentos.

18.2

La regulación de la disciplina territorial

18.2.1

Concepto general de disciplina territorial

La disciplina territorial es el conjunto de medidas tendientes a mantener y, en su caso, restaurar la legalidad territorial, sancionando a los responsables de su infracción.

La disciplina como potestad, que forma parte integrante de la más general de policía territorial, es de ejercicio obligado por la Intendencia ante cualquier infracción del OT.

Al ser la disciplina territorial una función pública, toda persona podrá demandar la observancia de la legislación territorial y de los IOT en todos los acuerdos, actos y resoluciones que adopten las instituciones departamentales.

Según el artículo 68 de la LOTDS (sobre “policía territorial” y “facultades disciplinarias”), los GGDD “ejercerán la policía territorial mediante los instrumentos necesarios, a los efectos de identificar todas aquellas acciones, obras, fraccionamientos, loteos u operaciones de todo tipo en contravención de las normas aplicables y sancionar a los infractores”.

Por tanto, la disciplina, como parte de la policía territorial, integra de suyo como primera actividad una labor inspectora de la ID encaminada a identificar las infracciones al OT.

18.2.2

Reacción frente a las infracciones del OT

Además, la disciplina territorial engloba el conjunto de medidas previstas en la LOTDS que permiten reaccionar frente a las infracciones del OT.

CUADRO 64
MEDIDAS FRENTE A LAS INFRACCIONES
DEL OT

MEDIDAS FRENTE A LAS INFRACCIONES DEL OT:

- medidas cautelares
- medidas necesarias para recomponer la situación anterior
- sanción

El análisis de los diversos preceptos de la LOTDS permite deducir que las medidas pueden ser:

- Medidas cautelares, tendientes a impedir la prosecución de obras efectuadas en violación de los IOT (como se deduce del artículo 68 de la LOTDS).
- Medidas necesarias para recomponer la situación anterior (como indica en el inciso segundo del artículo 71 de la LOTDS), entre las que se encuentran las de demoler las edificaciones efectuadas en contradicción con los instrumentos (artículo 68 y 69) y el efecto de nulidad de los actos jurídicos contrarios al OT, en especial, la eliminación de las modificaciones prediales (inciso segundo y tercero del artículo 71 de la LOTDS).
- La sanción de las infracciones del OT, como se deduce del artículo 68 y del inciso segundo del 71 de la LOTDS.

18.2.3

Expediente disciplinario

Por tanto, cualquier acto o hecho de utilización del suelo que conlleve la alteración física o jurídica del territorio, realizado en contra de las disposiciones que integran el sistema jurídico del ordenamiento del territorio, dará origen a un expediente disciplinario para la aplicación de las siguientes medidas:

- a** Medida de protección de la legalidad territorial (cautelar o definitiva) que permite restaurar la legalidad y, en su caso, recomponer la realidad física ilegítimamente alterada.
- b** Medida sancionadora a través de la aplicación de la correspondiente multa.

CUADRO 65
EXPEDIENTE POR INCUMPLIMIENTO DEL OT

SE PROCEDERÁ AL INICIO DE EXPEDIENTE DISCIPLINARIO CUANDO SE VERIFIQUE LA EXISTENCIA DE ACTIVIDADES QUE INDIQUEN:

- a** La subdivisión o construcción en lotes en zona donde no pueda autorizarse
- b** La subdivisión o construcción no autorizada, o la constatación de la existencia, en zona no habilitada para tal fin o sin autorización previa, de: fraccionamiento, loteo y construcciones
- c** La implantación de usos en zona donde no pueda autorizarse

Es cometido de la ODOT regular de forma detallada los procedimientos de disciplina territorial. También se aconseja regular en la propia ODOT las potestades de la dependencia o servicio de inspección territorial de la Intendencia.

Una vez que la Intendencia constate, por el acta de la inspección territorial o por otro medio, que están en curso de ejecución actos de uso del suelo sin el correspondiente permiso —cuando este fuera necesario—, o cuando no se ajusten a las condiciones establecidas en él, se procederá a incoar expediente para la adopción de medidas de protección de legalidad.

La iniciación del expediente será inmediatamente comunicada al propietario de la parcela y, en su caso, al promotor de la edificación, si fuera distinto, así como al constructor de aquella, con la indicación de que se abstengan de proseguir su ejecución. De igual forma, se le otorgará un plazo para solicitar la correspondiente autorización.

De proseguir la ejecución de las obras, aun antes de que hubiese finalizado el plazo otorgado para la solicitud, la Intendencia concurrirá ante la sede judicial pidiendo la inmediata detención de aquellas y, en su caso, la demolición de las obras existentes si estas no fueran legalizables. El expediente seguirá en sede judicial conforme a las previsiones del artículo 69 de la LOTDS. En aquellos casos en que la demolición sea decretada por la autoridad judicial, serán a cargo del infractor los gastos que ocasione.

Si los actos detectados que incurren en infracción territorial se refieren a una edificación o construcción ya finalizada que carece del oportuno permiso, cuando este fuera exigible, o cuando dicha edificación no se ajusta a las condiciones del autorizado, se abrirá un expediente para la aplicación de medidas de protección de la legalidad territorial.

Si se trata de actos que pueden ser objeto de regularización, por ser conformes con el OT, en la comunicación de la apertura del expediente se requerirá al interesado para que presente la solicitud de legalización, acompañada de la documentación exigida en la reglamentación vigente, en el plazo máximo de 30 días hábiles. Una vez transcurrido este sin haber procedido a la solicitud de legalización, se aplicarán las multas que correspondan por infracción grave en su máxima cuantía, y se impedirá el acceso a los servicios infraestructurales. Hasta tanto no sea legalizada, no podrá autorizarse ninguna intervención en la edificación.

En caso de que se solicite la legalización, el expediente para la aplicación de medidas de protección de legalidad será finalizado con la propia resolución de la legalización (si esta resultara posible en el marco de los IOT vigentes y

aplicables).

Ante una edificación no legalizable, se remitirán las actuaciones a la sede judicial cuando se trate de terrenos de titularidad privada, solicitando la demolición de las obras, todo ello conforme a las previsiones del artículo 69 de la LOTDS. En aquellos casos en que la demolición sea decretada por la autoridad judicial, los gastos que ocasionen serán a cargo del infractor.

Si las obras o usos ilegales se desarrollan en terrenos de titularidad pública, la medida de demolición será adoptada directamente por la ID, sin perjuicio de la previa tramitación de expediente disciplinario, en el que deberá otorgarse plazo de vista al interesado.

En estos casos, los recursos administrativos contra el acto que disponga la demolición o eliminación de las modificaciones prediales efectuadas sin el permiso de construcción correspondiente tendrán efecto suspensivo, pero la autoridad competente podrá, por resolución fundada, hacer cesar la suspensión (artículo 71 inciso final de la LOTDS).

Es conveniente regular cuál es el plazo para la adopción de las medidas de protección de legalidad territorial; proponiéndose con carácter general el de cuatro años desde que se finalizara la edificación construida en contra del sistema jurídico territorial. Si la infracción es grave, este plazo podrá ser superior.

Aquellas edificaciones que constituyan infracciones graves, respecto de las que ha transcurrido el plazo de seis años para el ejercicio de las acciones de restitución de la legalidad, se calificarán en situación de ilegalidad y únicamente podrán desarrollarse en ellas las simples obras de conservación exigidas para el mantenimiento de su seguridad y habitabilidad, aplicándose un régimen análogo al de fuera de ordenamiento de carácter absoluto.

18.2.4

Las sanciones de las infracciones territoriales

La sanción de las infracciones territoriales es una medida complementaria respecto de la medida de recomposición de la legalidad, de modo que deberá adoptarse incluso cuando el infractor finalmente regularice su situación (ya que la regularización no puede eliminar retroactivamente la infracción).

El artículo 71 de la LOTDS dispone que toda obra, modificación predial, así como todo acto o hecho que se traduzca en la alteración física del territorio, hecha sin haberse obtenido el permiso respectivo o en contravención de los IOT, sin perjuicio de la aplicación de la medida de protección de legalidad que corresponda, será sancionada con una multa de 50 a 50.000 unidades reajustables (UR), de acuerdo a su carácter o gravedad, conforme a las reglas establecidas en el artículo siguiente.

La multa será establecida previa tramitación de las actuaciones correspondientes, que en todo caso respetarán los principios y exigencias del debido proceso administrativo (en principio ajustándose a lo dispuesto en el Libro II del decreto n.º 500/1991 del Poder Ejecutivo o decretos departamentales similares).

Corresponde a la ODOT realizar la calificación de infracciones territoriales e importes de las multas. A tal fin, a modo de sugerencia, se podría establecer en la ODOT la siguiente regulación de graduación de las faltas:

1

Son faltas muy graves las siguientes infracciones territoriales:

- 1º Los fraccionamientos o subdivisiones de terrenos no autorizados en cualquier categoría de suelo.
- 2º Las edificaciones no autorizadas en ámbitos con APT.
- 3º Las edificaciones no autorizadas en ámbitos del suelo rural, cuando precisen dicha autorización.
- 4º Las afectaciones a terrenos destinados a usos públicos.
- 5º Las afectaciones de bienes o terrenos catalogados o de protección arqueológica.
- 6º La implantación de usos no autorizados potencialmente molestos o de impacto ambiental adverso significativo.
- 7º Los incumplimientos de deberes territoriales que constituyan causa de declaración de caducidad de un PAI aprobado.
- 8º Las faltas graves cuando el infractor no cumplimente el requerimiento de su adaptación a la legalidad.

Se propone que, con carácter general, las faltas muy graves sean sancionadas con una multa equivalente al 50 % del valor de la obra construida ilegalmente, graduándose en un 5 % adicional de incremento por cada circunstancia agravante, o en una disminución del 5 % en atención a cada circunstancia atenuante. En todo caso, la sanción tendrá una cuantía mínima de 2.001 UR y un máximo de 50.000 UR.

En el caso de fraccionamientos realizados irregularmente, el importe de la multa será como mínimo equivalente al mayor beneficio inmobiliario que resulte para el conjunto de lotes.

2

Constituyen faltas graves las siguientes infracciones territoriales:

- 1º La ejecución de actos de edificación sin permiso o contraviniendo sus condiciones en suelo urbano o suburbano, salvo que constituya un supuesto de infracción muy grave.
- 2º El incumplimiento o falsedad por el interesado de una declaración de responsabilidad para iniciar la ejecución de un acto de uso del suelo, cuando el declarado no precisase autorización previa.
- 3º El incumplimiento del deber de conservar o de edificar, cuando transcurran los plazos para ello.
- 4º El incumplimiento del deber de completar las obras precisadas para que las parcelas del suelo urbano consolidado alcancen la condición de solar.
- 5º Otros incumplimientos de deberes vinculados a una actuación de transformación, no indicados en el inciso anterior.
- 6º La inobservancia de las medidas cautelares adoptadas.
- 7º La prestación de agua potable y saneamiento por empresas suministradoras de servicios a las edificaciones e instalaciones que no cuenten con la autorización o permiso correspondiente, salvo en las situaciones de asentamientos ilegales constituidos por núcleos familiares cuyo ingreso no supere el nivel de pobreza.

También con carácter general se propone que las faltas graves sean sancionadas con una multa equivalente al 20 % del valor de la obra construida ilegalmente, graduándose en un 3 % adicional de incremento por cada circunstancia agravante, o en una disminución del 3 % en atención a cada circunstancia atenuante. En todo caso, la sanción tendrá una cuantía mínima de 501 UR y un máximo de 2.000 UR.

- 3** Son faltas leves cualquier infracción del OT que no sea grave o muy grave, así como la primera obstaculización de las funciones de la inspección territorial. El infractor, en las faltas leves, será sancionado con una multa de cuantía comprendida en la siguiente escala: de un mínimo de 50 UR y un máximo de 500 UR, graduándose en atención a las circunstancias concretas.
- 4** Cuando en el procedimiento se aprecie alguna circunstancia agravante de las recogidas en los incisos siguientes, la multa deberá imponerse por una cuantía de la mitad superior de la correspondiente escala, fijándose esta en función de la ponderación de la incidencia de dichas circunstancias en la valoración global de la infracción. Si concurren circunstancias atenuantes, se aplicará en la mitad inferior de su respectiva escala.
- 5** También podría disponerse que el importe de las multas resultantes sea reducido a la mitad de su cuantía si el infractor voluntariamente recupera la situación anterior a la infracción u obtiene la legalización.
- 6** Son circunstancias agravantes:
 - a** El empleo de violencia o cualquier otro tipo de coacción sobre la autoridad o funcionario público encargados del cumplimiento de la legalidad, o mediación de soborno, salvo que los hechos sean constitutivos de delito.
 - b** La manipulación de los supuestos de hecho, la declaración de datos falsos o incorrectos o la falsificación de documentos, salvo que los hechos sean constitutivos de delito.
 - c** El aprovechamiento en beneficio propio de una grave necesidad pública o de los particulares perjudicados.
 - d** La comisión de la infracción por persona a la que se haya impuesto con anterioridad una sanción firme por cualesquiera infracciones graves o muy graves en los últimos cuatro años.
 - e** La persistencia en la ejecución de las obras, actuaciones o usos tras la advertencia del inspector territorial.
 - f** El beneficio económico obtenido de la infracción.
- 7** Son circunstancias atenuantes:
 - a** La ausencia de intención de causar un daño tan grave a los intereses públicos o privados afectados.
 - b** La reparación voluntaria y espontánea del daño causado.
 - c** La paralización de las obras o el cese en la actividad o uso, de modo voluntario, tras la pertinente advertencia del inspector o de la orden de la Intendencia.
 - d** La realización de la infracción sin consideración al posible beneficio económico.

Resulta absolutamente necesario que la Guía Metodológica para la elaboración de la ODOT aborde un instructivo mínimo con la metodología sugerida a seguir en la gestión para su creación y para la tramitación que conduzca a su aprobación y vigencia.

Una de las dificultades usualmente anotadas respecto al desarrollo del OT y su aplicación es la escasa precisión con que se manejan los conceptos del OT y urbanismo. Por ello se agrega una sistematización de la terminología de OT.

En esta sección se hace hincapié entonces en estos dos aspectos: la metodología adecuada para gestionar la ODOT y la sistematización de la terminología propia del OT.

Asunto 19

Elaboración y tramitación de la ODOT

METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LA ODOT

CUARTA PARTE

ASUNTO

19

Elaboración y tramitación de la ODOT

GRÁFICO 66
FASES PARA LA CONCRECIÓN DE LA ODOT



19.1

Fase inicial

Resolución del intendente de iniciar la formulación de la ODOT, con nombramiento de comisión o dependencia responsable de su redacción.

Deberá cursarse oficio al Mvotma comunicando el inicio formal del proceso.

Es necesario recordar aquí que si, como se ha expresado, es posible abordar la elaboración y aprobación del conjunto de temáticas reguladas por la ODOT por partes —de acuerdo a las necesidades y posibilidades de cada GD—, las instancias de participación y comunicación al Mvotma son imprescindibles para cada uno de los procesos.

19.2

Fase 1: Elaboración del anteproyecto

La Comisión de Redacción tendrá como cometido la elaboración de los siguientes documentos:

1º Primer documento:
Diagnóstico de situación de la gestión de OT.

1. Inventario de IOT y reglamentaciones departamentales vigentes.
2. Organización de la Intendencia de asuntos de OT.
3. Equipos técnicos y medios materiales para la gestión de la competencia de OT.

4. Grado de implementación de IOT previstos en la LOTDS.
5. Principales problemáticas de la gestión territorial en el departamento.
6. Evaluación de carencias.
7. Objetivos y cometidos principales a los que debe dar respuesta la ODOT.

A la vista del diagnóstico, se iniciará la elaboración del siguiente documento.

2º Segundo documento:
Redacción del anteproyecto de ODOT.

El contenido de la presente Guía Metodológica constituye las bases conceptuales y referentes para los trabajos de redacción.

Desarrollo pormenorizado de los siguientes contenidos:

- la adecuación de la homologación de las categorías
- las situaciones existentes a fin de facilitar una implementación pacífica de los contenidos de la ODOT
- la adopción de medidas cautelares

En esta etapa, y a lo largo de todo el proceso, es imprescindible incorporar los análisis de los aspectos ambientales involucrados por los contenidos de la ODOT, como parte del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica respecto de los impactos de esta.

Los trabajos de la Comisión culminan con la redacción de un documento completo, borrador de anteproyecto de ODOT.

19.3

Fase 2: Contraste y ajuste del anteproyecto

Se aconseja que el borrador de anteproyecto sea objeto de discusión interna en la Intendencia con los responsables del resto de las dependencias en las que tengan incidencia los asuntos de OT, no incorporados en la Comisión de Redacción.

Igualmente es oportuno realizar contraste con los representantes de todos los partidos de la Junta Departamental y otros agentes seleccionados.

Se recomienda acompañar el proceso con actividades concretas de consulta y participación pública, particularmente para el caso en que se proyecte la ODOT con contenidos supletorios con alcance de homologación de la categorización del suelo vigente o determinaciones de OT correspondientes a la función propia de los instrumentos de planificación.

A la vista de estas consultas, se realizará el ajuste del borrador y se dará traslado del anteproyecto al intendente.

19.4

Fase 3: Puesta de manifiesto (y audiencia pública eventual)

Una vez cumplida la redacción del anteproyecto, este se constituye en el documento de avance, a efectos de la puesta de manifiesto, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 24 de la LOTDS.

También en esta etapa deberán librarse comunicaciones a las instituciones públicas, entes y servicios descentralizados, solicitando informes respecto a las incidencias territoriales que pudieran surgir del texto de la ODOT.

Cuando en la propuesta de la ODOT se incorporen, complementariamente, decisiones de homologación de la categorización del suelo vigente o determinaciones de OT correspondientes a la función propia de los instrumentos de planificación, deberá realizarse el procedimiento pautado para la audiencia pública.

19.5

Fase 4: Ajuste final y remisión a la Junta Departamental

Para culminar el proceso, se debe estructurar el texto definitivo de la ODOT, según los capítulos y sugerencias de redacción contenidos en el anteproyecto tipo.

Este deberá ser acompañado por el informe de Evaluación Ambiental Estratégica, por el cual se documenten los análisis de los impactos efectuados a lo largo de todo el proceso y cómo se incorporaron sus conclusiones en el producto final.

Una vez culminado, deberá ser enviado al Mvotma para la aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica por Dinama y la producción del informe de correspondencia de la ODOT con otros instrumentos vigentes.

Recibida la respuesta del Mvotma o vencido el plazo legalmente establecido, corresponderá el envío del proyecto de decreto por el intendente a la Junta Departamental.

19.6

Fase 5: Aprobación de la ODOT

El proceso culmina en su trámite legislativo, la consideración por la Junta Departamental, su aprobación y la promulgación por el intendente.

19.7

Seguimiento y revisión

Si bien no se ha propuesto un esquema definido para el seguimiento en la aplicación de la ODOT, se recomienda que se asigne a la dependencia de OT de la Intendencia la vigilancia de las posibles necesidades de legislación complementaria y la atención para los posibles desajustes de funcionamiento que se observen, a efectos de proponer la revisión de la norma.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- BERVEJILLO, FEDERICO, y JOSÉ SCIANDRO. *Guía metodológica de las herramientas de gestión territorial*. Montevideo: Mvotma; OPP, setiembre 2017.
- CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO. *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta, 2003.
- CAGNONI, JOSÉ ANÍBAL. *Las regiones y la descentralización*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria, 1979.
- CASSINELLI MUÑOZ, HORACIO. *Derecho Público*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria, 2002.
- – – “Las materias departamental y municipal”, en *Reforma constitucional de 1997*, RUDCP, n.º 16, 1997.
- CHARNI, HUGO. *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Buenos Aires: Diskill, 1986.
- DINOT. *Guías para la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Volúmenes 1 y 2. Montevideo: Mvotma, 2013 y 2014.
- – – *5 Años Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Volúmenes 1 y 2. Montevideo: Mvotma, 2013.
- PODER EJECUTIVO. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible enviado por el Poder Ejecutivo a consideración del Parlamento el 04 de setiembre de 2006 [en línea]. Disponible en: <http://www.sau.org.uy/content/Mvotma_exp_motivos.pdf>.
- GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, MANUEL (redactor), SEBASTIÁN OLMEDO PÉREZ y ROBERTO VILLARMARZO NAVEIRAS (colaboradores). *Fortalecimiento de las capacidades departamentales en materia de planificación: ordenamiento y gestión territorial*. Montevideo: OPP, BID, setiembre 2011.
- GOYENECHÉ GUEVARA, MARTHA (directora general). “Glosario ambiental”. Ecoestrategia.com [en línea]. Foro económico ambiental, Málaga. Disponible en: <<http://www.ecoestrategia.com/articulos/glosario/glosario.pdf>>.
- KORSENIÁK, JOSÉ. *Primer Curso de Derecho Público. Derecho Constitucional*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2001.
- LABAURE, CARLOS. *Municipio y Servicios Públicos*. Montevideo: Editorial Amalio M. Fernández, 2006.

MARTINS, DANIEL HUGO. “La acción de lesión de la autonomía departamental y la acción de inconstitucionalidad en el Derecho Uruguayo”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, número 6, Ene./Dic. 2002.

– – *El gobierno y la administración de los departamentos*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2005.

MELGAR CEBALLOS, MARVIN. *Glosario de términos relacionados a ordenamiento territorial*. Guatemala: Escuela de Planificación Orgánica Evolutiva, 2008. Disponible en: <<http://www.planificacionestrategicamunicipal.blogspot.com>>.

MVOTMA. *Estudios preliminares para un proyecto de ley de ordenación del territorio*. Montevideo: Cátedra de Arquitectura Legal, Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Udelar, marzo 2006.

NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO. *El Gobierno Regional de Chile y la experiencia comparativa*. Santiago: Editorial Universidad Nacional Andrés Bello, 1993.

OLMEDO PÉREZ, SEBASTIÁN. *La formación de un derecho uruguayo sobre la ordenación territorial. Apuntes jurídicos sobre la ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible del Uruguay*. Sevilla: Convenio de Cooperación Junta de Andalucía – Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2008.

– – – “Los principios y criterios del derecho sobre la ordenación territorial en la ley N° 18.308”, en *Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Intendencia de Montevideo – Junta de Andalucía, julio 2010.

– – – *Derecho comparado. La regulación urbanística y territorial en Colombia*. Asesoría técnica para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial en la ciudad de Pereira, Colombia, 2014.

– – – “Los principios rectores del derecho urbanístico-territorial español”. *UNED. Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 27, 2005

– – – *El ordenamiento jurídico urbanístico y territorial aplicable en la Comunidad Autónoma Andaluza tras la reforma de 2007 de la legislación estatal del suelo*. Comunidad Autónoma de Andalucía, 2003, 2006, 2012.

OPP. *Invitación a presentar Expresiones de Interés*. Servicios de Consultoría N° 02/2013. Montevideo; Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional, setiembre 2013.

– – – Carta Invitación a presentar propuesta. Términos de Referencia. Montevideo; Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional, 31 de julio de 2014.

PIETERSE, EDGAR. *Participatory urban governance: Practical approaches, regional trends, and UMP experiences*. Nairobi: Urban Management Programme by UNCHS (Habitat), 2000.

RICHINO, ÁLVARO. “Bases constitucionales del ordenamiento territorial (una primera aproximación)”, en *Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Intendencia de Montevideo – Junta de Andalucía, julio 2010.

ROTONDO TORNARÍA, FELIPE. *Uruguay. El municipio*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAN [en línea]. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2545/23.pdf>>.

SARLO, OSCAR. “Técnica legislativa y fortalecimiento institucional departamental”, en *Técnica y función legislativa en Juntas Departamentales*. Montevideo: Congreso de Intendentes – OPP, AECID, PNUD, octubre 2007.

SCHELOTTO, SALVADOR. “La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible desde la óptica de los Gobiernos departamentales”, en *Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Intendencia de Montevideo – Junta de Andalucía, julio 2010.

SCIANDRO, JOSÉ. “Bases jurídicas de la gestión territorial”, en Proyecto “Incremento de las capacidades de las Intendencias Departamentales en la elaboración de Instrumentos Especiales y de Gestión de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”. Montevideo: OPP-Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional, setiembre 2015.

Territorio y Ciudad SLP – Cayón, Christoff, de Sierra, Villarmarzo, arquitectos y asociados. Propuesta Técnica para la Consultoría de guía metodológica y prototipo aplicable para la Elaboración de Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento Territorial y Capacitación de funcionarios y clarificaciones posteriores. Montevideo, 18 de agosto de 2014.

VILLARMARZO, ROBERTO. “Nuevos roles y nuevos recursos: el papel de la ordenanza departamental”, en *Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Intendencia de Montevideo – Junta de Andalucía, julio 2010.

PÁGINAS WEB DE CONSULTA

Intendencia de Artigas: <<http://www.artigas.gub.uy/?cat=34>>.

Intendencia de Canelones: <<http://www.comunacanaria.gub.uy/?q=node/1536>>.

Intendencia de Cerro Largo: <<http://www.cerrolargo.gub.uy/>>.

Intendencia de Colonia: <<http://www.colonia.gub.uy/>>.

Intendencia de Durazno: <<http://durazno.gub.uy/portal/institucional/decretos-y-resoluciones>>.

Intendencia de Flores: <http://www.imflores.gub.uy/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=187&Itemid=797>.

Intendencia de Florida: <http://www.imf.gub.uy/wps/wcm/connect/imf/imf/gobierno_departamental/normas+departamentales/digesto_aplicacion>.

Intendencia de Lavalleja: <<http://www.lavalleja.gub.uy/web/lavalleja/189>>.

Intendencia de Maldonado: <<http://www.maldonado.gub.uy/gestion/expand.php?p=37693cfc74804945d87b8c7d8b9aacd>>.

Intendencia de Montevideo: <<http://normativa.montevideo.gub.uy/indice/51202>>.

Intendencia de Paysandú: <<http://www.paysandu.gub.uy/home/>>.

Intendencia de Río Negro: <<http://www.rionegro.gub.uy/>>.

Intendencia de Rivera: <<http://www.rivera.gub.uy/legislacion.html>>.

Intendencia de Rocha: <<http://www.rocha.gub.uy/portal/index.php?seccion=ordenamiento-territorial>>.

Intendencia de San José: <<http://www.imsj.gub.uy/portal15/>>.

Intendencia de Salto: <<http://www.salto.gub.uy/menu-gobierno/decretos>>.

Intendencia de Soriano: <http://soriano.gub.uy/www/recopilacion_normas.pdf>.

Intendencia de Tacuarembó: <<http://www.imtacuarembó.com/>>.

Intendencia de Treinta y Tres: <<http://treintaytres.gub.uy/idtt/>>.

Junta Departamental de Canelones: <<http://www.juntadecanelones.gub.uy/canelones/Legislaci%C3%B3n/Normativa-departamental>>.

Junta Departamental de Cerro Largo: <<http://www.juntacerrolargo.gub.uy/decretos.html>>.

Junta Departamental de Colonia: <<http://www.juntacolonia.gub.uy/index.php/template/decretos/registro-de-decretos>>.

Junta Departamental de Durazno: <<http://www.juntadedurazno.gub.uy/index.php/legislacion/>>.

Junta Departamental de Flores: <<http://www.juntadeflores.gub.uy/>>.

Junta Departamental de Florida: <http://www.imf.gub.uy/wps/wcm/connect/imf/imf/gobierno_departamental/gobierno/junta+dptal.+de+florida>.

Junta Departamental de Lavalleja: <<http://www.jdl.uy/index.php/documentos/decretos/ordenanzas-reglamentos-modificaciones>>.

Junta Departamental de Maldonado: <<http://www.juntamaldonado.gub.uy/index.php/decretos.html>>.

Junta Departamental de Montevideo: <<http://www.juntamvd.gub.uy/es/decretos/index.html>>.

Junta Departamental de Paysandú: <<http://www.juntadepaysandu.gub.uy/documentos/decretos/index.php>>.

Junta Departamental de Río Negro: <<http://www.juntarionegro.gub.uy/Decretos/IndexDecretos.html>>.

Junta Departamental de Rivera: <http://juntaderivera.gub.uy/ordenanzas_list.php>.

Junta Departamental de Rocha: <<http://www.juntarocha.gub.uy/decretos-resoluciones.php>>.

Junta Departamental de San José: <http://www.juntasanjose.gub.uy/portal/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=decretos&Itemid=77>.

Junta Departamental de Soriano: <<http://www.juntasoriano.gub.uy/decretos-y-ordenanzas>>.

Junta Departamental de Tacuarembó: <http://juntatacuarembó.com.uy/web/?page_id=26>.

Junta Departamental de Treinta y Tres: <<http://www.juntatreintaytres.uy/index.php/decretos-y-resoluciones>>.

Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección Nacional de Catastro: <<http://catastro.mef.gub.uy/6442/10/areas/marco-legal.html>>.

Ministerio de Educación y Cultura, Dirección Nacional de Registros: <<https://www.dgr.gub.uy/>>.

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial: <<http://sit.Mvotma.gub.uy/>>.

