



EL PROBLEMA DE LOS INMUEBLES URBANOS OCIOSOS. Fundamentos de una propuesta de regulación para los municipios argentinos

Jorge César Paolinelli *
Tomás Alejandro Guevara **
Mariana Dondo ***
ARGENTINA

Resumen

La existencia de inmuebles improductivos en cuanto a su potencialidad de uso es un problema central en las ciudades latinoamericanas, porque limitan la consolidación y densificación de la trama urbana, generando costos sociales. En este artículo analizamos los fundamentos jurídicos, urbanísticos y económicos que justifican la implementación de un impuesto que grave la tenencia de estos bienes en los municipios argentinos, con el fin de inducir cambios en las conductas y movilizar la oferta de suelo urbano. Planteamos que el cobro de este impuesto promoverá usos del suelo compatibles con su función social y económica. También limitará el encarecimiento injustificado de la urbanización, que restringe el acceso al suelo y a la vivienda y desequilibra las finanzas municipales. Favorecerá la canalización de ahorros



* Abogado de la Universidad Nacional de Buenos Aires, ha trabajado en tareas de regularización de la tierra urbana para los sectores más desprotegidos en todos los niveles del Estado, participa en la elaboración de múltiples proyectos de leyes tendientes a la regularización dominial y ordenamiento del uso del suelo. Profesor Adjunto Regular de la UNRN en Derecho Público. Integra trabajos de investigación y extensión referidos al hábitat y a la participación popular en la toma de decisiones.

Contacto: jpaolinelli@unrn.edu.ar

** Licenciado en Sociología, Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Magíster en Políticas Sociales y Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Becario postdoctoral de Conicet y Profesor Adjunto Interino del programa de Economía de la Universidad Nacional de Río Negro.

Contacto: tguevara@unrn.edu.ar

*** Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires, Maestranda en Ciencias Sociales (Políticas públicas) y doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes. Becaria doctoral de Conicet y Jefe de trabajos prácticos regular del programa de Economía de la Universidad Nacional de Río Negro.

Contacto: mdundo@unrn.edu.ar



a inversiones socialmente más productivas que la inmobiliaria. Estos factores impactarán mejorando la competitividad local y la calidad de vida de la población, promoviendo el bienestar social.

Palabras clave: Bienes urbanos ociosos – Normativa urbana – Especulación inmobiliaria

Abstract

The problem of idle urban land appears as a central issue in Latin American cities, since they limit the consolidation and densification of the urban plot, generating social costs. In this article we analyze the legal, urban and economic foundations that justify the creation of a tax in Argentinean local governments that burdens the possession of idle urban land, in order to induce conduct changes and to mobilize land supply.

We propose that the charging of this tax will promote compatible land uses with its social and economic role. In addition, it will help to limit the increase of the urbanization costs, which restricts the access to land and housing and unbalances municipal finances. It will facilitate the channeling of savings to more socially productive investments than real estate ones. These factors may improve local competitiveness and population's quality of life, promoting social welfare.

Key Words: Idle urban property - Urban regulations- Real estate speculation

Introducción

El suelo urbano es una necesidad y el acceso al mismo constituye un derecho humano básico. Sin embargo, en muchos países el acceso al suelo está limitado no solo por los bajos ingresos de la población, sino también por la existencia de ineficiencias en el mercado del suelo. El suelo urbano es una mercancía particular, ya que: 1) es irreproducible y su oferta es inelástica; 2) su valor, que está dado por su capacidad para dotar de espacio urbano a las actividades que se desarrollan en el entorno urbano, es una condición necesaria para el desarrollo de cualquier actividad productiva o reproductiva en la ciudad.

El desarrollo urbano es el resultado de la interacción de actores disímiles en cuanto a sus lógicas, intereses y estrategias. En la reproducción de la ciudad se articulan, de manera más o menos conflictiva, la lógica del Estado (la política, lo público), la del mercado (maximización de beneficios) y la de los sectores sociales (reproducción de la vida). La contradicción fundamental de la urbanización



capitalista radica en que el suelo urbano, que es condición fundamental de la conformación de la ciudad, se constituye bajo el régimen monopólico de la propiedad privada, lo que condiciona el proceso de urbanización.

La problemática de los bienes urbanos ociosos (i.e. inmuebles improductivos en cuanto a su potencialidad de uso según la norma) es central en las ciudades latinoamericanas, donde las regulaciones sobre la propiedad privada tradicionalmente han sido más laxas y el poder discrecional de los propietarios ha sido mayor, contrariando el interés de la comunidad. La existencia de bienes urbanos ociosos (e.g. lotes baldíos, inmuebles abandonados, lotes construidos con uso menor al potencial) implica una subutilización del derecho de desarrollo otorgado por la comunidad al propietario. Estos bienes ociosos obstaculizan el entramado de la ciudad, generando costos para la sociedad por servicios e infraestructuras más caras, por ser lugares de acumulación de desperdicios, porque limitan el acceso a la vivienda al restringir la oferta de suelo disponible y porque limitan la recaudación, entre otros aspectos.

Desde la Universidad Nacional de Río Negro se elaboró recientemente una propuesta de impuesto para gravar la existencia de los bienes urbanos ociosos. Esta propuesta genera un debate interesante acerca de cuál es el derecho que se debe proteger: ¿el derecho a la propiedad privada o el derecho al desarrollo, que es comunitario y otorgado a un privado? Este artículo tiene como objetivo analizar los principales fundamentos jurídicos, urbanísticos y económicos que justifican la implementación del impuesto a la tenencia de los bienes urbanos ociosos. Busca brindar argumentos que alienten el debate y permitan diseñar políticas para lograr un mayor bienestar social.

Fundamentos jurídicos

Exponemos cinco cuestiones jurídicas que dan cuenta de la potestad y la necesidad de los gobiernos locales de imponer un gravamen a los bienes urbanos ociosos: la función social de la propiedad, el derecho a una vivienda digna, la teoría del enriquecimiento sin causa, la justa distribución de cargas y beneficios, y la doctrina de la autonomía de los municipios.

La función social de la propiedad

El primer y más importante tema que es necesario desarrollar es el principio que establece la función social de la propiedad. Este es un principio que cuenta con una arraigada historia en diversas tradiciones jurídicas. Se puede



postular que la existencia en estado ocioso de un bien urbano implica un incumplimiento flagrante de este principio porque atenta contra los intereses generales de la comunidad y excede lo que puede considerarse el ejercicio regular de la propiedad.

Desde la Revolución Francesa y la Independencia Norteamericana, el principio del constitucionalismo moderno se extendió prácticamente a todas las sociedades. Las ideas que estructuran el constitucionalismo moderno son la soberanía popular, la supremacía y la rigidez constitucional, la separación de poderes, su independencia y control recíproco, el principio de legalidad, etc. Esta primera etapa del constitucionalismo moderno está fuertemente asociada al ascenso y consolidación del sistema capitalista industrial a escala mundial, que requería para ello de instituciones jurídicas que protegieran la libre iniciativa y la propiedad privada. De ahí el fuerte contenido individual de los derechos y garantías, con una impronta fuertemente liberal.

En las primeras décadas del siglo XX, ante el recrudecimiento de la conflictividad social vinculada a la consolidación del movimiento obrero organizado y la emergencia de las instituciones del Estado de Bienestar -como la seguridad social- comienza una segunda etapa en el constitucionalismo moderno que incorpora un fuerte contenido social y de reconocimiento de derechos sociales orientados a garantizar un mínimo nivel de vida para los ciudadanos. La Constitución Mexicana de 1917, la Constitución Alemana de 1919 y la Constitución Española de 1931 son tres de los principales exponentes de esta corriente denominada Constitucionalismo Social. Esta corriente abreva directamente en los tratados que conforman la Doctrina Social de la Iglesia (DSI). Esta doctrina se construye sobre la base de los principios que surgen del evangelio cristiano, pero particularmente su desarrollo histórico comienza con la Encíclica "Rerum Novarum" del papa León XIII, dada en Roma el 15 de marzo de 1891. En esta encíclica se plantea con singular fuerza la cuestión social y la aguda crisis que produjo la industrialización con su enorme adelanto tecnológico, sin un correlato en el desarrollo de los derechos de los trabajadores.

La concepción individualista liberal la entiende como un derecho absoluto e inviolable, expresión de la libertad ilimitada de disponer y disfrutar usando y abusando de los bienes como le parezca. Esta concepción es la que se encuentra originalmente en los códigos civiles y que se remontan a la tradición del Derecho Romano y, sobre todo, a la del Código Napoleónico. La DSI plantea, en cambio, que al derecho de propiedad le es intrínsecamente



inherente una función social, como se dice explícitamente en la encíclica *Mater et Magistra*, de donde se derivan una serie de obligaciones sociales que entrañan una dimensión comunitaria. Por eso el propietario no puede disfrutar de sus bienes sin tener en cuenta las necesidades de los demás hombres. En este contexto, la limitación del derecho de abuso del derecho de propiedad y su carácter inherentemente social fue el principal aporte de la DSI al constitucionalismo social.

En nuestro derecho se establece la inviolabilidad de la propiedad en los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional (CN). No obstante, es necesario distinguir propiedad y dominio. La propiedad alude -conforme a la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema- a un concepto mucho más amplio, abarcando no solo al dominio sino también a todo derecho patrimonial. La propiedad, en las palabras de la Corte, abarca todos los intereses apreciables que un hombre pueda poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y su libertad. Por el contrario, el dominio alude a la propiedad de las cosas. El Código Civil (CC), que entró en vigencia en 1871 y reglamentó numerosos aspectos de la CN, optó por una interpretación absoluta del derecho de propiedad, y aun abusivo. No obstante, del texto constitucional no puede necesariamente inferirse que la propiedad, cuyo derecho se garantiza, tenga este carácter que le otorgó la norma del CC. Esta interpretación absoluta y abusiva del derecho de propiedad estuvo vigente hasta la reforma constitucional de 1949, que incorporó la concepción del derecho de propiedad promovida por el constitucionalismo social. En su Capítulo IV (Arts. 38, 39 y 40), la CN sancionada en 1949 establecía la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica.

La consolidación de la función social de la propiedad, prevista en el texto constitucional de 1949, se produjo más allá de que la reforma antijurídica de 1957 la dejara sin efecto. Su concepción impregnó las convicciones jurídicas colectivas y a partir de este concepto y de los nuevos textos incorporados a nuestro derecho positivo la propiedad dejó de ser simplemente un derecho, para transformarse en un complejo de derechos y obligaciones. En 1968, la Ley N° 17.711 introdujo importantes limitaciones al derecho de propiedad en el CC, adecuándose perfectamente a los textos originales de los artículos 14° y 17° de la CN. En este sentido, la Ley 17.711 plasmó un nuevo paradigma en el régimen de propiedad en nuestro derecho. El propietario mantiene la facultad de servirse de la cosa, de usarla, gozarla y disponer de ella, pero dentro de un infranqueable límite dispuesto por el ejercicio regular de ese derecho. Es decir, ya no puede el propietario destruir, degradar o desnaturalizar la



cosa sujeta al ejercicio de su derecho de propiedad. Entonces, el límite al derecho de propiedad establecido en nuestro orden jurídico se encuentra en el ejercicio regular de ese derecho, es decir, la actuación del propietario no debe ser abusiva.

En definitiva, las características del derecho de propiedad establecidas por el CC, después de la reforma de 1968, son las siguientes:

- a. Es un derecho real, lo que significa que se trata de la regulación jurídica de una relación directa e inmediata entre una persona y una cosa.
- b. Es un derecho de señorío, de potestad que se tiene sobre una cosa, es el más amplio que se tiene, ya que abarca al resto de los derechos reales que se pueden tener sobre una cosa, v.g. posesión, usufructo etc.
- c. Es perpetuo, lo que significa que el derecho no se pierde por falta de uso o porque otro lo use, si no logra reunir los extremos que posibilitan la usucapión.
- d. No es absoluto, en razón que el ejercicio de este derecho se encuentra circunscrito al ejercicio regular del mismo, es decir, veda la actuación abusiva del propietario.
- e. Es exclusivo. Dos personas a la vez y al mismo tiempo no pueden tener un dominio exclusivo sobre la misma cosa, aunque bien pueden tener la cosa en condominio.

El derecho a la vivienda

Si bien existen importantes razones jurídicas vinculadas a la actividad productiva para cuestionar el mantenimiento de bienes urbanos ociosos, uno de los principales argumentos está vinculado a la vigencia en nuestro ordenamiento jurídico del derecho a la vivienda para todos los individuos. Este derecho a la vivienda no puede ser comprendido por fuera del suelo urbano que sirve de soporte material a dicha función social y, por ello, cualquier distorsión o restricción en el acceso al suelo urbano, como la retención de bienes urbanos ociosos, atenta directamente contra la efectividad de dicho derecho y es motivo suficiente de la intervención del Estado con penalidades o gravámenes.

La Constitución Nacional argentina incorpora en el artículo 14 bis, a mediados del siglo XX, lo que luego se denominó genéricamente "derechos sociales". En este artículo expresamente la norma dispone: "*El Estado otorgará los beneficios*



de la seguridad social... En especial, la ley establecerá: ...La protección integral de la familia, la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna". La propuesta de gravar los bienes urbanos ociosos e improductivos se encuentra en sintonía con la consolidación de los derechos sociales que nuestra CN establece.

En las últimas décadas del siglo XX, sucesivas reformas constitucionales en la región incorporaron un fuerte contenido igualitario, social y democrático, por ejemplo en Brasil, Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia. En el caso de Argentina, si bien también se incorporaron algunos de estos derechos en la reforma de 1994, su incorporación se dio a través de otorgar rango constitucional a los tratados internacionales que dieron carácter constitucional a los derechos económicos, sociales y culturales, el reconocimiento de los derechos de las minorías étnicas y de pluralismo cultural y jurídico, así como el reconocimiento de los derechos medioambientales (Fariñas Dulce, 2009). En dicha reforma, diversos Tratados Internacionales incorporaron los derechos económicos, sociales y culturales con rango constitucional, entre los que se incluye el derecho a la vivienda: El artículo 11° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 25°, inciso 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros.

El enriquecimiento sin causa y la justa distribución de cargas y beneficios

El enriquecimiento sin causa o ilícito no tiene una declaración positiva específica, sino que debe buscarse en el espíritu de cualquier legislación de todo Estado Social de Derecho. Este antiguo instituto jurídico plantea expresamente que nadie puede enriquecerse sin que exista una causa que lo justifique, que le de sustento y que, en última instancia, legitime el enriquecimiento. Para que se configure el enriquecimiento se requiere la concurrencia de dos elementos: el enriquecimiento de uno y el empobrecimiento de otro, lo que implica que el enriquecimiento tiene que estar en relación directa e inmediata con el empobrecimiento.

El Código Civil (CC) francés, al igual que el argentino que lo tiene como fuente de inspiración, no incorpora explícitamente el principio en términos específicos, sino que se limitó a contemplar aplicaciones particulares y concretas de la idea. La exclusión de este principio general se vincula al contexto de formulación del CC en el siglo XIX que privilegió la seguridad jurídica, en una perspectiva arraigada en el liberalismo económico y el individualismo social. En el siglo XX se dejaron de lado muchos de estos



principios liberales e individualistas y se incluye un mayor contenido solidario y social, que receptan expresamente el enriquecimiento sin causa, como el caso mexicano o alemán.

Moisset de Espanes (1979) identifica cuatro elementos constituyentes del enriquecimiento sin causa, que se verifican en el caso que nos ocupa de los bienes urbanos ociosos: 1. el enriquecimiento de una parte, en este caso el propietario del terreno retenido ocioso que se apropia del plusvalor generado por la acción estatal y de los otros propietarios comprometidos con la urbanización del suelo; 2. el empobrecimiento de otro sujeto, en este caso la comunidad, que habiendo invertido en la urbanización del suelo, ve malograda dicha inversión por decisión del propietario y debe incurrir en sobre costos crecientes para urbanizar el suelo; 3. debe existir vinculación entre el enriquecimiento y el empobrecimiento, en este caso está dada por la decisión del propietario de no utilizar o subutilizar el suelo urbanizado; 4. el enriquecimiento debe carecer de justificación legítima, como es en este caso, donde el propietario incumple la función social de la propiedad que detenta.

Así es que; la adquisición de inmuebles urbanos por parte de algunos con el objeto de esperar su mayor valor a partir del esfuerzo del Estado y de los vecinos constituye un enriquecimiento sin causa, que no tiene ni encuentra sustento en nuestra legislación positiva. Es decir que, en el caso que nos ocupa, el empobrecido es la comunidad toda que, por medio del Estado, incurrió en gastos de urbanización de una determinada parcela o finca para cumplir una función social que no es cumplimentada por decisión arbitraria del propietario. De esta forma, el propietario no solo contraría la función social de la propiedad, sino que se apropia injustificadamente del plusvalor generado por la acción pública y se enriquece a costa de la comunidad.

De la teoría del enriquecimiento sin causa y del principio jurídico de igualdad ante la ley se deriva claramente el principio de la justa distribución de las cargas y beneficios del proceso de urbanización. Este es uno de los principios jurídicos fundantes del planeamiento contemporáneo. Implica la acción correctiva de todas aquellas desigualdades que pudieran derivarse de la acción de planeamiento y ordenamiento territorial y urbanístico. Es decir, no es más que la aplicación específica al ámbito del urbanismo de los principios de la igualdad jurídica y de la teoría del enriquecimiento sin causa. En definitiva, por su naturaleza social y comunitaria, las cargas y los beneficios de la urbanización, mediados fundamentalmente por la acción del Estado, deben estar equitativamente distribuidos entre los particulares y no



deben ser motivos de desigualdades o inequidades. En vistas de garantizar el cumplimiento de este principio se genera una serie de instrumentos que permiten flexibilizar las operatorias de desarrollo urbanístico, como los reajustes de parcelas, los consorcios urbanos, los convenios urbanísticos, etc. El principio de la justa distribución de las cargas y beneficios del proceso de urbanización no es más que la aplicación particular de un principio jurídico general, fundamental en el ordenamiento de nuestras sociedades.

Facultad tributaria de los Municipios, concurrente con la Nación y la Provincia.

Antes de la reforma constitucional de 1994, la doctrina se dividía entre los que consideraban a la municipalidad un mero poder delegado de las provincias y los otros que la concebían como una organización autónoma. Nosotros consideramos que, aún antes de la reforma mencionada, la municipalidad tiene naturaleza autónoma, en razón de que no se trata de una simple delegación administrativa, sino que desde siempre fue una institución de naturaleza política. Además el artículo 75º, inciso 30 de la CN reconoce en las municipalidades potestad impositiva sobre los establecimientos de utilidad nacional. De cualquier manera, más allá de esta discusión doctrinaria, las municipalidades integran la estructura política de la República, de manera tal que resulta legítimo hablar del Estado Nacional, del Estado Provincial y del Estado Municipal.

Por su parte, como respuesta al desarrollo doctrinario de la autonomía municipal, comienzan a dictarse algunas sentencias en este sentido. Particularmente importante es la dictada por la Corte Suprema de Justicia Nacional en el caso "Rivademar", de 21 de marzo de 1989, (Fallos 312:326). En este fallo, la autonomía municipal recibe un contundente apoyo al reconocer: 1. el origen Constitucional de las municipalidades; 2. la existencia de una población afectada; 3. la imposibilidad constitucional de que las Provincias supriman a las Municipalidades; 4. el carácter de legislación de las ordenanzas municipales; 5. su carácter de personas de derecho público y de existencia necesaria; 6. la posibilidad de creación, por parte de las Municipalidades, de Entidades autárquicas.

En este contexto, la Municipalidad en nuestro derecho es una persona jurídica de derecho público de existencia necesaria, que encuentra su sustento en la CN (Artículo 5 y 123) y se constituye como gobierno de la ciudad sobre una población que habita un territorio determinado, con el objeto de administrar sus propios intereses locales. El Régimen Municipal está regulado por normas



constitucionales federales y de cada una de las constituciones de los estados miembros.

En fin, desde la sanción de la nueva Constitución en 1994 y la modificación de la jurisprudencia de la Corte sobre este tema, se puede afirmar que en nuestro sistema político institucional, los gobiernos municipales son autónomos sobre la base de los siguientes aspectos:

- a. INSTITUCIONAL: Este aspecto manifiesta que los gobiernos de la ciudad tienen la facultad de dictar sus propias cartas orgánicas
- b. ELECCIÓN POPULAR: el pueblo de la ciudad, mediante el pleno ejercicio del sufragio determina la composición de los diversos órganos municipales.
- c. ADMINISTRACIÓN: Los gobiernos municipales poseen plena autonomía para la administración de sus propios recursos y su afectación a la prestación de servicios públicos y para la realización de obras públicas.
- d. ECONÓMICO – FINANCIERO: Las municipalidades tienen facultades para la disposición y afectación de sus propios recursos y la potestad de crear, percibir y perseguir el cobro de tasas e impuestos.

Elementos urbanísticos

El segundo eje de argumentos que desarrollamos aquí es el estrictamente referido al fenómeno urbanístico de los bienes urbanos ociosos. Esto es, al crecimiento y desarrollo del espacio urbano en nuestras ciudades.

Los procesos de urbanización pueden ser subdivididos en tres fases principales (Garay, 1995). En primer lugar, la expansión, que implica el corrimiento de la "frontera" urbana y la incorporación de tierras rurales al ejido urbano. En segundo lugar, la consolidación, que implica la constitución de todas aquellas infraestructuras y servicios que hacen a la modalidad urbana de imbricación de actividades: agua potable, cloacas, electricidad, gas, transporte, accesibilidad, etc. En tercer lugar, la densificación, que implica el paulatino aumento de la intensidad de uso del suelo hasta el máximo permitido según las regulaciones.

En este contexto, la existencia de bienes urbanos ociosos genera vacíos en la trama urbana que coartan el normal desarrollo del proceso de urbanización. Es decir, que determinadas parcelas o fracciones de suelo urbano son



incorporadas al ejido urbano por el proceso de expansión, pero no se produce la consecuente consolidación ni densificación, generando desfasajes y desacoples en el proceso de urbanización.

Estos desfasajes generan un consumo poco racional de suelo urbano porque se hace necesario incorporar más suelo del estrictamente necesario, extendiendo la "frontera" urbana más allá de lo deseable. El consumo extensivo de suelo genera sobrecostos en el proceso de urbanización al encarecer las infraestructuras, el costo de desplazamientos y generar, además, un elevado costo ambiental por el uso subóptimo del recurso escaso del suelo y por los mayores costos energéticos asociados al transporte y la poca densidad.

El desfasaje entre la incorporación y el uso del suelo urbano, puede generar problemas de acceso al suelo urbano, especialmente para aquellos sectores de menores recursos. Esta restricción promueve la informalidad de los asentamientos urbanos, lo que a su vez puede terminar generando un círculo vicioso entre la extensión y la informalidad. Asimismo, genera problemas de financiamiento para los gobiernos locales y municipales, porque aumenta la demanda de servicios pero no siempre aumenta la base fiscal en la misma proporción. Esto también vale para los bienes urbanos ociosos que suelen ser morosos en términos de tasas e impuestos. Desde otro ángulo, los impactos socioeconómicos de la existencia de bienes urbanos ociosos se cargan en mayor o menor grado sobre las espaldas de los vecinos, que no solo deben asumir en una mayor proporción los costos del desarrollo urbano de consolidación y densificación, sino que, además, sufren un empeoramiento de sus potencialidades económicas como consecuencia de que los mayores precios de los inmuebles urbanos y su renta impactan negativamente sobre la competitividad de todas las cadenas productivas.

Como se ve, existe una multiplicidad de argumentos urbanísticos para fundamentar la decisión de gravar con impuestos los bienes urbanos ociosos. Estos atentan contra el cumplimiento de las instancias de planificación, que se plasman en herramientas e instrumentos de gestión en un determinado modelo de desarrollo urbano. En dichas instancias, la propiedad inmueble urbana está ordenada a determinados usos y debe cumplir con determinadas funciones que son esenciales para la conformación del espacio urbano.

Entre las diferentes instancias de planificación se encuentran, entre otras, los códigos de edificación, que son la norma básica constructiva; los códigos de planeamiento o planes de ordenamiento territorial, que regulan los usos y la



intensidad de los mismos; los planes estratégicos, que orientan el desarrollo urbano en función de un modelo de ciudad; etc.

Existen abundantes antecedentes en materia de normativa urbana orientados a la regulación de suelo urbano, tanto en el ámbito europeo (Trueba Cortés, 2010), como norteamericano y latinoamericano (Smolka y Amborski, 2003).

En Brasil, como consecuencia de una larga tradición fiscal federalista competitiva y el desarrollo de un poderoso Movimiento de Reforma Urbana durante la década de 1980, se culminó con la sanción de una reforma constitucional en 1988. Por esta reforma, la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, en su Artículo 5º, establece la función social de la propiedad y le otorga al poder municipal la competencia para definir el uso y la ocupación de la tierra urbana. Tiene la facultad de ejecutar la política de desarrollo urbano. Para ello, establece la creación de Planes Directores Municipales, como instrumentos básicos de la política de desarrollo y expansión urbana. Posteriormente, se sancionó en 2000 la Ley Federal N° 10.257, conocida como el "Estatuto de la Ciudades", que reglamenta los artículos 182 y 183 de dicha Constitución y genera una serie de instrumentos a los fines de concretar la función social de la propiedad (Santos Carvalho y Rossbach, 2010). Entre sus artículos incorpora el Impuesto a la Propiedad Territorial Urbana, previsto, entre otras situaciones, para gravar inmuebles que se encuentren ociosos. También prevé la progresividad de las alícuotas a ser aplicadas a medida que transcurre el tiempo, como una forma de generar incentivos al propietario para que cese en su práctica, y la aplicación final del mecanismo de expropiación sanción, a través de títulos públicos, como una forma de incorporar suelo para las políticas urbanas y penalizar la especulación.

El Estatuto de la Ciudad contempla la edificación o parcelación obligatoria para evitar la retención especulativa de tierras, en aras de cumplir con la función social de la propiedad. Para ello, se establece después de determinado tiempo un impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana progresivo en el tiempo, transcurrido el cual se puede optar por la expropiación mediante títulos públicos, como forma de sanción y con la finalidad de reforma urbana, considerada de utilidad pública. El monto de indemnización se fija según el valor real que corresponde a la base del cálculo de dicho impuesto, descontando el monto de las inversiones públicas en el área del inmueble. En este valor no se pueden computar las expectativas de beneficios, los lucros cesantes y los intereses compensatorios.



Este mecanismo se puede aplicar a los inmuebles no edificados, no utilizados y subutilizados. Estas definiciones son establecidas por cada Municipio en el Plan Director o Plan de Ordenamiento Territorial, según los parámetros urbanísticos que se adecúen a su realidad. En caso de venta o transferencia, las obligaciones pasan al nuevo poseedor del inmueble. Una vez identificado un inmueble en estas condiciones, se notifica al propietario y se establece un plazo para que cumpla con la obligación. Prohíbe expresamente conceder exenciones o amnistías relativas a la tributación progresiva a la que alude este impuesto.

En caso de no poder cumplir por sí mismo con la obligación de parcelación o edificación, el propietario puede asociarse con otros privados a través de figuras como los consorcios urbanísticos, atendiendo al principio de justa distribución de cargas y beneficios. Incluso se prevé la asociación público-privada en estas operatorias, donde el propietario del inmueble cede el mismo, a cambio de algún producto de la operación urbanística (e.g. viviendas, suelo urbanizado, derechos de construcción).

La implementación de estas normativas encontró muchos escollos y oposición, tanto política como jurídica. Por ello, en 2003, el gobierno brasileño tomó la definición política de impulsar la misma con la creación del Ministerio de las Ciudades en 2003, y de unirse a la Alianza de las Ciudades, una iniciativa de la Organización de Naciones Unidas "creada en 1999 para apoyar a los gobiernos nacionales y subnacionales en la formulación de programas masivos de mejoramiento de barrios informales y marginados, así como la formulación de estrategias de desarrollo de la ciudad por medio de amplias consultas entre todos los actores urbanos, especialmente el sector privado y las comunidades pobres" (www.onuhabitat.org). Fue el primer país en vías de desarrollo en tomar esta decisión. Como parte del mismo proceso, en 2004, se creó el Consejo Nacional de las Ciudades como órgano consultivo del Ministerio de las Ciudades.

Asimismo, pueden destacarse algunas experiencias de sistemas de gestión local de suelo en municipios de Argentina, que han ido avanzando en términos de la intervención del Estado en el mercado de suelo, como pueden ser los casos de Tandil, Moreno o Trenque Lauquen en la Provincia de Buenos Aires.

Fundamentos económicos

Los principales argumentos económicos respecto de la necesidad de penalizar la retención de bienes urbanos ociosos se relacionan con la



apropiación privada de la renta del suelo, las finanzas públicas y la utilización de los inmuebles como activos financieros.

Apropiación privada de la renta

El mercado de suelo urbano es un mercado fuertemente localizado, en donde cada parcela de suelo es única e irreplicable en sus condiciones. A diferencia del resto de las mercancías, las características del suelo no son producto de la incorporación de valor mediante el trabajo humano, sino que son producto de un proceso colectivo: el proceso de urbanización. Esto implica que el suelo urbano es por definición un bien escaso y de oferta inelástica (Eckert, 1990).

La propiedad privada permite que el propietario se apropie y monopolice estas características únicas del suelo urbano, determinadas por sus atributos de localización fundamentalmente. Como analizan algunos economistas (e.g. Morales Schechinger, 2005), la renta del suelo urbano es una parte del valor generado en el proceso de acumulación que es sustraída por el propietario a cambio del uso del espacio urbano. En consecuencia, el propietario se apropia de una parte de la valorización generada en el proceso de urbanización, sin realizar ningún esfuerzo y sin asumir riesgos, en detrimento del capitalista y del consumidor final que ve incorporado dicho valor al costo de la mercancía final. En la literatura, se llama externalidad a este fallo de mercado, en el que un agente privado se apropia de la valorización del suelo generada como resultado de un esfuerzo colectivo. La existencia de fallos de mercado es una de las razones que justifica la intervención del Estado. Esta intervención pública juega un rol fundamental e irremplazable en el proceso de urbanización al garantizar la realización de las infraestructuras y el equipamiento necesario para la generación de espacio urbano en las cantidades óptimas.

En el caso de los inmuebles urbanos ociosos, el suelo urbano, dotado de todo lo necesario para servir de soporte para actividades productivas y reproductivas, no cumple con su función económica por una decisión individual del propietario. Esta decisión malogra un esfuerzo colectivo y resta eficacia a la función pública del ordenamiento territorial y urbanístico. Asimismo, la existencia de bienes urbanos ociosos genera una menor densidad demográfica, lo que termina perjudicando al conjunto de la comunidad, en especial, de la zona afectada, ya que es necesario distribuir una misma carga de servicios – esencialmente de los que implican una distribución en red -, entre una menor cantidad de habitantes. Así, la subutilización le imprime



un costo económico a la comunidad, que se ve impedida de aprovechar plenamente las ventajas de aglomeración y de red.

Adicionalmente, la retención de suelo urbano genera un efecto de escasez en la oferta que agrava su inelasticidad "natural" (Eckert, 1990). Es por esto que es necesario generar mecanismos que promuevan la movilización del suelo urbano ocioso para aumentar la oferta y permitir de esta manera regular el funcionamiento del mercado de suelo. Como analizan Borrero Ochoa y Morales Schechinger (2008) para el caso de Bogotá, esta regulación puede limitar los procesos de valorización inmobiliaria excesivos o injustificados y morigerar así los aumentos de los precios de los inmuebles, permitiendo aumentar la demanda solvente.

En este caso, el impuesto propuesto no gravaría la propiedad inmobiliaria, sino la especulación y desnaturalización de la propiedad inmueble que está implicada en la persistencia de inmuebles ociosos dentro del ejido urbano.

Argumentos desde las finanzas públicas

El impuesto a la renta extraordinaria del suelo es un tema clásico tratado por uno de los padres fundadores de la ciencia económica, David Ricardo. Existe así, una preferencia teórica de los sistemas impositivos por gravar la renta diferencial cuando ésta se genera sin esfuerzo y le imprime costos a la sociedad, ya que el impuesto resultante no es distorsivo, no penaliza el esfuerzo y mejora la distribución del ingreso. Ricardo (1817) proponía un impuesto a la tierra como base de un sistema impositivo destinado a promover el crecimiento y la eficiencia.

Dado que la curva de oferta del suelo es vertical, el impuesto será absorbido por el mismo propietario, quien no puede trasladarlo al inquilino, que ya está pagando de hecho lo máximo posible (el excedente del consumidor se agotó). No generaría pérdida de eficiencia, ya que el propietario seguiría teniendo incentivo para mejorar su propiedad y alquilarla para el mejor uso posible para lograr el mayor beneficio posible.

En palabras de Musgrave, el gran compilador de la teoría de las finanzas públicas modernas: *"un impuesto sobre la renta de la tierra es de particular interés en este contexto porque la tierra como factor de la producción es inelástica en su oferta, de manera que la imposición sobre la tierra no implica un exceso de carga. Esta es una de las razones por las cuales los economistas han considerado desde mucho tiempo atrás a la renta de la tierra como una de sus favoritas bases de imposición"* (Musgrave y Musgrave, 1984: 295).



El grueso del análisis sobre el impuesto a la tierra en el marco de la teoría de las finanzas públicas, siguiendo la tradición ricardiana, se ha concentrado en la propiedad agrícola libre de mejoras. La analogía entre este impuesto y el impuesto a las propiedades urbanas ociosas es directa. En ambos casos se trata de un recurso escaso, el suelo, que tiene un fin productivo y una utilidad social.

En Argentina la recaudación por el impuesto inmobiliario es de entre 3% y 4% de la recaudación total, una cifra muy baja y contrastante con el peso significativo de este impuesto en otros países. En EEUU la recaudación por este concepto alcanza el 10% (que representa entre el 70% y 80% de las fuentes de ingresos municipales), en Japón y Australia un 9%, en Inglaterra 12%.

Sobre los efectos de la utilización de los inmuebles como activos financieros

En la actualidad, un propietario tiene la potestad legal de utilizar su inmueble como una alternativa de inversión financiera, porque la especulación en tierras es un derecho legítimo. Apoyada en este derecho, en nuestro país ha florecido una cultura financiera que estimula la inversión en inmuebles y suelo como reserva de valor. Una cultura que podríamos calificar de rentista, en el sentido de que gran parte de la riqueza de nuestras élites, y por efecto demostración, también de nuestras clases ascendentes, tiene su origen en la valorización del suelo. En este marco, los ahorristas argentinos prefieren en gran medida depositar sus excedentes en inversiones sencillas y confiables que demandan pocos conocimientos financieros, como son los inmuebles y las divisas. Lamentablemente este tipo de inversiones es como mínimo, menos rentable para el conjunto social, y como máximo notoriamente perjudicial para el colectivo por todos los motivos señalados a lo largo de este trabajo.

En efecto, gran parte de los ahorros quedan fuera del sistema financiero, canalizándose a la tenencia de suelo e inmuebles y, por lo tanto, este ahorro no puede aglomerarse, ganar en escala y financiar grandes inversiones. Al no introducirse en el mercado de crédito, contribuye a reducir su tamaño y a elevar el costo del crédito para actividades más rentables en términos sociales. Así, estos ahorros no se destinan a los usos más productivos sino a los usos más seguros para el escaso nivel de cultura financiera local. En este sentido, los instrumentos habituales que gravan la propiedad, como el impuesto predial o a la plusvalía urbana, no son idóneos para minimizar estos costos. Una herramienta tributaria complementaria, que le imponga un costo adicional a quien esté utilizando los inmuebles ociosamente, podría reducir el problema



de eficiencia. El efecto del impuesto a los bienes urbanos ociosos sería el de disminuir la expectativa de beneficio del propietario por retener el suelo, volviendo menos atractiva la especulación (Smolka y Morales Schechinger, 2005). De este modo, al reducirse la especulación y la retención inmobiliaria, podrán bajar los precios del suelo. Adicionalmente, el tributo permitiría que las autoridades de planeamiento acumulen crédito fiscal que permita expropiar el inmueble para darle un uso más acorde con el plan.

Conclusión

En este artículo se analizaron los fundamentos que dan sustento a la implementación de un impuesto que grave la tenencia de inmuebles urbanos ociosos. El objetivo central de este impuesto no es recaudar, sino convertirse en un instrumento al servicio de la planificación urbana con capacidad de incidir en el mercado de suelo urbano. Básicamente, se apunta a que el impuesto induzca un cambio en las conductas y la movilización de la oferta de suelo urbano, combatiendo la especulación y la retención inmobiliaria. El impuesto no sería distorsivo y sería absorbido por el propietario.

Planteamos que el Estado tiene la potestad para limitar los alcances del derecho de propiedad privada, reconociendo que existen restricciones derivadas del interés general de la comunidad que están por encima del interés particular.

Un bien urbano que se mantiene ocioso por decisión arbitraria del propietario está incumpliendo la función social y económica que le es inherente: dotar de espacio urbano para las actividades productivas y reproductivas, sirviendo como activo para el desarrollo. La función social de la propiedad inmueble implica que además de derechos, los propietarios tienen obligaciones, y una de estas debería ser desarrollar el espacio cuando el plan de ordenamiento territorial lo sugiera.

De la misma manera, la ociosidad de los inmuebles atenta contra la garantía de cumplimiento del derecho a la vivienda, un derecho humano básico, protegido constitucionalmente y por tratados internacionales. Esto es así porque la retención de bienes urbanos ociosos genera un efecto de escasez en la oferta que agrava su inelasticidad "natural", limitando el acceso al suelo urbano para la población, especialmente para aquellos sectores de menores ingresos. Adicionalmente, la retención inmobiliaria (como reserva de valor o por especulación) genera un enriquecimiento para el propietario que puede ser claramente caracterizado como sin causa, ya que se apropia de una parte



de la valorización generada en el proceso de urbanización, sin realizar ningún esfuerzo adicional y sin asumir riesgos.

Por lo tanto, la existencia de bienes urbanos ociosos atenta contra un adecuado desarrollo de los procesos de urbanización, al generar un crecimiento en extensión desmedido y obstaculizar la consolidación y la densificación de la trama urbana por la presencia de vacíos y terrenos baldíos. Esta situación trae aparejado el encarecimiento de la infraestructura de servicios, transporte y equipamiento, y afecta la sustentabilidad ambiental del espacio urbano al promover un abuso del suelo en tanto recurso natural. El encarecimiento de la ciudad y del suelo urbano promueve la informalidad de los asentamientos urbanos, lo que a su vez puede terminar generando un círculo vicioso entre la extensión y la informalidad urbanas. Asimismo, genera problemas de financiamiento para los gobiernos locales, porque aumenta la demanda de servicios pero no siempre aumenta la base fiscal en la misma proporción. Adicionalmente, la retención de bienes inmuebles como reserva de valor quita ahorros que no son volcados al mercado para financiar inversiones, ni al crédito, generando racionamiento y encarecimiento del crédito.

Todos estos fundamentos justifican la intervención del Estado, regulando el funcionamiento del mercado inmobiliario para garantizar el ejercicio del derecho al suelo, tanto por argumentos de eficiencia como de equidad. El impuesto a los bienes urbanos ociosos protegería los derechos de la comunidad a un desarrollo adecuado y sustentable y evitaría socializar costos de decisiones privadas. Al no poder ser trasladado por el propietario, no generaría distorsiones en el resto de la economía. El efecto del impuesto sería el de ampliar la oferta de suelo, promoviendo tendencialmente bajas en su precio e impactando tanto en el acceso al suelo por parte de las familias como en la estructura de costos de todas las actividades productivas. Esto mejoraría la competitividad local y la calidad de vida de la población, logrando mejoras en el bienestar social.

Bibliografía

- BORRERO OCHOA, Oscar y MORALES SCHECHINGER (2008). "Impactos de las regulaciones en los precios del suelo no urbanizado: caso de estudio de Bogotá". *Revista Arquitectura, Ciudad y Entorno*, Año II, No. 7, junio. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.
- ECKERT, Joseph (1990). *Tasación de la propiedad y administración de la evaluación*. Asociación Internacional de Oficiales de evaluación.