

La concesión del Cerro Catedral - por Darío Rodríguez Duch

jueves, 08 de marzo de 2018

La audiencia pública convocada para el próximo 12 de marzo de 2018, en que deberá tratarse el proyecto 774-18 para la prórroga de la concesión del Cerro Catedral, requiere que abordemos el tema desde diferentes ópticas, a la vez que admite una serie de consideraciones que involucran el futuro del principal recurso turístico y económico de la ciudad.

Si bien a esta altura del análisis público se han planteado cuestiones medulares que deberán ser abordadas por el ejecutivo municipal a la hora de responder los argumentos a esgrimirse en dicha audiencia pública, la idea del presente artículo apunta a incorporar otras variables que han sido poco consideradas hasta el momento y que, a nuestro entender, permitirán visualizar algunos aspectos que debieran también ser tenidos en cuenta.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que Bariloche cuenta con una Carta Orgánica Municipal que priorizó, como pocas normas en el país, la problemática del Planeamiento Estratégico al crear dos instituciones, la Unidad de Planeamiento Estratégico (UPE) y el Consejo de Planeamiento Estratégico (CPE), reglamentadas a su vez por la Ordenanza 1994-CM-09 de mi autoría, a través de los cuales se debe proceder a elaborar el Plan Estratégico e Integral de San Carlos de Bariloche (mediante la UPE) y a legitimar socialmente cada una de las secciones del mismo instrumentando la participación ciudadana (mediante el CPE). Si bien ambos ya se encuentran creados y en funcionamiento, poco y nada es lo que han sido convocados para el trabajo en relación con el proyecto de ordenanza que promueve la nueva concesión en el Cerro Catedral.

Por otra parte, ha sido largo el debate que diéramos en el Concejo Municipal entre 2009 y 2010 para finalmente acceder a la aprobación de la ordenanza 2080-CM-10, también de mi autoría, en que se reconoce el derecho del pueblo de Bariloche, representado por el Estado Municipal, de participar en la denominada "Renta Diferencial del Suelo" o "Plusvalía Urbana", permitiendo que en aquellos casos en que se pretendan desarrollos urbanísticos o turísticos de envergadura, sean éstos propuestos por privados o por el propio Estado, y siempre y cuando obtengan legitimación social a través de los procesos de Rango 1 y Rango 3 del Código de Planeamiento Urbano; una tercera parte del mayor valor que obtiene la tierra en virtud de la norma que le brinda la autorización o los parámetros urbanísticos respectivos (en este caso la potencial aprobación del proyecto de ordenanza 774/18), debe ser compartida por los privados con el pueblo de Bariloche (a través del Estado Municipal) a fin de que se brinden infraestructuras sociales para el municipio a favor de los que menos tienen.

Al igual que en el caso anterior, resulta ostensiblemente escasa la contraprestación prevista en favor de Bariloche en virtud de este concepto, a pesar de la enorme envergadura y de la ganancia multimillonaria que obtendría la empresa concesionaria en caso de lograr la aprobación del proyecto, limitándose simplemente a la entrega de cinco millones de pesos con los que se terminarían de construir los gimnasios municipales 4 y 5, a la vez que asumiendo el patrocinio de algunos espacios públicos.

Consideraciones previas

Teniendo en cuenta que para el correcto funcionamiento de estas dos instituciones legales vigentes (Plan Estratégico e Integral y Plusvalía Urbana) sea considerado debidamente para la aprobación, o no, del proyecto de concesión del Cerro Catedral, se requiere indefectiblemente de un proceso claro y transparente de legitimación social; corresponde realizar un pequeño relato de los principales planteos realizados por la ciudadanía hasta el momento, tanto desde el punto de vista legal como ambiental, político, económico y administrativo, los que deberán ser previa y correspondientemente atendidos por las autoridades a la hora de contestar los mismos en la audiencia pública y luego

de los cuales, recién, nos permitiremos ingresar sobre otras cuestiones. Podemos resumir los mismos en los siguientes:

1.- El adelantamiento en el vencimiento de la concesión por “razones de necesidad y urgencia” no resultaría debidamente fundamentado por el proyecto, lo que tornaría en arbitraria a la convocatoria para renovar el plazo de la misma en este momento.

2.- El proyecto no contiene una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), así como tampoco se verifica informe técnico del área competente municipal.

3.- El hecho de proceder a la concesión de un servicio público sobre uno de los bienes que constituyen el “Patrimonio Inalienable del Pueblo de Bariloche” (Disposición complementaria 18 de la COM) mediante una contratación directa, y no a través de un proceso de Licitación Pública, atentaría contra las siguientes normas vigentes:

a.- La Ordenanza de Contrataciones (257-C-1989) que establece que las contrataciones deben efectuarse a través de Licitaciones Públicas.

b.- La Ordenanza 502-CM-1995, de Renovación de Concesiones Públicas, que exige la elaboración de informes técnicos por parte de las áreas municipales competentes, lo que no se constata en este caso.

c.- La Ordenanza 9-CM-92 que crea la “Comisión de Transacciones”, estableciendo la nulidad de toda transacción que se realice representando a la Municipalidad que no esté resuelta favorablemente por la misma. Dicha comisión no resultó convocada en tiempo y forma, a la vez que no se permitió la asistencia a la misma de la presidenta del Tribunal de Contralor.

d.- El artículo 181 de la COM (Políticas generales de ambiente) exige la realización de un Estudio de Impacto Ambiental para avanzar con proyectos de la envergadura que se propone.

e.- El carácter de “Patrimonio Inalienable del Pueblo de Bariloche” reconocido al área del Cerro Catedral por la Disposición 18 de la COM, torna en jurídicamente complejo, por no decir imposible, la incorporación de las 70 has. a urbanizar al futuro fideicomiso que se está proponiendo, el que tendrá fines inmobiliarios y que, por tanto, implicaría la futura venta de dichas tierras a propietarios privados.

f.- La Ordenanza 1640-CM-2006, que aprueba el informe del SEGEMAR (Servicio Geológico Minero Argentino) brinda plena validez al Estudio Geocientífico destinado al Ordenamiento Territorial a través del cual se desaconseja la apertura de nuevas pistas, a la vez que declara que las tierras colindantes con las pistas de Esquí del Cerro Catedral resultan “no aptas para su urbanización”. Entre otras razones porque:

1.- La zona presenta un grado de peligrosidad geológica alta a muy alta, dada sus características naturales y el grado de presión antrópica.

2.- La inestabilidad de pendientes es muy alta y se producen frecuentes caídas de rocas, deslizamientos y flujos densos.

3.- En la parte media y baja del faldeo, existen problemas importantes de erosión hídrica. La deforestación y el reemplazo de vegetación natural por especies exóticas son altos y constituyen un factor de intensificación de la peligrosidad natural.

g.- La Disposición Complementaria 22 de la COM, que suspende los loteos y la subdivisiones parcelarias desde el km cero hacia el oeste hasta tanto se apruebe un Plan de Desarrollo Estratégico e Integral. Podrá discutirse si el área Catedral se encuentra, o no, dentro del área oeste al que se refiere la COM, pero entendemos que estaba dentro del espíritu de los constituyentes el garantizar que las áreas más delicadas y sensibles para el desarrollo de la comunidad de Bariloche, como sin duda lo constituye el área Catedral, pudieran contar con un desarrollo armónico y en el marco de un planeamiento estratégico e integral.

h.- En la transferencia que la Nación realiza a la Provincia de Río Negro a través de la ley 23.251 (Ley Napoli), como paso previo para luego cedérselo a la Municipalidad de Bariloche, la Administración de Parques Nacionales mantiene su jurisdicción para la protección y conservación del medio natural en los terrenos cedidos, y hasta el momento no ha sido parte del procedimiento.

i.- La Ordenanza 2068-CM-IO, que ratifica el acuerdo con la APN, dispone que, en forma concurrente, se debe correr traslado a la Provincia de Río Negro como autoridad competente y con poder de policía sobre los bosques involucrados (cláusula 13.2), lo que tampoco ha sucedido hasta el momento.

j.- El artículo 2.6.3 del Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública previó expresamente que el plazo de la concesión a CAPSA no podrá superar los 30 años contados a partir del 1/7/1995, pretendiendo la Municipalidad en esta operatoria llevarla hasta el año 2056 a través de la figura de una simple contratación privada.

La necesidad de que el desarrollo del Cerro Catedral se enmarque dentro del Plan Estratégico e Integral de San Carlos de Bariloche

San Carlos de Bariloche constituye un territorio geo-político propicio para el desarrollo de un planeamiento estratégico integral que oriente adecuadamente los esfuerzos públicos y privados. Posee un escenario singular que ubica a nuestra ciudad como cabecera de la región que integra, con un importante potencial en cuanto a la capacidad de su población y a su riqueza natural, tecnológica y paisajística, transformándola en una vidriera de nuestro país hacia el mundo y en uno de los símbolos de la Patagonia. En dicho marco resulta esencial que cualquier proyecto de desarrollo sobre uno de sus principales atractivos, tal como sin duda resulta el Cerro Catedral, resulte debidamente abordado en el denominado "Plan Estratégico e Integral" que dispone la Carta Orgánica.

Es necesario también asumir que nuestra ciudad posee uno de los mayores ejidos urbanos del país con menor cantidad de personas, lo que implica una importante dificultad para el Estado Municipal a la hora de llevar los servicios hasta la totalidad de los lugares habitados, generándose así una importante fragmentación social, física y cultural.

Uno de los principales riesgos a considerar se encuentra en la posibilidad de que, con la puesta en marcha del nuevo proyecto sobre el Cerro Catedral, el grueso de los visitantes por el turismo que llegue a nuestro aeropuerto, decida arribar directamente y mantenerse en la nueva Villa Turística de Catedral, evitando así la necesidad de frecuentar la ciudad de Bariloche, distante a más de 17 kilómetros y con otra realidad social y de servicios; lo que podría derivar en una nueva fragmentación social y física, implicando otra nueva injusticia en la redistribución de los recursos generados por la misma fuente económica.

No podemos dejar de considerar que San Carlos de Bariloche ha venido basando su matriz económica y productiva, en más del 50 %, sobre el turismo y otras actividades relacionadas, lo que la torna en dependiente de una misma actividad económica. Sumado a ello se encuentra el hecho de la desigualdad en la distribución del ingreso generado a partir de dicha actividad, lo que desemboca en una serie de desajustes estructurales que terminan produciendo la marginación de grupos importantes de la población. En ello consiste, precisamente, la necesidad de enmarcar los principales proyectos de desarrollo dentro de lo que debe ser el referido Plan Estratégico e Integral, evitando visiones cortoplacistas y pudiendo referirse a las urgencias cotidianas y a los problemas estructurales; combinando así definiciones sociopolíticas con aportes técnico-científicos, articulados a través de metodologías que enriquezcan el proceso y que garanticen, tanto el respeto por los objetivos consensuados, como la correspondiente legitimación social.

A través de la sanción de la nueva Carta Orgánica, en el año 2007, la Municipalidad ha adquirido nuevas funciones que inducen a posibilidades y responsabilidades inéditas hacia la promoción del desarrollo estratégico dirigido a la integración social, económica, ambiental y cultural de la población. Asimismo, conforme los principios de la Carta Magna, la planificación a emprender deberá formularse desde una perspectiva dinámica, integral y continua, impulsando la interdependencia de factores locales, regionales, nacionales e internacionales.

En este sentido, el futuro Plan Estratégico de San Carlos de Bariloche es el que debe dirigir el lugar hacia donde se desarrolle la ciudad adoptando una dimensión integral respecto de problemáticas diversas de la sociedad, no reduciéndose la tarea al tratamiento de temas meramente urbanísticos o territoriales y orientándose, en cambio, al cumplimiento de valores diversos, tales como el logro de la equidad social, la calidad y transparencia de la administración pública, el desarrollo de la cultura local, el mejoramiento de los servicios de movilidad y de comunicaciones, la definición de un proyecto económico local, la detección de los recursos humanos disponibles y el diseño de las infraestructuras tendientes al logro de dichos fines. Todo ello debe ser considerado al proyectar el desarrollo del Cerro Catedral y encontrarse previsto en el Plan Estratégico e Integral.

Los Constituyentes de la COM concibieron la necesidad de incorporar a la estructura municipal dos nuevas instituciones que garanticen, tanto la calidad técnica necesaria para la elaboración e implementación del Plan, como su correspondiente legitimación social. Surge así, desde el mismo texto de nuestra Carta Magna, que deberán co-existir dos instancias para el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del Plan Estratégico e Integral para San Carlos de Bariloche: la Unidad de Planeamiento Estratégico (UPE) y el Consejo de Planeamiento Estratégico (CPE), reglamentadas para su puesta en marcha a través de la ordenanza 1994-CM-09.

Siendo la UPE el organismo técnico encargado de la elaboración propiamente dicha del Plan, en tanto encontrarse integrado por expertos de reconocida trayectoria a fin de abordar responsablemente los aspectos urbanísticos, ambientales, sociales, económicos y culturales que conformen la identidad de la ciudadanía y del espacio físico de Bariloche; el CPE es quien debe velar por la legitimación social de todo el proceso con la representación del estado en su concertación con la ciudadanía. Para tal fin, la referida ordenanza le confirió funciones consultivas y de instrumentación de la participación del conjunto de la sociedad. El Plan Estratégico se debiera ir conformando en forma articulada y en base a la cooperación permanente entre la UPE y el CPE, constituyendo ambos organismos las dos piernas que permitan avanzar en un camino de desarrollo sustentable que asegure tanto excelencia técnica como participación popular.

Comenzar a incorporar los elementos de la democracia participativa permite enriquecer el tradicional sistema de democracia representativa, abriendo canales a la legitimación social de las políticas públicas y al compromiso ciudadano, repercutiendo necesariamente en una mayor transparencia del proceso de planificación y en un notable mejoramiento de la calidad institucional del municipio.

De este modo, cualquier proyecto de desarrollo sobre el principal recurso turístico que posee la ciudad, como resulta el Cerro Catedral, debe encontrarse enmarcado en los criterios que indefectiblemente impondrá el futuro Plan Estratégico e Integral de San Carlos de Bariloche, es decir: capacidad técnica, concepción dinámica de la realidad, convocatoria a los diversos actores sociales, mejoramiento del sistema democrático y la puesta en marcha de planes que procuren el bien común en el tiempo.

El derecho y la obligación del estado municipal de participar en la renta urbana diferencial

El Estado, en sus diferentes niveles y de acuerdo con la distribución de competencias, ejerce la función pública del urbanismo. La participación en la renta diferencial urbana es un instrumento que debe ser puesto en marcha en Bariloche por la autoridad municipal, quien debe tener asignadas las competencias sobre los actos urbanísticos de cambios de uso o aprovechamiento del suelo a que den lugar los mayores valores del suelo urbano, de modo que se encuentra plenamente legitimado para imponer un derecho por éste concepto. El municipio posee una indiscutible competencia por sobre las decisiones administrativas de ordenamiento territorial que dan lugar a los incrementos de valor del suelo dentro de su jurisdicción territorial, tal cual lo revela el contenido y filosofía del Código de Planeamiento Urbano de Bariloche de 1995 y los artículos 99 a 101 de la Carta Orgánica Municipal. Sin lugar a dudas que el proyecto que involucra la concesión del Cerro Catedral se encuentra dentro de estas normativas que brindan mayor valor a un emprendimiento privado.

Como cuestión previa, resulta imperioso reconocer que la complejidad territorial, económica y social de Bariloche ha llevado a una verdadera crisis de infraestructura urbana, lo que se visualiza en la prestación de los servicios como el agua potable, la luz y el gas natural, la recolección de residuos, las redes cloacales y otros. A su vez, tenemos más de 3000 hogares sin lograr aún la regularización en la tenencia de la tierra. Conforme el espíritu de la normativa que regula la plusvalía urbana, podría darse comienzo por exigir de la empresa que resulte adjudicataria del megaproyecto Catedral, algunos de los aportes correspondientes para mejorar la infraestructura de servicios y regularizar estas situaciones de carencia de los sectores más desprotegidos de la ciudad, lo que implicaría un esfuerzo por lograr una efectiva integración urbana.

Es sabido que el desarrollo económico impacta fuertemente sobre el territorio, dado que gran parte de las actividades productivas motoras del crecimiento económico en una ciudad como Bariloche se encuentran directamente vinculadas con el suelo. Tanto el desarrollo tecnológico como el del turismo, o el de la industria de la construcción, tienen en el suelo su insumo básico para continuar con su despliegue y expansión. En tanto la intervención estatal provoque el incremento de valor inmobiliario, el mismo debe verse reflejado en el correspondiente aporte por parte de los grandes beneficiarios y que repercuta en favor de todos.

Por ello, el establecimiento de derechos sobre la renta diferencial de la tierra en favor del estado municipal es un mecanismo que apunta a corregir uno de los fenómenos más inequitativos de nuestra ciudad: el funcionamiento espontáneo y sin regulación alguna del mercado de la tierra que, con el aporte de importantes recursos fiscales, genera incrementos considerables en los precios de ciertos terrenos.

Esta situación deriva en grandes beneficios hacia un puñado de propietarios que mantienen en esto un papel pasivo, mientras los fondos para soportar el desarrollo de la ciudad resultan crónicamente escasos. Mediante el cobro de los derechos regulados en la referida Ordenanza de Plusvalía Urbana en un caso como la concesión del Cerro Catedral se podría brindar al estado la capacidad de recuperar para la comunidad, al menos, una porción del enorme incremento en los valores inmobiliarios que derivarán de la aprobación de los nuevos parámetros urbanísticos, rescatando de esta manera para el conjunto de los ciudadanos parte de los frutos del esfuerzo colectivo.

Concretamente, la Ordenanza 2080-CM-10 que establece la plusvalía urbana en San Carlos de Bariloche, viene a regular el sistema en virtud del cual las acciones urbanísticas que incrementen el valor y el aprovechamiento del espacio territorial de los distintos emprendimientos pasarán a generar, a su vez, beneficios en favor del Municipio y de la población toda, contando aquel con el derecho y la obligación de participar en las rentas diferenciales resultantes para un mejor logro de sus objetivos. Para ello, deberá realizarse el correspondiente Convenio Urbanístico (en el caso que nos ocupa, será con la empresa que resulte adjudicataria de la concesión del Cerro Catedral, sea CAPSA u otra) que se

oriente en defensa y fomento del interés común, sufragando equitativamente los costos del desarrollo y el mejoramiento del espacio público.

Asimismo, ésta sería una importante oportunidad para que el estado municipal pueda contar con la posibilidad de brindar a los ciudadanos de los barrios más postergados de la ciudad, en particular a los niños, un número mucho mayor de pases gratuitos para acceder al cerro, lo que permitiría que los mismos puedan participar y formarse en la más representativa actividad física y recreativa de la ciudad, a la vez que contar con la posibilidad de ser incluidos en programas laborales y de desarrollo relacionados con dicha actividad.

Conforme la ordenanza CM-2080-10, vigente en materia de Plusvalía o "Renta Diferencial", el porcentaje de participación municipal correspondiente a la renta diferencial urbana es del TREINTA (30 %) POR CIENTO del mayor valor real generado por la acción urbanística estatal, en este caso tal cifra resultará del incremento de valor que obtendrá en su emprendimiento el desarrollador (sea CAPSA o la empresa que fuera) con la aprobación de la ordenanza que le confiera la concesión del emprendimiento más importante de Bariloche por los próximos 38 años; sumada dicha cifra al mayor valor que la habilitación municipal le confiera a la tierra involucrada en el futuro proyecto de urbanización al autorizar muchos miles de metros cuadrados de construcción.

Aún contando con una visión económica muy limitada, podemos inferir en que dicha cifra no se condice en absoluto con el aporte económico previsto por el proyecto de cinco millones de pesos (\$5.000.000) que, en el marco de políticas de Responsabilidad Social Empresaria, serían destinados a la finalización de la construcción de los gimnasios municipales 4 y 5 y a asumir, por parte de CAPSA, el padrinazgo de tres espacios públicos a determinar...

Con la cifra que correspondería en caso de realizar debidamente el cálculo, el producido de la recaudación de la presente contribución debería hallarse específicamente dirigido a ir logrando progresivamente una sociedad más justa e igualitaria, desarrollando la infraestructura de servicios y equipamiento para que los mismos resulten accesibles a todos los barilocheños, ampliando y mejorando los espacios públicos y mejorando la calidad urbana y ambiental de todo el ejido municipal con un marcado criterio de equidad. Los Convenios Urbanísticos a celebrarse habilitarán posibilidades de pago en especie de la presente contribución, tales como la transferencia de inmuebles para pasar a formar parte del Banco Social de Tierras, o la construcción de obras de infraestructura de servicios públicos y equipamientos sociales en sectores de viviendas de población de bajos recursos.

Sin embargo, del Dictamen de Asesoría Letrada del Concejo Municipal se infiere respecto del fideicomiso a celebrarse sobre las 70 hectáreas de tierra que "no surge del expediente legislativo un convenio modelo, ni los porcentajes de ganancia previstos para cada parte", a la vez que resultaría "de suma importancia para su análisis y tratamiento por ante este Departamento Deliberante, contar con el Plan de Negocios, el Proyectó detallado para cada uno de los rubros implicados, y la Opinión Técnica de cada una de las áreas municipales competentes en la materia, incluyendo además de los incorporados en los anexos del presente proyecto el análisis económico financiero y jurídico del fideicomiso propuesto, entre otros". Tal situación atenta contra la aplicación de la normativa vigente sobre plusvalía, dejando al arbitrio de los privados la función de establecer los valores reales de los que se está hablando y abandonando el Estado su rol ordenador en tal sentido.

Finalmente, podríamos argumentar en que el debate mundial se centra hoy en la conformación de ciudades sin inequidades al decir "Las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública, actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares, deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo". ("Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad". Foro Social Mundial. Porto Alegre 2005). Complementa dicho concepto el apartado 11 de la Observación 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, cuando dice que "Los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás..."

Fdo: Darío Rodríguez Duch
Abogado