**El ordenamiento territorial, los conflictos de competencias y el principio de complementariedad entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales.**

**Sumario.**

La incorporación de la visión ambiental al ordenamiento territorial de Uruguay, representó que un mismo espacio geográfico quede sujeto a nuevas competencias concurrentes de la Administración Nacional y las Subnacionales.

Sería ingenuo asumir que estas competencias siempre se alinean. Según Bauman [[1]](#footnote-1)(2010) en el mundo de la economía globalizada puede apreciarse cómo los intereses de los gobiernos nacionales están más relacionados a las tendencias de la economía mundial; y los intereses de los gobernantes subnacionales, más vinculados a la conservación de los servicios ecosistémicos que dan sustento a las actividades productivas de escala local; este puede ser el origen real de conflictos vinculados con la concurrencia de competencias referidas al mismo territorio ¿ Es este el escenario uruguayo?

A partir de la experiencia de diez años de vigencia de la LOTDS, surge la necesidad de la aplicación del principio de complementariedad para identificar criterios jurídicos que permitan la prevención y resolución de los conflictos inherentes al ordenamiento territorial.

**Palabras clave.**

Concurrencia de competencias. Administración Nacional y Subnacional. Conflictos territoriales. Principio de complementariedad.

**Autores**: José L. Sciandro

Centro Interdisciplinario Manejo Costero Integrado del Cono Sur (C- MICSur).Centro Universitario Regional del Este (CURE) Universidad de la República Uruguay (UdelaR) Maldonado – Uruguay. E-mail: jose.sciandro@gmail.com.

Isabel Gadino. Grupo de Estudios Territoriales, Departamento de Territorio, Ambiente y Paisaje. Centro Universitario Regional del Este (CURE) Universidad de la República Uruguay (UdelaR)

Adriana Goñi. Grupo de Estudios Territoriales, Departamento de Territorio, Ambiente y Paisaje. Centro Universitario Regional del Este (CURE) Universidad de la República Uruguay (UdelaR)

**1) Introducción. Objetivos.**

La aprobación de la Ley Nº 18 308 de 18 de junio de 2008 (en adelante LOTDS) genera un nuevo marco de competencias en materia de ordenamiento territorial y medio ambiente.

En la actualidad, la concurrencia de competencias en materia de economía, medio ambiente y ordenamiento territorial son algo inherente al sistema de organización territorial de Uruguay: las potestades de diferentes órganos de la Administración se proyectan sobre un mismo ámbito, que constituye el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas.

La evidente relación entre ambiente, territorio y economía ha exigido la búsqueda de mecanismos de solución a las situaciones de concurrencia de competencias conflictivas; el derecho español y ,en especial, la jurisprudencia generada al resolver las controversias vinculadas con estos temas, a lo largo del tiempo, representa un gran aporte a la reflexión sobre el punto; no podemos olvidar que el modelo español es el seguido por el legislador nacional en materia de ordenamiento territorial.

La legislación española fue incorporando diferentes modalidades operativas para articular competencias comunes, con los aportes de la jurisprudencia y la doctrina. Las pautas que aportó, en este proceso, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España pueden resumirse en tres conceptos básicos: a) La concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión: se debe procurar la integración de los diferentes títulos habilitantes –estatal y autonómico- (nacional y departamental), que desembocan sobre una misma materia y espacio geográfico; por esa misma circunstancia están obligados a complementarse (Sentencias del Tribunal Constitucional de España en adelante STC 15/1998, 40/1998 y 38/2002). b) Debe imponerse un compromiso real con el principio de lealtad institucional en la gestión material de las diferentes Administraciones, sin recurrir a mecanismos meramente formales. Aquí aparece la planificación conjunta como el gran aporte del derecho español. c) El procedimiento administrativo es un instrumento adecuado para la toma de decisiones que obligue a la actuación integrada: por medio de la técnica de los informes previos (STC 243/1993, FJ 4, STC 149/91, FJ 4.D) a) a’ y 40/98, FJ 38).[[2]](#footnote-2)

Algunos autores entienden que resolver los conflictos sobre la base de poner énfasis en la jerarquía de los diferentes actores no es lo correcto; se debe incentivar una relación de complementariedad.[[3]](#footnote-3)

En Uruguay, a la luz de recientes experiencias referidas a la regulación nacional y departamental de la forestación, la megaminería y el ordenamiento de zonas costeras, resulta evidente la posibilidad de que sigan ocurriendo conflictos en relación a la competencia sobre el territorio. Esto nos introduce de lleno en el tema legal de competencias concurrentes, entre la Administración Nacional y las Subnacionales.

Se pretende analizar, básicamente desde lo jurídico, las interrelaciones entre las competencias en materia de ordenamiento territorial y medio ambiente a partir de la LOTDS; y la necesidad de aplicar el principio de complementariedad.

**2) Economía, ordenamiento territorial y medio ambiente: quien manda.**

Cuando la Administración Nacional ejerce su potestad sobre el ambiente estará limitando las potestades de los Gobiernos Subnacionales (en adelante GGDD) sobre su ámbito de actuación territorial en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Esto vincula la gestión del territorio con la economía.

A nivel global, cada vez más, puede apreciarse como los intereses de los gobiernos nacionales están más relacionados a las tendencias de la economía mundial; y los intereses de los gobernantes subnacionales, generalmente están más vinculados a la conservación los servicios ecosistémicos que dan sustento a las actividades productivas de escala local ( Bauman 2010).

Un análisis histórico indica que en Uruguay la descentralización territorial a través de departamentos surgió a partir de: accidentes geográficos, distancia a los centros de poder y visiones políticas contrapuestas; el histórico centralismo de Montevideo fomento un desarrollo cultural y físico urbano desde tempranas épocas; por otro lado un interior que tuvo que luchar por su autonomía, consolidando en los años diversas formas de organización del territorio en función a sus producciones y características, sobre las que los esfuerzos planificadores llegaban tardíamente, y aún están en construcción (Musso: 2007)[[4]](#footnote-4) .

En la década de los sesenta se gesta la organización institucional para un sistema de planificación nacional centralizada, con la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) y posteriormente con la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que elabora planes nacionales. En varias ocasiones el país prueba sustituir las importaciones y fomentar procesos industriales nacionales, así como cooperativas agropecuarias para un desarrollo endógeno. Existen iniciativas de desarrollo local como las oficinas del entonces Ministerio de Ganadería y Agricultura instituyendo una Oficina de Acción Comunitaria Regional. Estos modelos fracasan una y otra vez, siendo sensibles a las transformaciones económicas internacionales que crean movimientos contrarios al reforzamiento de lo local o al poblamiento del medio rural. (Musso: 2007)

El escenario Nacional actual presenta, como señalan Edgardo Martínez y Leonardo Altmann (2016), una transformación territorial, con un crecimiento de ciudades intermedias y el estancamiento de la capital, Montevideo. En sus estudios sobre el Sistema Urbano Nacional (2015-2018) demuestran como rubros de la economía en crecimiento, como el agronegocio y el turismo, están conectados al crecimiento de ciudades intermedias que atraen inversiones y poblaciones, dejando entrever una potencialidad en el crecimiento de otras áreas del país.

Uruguay desde la década de los 80 -como señala Diego Piñeiro- ha facilitado las inversiones de flujos internacionales de capital; en la actualidad un tercio de estas inversiones están en la agroindustria y el agro negocio, crece la forestación y sobre todo la flexibilización del mercado de la tierra (Piñeiro 2012)[[5]](#footnote-5). El land grabing tiene como consecuencia la falta de compromiso de los privados del estado de la tierra; mientras que las actividades agropecuarias familiares tenían un cuidado particular en no agotar la calidad de los suelos, las nuevas lógicas de inversión necesitan producir en tiempos rápidos y si el suelo se empobrece irán a otros países o a otras regiones a continuar su producción. La idea de replicar para el país un desarrollo territorial equilibrado, como podría ser el de las áreas lecheras del Departamento de Colonia, con una antropización en sus territorios de una galaxia de pueblos y cooperativas de producción, o la pequeña agricultura en Canelones, se desvanece en este contexto de concentración de la tierra en manos de empresas multinacionales, avanzando en la mecanización de la agricultura. El nuevo panorama es desalentador, como señala Manuel Chabalgoity, el Ordenamiento territorial se enfrenta a una organización administrativa generada por políticas sectoriales que no han sido capaces de evitar el despoblamiento y la extranjerización de las tierras. Una de las misiones principales por lo tanto de la LOTDS es la de *“…a) promover el desarrollo de la producción primaria, agropecuaria, minera, y pesquera y sus cadenas de valor, articulando acciones para asegurar el uso y manejo sustentable y democrático de los recursos naturales atendiendo a su aptitud, capacidad y a su importancia estratégica para el desarrollo local y nacional, como criterio de ordenación y localización…”[[6]](#footnote-6);* no cualquier actividad en cualquier localización; el objetivo fue crear una institucionalidad capaz de negociar con distintos poderes en distintas escalas y definir claros criterios de ordenación (Chabalgoity: 2016).

La planificación general de la actividad económica, en Uruguay está en manos del Gobierno Nacional[[7]](#footnote-7); esto obviamente implica restricciones a la actividad territorial y urbanística de los Gobiernos Subnacionales.

Limitar la competencia de una persona jurídica pública que realiza - o determina- actividades sobre el territorio y sus recursos genera tensiones económicas; éstas pueden ser el origen real de conflictos vinculados con la concurrencia de potestades referidas al mismo espacio geográfico.

En Uruguay han ocurrido conflictos de competencias en relación a la prohibición expresa de ciertos usos del suelo en algunos departamentos, que son contradictorias con políticas o planes de desarrollo económico a nivel nacional; en efecto, en el ámbito de departamentos como Lavalleja se han aprobado Decretos Departamentales (leyes en sentido material con fuerza de tal en la jurisdicción del departamento) limitando los usos de suelo rural con destino a la forestación, que contradicen una política de largo plazo de fomento de esa actividad de larga data en el Uruguay[[8]](#footnote-8) , hoy consolidada por la instalación de fábricas de pasta de celulosa de origen extranjero[[9]](#footnote-9). El otro tema que genero conflictos más ostensibles refiere a la minería a cielo abierto y la técnica de fracking. Concretamente en el Departamento de Tacuarembó se aprobaron dos Decretos Departamentales Nos. 20/13 y 21/13 de 29 de noviembre de 2013; los fundamentos del legislador departamental se encuentran en su potestad de complementar la legislación nacional básica sobre las materias de medio ambiente, ordenamiento territorial y aguas [[10]](#footnote-10).Dichos decretos fueron impugnados por un mecanismo previsto en el art. 303 de la Constitución por un grupo de vecinos del departamento, ante la Cámara de Representantes del Poder Legislativo. Se fundaron en que la determinación de la forma y oportunidad de las actividades extractivas de minerales, en todo el territorio del Uruguay es competencia de la Administración Nacional. En el seno de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes, se produjeron dos informes: uno en mayoría, que entendía que los decretos violaban la Constitución y la ley, y otro en minoría, que entendía lo contrario. También por mayoría de votos, se resolvió la anulación de los decretos departamentales por el Poder Legislativo.

A la inversa, la reciente experiencia de la política de excepciones al ordenamiento territorial implementado por el Gobierno Departamental de Maldonado, por medio de Decretos Departamentales que dejan sin efecto las directivas nacionales de ordenamiento territorial, son otro claro ejemplo de conflicto.[[11]](#footnote-11) En un año se aprobaron cerca de 40 excepciones a la planificación territorial de diferentes tipos (principalmente alturas y factor de ocupación del suelo) en terrenos de Punta del Este, La Barra, Manantiales y Piriápolis cercanos a la costa. No existió para ello ningún instrumento previo, como por ejemplo un plan localizado de desarrollo territorial ni programa de actuación integrada (PAI). Las excepciones simplemente contradicen las Directrices Departamentales o a la propia LOTDS. El argumento para su aprobación es la falta de trabajo, cuestión que hasta el momento no ha sido solucionada porque la gran mayoría de las obras aprobadas no han comienzado, demostrando una vez más ser movimientos internacionales que apuestan a la especulación inmobiliaria y no a las acciones reales que generen desarrollo local.

En definitiva, no es para nada ajeno a la realidad jurídica del Uruguay la ocurrencia de conflictos referidos a la competencia concurrente entre la Administración del Estado y la Administración de los Gobiernos Departamentales, sobre el mismo territorio, en materia de Ordenamiento Territorial.

Ocurridos los conflictos, hechos analizados permiten inferir que existe un componente político que juega un papel importante en este tema; en general existe una evidente diferencia de procederes entre los departamentos que son de diferente afiliación político partidaria que el poder ejecutivo nacional, generando limitantes para una gestión adecuada de los conflictos (De Leon F., et al, 2014). [[12]](#footnote-12)

**3) Marco jurídico de las competencias en materia de economía, ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.**

En general se pude afirmar que la autonomía: “… estructura un tipo de Estado compuesto caracterizado por la existencia de una doble instancia de poder político, la central y la autonómica, de forma semejante a como lo hace el federalismo o el regionalismo. La diferencia entre los diferentes tipos de Estados compuestos se encuentra en las respectivas parcelas de poder que corresponden a cada una de las dos instancias, en las formas de su ejercicio, e incluso en factores extrajurídicos como la cultura y la tradición política y los caracteres del proceso o de las fuerzas políticas”[[13]](#footnote-13).

El Uruguay ha sido a través de sus diversas constituciones un Estado unitario. Sin perjuicio de ello, los Gobiernos Departamentales como lo afirma Cajarville siguiendo a Cagnoni[[14]](#footnote-14) son la forma jurídica de la erróneamente denominada “descentralización territorial” por la doctrina; la Constitución no se refiere a una administración descentralizada[[15]](#footnote-15); los arts. 262 a 306 imponen para las circunscripciones territoriales que llama departamentos un “*Gobierno y Administración…*” e incluye formalmente también la función legislativa, excluyendo la jurisdiccional[[16]](#footnote-16).

En consecuencia, se ingresa en el campo de la autonomía, con absoluta desvinculación del poder jerárquico del Ejecutivo Nacional; la autonomía de los Gobiernos Departamentales tiene: una componente política, en tanto sus autoridades son electas directamente por el cuerpo electoral de su circunscripción sin injerencias de otros Poderes del Estado; una componente económica en cuanto a su facultad de aprobar sus presupuestos y fijar sus tributos en el marco constitucional; una componente legislativa, en tanto sus órganos legislativos pueden dictar actos reglas de aplicación general en su jurisdicción que no pueden ser revocados por la Autoridad Central salvo cuando la Constitución expresamente lo habilite, pero no por razón de jerarquía; existe una limitante: la autonomía refiere exclusivamente a la materia en que son competentes.[[17]](#footnote-17)

El territorio de todo el Uruguay está dividido en 19 departamentos delimitados por ley nacional (art 85 nral 9 de la Constitución); el Gobierno Nacional y los diferentes GGDD comparten competencia sobre el mismo territorio; la delimitación de competencia ocurre solo en razón de materia. Una vez delimitada la materia nacional y la subnacional, adquiere relevancia jurídica el territorio como dimensión de las competencias, principalmente: para separar las de los diferentes gobiernos subnacionales entre sí.

La reforma constitucional de 1967 confirió al Poder Ejecutivo calidad de órgano central de conducción y orientación política; para ello aumento sus potestades en varios campos y se previó la existencia de “Planes y Programas de Desarrollo” (art. 230 de la Carta); en base a estos fundamentos constitucionales se han aprobado varias leyes que atribuyen al Poder Ejecutivo la potestad de “fijar”, “formular”, o “establecer” la política aplicable en diferentes sectores de la actividad nacional y “controlar” su ejecución[[18]](#footnote-18).

El Poder Ejecutivo ejerce su competencia nacional sobre las materia de medio ambiente, ordenamiento territorial y aguas a través de un ministerio con competencia específica: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante MVOTMA)[[19]](#footnote-19).

La LOTDS habilita la aprobación por ley nacional de “Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” cuyo objetivo es el establecimiento de las bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia[[20]](#footnote-20) .

El inciso 3 del art. 262 de la Constitución encomienda a la ley la delimitación de la materia departamental y municipal, con la expresa restricción de que no podrán incluir los servicios de seguridad pública (arts. 168-1º y -2º y 262 CU); además, el art. 283 de la misma le otorga a los Intendentes y a las Juntas Departamentales, el derecho de reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por “cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento”.

En forma genérica, la Ley No. 19.272 de 18/09/2014 [[21]](#footnote-21) determina la materia departamental; identifica como tal “… 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”. Con la última redacción dada por el art. 504 de la ley Nº 19 355 de 19/12/2015 al art 6 de la ley Nº 18 567 podemos afirmar que se considera , entre otras, materia de los Gobiernos Departamentales la protección del ambiente; esta norma se ha modificado tres veces desde su aprobación , siempre con el objetivo de limitar su alcance; actualmente dice: *“Los cometidos en materia de protección del ambiente y de desarrollo sustentable de los recursos naturales, que la Constitución de la República y las leyes les asignen dentro de su jurisdicción, sin perjuicio de la competencia de las autoridades nacionales en la materia”.*

**4) Las novedades que incorpora la LOTDS al sistema.**

Desde l935 está vigente la Ley Orgánica Municipal Nº 9515[[22]](#footnote-22), que determinó la competencia básica por materia de los Gobiernos Departamentales[[23]](#footnote-23); la ley, no refiere en forma genérica a la planificación urbana como cometido específico de los órganos departamentales, del contexto de sus artículos surge un marco de competencias del que puede inferirse, sin dificultad, que dicha actividad le corresponde al GD[[24]](#footnote-24). La ley Nº 10.723 del 21 de abril de 1946 sobre centros poblados y sus modificativas, atribuyó competencia a los GGDD, habilitándolos a autorizar la subdivisión de predios rurales con destino a la formación directa o indirecta de centros poblados. De este modo la llamada Ley de Centros Poblados, contiene una regulación de carácter general, permitiendo la complementación y reglamentación por cada GD; durante el trámite de aprobación de la misma se discutió la posibilidad de someter la aprobación final de las disposiciones urbanísticas a la autoridad central del Estado; en definitiva se entendió que esto no era lo correcto y se le otorgó a los Gobiernos Departamentales la competencia plena en la materia[[25]](#footnote-25).

Este proceso evolutivo del marco competencial de los GGDD en materia de ordenamiento territorial se completa con la aprobación, en junio de 2008 de la LOTDS; el MVOTMA se consolida como el titular del cometido del planeamiento territorial a escala nacional[[26]](#footnote-26).

Los arts. 14, 68, 69 y concordantes de la LOTDS despejan todas las dudas respecto de la competencia en la materia de los GGDD.

Pero, ahora sometidos a coordinación obligatoria a través del procedimiento administrativo de aprobación de los Instrumentos de Ordenamiento territorial; estos instrumentos, deben contar con una autorización previa que debe dictar el MVOTMA a través de: la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA - Evaluación Ambiental Estratégica -EAE), la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT - Informe de Correspondencia) y la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA - aprobación del Plan en lo que refiere a saneamiento integral)[[27]](#footnote-27). Del análisis de los artículos que imponen estas autorizaciones emerge, sin dificultad, el carácter preceptivo de esos informes previos: “*se deberá solicitar*” (art 25).

El Art 47 de la LOTDS dice que: “…*Los Instrumentos de Ordenamiento Territorial deberán contar con una Evaluación Ambiental Estratégica aprobada*…”.

El Decreto Nº 221/009 reafirma que para obtener la *“... aprobación definitiva de un instrumento de ordenamiento territorial, deberá contarse con el pronunciamiento del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente sobre la evaluación ambiental estratégica del mismo*”(art 8); luego se afirma: La resolución de aprobación del Ministerio: *“… deberá ser tenida en cuenta para la preparación del documento final o proyecto definitivo de instrumento de ordenamiento territorial que será sometido a la aprobación definitiva que corresponda*” (art.9). De lo expuesto, especialmente en el texto del decreto reglamentario, puede inferirse que la resolución de la EAE tiene efecto vinculante para el procedimiento de aprobación de los Instrumentos de OT. Los demás informes no tienen ese carácter, lo cual otorga a la DINAMA una mayor preeminencia institucional.

Estas nuevas imposiciones en el procedimiento de aprobación son claras limitaciones al ejercicio de la autonomía en la materia ordenamiento territorial y urbanismo que tradicionalmente ejercieron los GGDD.

En definitiva, el momento de articulación entre la Autoridad Nacional y los GGDD ocurre en la tramitación obligatoria del EAE; no está prevista la hipótesis de que no se pueda obtener la autorización previa y el GGDD no quiera cambiar su plan.

A la luz de los diez años de aplicación del sistema, podemos concluir en lo siguiente: si bien la coordinación es muy invocada por el legislador como instrumento, no existe una adecuada respuesta para formalizarla y ejercerla; cuando el gobierno nacional es de diferente signo político que el GGDD se hace más difícil la articulación de las políticas de ordenamiento territorial; la LOTDS contempla un ámbito administrativo de solución de controversias, entre las diferentes administraciones sobre criterios de ordenamiento, a través de procesos de negociación o mediación, de forma voluntaria y de común acuerdo entre los actores públicos involucrados(art. 80 de la LOTDS); en los hechos nunca se usó; atento a sus características (voluntario y por consenso), en caso de conflicto no resulta viable.

**5) Trascendencia del principio de complementariedad[[28]](#footnote-28) en el ordenamiento territorial.**

El Uruguay, como Estado unitario no hay ninguna norma constitucional expresa que refiere a la existencia de leyes básicas o de requisitos mínimos como ocurre en España (arts 149.1.23ª y 148.1.9ª Constitución Española) o en Argentina (art. 41 inc. 3º Constitución Argentina) que obedecen a otra realidad institucional.

Sin embargo, en base al art. 230 de la Constitución, se han aprobado varias leyes que atribuyen al Poder Ejecutivo la potestad de “fijar”, “formular”, o “establecer” la política aplicable en diferentes sectores de la actividad nacional y “controlar” su ejecución[[29]](#footnote-29).

Entonces, la ley nacional está facultada para regular en forma básica o con contenidos mínimos las materias que comparte con los GGDD, dejando en el campo de los legisladores subnacionales la tarea de complementar y precisar aquellos aspectos que le interesan especialmente; pero, el legislados subnacional siempre debe actuar dentro del encuadre que le determina la ley nacional. Aquí es donde ingresa la complementariedad como eje central de la articulación de las competencias compartidas sobre un mismo territorio.

Este modelo de distribución de competencias legislativas es un tema medular en la identificación del eventual conflicto de competencias: determinar el contenido exacto de una ley nacional con lo “básico”, o la forma en que una ley nacional puede expresar los “mínimos”, no es una tarea fácil. Tampoco es fácil establecer el alcance de las facultades complementarias que puede ejercer el legislador de un gobierno subnacional (edil) cuando realiza su tarea de implementar esas leyes básicas o de requisitos mínimos.

En definitiva, estas imprecisiones sumadas a la capacidad de legislar, a nivel subnacional, sobre la misma materia es una evidente fuente de conflicto que muchas veces termina judicializándose[[30]](#footnote-30).

En el año 2017 se aprobó la primera Directriz Nacional: Ley Nº 19 525 de 19/08/2017; en ella se establece las bases y principales objetivos estratégicos nacionales del ordenamiento territorial, que en el futuro deberán respetar los GGDD, al elaborar sus propias normas en la materia.

Por su parte los Gobiernos Departamentales en Uruguay tienen la facultad de legislar en las materias que corresponden a su competencia; estas leyes, en sentido material, tienen efectos en su ámbito territorial; para distinguirlas de las leyes nacionales se las identifica como Decretos Departamentales, pero es unánime – tanto en doctrina como en jurisprudencia- la consideración de que tienen la naturaleza jurídica de leyes[[31]](#footnote-31).

En el ordenamiento jurídico de Uruguay para analizar la eventual contradicción entre la norma nacional y la departamental encontramos un artículo específico y la aplicación del principio de complementariedad.

La norma específica es el art. 10 de la Ley Nº 17 283[[32]](#footnote-32), que expresa: *“Ninguna persona podrá desconocer las exigencias derivadas de normas nacionales o departamentales de protección y/o conservación ambiental, de igual jerarquía, dictadas en el marco de sus respectivas competencias, al amparo de normas menos rigurosas de los ámbitos departamentales o nacional, respectivamente”.*

De esta norma puede inferirse que, en materia ambiental, existe un criterio específico para resolver situaciones de concurrencia de competencias, a saber:

a) Las normas nacionales y las departamentales que tengan por objeto la protección ambiental tienen la misma jerarquía, con la diferencia de que: las primeras, se aplican en todo el territorio nacional, y las segundas, solo en el departamento donde fueron aprobadas.

b) En el caso de que, una u otra, tengan disposiciones que sean más protectoras del bien jurídico tutelado, sin considerar su origen, se aplica la más rigurosa.

El resto de las situaciones hay que analizarlas en base a la aplicación del principio de complementariedad[[33]](#footnote-33).

En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay, en sentencia Nº 547 de 2 de agosto de 2006, en una acción de nulidad contra una resolución de la Intendencia de Montevideo, expresando que: "esta Corporación es de la opinión que se asiste a una situación de competencia concurrente, en la cual las personas quedan simultáneamente sujetas a ambos órdenes de disposiciones jurídicas, o sea que se debe cumplir tanto con las exigencias que el Estado central fije dentro de su competencia, pero también con aquellas que dentro de su ámbito competencial determine el Gobierno Departamental. Ello, porque como se ha señalado por Cassinelli Muñoz (citado por Diego Silva Forné en: "Gobiernos Departamentales y Policía de la Edificación" La Justicia Uruguaya T. 121 D): "la relación entre actos legislativos (ley y decreto departamental) no es de subordinación sino de distribución por materia, y " …en las zonas de competencia concurrente las personas quedan sujetas simultáneamente a ambos órdenes de disposiciones jurídicas".

Continúa la sentencia diciendo que: "Reafirma este último concepto, la circunstancia de que en varios de los artículos de la propia "Ley General de Protección al Medio Ambiente" (Nº 17.283, de 28 de noviembre de 2000) se pueda extraer el reconocimiento de competencia en esta materia tanto para el Estado Central como a los Gobiernos Departamentales; pudiéndose citar a vía de ejemplo la normativa contenida en los artículos 3º, 4º, 5º, 7º lit. A, 10, etc. Justamente, el literal A) del artículo 7º establece que constituyen instrumentos de gestión ambiental, no sólo la presente ley, sino también las demás normas legales y reglamentarias, las normas departamentales… de protección del ambiente, etc. Y el art. 10 de la Ley citada…”

Esta situación no se resuelve por los mecanismos de la descentralización, ya que no hay jerarquía entre los sistemas orgánicos involucrados. Ocurrido el conflicto, si no se soluciona por los instrumentos de coordinación y colaboración, eventualmente, la Suprema Corte de Justicia de Uruguay tendrá que resolver (para el caso concreto): si existe en la Constitución una reserva expresa para la ley nacional en determinada materia y, de no existir dicha reserva, siempre que cada uno de las normas en conflicto se encuentre en su ámbito propio y legítimo de competencia, resolver en base al principio de complementariedad o en su defecto en el primacía institucional[[34]](#footnote-34); respecto a este último, se comparte el criterio de la jurisprudencia española de que no es la respuesta deseable para evitar el agravamiento de la situación de conflicto institucional entre las administraciones centrales y las subnacionales.

De todas formas, la solución de complementar está sujeta a limitantes señaladas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España: Frente a competencias concurrentes, el ejercicio de las funciones que cumplan los GGDD no puede implicar una interferencia o impedimento absoluto del ejercicio de las competencias del Estado; éste no puede verse privado del ejercicio de sus potestades; está en juego el interés general, que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territorialmente afectadas. A su vez, se requiere que la competencia del Estado se ejerza de manera legítima: dentro del marco legal de la determinación de la competencia; que se utilicen previamente cauces cooperativos para escuchar a los GGDD limitados; que la afectación de la autonomía se realice con la mínima lesión posible[[35]](#footnote-35).

En ese entendido, es admisible la existencia de requerimiento específico de los GGDD que- sin prohibir la actividad o los hechos relacionados con la misma-, soliciten exigencias complementarias más rigurosas en el departamento de que se trate: el instituto de la autorización complementaria es perfectamente aplicable; ejemplo de ello es el Decreto Departamental de la Junta Departamental de Maldonado[[36]](#footnote-36) “…sobre el Manejo de Áridos en el Departamento de Maldonado”; esta norma departamental complementa la regulación nacional sobre extracción de estos minerales; todo emprendimiento con el objetivo referido debe ser autorizado por la Intendencia Departamental de Maldonado (nivel subnacional); este requisito, se complementa y se suma con la obtención de la autorización por el órgano (nacional) con competencia en la matera: la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE) dependiente del Ministerio de Industria Energía y Minería.

**6) Conclusiones.**

Con la LOTDS se incorporó la variable ambiental al ordenamiento territorial; ello implicó que las potestades de diferentes órganos de la Administración se ejercen sobre un mismo ámbito, que constituye el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas.

A partir de la aprobación de la LOTDS los GGDD enfrentan una nueva limitante a su autonomía: su tradicional competencia en materia de ordenamiento territorial queda sometida a la coordinación obligatoria con las Autoridades Nacionales en la materia; a través del procedimiento administrativo de aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Cuando se limita la competencia de los GGDD en relación al territorio y sus recursos: se generan tensiones económicas; estas pueden ser el origen real de conflictos vinculados con la concurrencia de competencias referidas al mismo espacio geográfico.

Los conflictos ocurridos, hasta ahora, se vinculan con el ejercicio de la autonomía legislativa a nivel departamental prohibiendo (Lavalleja y Tacuarembó) o permitiendo (Maldonado) ciertos usos del suelo, que son contradictorias con políticas de ordenamiento territorial o planes de desarrollo económico a nivel nacional. Ello genera conflictos que los cuales el sistema no tiene mecanismos hábiles para su resolución; ello se ve agravado cuando el GD es de diferente orientación política que el Gobierno Nacional.

En referencia a la potestad legislativa de los GGDD, en su jurisdicción, y su eventual contradicción con leyes nacionales de requisitos mínimos o básicos, cobra especial significación el principio de complementariedad; este implica que la ley nacional está facultada para regular en forma básica o con contenidos mínimos las materias de competencia compartida con los GGDD, dejando en el campo de los legisladores subnacionales la tarea de complementar y precisar aquellos aspectos que le interesan especialmente; pero, con la limitante de actuar dentro del encuadre que le determina la ley nacional.

A partir del análisis doctrinario y jurisprudencial de resolución de conflictos por concurrencia de competencias se puede identificar criterios para la prevención y resolución en el campo del ordenamiento territorial: 1º Cuando estamos frente a normas “… *nacionales o departamentales de protección y/o conservación ambiental, de igual jerarquía*…“se debe aplicar la más rigurosa conforme el claro mandato legal del art 10 de la Ley Nº 17 283. 2º) Las Leyes nacionales que establecen los requisitos básicos o mínimos deben hacerlo respetando el marco constitucional y legal vigente, lo que implica no vaciar de todo contenido posible la competencia concurrente de los GGDD, buscando que la afectación de la autonomía se realice con la mínima lesión posible. 3º) Los Decretos Departamentales, con valor de ley en si jurisdicción, no puede implicar una interferencia o impedimento absoluto del ejercicio de las competencias del Estado, permitiendo lo que la ley nacional prohíbe o viceversa. 4º) Los GGDD pueden utilizar el instituto de la autorización complementaria como existencia de requerimiento específico en su jurisdicción impuesto por medio de Decretos Departamentales, sin prohibir la actividad o los hechos relacionados con la misma, pero estableciendo exigencias complementarias más rigurosas en el departamento de que se trate.

.

1. Bauman Z., 2010, Tiempos líquidos, ed. Tusquets, Barcelona [↑](#footnote-ref-1)
2. ESAIN J.: “Competencias Ambientales. Fuentes. Distribución y alcance de las funciones administrativas, legislativas, y jurisdiccionales. Presupuestos mínimos de protección”. Abeledo Perrot, Bs. As., 2008. [↑](#footnote-ref-2)
3. MENÉNDEZ REXACH, Á: “Planificación hídrica y territorial: coordinación de competencias”,

   en DOMÍNGUEZ SERRANO, J. (coord.): Agua y territorio: Derechos de los ciudadanos y organización

   administrativa, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2013, pág. 180. [↑](#footnote-ref-3)
4. Musso, C. (2007), Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación. Montevideo, Facultad de Arquitectura, UDELAR, INOT/MVOTMA. [↑](#footnote-ref-4)
5. Piñeiro D. (2012) Land grabbing: concentration and “foreignisation” of land in Uruguay, Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement [↑](#footnote-ref-5)
6. Chabalgoity, M. (2016) Un nuevo marco institucional de ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible. Ateneos ITU, Ed. Fadu. [↑](#footnote-ref-6)
7. Arts. 230 y concordantes de la Constitución. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ley Forestal Nª 15 939 de 28/12/1987. [↑](#footnote-ref-8)
9. UPM Forestal Oriental del grupo: UPM Biorefining, UPM Energy, UPM Raflatac, UPM Specialty Paper, UPM Paper ENA (Europa y Norte América) y UPM Plywood. [↑](#footnote-ref-9)
10. Concretamente en el artículo 2 literal D) de la Ley 17.234 que determina como es objetivo ambiental "...evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, de modo de asegurar la calidad y cantidad de las aguas..."; el artículo 3 de la Ley 18.610 reconoce que el agua es un recurso natural esencial para la vida y el acceso al agua potable como derecho humano fundamental y de acuerdo a su artículo 8 literal J) uno de los principios de la Política Nacional de Aguas es "...la participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control..." de los recursos hídricos; en el art 14 de la Ley 18.308 que otorga competencia a los Gobiernos Departamentales para categorizar el suelo así como establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, protección del suelo y policía territorial; y en la ley No 17 283 que habilita a los Gobiernos Departamentales a generar ámbitos espaciales de reserva ambiental. [↑](#footnote-ref-10)
11. Las excepciones se condicionan o regulan por medio del Decreto Departamental Nº 3965/2017 de 11 de mayo de 2017. [↑](#footnote-ref-11)
12. De León, Fernanda et al , 2014. Toma de decisión en la actividad minera: aportando a una gestión sustentable. Monografía del Taller Interdisciplinar de Tópicos Regionales III. Licenciatura en gestión Ambiental – Cure – Maldonado. Udelar. [↑](#footnote-ref-12)
13. Cf. AJA, E., La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas. Revista del Centro de Estudios Constitucionales Núm. 4. Septiembre-diciembre 1989. pág. 233 y ss. [↑](#footnote-ref-13)
14. CAGNONI J.A., El régimen autonómico departamental en la Constitución reformada, en Rev. de Der. Pco. No 14, Montevideo, 1998, pág. 145 a 147. [↑](#footnote-ref-14)
15. No es posible identificar cual sería a su respecto el sistema central Cf. CAJARVILLE J.P. Sobre Derecho Administrativo, Tomo I, 3era Ed. Montevideo, 2012, pág. 761 y 762. [↑](#footnote-ref-15)
16. Arts. 4, 185, 262 y 283 de la Constitución. [↑](#footnote-ref-16)
17. MARTINS D. H., El Gobierno y la Administración de los Departamentos, Tomo II, Ed. INGRANUSI LTDA, Montevideo, 2006, pág. 57. GARCÍA DE ENTRRERÍA E. La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional 4ª ed. Civitas, Madrid, 2006. [↑](#footnote-ref-17)
18. Cajarville Peluffo J.P. , “El Poder Ejecutivo como conductor de políticas sectoriales en la legislación uruguaya”, en Sobre Derecho Administrativo, Tomo I, 3era Ed. Montevideo, 2012, pág. 53 y ss. [↑](#footnote-ref-18)
19. Creado por Ley Nº16.112 de 30/05/90. [↑](#footnote-ref-19)
20. Art 9 de le Ley 18 308 de 26/06/2008. [↑](#footnote-ref-20)
21. Con la redacción actual dada por el art 504 de la Ley No 19 355 de 19/12/2015. [↑](#footnote-ref-21)
22. De 28 de octubre de 1935. [↑](#footnote-ref-22)
23. De acuerdo al ordenamiento jurídico de Uruguay los Municipios son órganos desconcentrados, no descentralizados y mucho menos autónomos en el sentido funcional, que se mantienen en la órbita de la persona jurídica Gobierno Departamental; no tienen competencia propia en las materias que nos ocupan, razón por la cual no son objeto de análisis en el presente trabajo Cf. : Rotondo Tornaría, en Manual de Derecho Administrativo Tomo I pág.101; Prat J.A. Derecho Administrativo, Tomo 5 vol. 2, págs.56 a 57. [↑](#footnote-ref-23)
24. Les compete: Organizar y cuidar la vialidad pública (art. 35 numeral 25 literales A, B, C, D, E, F, G). Dictar reglas para la edificación en los centros urbanos, que implica la ordenación de la edificación privada en núcleos urbanos, así como planes de amanzanamiento y de edificación, incluida la policía de la misma hasta los aspectos de su mantenimiento (artículo 35 numeral 26).Presentar proyectos de decretos departamentales para su aprobación ante la Junta Departamental (art. 35 numeral 7).Planear y ejecutar las obras viales del departamento (art. 35, numeral 38, literales A, B, Y C).Velar por las playas, paseos y calzadas (art. 35 numeral 21).Evitar las inundaciones (art. 35 literal 16). [↑](#footnote-ref-24)
25. Facultad de Arquitectura, “Antecedentes de la Ley de Centros Poblados”, ITU, Montevideo, 1957. [↑](#footnote-ref-25)
26. Anteriormente su competencia estaba determinada en el mismo sentido por los Numerales 6, 7 y 8 de la ley Nº 16.112 del 30 de mayo de 1990. [↑](#footnote-ref-26)
27. De acuerdo al tenor literal de los arts. 25, 47 y concordantes de la LOTDS y el art. 9 literal a de la Ley No 18 610. [↑](#footnote-ref-27)
28. Holmes, John T., 1999, ‘‘The Principle of Complementarity’’; Lee, Roy S. The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute. Issues, Negotiations, Results, Kluwer Law International, La Haya. [↑](#footnote-ref-28)
29. CAJARVILLE PELUFFO J.P. , “El Poder Ejecutivo como conductor de políticas sectoriales en la legislación uruguaya”, op.cit., pág. 53 y ss. [↑](#footnote-ref-29)
30. ESAIN J. Competencias Ambientales. Fuentes. Distribución y alcance de las funciones administrativas, legislativas, y jurisdiccionales. Presupuestos mínimos de protección. Abeledo Perrot, Bs As. 2008, pag.416 y ss. [↑](#footnote-ref-30)
31. Martins , sobre el punto expresa: “...en virtud de otra disposición constitucional del mismo valor que el art. 7º, las Juntas Departamentales ejercen la función legislativa en el gobierno Departamental y sus decretos cuando contienen normas generales y abstractas, tienen “fuerza de ley en su jurisdicción” (art. 260) y pueden limitar el ejercicio del derecho de propiedad y ciertas acciones de los hombres contrarias a la convivencia vecinal”. La Suprema Corte de Justicia, en reiterados fallos ha sostenido: “ Las Juntas por razones de interés general y en el ejercicio de sus potestades constitucionales pueden reglamentar, limitando o suprimiendo, la protección de ciertos derechos individuales ” haciendo referencia concreta al art. 7 de la Carta (Cf. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia Nº 28/1992 de 24/04/92, loc. cit. Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político Nº 49, pág. 50). [↑](#footnote-ref-31)
32. La Ley No. 17.283 de 28/11/2000 contiene un conjunto de disposiciones que definen la política los cometidos y funciones sobre la materia ambiental; el objetivo de la ley es establecer previsiones generales básicas atinentes a la política nacional ambiental ( art . 5). [↑](#footnote-ref-32)
33. Anuario D. A., T. VII, casos 200 y 2001, Montevideo, 1999, pág. 276 y 277; Anuario D.A. ,T XVII, casos 168, y 170, Montevideo, 2009, pág. 192. [↑](#footnote-ref-33)
34. VÁZQUEZ C. Algunas reflexiones acerca de los criterios aplicables a la solución de antinomias entre ley nacional y acto legislativo departamental, Anuario D.A., TII, Montevideo, 1990, pág.231. [↑](#footnote-ref-34)
35. COSCULLUELA MONTANER, L. : “Presupuestos constitucionales de las competencias urbanísticas”, en: MARTÍN RETORTILLO, S. (Coordinador): “Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría)”. Tomo IV. Editorial Civitas S.A., pág. 3561-3562, Madrid, España, 1991. [↑](#footnote-ref-35)
36. Decreto Departamental de la Junta de Maldonado Nº 3921 de 24 de septiembre de 2013. [↑](#footnote-ref-36)