Autor: Carlos J. Carrión Acevedo

Bachillerato en Sociología UPR Río Piedras

Máster en Ordenación Territorial Sostenible de la Universidad Carlos III de Madrid

Candidato a Juris Doctor UPR Derecho 2016

Resumen, Análisis, Comentarios y Sugerencias sobre el Borrador del Plan de Usos de Terrenos de la Junta de Planificación de Puerto Rico:

RECIBIDO
RADICACIONES
JUNTA DE PLANIFICACION
2015 FEB 23 PM 4:04

Clínica de Derecho Ambiental

Facultad de Derecho UPR

Profesor Pedro Saadé Llorens

Introducción: ¿Qué dice ser el PUT?

En este escrito exploraremos los principios que inspiran el nuevo modelo de Ordenación Territorial en Puerto Rico bajo el Plan de Uso de Terrenos. Esto nos llevará inicialmente a enfocarnos en las tendencias históricas de la política pública del gobierno en cuanto al desarrollo, el medio ambiente, la vivienda y, a otra escala, el Territorio. Posterior a ello, tomaremos en consideración las proyecciones futuras de continuar las mismas tendencias. Y, finalmente, repasaremos los objetivos que el Plan identifica como necesarios para alcanzar una solución a los problemas que el Desparramamiento Urbano ha generado sobre la calidad de vida de los ciudadanos puertorriqueños y los recursos del suelo.

A conveniencia del lector, proveeré las referencias bibliográficas utilizadas para sostener lo que comenté en aquellas instancias en las que intervenga, bien sea para fundamentar el apoyo al Plan, o para añadir, contrastar y puntualizar sobre algún tema en particular. Por ejemplo, algo importante que asume este Plan es que deja de concebir el suelo como un recurso infinito, acepta y encara que no es renovable, contrario a las tendencias del pasado.

Este cambio supone que la nueva política pública de la regulación, transformación, ordenación y uso del suelo se traza la meta de implementar el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. En virtud de este principio se busca propiciar el uso inteligente y racional de los recursos naturales. Esto requiere que se establezca un balance entre los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la protección del medio ambiente. También implica que la consideración del suelo no se limitara a un mero recurso económico, y específicamente, como bien patrimonial.

Y es que, como veremos a lo largo de este escrito, amparándonos en los datos estadísticos provistos por los distintos estudios sectoriales que se prepararon para el Borrador, la consecuencia de haber reducido el suelo como un recurso a explotar económicamente, sin una gestión de suelo efectivamente regulada, ha causado un daño territorial, ecológico, paisajístico, y hasta, irónicamente, económico.

La reformulación de este escenario histórico viene de la mano de un nuevo equilibrio entre el sector económico, el social y ambiental en la consideración del interés general a la que debe sujetarse la manera en la que utilizamos el suelo. Sin duda alguna, esto supone un gran adelanto en la Historia del Urbanismo Puertorriqueño. Para ello, se establecen unas guías de Ordenación del Territorio como base de referencia. Pero, ¿Cuáles son los criterios? Parece ser que el Plan identifica una serie de problemas principales en las malas prácticas urbanísticas que se han venido permitiendo en las siete décadas. De ahí que se hable de criterios como; 1) La Integración, y 2) La Interconexión, luego veremos lo que esto significa.

Antes de continuar, hay que hacerse una serie de preguntas que nos lleven a mirar el Plan desde afuera, ¿Para qué dice el documento que es el PUT? El documento explica que es para establecer guías y principios de planificación. Específicamente, se propone identificar el valor de los terrenos de acuerdo a aquello que lo distinga; si tiene valor patrimonial (Histórico), ecológico, agrícola, paisajístico; si es rural o si es urbano. El propósito de establecer estas clasificaciones, algunas ya existentes, otras no, es estimular el desarrollo económico y la revitalización en los municipios en suelo urbano, urbanizable y aquel suelo rural que cuente con la infra-estructura adecuada. Es decir, el plan delimita usos a base de criterios diferenciados de valor del suelo, según las características particulares de cada tipo.

Uno de los puntos más importantes del Plan es que enfrenta el problema que tenemos en cuanto a la soberanía alimentaria y la aparente vorágine sub-urbanista que ha ido consumiendo y urbanizando nuestro suelo con alto potencial agrícola. Como consecuencia de esta tendencia, se busca conservar y promover al menos 600, 000 cuerdas con alto valor agrícola. Además, se busca proveer alternativas para acoger la necesidad de vivienda, sin comprometer el suelo agrícola, las cuencas hidrográficas, el patrimonio, el paisaje, los acuíferos y demás sistemas naturales.

Recordemos que en el Derecho Civil por Responsabilidad Extra-Contractual, se han visto casos como el de Rivera v. Caribbean Homes, en el que la Junta de Planificación le había aprobado a un promotor de viviendas el permiso para construir residencias de tipología uni-familiar en un área con una alta precipitación de lluvias, receptora de escorrentías que nutren nuestro ríos y cuencas hidrográficas. La demanda fue una por daños y perjuicios puesto que, al remover terreno empinado para aplanar y poder construir, se crearon las condiciones idóneas para que proliferaran inundaciones.

Lógicamente, los propietarios afectados buscaron algún remedio. El contratista se amparó en la doctrina de forza maggiore y sobre el hecho de que había cumplido con todos los permisos de la Junta de Planificación para intentar de eximirse de responsabilidad. El Tribunal Supremo dijo que era responsabilidad de la constructora ir más allá de los requisitos mínimos con los cuales había cumplido pues era previsible que, en un lugar donde suele llover tanto, se tuvieran que tomar medidas adicionales.

Aunque este caso demuestra que nuestro más alto foro está dispuesto a conceder un remedio patrimonial a propietarios de vivienda (y suelo) que han sido víctimas de prácticas de desarrollo negligentes, tanto por contratistas, como por las pasadas decisiones de la propia Junta de Planificación, también demuestra lo desvinculado que ha estado nuestra ordenación territorial en cuanto a la adecuación del desarrollo urbano a principios, metas y objetivos que eviten en primera lugar que casos como éste ocurran. Mucho pudo haber dicho el Tribunal, así fuese impertinente para la concesión de un remedio a los demandantes, sobre el hecho de que en casos como estos la Junta de Planificación tiene tanto o más responsabilidad, pues es quien debe tener el mejor peritaje para regular dónde, cómo, cuándo y por qué se edifica.

De ahí que el PUT se ponga como meta que la ciudadanía habite áreas seguras y que la infra-estructura primaria esté fuera de riesgos como el anteriormente relatado. No solo es así que toma un nuevo giro en virtud de procura la seguridad de los ciudadanos, sino que también es pro-activo en tomar medidas que se adapten y mitiguen los efectos del cambio climático. Una meta tan loable como esta nunca antes se había visto en nuestro país, y, como veremos a lo largo de este escrito, en gran medida los principios rectores y los objetivos del Plan se inspiran en las directrices de la Agenda 21 y la Carta Global para Ciudades Sostenibles de las Naciones Unidas.

I. Objetivos del Plan: ¿Para qué es el PUT?

Como si previera las preocupaciones y las ansiedades de todo aquel potencial opositor, el Borrador del PUT dedica dos secciones enteras para definir todo aquello para lo cual es el Plan y es así que, a modo inverso, le deja saber al ciudadano todo aquellos para lo cual NO es el Plan. Resumimos:

El PUT NO es para:

- Sustituir los Planes de Ordenación Territorial Municipales.
- Congelar el desarrollo
- Quitar derechos a la ciudadanía
- Anular consultas de ubicación vigentes

- Alterar Calificaciones

En cuanto al primer punto, hay que decir que es políticamente costo efectivo no pretender imponerse sobre planes de ordenación territorial que llevan años preparándose y/o ejecutándose. No obstante, es necesario intervenir sobre este particular ya que la gran mayoría de los planes de Ordenación Territorial de los Municipios Autónomos de Puerto Rico no cumplen con los estándares y los principios que guían el desarrollo sostenible. Peor aún, si se mira de cerca los planes de los municipios, abunda la muletilla eufemística en la que, lamentablemente, se ha convertido la etiqueta de sostenibilidad, sin que sus principios se vean materializados sobre el territorio.

Así es el caso de municipios que clasificaron suelo urbanizable en áreas con alto potencial agrícola o que tenían el efecto de extender demasiada infra-estructura lineal, lo cual como veremos luego, el propio Plan reconoce que tiene efectos adversos sobre la situación fiscal del país y los recursos naturales. El hecho de que no se pretenda alterar las calificaciones de los POT municipales actuales podría dificultar los propios principios del Plan, sobre ello comentamos más adelante.

Sobre el asunto de que el Plan NO es para congelar el desarrollo; esta viñeta va dirigida a todo aquel propietario que pensaba capitalizar sobre su derecho de desarrollo. Uno de los instrumentos claves que pretende usar este Plan para no quitarle derechos a los propietarios de suelo que tenían expectativas de desarrollarlos para usos turísticos o residenciales, es la técnica de gestión de suelo llamada Transferencias de Derechos de Desarrollo[1].

Esta técnica sirve para evitar que se consuma suelo con alto potencial agrícola, ecológico, paisajístico o cultural y a la vez adelantar algunos objetivos del desarrollo territorial y urbano sostenible. Principalmente, el objetivo principal es crear ciudades densas, compactas, que consuman menos terrenos y cuya ordenación propende la eficiencia en la ocupación del suelo, **la cohesión social**, **la mezcla de usos y la mezcla social**, **la movilidad alterna**, la eficiencia energética, la prevención de la erosión y la contaminación de los suelo, e incluso, la garantía del suministro de agua.

---

[1] ¿Qué son las Transferencias de Derecho de desarrollo? "es un mecanismo por el cual el potencial de desarrollo de un sitio es separado de su título y puesto a disposición para transferencia a otra localidad. El propietario de un sitio dentro de un área de transferencia retiene la propiedad, pero no la aprobación de desarrollarlo. El dueño de un sitio dentro de un área receptora, puede comprar derechos de desarrollo transferibles, permitiendo que el sitio receptor sea desarrollado a mayor densidad." (Estado de California, Oficina de Planificación y Densidad, Directrices del Plan General, 1987)

Recientemente, se ha suscitado un debate en la academia, liderado principalmente por la profesora Erika Fontanez Torres[2], en torno al modelo de sub-urbanización de las *Gated Communities* que tanto han proliferado en Puerto Rico por las pasadas dos décadas. Cuando se menciona la cohesión social en el párrafo anterior, se hace en el contexto de lo que implican los efectos de esta modalidad del desparrame urbano en el ámbito social y político.

El Plan es bastante tímido en cuanto a este asunto y, aunque podemos interpretar que la implementación de los principios generales y los objetivos específicos del mismo tendrían el efecto de reducir los efectos sociales nocivos que este tipo de modelo ha provocado en Puerto Rico, convendría incorporar una postura que defienda el derecho humano al medio ambiente, no solo la reservación del medio ambiente en tanto la protección de los recursos naturales. Este precepto busca garantizar el derecho a acceder en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a los recursos naturales, pero también a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos. Con respecto a ello, otras jurisdicciones, como España, ya se han expresado concretamente en cuanto al fenómeno. Lamentablemente, en Puerto Rico prolifera la permisibilidad de este tipo de desarrollos de corte anti-ciudad.

El artículo 4 de la Ley de Suelo Española surge en respuesta a las llamadas *gated communities*, es decir, la tendencia a la privatización o restricción del **disfrute de las dotaciones públicas, actuales y potenciales**, y de los recursos naturales. Por ejemplo, en Gurabo, específicamente en el Barrio de Navarro, las urbanizaciones cerradas como Praderas, Veredas y Sabanera del Rio, impiden el uso y disfrute del Rio Grande de Loiza para todo aquel que no tiene acceso a esas zonas por donde discurre. Encima, las dotaciones públicas que se pudieron haber establecido, como paseos ciclistas y peatonales, que le añaden valor al territorio y le proveen la oportunidad al ciudadano de esparcimiento, se anularon por completo.

En respuesta a ello, el Plan pretende utilizar ciertas competencias de ordenación territorial derivadas de la Ley de Municipios Autónomos que, en su artículo 13.021 provee seis herramientas que asistirían en la gestión urbanística. Las competencias son:

---

[2] Erika Fontánez Torres, ***¿Discriminación vestida de legalidad?*** :
" [...] hoy día las formas de discriminación son menos directas y hay otros grupos discriminados. Ejemplos abundan. Y es que el Derecho de Propiedad, la zonificación y los modelos de urbanismo como el cierre de calles y el desarrollo de urbanizaciones privadas, se han utilizado y han tenido el resultado de fragmentar cada vez más los grupos y clases sociales en el país."

a) Dedicación de terrenos para usos dotacionales
b) Exacción por impacto
c) Transferencia de derechos de desarrollo
d) Eslabonamientos
e) Requerimiento de instalaciones dotacionales
f) Reparcelación

Se dice en el Borrador que "estas competencias se crean para propiciar la eficaz y efectiva implantación de los Planes de Ordenación o los Planes", más adelante comentaremos con mayor profundidad en cuanto a cada una de esas herramientas y su utilidad, dando ejemplos concretos. Pero, ¿Y a qué viene todo esto?

Es de meridiana importancia recordar que si el Plan menciona que NO es para quitarle derechos a los ciudadanos es porque ya ha habido expresiones adversas a que el Plan establezca la modalidad según la cual se van a desarrollar los terrenos, cuando dicha modalidad, manifestada a través de la clasificación, es contraria a la voluntad del propietario y a la empresa económica que éste tenía prevista. De ahí que tengamos que remitirnos al próximo tema, ¿Para qué es el PUT? ¿Cuál es la fuente de Derecho que legitima el PUT?

II. Otros objetivos del Plan y Fuentes de Derecho: Novedades

El plan introduce la particularidad de que pretende no estar sujeto a manipulaciones por parte de los Municipios. Esta postura centralista, necesaria para un asunto de gran impacto social, económico y ambiental, encuentra su autoridad legal en la Ley núm. 550 de 2004, la cual a su vez se nutre de la sección 19 del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico[3]. Esta ley se redactó para delegarle a la Junta de Planificación el deber de planificar basándose en el Desarrollo Sostenible, es decir, en el aprovechamiento óptimo de los terrenos.

Pero, ¿Cuáles son los principios del desarrollo sostenible según la ley de referencia? ¿Qué busca?

- Mejorar y Consolidar las Ciudades
- Asegurar que el desarrollo sea ambiental, social y fiscalmente responsable.

[3] "Será política pública del Estado Libre Asociado **la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad**; la conservación y mantenimiento de los edificios y lugares que sean declarados de valor histórico o artísticos por la Asamblea Legislativa..."

- Busca re desarrollar terrenos sub-utilizados y Densificar el suelo urbano y el urbanizable.
- Bajo el artículo 13 de la ley núm. 550 de 2004, se compromete a no cambiar los Planes de Ordenación Territorial Municipales, aunque si los convoca a que adecuen los mismos a los principios y objetivos del PUT.

Una crítica constructiva que se le puede hacer al Plan y a su Ley habilitadora, es que no contemplan que la calificación, al ser un instrumento que determina uso e intensidades, es igual de importante que la clasificación a la hora de determinar el aprovechamiento de los recursos desde el punto de vista de la gestión de suelo sostenible. Otro asunto que se podría criticar del Plan es que tampoco parece proponer concretamente cómo es que se va a llevar a cabo el re-desarrollo en terrenos sub-utilizados, o más importante aún, cómo es que se pretende densificar el suelo urbano y si estos objetivos contemplan la reparación del tejido sub-urbano para asistir el proceso de la conversión de los mismos para que ostenten las características de comunidades completas en suelo urbano.

En cuanto a este aspecto en particular, la clínica de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, recomienda las técnicas probadas de reparación de desparrame urbano ideadas en jurisdicciones Estadounidenses que están trabajando con el mismo fenómeno que se observa en Puerto Rico. Urbanistas del corte de Andres Duany, y más específicamente, Galina Tachieva[4], han escrito extensísimamente sobre cómo se puede reparar el desparrame urbano.

Empero, el Plan sí se conduce por un buen camino, pues el uso de las herramientas de ordenación previamente listadas, como la de Dedicación de Terrenos para Usos Dotacionales y la Re-Parcelación[5], pueden evitar que se

---

[4] Galina Tachieva, *Sprawl Repair Manual.* Island Press. 2010.

[5] **Ley Núm. 81 del 30 de Agosto de 1991, según enmendada (21 L.P.R.A. secs. 201 a 240) :**

Art. 13.027 Reparcelación. (21 L.P.R.A. sec. 4625)

El municipio y la Junta de Planificación podrán autorizar o requerir la reparcelación de fincas en un área dentro de su jurisdicción, a tenor con lo dispuesto en el reglamento que a estos efectos adopte la Junta de Planificación y sujeto a un Plan de Ordenación o un Plan de Usos del Terreno. La Administración de Terrenos será la agencia pública que coopere con la Junta de Planificación, hasta donde sus recursos se lo permitan, en la fase operacional de implantación de las reparcelaciones que requiera dicha Junta.

La reparcelación es el procedimiento por el cual más de una finca se agrupa con el fin ulterior de modificar sus colindancias o cabidas, para crear nuevas fincas a ser segregadas de acuerdo con un proyecto de reparcelación aprobado por la entidad competente.

(a) Factores a considerarse en la reparcelación. -

contrarreste la implementación de los principios de sostenibilidad. Si atendemos nuevamente el ejemplo de la accesibilidad a los ríos, tomemos el ejemplo del Rio Cañabon en Caguas, éste se está preparando para que tenga Usos dotacionales, lo cual sin duda, tendrá un efecto positivo en el que el valor de uso de la ribera del rio potenciará el valor de cambio del suelo a sus alrededores.

Más allá de ello, podemos decir con claridad que la re-parcelación es muy útil para cuando se necesite aplicar las técnicas de reparación de desparrame urbano pues posibilita que, por mencionar un ejemplo, una calle sin salida, típica de las urbanizaciones con cul de sacs, se abra y reconfigure para dar pie a que tome una forma urbana tradicional y coherente como la cuadricula. Figura de gran estirpe en el derecho urbanístico de países civilistas, la re-parcelación facilitan las estrategias que se tienen que adoptar para encontrar soluciones al Desparramamiento Urbano de manera que se reconfigure dicho tipo de desarrollo en uno más compacto, completo e interconectado.

Finalmente, esta figura también propicia la densificación pues es así que se ha compensado a propietarios de suelo sujetos a un plan de ensanche. No tendría por qué ser diferente a través de una gestión de suelo reparadora de desparrame pues el fin es el mismo, lo que cambiaría serían las condiciones iniciales, en un caso solo habría suelo, en el otro habrían casas bajas de tipología uni-familiar que se tendrían que demoler para dar paso a edificaciones de tipología multi-familiar con usos mixtos (bajos comerciales, entre otros).

¿Qué otros elementos del plan son, además de novedoso, de gran altura técnica, académica y de consciencia social y ambiental?

El plan se sujeta al paradigma del desarrollo territorial sostenible en su carácter social al tomar en consideración el costo colectivo del desarrollo en suelo rustico. Esto lo hace ante la realidad de que el argumento central en contra del desarrollo inteligente (o Smart Growth; etiqueta para Desarrollo Sostenible en el mundo del Urbanismo Anglo Norte Americano) es que es más barato construir en suelo rustico ya que 'se puede hacer más con menos'.

Como muy bien contesta el Plan, ese argumento no puede progresar toda vez que bajo el modelo del 'Smart Growth' se toma en cuenta el costo de la infra-estructura, los servicios, el transporte y el medio ambiente, no solo el interés

---

(1) El derecho de los propietarios tendrá una relación con las características originales de la propiedad, incluyendo su utilidad, superficie, accesibilidad, calidad y capacidad del suelo, entre otros.

económico del desarrollador y el propietario. Como consecuencia de ello, este modelo busca consolidar el suelo urbano y desmitificar, por no decir desmentir, el argumento de que el suelo urbano no cuenta con la infra-estructura adecuada para atender las demandas actuales.

Este mito parte de un punto de vista que es el resultado del apoyo, a ciegas, del sub-urbanismo. Para cimentar la autoridad legal que tiene la Junta de Planificación para aprobar un Plan que revierta las tendencias del desarrollo territorial Puertorriqueño, se cita en el documento una jurisprudencia que sirve de base para refutar los argumentos absolutistas, que surgen a partir de una noción, abandonada hace mucho tiempo en las sociedades civilizadas, del derecho de propiedad, y que levantan típicamente los propietarios que se aferran o especulan con sus terrenos. [6]

Como bien recoge el Plan en sus principios, a cuenta de este tipo de concepciones equivocas del derecho de la propiedad, y también de la permisividad de malas prácticas urbanísticas por parte de las autoridades, se propició un modelo cuyos usos del suelo ha sido disfuncionales, han causado estragos en nuestro paisaje, tanto rural como urbano, en nuestras 'fuentes fluviales', y hasta atravesado el dominio de la psiquis humana a tal punto que ha pervertido nuestra calidad de vida[7].

---

[6] "La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconoce el derecho al uso y disfrute de la propiedad (Artículo II, Sección 9). No obstante, **el derecho de propiedad no es absoluto y puede limitarse en beneficio del interés general (interés público), al amparo del poder de razón del Estado. Así lo reconoce nuestro Tribunal Supremo**, entre otros, en los casos **Velázquez v. ELA**, 135 DPR 84, 88 (1991), **Culebra *Enterprises Corp.* et al v. ELA**, 127 DPR 943, 952 (1991) y **Vélez v. Secretario de Justicia**, 115 DPR 533 (1984).

Por otro lado, en el caso, ELA v. Márquez 99 DPR 393, 401 (1966), nuestro Tribunal Supremo señaló lo siguiente: "A estas alturas ya es bien conocido que la comunidad, a través de su Gobierno, puede establecer limitaciones al derecho de propiedad en beneficio del bienestar general".

Asimismo, en el caso de *Richards Group, Inc.* v. Junta de Planificación, 108 DPR 23, 35 (1978), se establece: "...que resulta claro en nuestra jurisdicción que el derecho de propiedad no abarca el derecho a urbanizar un predio sin autorización gubernamental el cual puede condicionarse".

Vemos, pues, que para el desarrollo y uso de terrenos se requiere autorización por el organismo gubernamental competente para que determine si se cumplen con los criterios establecidos para su desarrollo. Dichos criterios, se recogen en los instrumentos de planificación autorizados por ley, entre ellos, el Plan de Uso de Terrenos, el Reglamento Conjunto para Obras de Construcción y Uso de Terrenos, y los reglamentos que se han adoptado para establecer la política pública y los procedimientos a seguir para evaluar las propuestas de desarrollo y uso de terrenos."

[7] Michelle Garland and Christopher Bender, *How Bad Transportation Decisions Affect the Quality of People's lives*, "when people have to get behind the wheel to perform every small task in life, driving becomes just another chore to be finished as quickly as possible. It's really no surprise that in such an environment we see more people dying because of aggressive driving behavior. The Metropolitan area ranked sixth through tenth are Las Vegas, Dallas, Kansas City, and San Antonio, all predominately suburban.

IV. Facultad Legal para Planificar y Redactar el PUT:

El borrador hace referencia al marco legal que viabiliza que los objetivos y las metas del Plan se ejecuten sin que se violente el ordenamiento jurídico puertorriqueño estatal y municipal, especialmente con respecto a la delegación de poderes a los municipios autónomos. Para ello, nos lleva a través de un recorrido histórico en el que reseña la trayectoria de la Planificación en Puerto Rico. Comienza con la creación de la Junta de Obras Públicas de 1821, entidad gubernamental que ejecutaba las directrices de desarrollo bajo las Leyes de Indias. El modelo de ciudad que disponían dichas leyes estaba basado en el concepto clásico de una cuadricula urbana, es este el modelo que el Smart Growth pretende rescatar, aunque no se reduzca a ello.

Posteriormente, a 44 años de la invasión Estadounidense, se crea la Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación de 1942 durante la administración del gobernador Tugwell. Sería con la creación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y con la adopción de la Constitución del 1952 que se establece una política pública en cuanto a los usos del suelo, y en general, de todos los recursos naturales[8]. Sin embargo, no fue hasta el año 1975 que se materializó la re-estructuración de la Planificación en nuestro país al crearse la Junta de Planificación a través de la Ley núm. 75 de 24 de junio de 1975. El propósito de dicha ley era *"guiar el desarrollo integral de Puerto Rico de modo coordinado, adecuado, económico", entre otros".*

Evidentemente, La Junta de Planificación fracasó con su cometido pues no podríamos decir que ha cumplido en o*rdenar coherentemente el uso de las tierras, ni que ha fomentado la salud, la seguridad, el orden, la convivencia y la prosperidad del país*, tareas que le fueron delegadas por la Asamblea Legislativa dentro del marco legal que la propia ley que le dio vida a la Junta creó. Decir lo contrario sería arriesgar a contradecir la experiencia vivida.

Si bien la Junta no logro dichos propósitos, lo cierto es que en la consecución de esa gestión y administración ordenada, se le asignaron unas funciones y facultades especiales:

- La adopción del Plan de Desarrollo Integral de Puerto Rico
- Planes de Usos de Terrenos
- El Programa de Inversiones de Cuatro Años y reglamentos.

[8] Nota 3, supra.

Citando al artículo 14 de la Ley de la Junta el Borrador del PUT recoge cómo se define un Plan de Uso de Terrenos, y cito verbatim:

"[se designa] la distribución, localización, **extensión e intensidad de los usos de los terrenos para propósitos urbanos, rurales, agrícolas, de explotación minera**, bosques, conservación y protección de los recursos naturales, recreación, transportación y comunicaciones, generación de energía, y para actividades residenciales, comerciales, industriales, educativas, públicas e institucionales."

Nuevamente, merece la pena mencionar que con respecto a la calificación de suelo, herramienta que se ocupa de fijar usos específicos e intensidades, aplica la doctrina del campo ocupado puesto que de la referencia anteriormente citada se desprende claramente que es una facultad que la Asamblea legislativa le ha delegado a la Junta de Planificación. De ahí que el borrador del PUT no tenga por qué ser tímido y expresarse contrario a intervenir en las calificaciones municipales cuando, dependiendo del rigor y la honestidad intelectual de un plan de ordenación territorial municipal dado, muy bien se podrían burlar los principios del desarrollo sostenible.

Por otro lado, el borrador dedica la última porción de esta sección del marco legal de la Planificación en Puerto Rico para aclarar el estado de derecho en relación al derecho de propiedad. Conforme a ello, matiza que el derecho de propiedad no es absoluto y que dado que la práctica del urbanismo y de la ordenación territorial implican 'proyectar y regular el uso de terrenos', lo cual significa que en beneficio del interés público esto puede implicar restricciones al uso de la propiedad. Y cito:

"Se ha reconocido el derecho y la obligación del Estado, ante las necesidades públicas, de regular el uso de los terrenos. Esto es, el derecho de propiedad no es absoluto y puede condicionarse en beneficio de un legítimo interés público. La facultad de la Junta de Planificación de reglamentar el uso de los terrenos nace de la Ley Orgánica y así lo ha reconocido el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Este proceso tiene que responder a los criterios constitucionales y a la legislación aplicable[9]. Por lo tanto, en la preparación del Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico se satisfacen los criterios constitucionales y legales, en cuanto a la clasificación de los terrenos. Es decir, existe un vínculo racional entre la limitación impuesta y el fin público que se persigue"[10].

---

[9] Nota 3, id.

[10] Nota 6, supra.: Aunque a esta altura una podría pensar que lo discutido anteriormente fuese conocimiento común y corriente, la realidad es que el propietario de suelo puertorriqueño desconoce de su responsabilidad civil de cooperar con la consecución de las mejores formas de desarrollo y ordenación del territorio

El PUT enfrenta la realidad de que la ordenación territorial puertorriqueña fue transformada por la Ley núm. 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos, pues se con ella se le dio a los municipios la facultad de redactar sus propios planes de Ordenación Territorial. No obstante, y como muy bien dice el Plan, esa delegación de poderes está sujeta a ciertas condiciones; 1) La aprobación de la Junta de los Planes de Ordenación Territorial Municipales y, 2) Que dichos planes sean compatibles con la Política Publica de la Junta de Planificación. Es decir, es una delegación de poderes condicionada y limitada según la cual La Junta continúa ocupando el campo.

V. Tendencias de Usos de Suelo en Puerto Rico, o por qué hace falta un Plan de Uso de Terrenos:

a. Tendencias del Territorio:

La historia del urbanismo puertorriqueño se ha distinguido por no contar con un reglamento de ordenación territorial que asuma que el suelo no es renovable. De hecho, la redacción de la reglamentación aún vigente, el Reglamento Conjunto, muestra cómo propicia el desparrame urbano y desincentiva el desarrollo compacto. Ello nos viene de la influencia anglo americana en nuestro urbanismo auto-céntrico. Un buen ejemplo seria el requisito mínimo para estacionamientos, el cual sirve para perpetuar dicho modelo.

Además, se ha distinguido por la permisividad de desarrollo en suelo con alto valor agrícola situado en los terrenos vacantes de la periferia de las ciudades y de municipios periféricos. En cuanto a la demanda de vivienda, se dice en el PUT que superó el crecimiento de la población, en realidad esto es un eufemismo, más bien no se reguló bien la demanda real de vivienda de manera que el territorio absorbiera la necesidad que había según el propio crecimiento poblacional. Para evitar futuros problemas similares a este, es necesario que se usen técnicas como el 'coeficiente de esponjamiento'[11].

Regresando a las tendencias del territorio, podemos aseverar con absoluta seguridad que el desarrollo se caracterizó por décadas de sub-urbanización, lo cual acarreó la perdida de la población en los centros tradicionales de las ciudades y pueblos, pero también su abandono. La siguiente serie de datos revelan la preocupante tendencia:

- Tomó casi 500 años para desarrollar 267, 258 cuerdas.

[11] El Índice de Esponjamiento toma en consideración el crecimiento proyectado y lo divide con el crecimiento natural, la cifra resultante se le llama 'coeficiente de esponjamiento' y es ésta cifra la que debe tomarse en consideración a la hora de dar permisos para la construcción de viviendas.

- Tomó veinte (20) años en desarrollarse 61, 158 cuerdas.

El asunto de la densidad edificatoria no parece ser bien atendido puesto que las estadísticas que se tienen no guardan relación con el reconocido problema de desparrame urbano, que es un fenómeno en el que la densidad se distingue por ser muy baja. Quizás, de ahí que el borrador del PUT reconozca que 17.5% del suelo en Puerto Rico no cuente con clasificación, calificación y que no corresponden estas estadísticas con las categorías y sub-categorías de clasificación.

Efectos futuros de continuar la tendencia:

- Se consumirán 1,483 cuerdas de suelo con alto potencial agrícola, 11,120 cuerdas de Bosque, 74 cuerdas de Humedales y 5,189 cuerdas de pastos.

¿Cuáles son los principios rectores del PUT en respuesta a esas tendencias?

- Conservación de Recursos Naturales y Agrícolas
- Establecer un balance entre desarrollo económico y una calidad de vida sostenible en nuestras vidas.

En esta medida el plan toma el camino de las buenas prácticas urbanísticas. No obstante, quizás hace falta alguna menciona concreta sobre la Justicia Social que se puede alcanzar mediante la aplicación de los principios de sostenibilidad y cómo se ajustan a la vindicación de los derechos de las poblaciones vulnerables y del derecho humano a un medio ambiente saludable[12].

b. Tendencias de la Movilidad

De los datos que provee el borrador se pone en completa evidencia el fracaso del modelo actual, veamos:

- 78% viaja a solas en su automóvil
- 4% camina
- 3% utiliza el transporte colectivo
- 2% Trabaja en su casa

El documento reproduce las estadísticas del censo de los Estados Unidos de América con respecto al tiempo promedio de ir al trabajo, el cual se registra en 28.7 minutos. La experiencia vivida en Puerto Rico dicta que el promedio de tiempo consumido para llegar al trabajo desde casa es mayor, para muchos que viven, según la terminología del propio plan, en polos complementarios. Estos

[12] Global Charter-Agenda for Human Rights in the City. XII: Right to Sustainable Urban Development

serían los municipios dormitorios de los centros funcionales en los que los baby boomers, como consumidores de bienes raíces sub-urbanas por excelencia, se asentaron.
La experiencia de éste servidor es que de Gurabo a San Juan se tarda uno más o menos hora y cuarto como resultado de la masiva congestión del tráfico vehicular de nuestras autopistas. El mapa que ilustra una comparativa entre jurisdicciones Estadounidenses revela que el problema es el propio paradigma del desarrollo que hemos importado de Estados Unidos pues, con excepción de Nueva York, casi todas las regiones muestran que domina el uso del automóvil privado como opción de movilidad hacia al trabajo y para todo otra necesidad humana.

Una tendencia de este modelo de movilidad es que encarece la vida pues implica gasto en combustible, pérdida de tiempo en la carretera sin poder realizar otra tarea y el mantenimiento de dichos vehículos. Este síntoma es inherente al sistema mismo del sub-urbanismo auto-céntrico.

Tendencias de continuar así: Si continuamos como seguimos el consumo de combustible aumentara en un 12% en proporción con el aumento de millas de viaje. Habrá un deterioro gradual del tráfico vehicular, más allá del que ya hay, lo cual aumentaría el tiempo de llegar al trabajo y el costo de vida.

¿Cuál es la Política Pública del plan para responder a este problema, que tiene incidencias económicas y ambientales preocupantes, para contrarrestar esta tendencia?

Cambiar el modelo de desarrollo transformara el modelo del sistema de transporte pues la relación entre dicho modelo y el sistema de transporte supone un alto costo a la movilidad y al servicio del transporte colectivo. Por ejemplo, algo que no menciona el Plan explícitamente, pero que reconoce implícitamente, es que el transporte colectivo no es costo efectivo en tejidos urbanos cuya densidad es baja como consecuencia de la proliferación de la tipología residencial uni-familiar, típica del sub-urbanismo. Es decir, para que el transporte colectivo sea funcional y relativamente rentable no es suficiente aplicar solamente una coordinación más eficiente del transporte colectivo, sino que el problema guarda una íntima relación con el tipo de vivienda que se construye sobre el territorio, y en consecuencia, con la densidad edificatoria[13].

El plan reconoce que es necesario fijar cambios en las estrategias de uso de suelo y movilidad para así favorecer el desarrollo compacto de manera tal que se pueda proveerle a la ciudadanía alternativas distintas de transporte. Pese a que el plan

[13] Robert Cervero and Erick Guevara, *Urban Densities and Transit: A multi-dimensional perspective.* University of Berkley Center for Future Transport.

contempla la importancia de los cambios modales de transporte, no parece haber una mención concreta de cuáles alternativas se prefiere fomentar, ni se menciona el regreso abrumador del uso de la bicicleta, incluso en zonas sub-urbanas de las áreas metropolitanas. Entiendo que con los principios del Plan se ha pensado en ello, pero conviene revisar este aspecto aportando datos sobre los beneficios del uso de la bicicleta en la ciudad y el impacto económico que los carriles bicis generan por donde discurren[14].

Un buen ejemplo de cómo y por qué las decisiones sobre los usos del suelo en los planes de ordenación y la política de vivienda, a nivel municipal y estatal, necesita tomar en consideración la capacidad de la infra-estructura y la demanda de vivienda lo podemos ver en el área de influencia de Caguas. En esta zona, si se observa el impacto que tienen las urbanizaciones cerradas en la periferia, como las del Barrio Navarro en Gurabo, sobre la actividad que se genera a nivel supra-municipal, se puede concluir que se caracteriza por una congestión comúnmente vista por las mañanas (a la hora de salir al trabajo y a llevar a los niños a la escuela) desde el barrio hacia Caguas, donde estudia la mayoría de jóvenes de dicho sector. El tráfico siempre está congestionado debido a que se construyeron muchas urbanizaciones a lo largo de un viario cuyas dimensiones no son suficientes para sostener la intensidad máxima de rodaje vehicular. Encima, y como si fuera poco, solamente se cuenta con dos salidas hacia afuera del barrio, la que se ubica en la autopista popularmente conocida como 'El Chayanne' y la que se conecta con la PR 189. La congestión es tal que a veces hay atasco desde las propias urbanizaciones. Este es un clásico ejemplo de formas de desarrollo insostenibles. De ahí que sea importante que se conozcan los patrones de uso de los ciudadanos para que cuando se realicen los necesarios esfuerzos de planes supra-municipales se puedan proveer alternativas de interconexión de tejido urbano.

En honor al hecho anteriormente mencionado, y a los principios y objetivos del plan para contrarrestar los efectos de las tendencias de movilidad y del territorio como inconexos, individuales e incoherentes, el plan propone, como veremos luego, que se aplique el análisis de las economías de escala en aras de que se realicen planes regionales y supra-municipales[15]. Ciertamente, de Caguas y Gurabo coordinar más atentamente la planificación urbana a dicho nivel, se podrían resolver muchos dolores de cabeza de los residentes de ambos municipios.

---

[14] Aquí algunas fuentes:

- https://www.sfbike.org/wp-content/uploads/2014/04/Protected_Bike_Lanes_Mean_Business.pdf
- http://grist.org/biking/2011-04-25-how-the-bicycle-economy-can-help-us-beat-the-energy-crisis/
- http://grist.org/biking/2011-07-05-bicycling-our-way-into-work-and-out-of-the-great-recession/

[15] La Ley de Municipios Autónomos ya posibilitaba este tipo de gestión coordinada a través de la figura de los consorcios. (Artículo 2, letra P)

Por ejemplo, si prestamos atención nuevamente a la reparación del desparramamiento urbano que Galina Tachieva propone, un plan supra-municipal podría realizar un 'retro-fit' en dicha zona de manera que se transforme este tipo de tejido urbano disperso y fracturado, en uno tradicional, en aras de mejorar los accesos. Una acción posible sería que ambos municipios procuren fondos para que se expropie o transfieran los derechos de desarrollo de la cantera actualmente existente entre las urbanizaciones praderas y veredas para que se utilice como tercera salida hacia Caguas.
Dicha parcela está ubicada en un lugar idóneo puesto que al cruzar el rio se podría llegar directamente a la avenida E Troche en Caguas, cerca de todos los colegios donde estudian la gran mayoría de niños de ésas urbanizaciones gurabeñas, lo cual facilitaría la movilidad entre ambos municipios, proveería para una gran oportunidad para las dotaciones a lo largo de la nueva ruta, especialmente que se le dé frente al Rio Grande Loíza, actualmente infra-utilizado y posibilitaría la reparación del desparrame urbano consecuente de la mala planificación del tejido sub-urbano de las urbanización cerradas de la zona, pues actualmente hay que dar la vuelta para llegar al pueblo de caguas, vulnerando la capacidad de interconexión del territorio..

c. Tendencias de la Vivienda:

- Alto consumo de suelo por la tipología uni-familiar que prevalece en la oferta de vivienda.
- Ocupación de los terrenos periféricos alrededor de las áreas de influencia de los municipios más grandes.
- Este patrón fue permitido en lugar de haber aprovechado el suelo vacante en las áreas desarrolladas.

De ahí surge la necesidad de cambiar este tipo de gestión de suelo ya que vulnera la capacidad del uso sostenible de suelo, dificulta la efectividad del transporte colectivo y congestiona la capacidad del sistema vial, lo cual en última instancia le impone una presión indebida a la eficacia del transporte de mercancías y compromete la calidad de vida del ciudadano.

- También encarece el costo de la infra-estructura
- Perpetua la movilidad en vehículo, lo cual supone depender de un recurso muy volátil económicamente y que, además, contribuye a incrementar la huella ecológica que se genera sobre el territorio.

Si continúa la tendencia: Para el 2025 se habrán construidos 19, 903 unidades de vivienda y consumido 1,232 cuerdas de suelo.

d. Tendencias Demográficas:

El plan resalta el hecho innegable de que la preferencia está cambiando hacia la preferencia de áreas centrales que están mejor servidas por equipamientos y servicios, donde el automóvil no es imprescindible. Esta tendencia se observa particularmente en la generación de los Millenials en adelante (énfasis nuestro).

- Población envejeciente y reducida para el 2025; este hecho exige que los planes de ordenación territorial a nivel municipal tomen en consideración el tipo de vivienda que debe brindar a una población envejeciente y el transporte adecuado para servir a esos sectores poblacionales. De ahí que lo más propio es que la política de vivienda y la política de transporte colectivo este coordinado una en función de la otra. El Smart Growth debe dictar las pautas de Desarrollo para atender este asunto. Nuevamente, el plan acierta.

e. Tendencias Económicas:

- Libertad a las empresas para elegir dónde se localizan. La gestión de suelo terciario ha sido cada vez más dispersa, similar a la vivienda, aunque menos.

Es importante que la vivienda se localice en zonas cercanas a las empresas y que su densidad sea más alta que la actual con el fin de que la actividad económica tenga más suelo disponible, sin que se comprometa la infra-estructura pública que le sirve. El PUT le rinde honor al desarrollo sostenible al estipular que los centros de empleo necesitan planificarse en muchos casos en lugares mixtos, brindando apoyo a los usos comerciales y residenciales.

f. Tendencias en Suelo Agrícola:

A pesar de la política pública del departamento de Agricultura, sea cual sea el modelo, estemos o no de acuerdo con el mismo, para adelantar el desarrollo de una economía agraria, la expansio del suelo urbano durante las dos décadas anteriores, junto con la patológica proliferación de las consultas de ubicación, han marcado un gran reto para la actividad agrícola. De hecho, la ha obstaculizado.

Si continúan las tendencias:

- Se pondría al país en una posición más vulnerable en torno a la soberanía alimentaria y se observaría la acentuación de perdida de capital local al perpetuar la dependencia de Importaciones.

- Contribuiría la competencia por recursos hídricos entre los usos residenciales, la industria y los usos agrícolas, limitando su capacidad.

g. Tendencias en Suelo Rustico y Suelo con valor ecológico:

Se continuara fragmentando los bosques y los humedales debido al desparramamiento urbano, lo cual tendrá un impacto negativo en la flora y fauna, incluyendo especies raras y en peligro de extinción. Afortunadamente, el PUT reconoce la importancia que estos humedales y bosques representan para la economía turística y el disfrute de los ciudadanos como consecuencia de su alto valor natural.

A propósito de ello, el PUT incorpora a nuestro ordenamiento jurídico urbanístico nuevas sub-clasificaciones de suelo en aras de caracterizar las particularidades de dichos suelos y protegerlos. Además de esta medida, el PUT pretende considerar como reservas naturales, sujetas a especial protección, las reservas naturales designadas, o en proceso de designación, por el Departamento de Recursos Naturales y la Junta de Planificación, al amparo de la Ley núm. 241 de 1999.

En cuanto a este asunto en específico, la Clínica de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, tiene especial preocupación porque se ejecute el deber ministerial que impone la Ley núm. 314 de 1998, pues es en dicha ley en la que se incluye al caño Tiburones como Reserva Natural, expandiendo ampliamente sus terrenos y su protección. Estos terrenos deberán ser clasificados como Suelo Rustico Especialmente Protegido, (x) Humedales. Más allá de ello, la misma sub-clasificación de SREP, en su letra (xv) le extiende la misma gracia de protección a los terrenos que se ubican dentro del área reglamentada por el PRAPEC, a nuestro juicio, una política pública de avanzada. Desafortunadamente, poco dice el plan en cuanto al Estuario de San Juan, en cuanto a ello la clínica permanece en consternación. Solicitamos que se atienda este asunto con celeridad dado que también debe ser protegido con el mismo celo que se pretende proteger a las Reservas Naturales.

Una pregunta que surge de toda esta reflexión es si el PUT deja la puerta abierta para que en se manipule el PUT en materia de protección ambiental en suelos clasificados como SREP (Humedales y el Carso) a través de las consultas de ubicación. Se aprovecha el momento para expresarnos en contra de que dicha herramienta continúe existiendo en nuestro derecho urbanístico pues al final ha sido contribuyente de muchas de las patologías que se manifiestan sobre el territorio y que llevamos discutiendo a lo largo de este escrito.

La excepción en ocasiones se convirtió en la regla. Un Derecho Urbanístico coherente no debe permitir la existencia de este mecanismo de gestión de suelo.

VI. El PUT y el Cambio Climático:

El PUT también asume la necesidad de enfrentar el reto que el cambio climático nos ha presentado al incorporar en los principios rectores del mismo las medidas de mitigación y adaptación que con respecto a la Ordenación del Territorio las ciudades deben asumir. Esto implica abandonar el modelo territorial practicado hasta el presente y es otro fundamento adicional sólido de por qué el PUT es necesario aprobarlo.

Este acercamiento hacia la ordenación del territorio es innovadora en la medida en que sigue las guías de la Carta Global para las Ciudades sostenibles sugiere para los procesos de desarrollo en la búsqueda de proveer cobijo jurídico a favor del derecho humano al medio ambiente que deben tener los ciudadanos. Este derecho humano al medio ambiente exige mejoras de accesibilidad a recursos naturales, sociales y urbanos de calidad. La medida en sí es responde a una orden ejecutiva (2013-18) que ordenó cuantificar las emisiones de gases invernadero y el desarrollo de un plan para reducirlos.

Algunos datos de importancia e interés:

- A la altura del 2013 55.7% de la electricidad se genera por derivados de petróleo, 27.6 a través de Gas Natural y solo 1.1% de fuentes renovables.

Como muy bien identifica el plan, de continuar así habrá un aumento de emisiones de gases debido al sistema de transporte que propicia el modelo de desarrollo actual y a la dependencia de combustibles fósiles para generar electricidad. El PUT pretende revertir estos efectos. No obstante, no dice nada sobre su postura en relación a proyectos como la pretendida Incineradora en Arecibo de Energy Answers. Algo sobre ello debe decir pues está probado que este tipo de actividad económica denominada 'waste to energy' contribuye a la contaminación del aire y a la emisión de gases invernaderos. De aplicarse los principios del PUT estrictamente se sobreentiende que en Puerto Rico no habrá espacio para ello.

VII. Usos de Suelo y Asuntos Fiscales

En una dimensión adicional de análisis, el PUT justifica la implementación del 'Smart Growth' por sus ventajas fiscales[16], y es que, sin duda alguna, ello nunca

[16] Chapter IV: Framework for Policy Formulation, Departamento de la Vivienda (2014). Plan Estatal de Vivienda. Año fiscal 2014-2018 (Puerto Rico State Housing Plan. Fiscal Years 2014-2018): "Housing programs need to be integrated with land use and urban planning policies. In the case of Puerto Rico, the absence of this integration through the

había sido parte de la consideración de la práctica profesional como tal, a nivel de política pública, a pesar del amplio conocimiento dentro de la comunidad de Planificadores en Puerto Rico de cuáles son sus principios y a qué responden. Por el ejemplo, el plan recoge amplias fuentes que avalan la superioridad fiscal del modelo de desarrollo territorial sostenible.

El tipo de políticas de vivienda que no propicia el desparrame urbano reduce el gasto público y social de un 50% hasta un 100%[17] . Poder implementar un plan como el PUT es, no solamente necesario, sino más bien de importancia urgente, y es que, poco se ha visto que en Puerto Rico se haya aplicado a nivel municipal cuando los beneficios son significativos[18]. Y cito directamente del PUT:

"**Estudios muestran que la construcción y el mantenimiento de la infraestructura lineal (carreteras, agua, sanitario, electricidad, cable TV, etc.) del desarrollo desparramado cuestan entre un 50% a un 100% más que en uno denso y compacto.** Algunos estudios muestran que el costo por persona de construir y mantener las infraestructuras se reduce cuando aumenta la densidad, y viceversa. Mientras que los servicios públicos, como policía, bomberos y emergencias cuestan más en los desarrollos desparramados simplemente por la necesidad de hacer viajes más largos para proveer el servicio. Lo mismo ocurre con el correo y los servicios privados de entrega de paquetes y cartas. **El costo de provisión de servicios en los desarrollos desparramados puede llegar a ser $13,500 más por persona que en los desarrollos densos y compactos. Los gastos de educación también se afectan por los patrones de usos de suelo**. Por ejemplo, el costo de la transportación escolar pública ha aumentado en los últimos años hasta llegar a los actuales $129 millones anuales, a pesar de la reducción en la matrícula escolar. Cuando las políticas gubernamentales respaldan **los patrones de desarrollo que aumentan los costos, estos costos no solo se asumen por las entidades gubernamentales sino que se trasladan**, ***se externalizan***, a los individuos y las empresas. Investigaciones han mostrado que **el costo promedio de una casa puede llegar a ser de hasta $16,000 más alto que en áreas de baja densidad, debido a que los costos de infraestructura que asumen los desarrolladores se trasladan al precio de la vivienda. "**[19]

---

decades lead to a very negative urban sprawl situation on the one hand and, on the other, to siting of affordable housing projects away from urban centers and job locations. This generated the need for persons to use the automobile for transportation since there is no easily accessible mass transportation system in most urban areas. The consequence was increased costs for low and moderate income families in terms of commuting and shopping trips".

[17] Según el PUT, véase a 49 Arthur C. Nelson (2008) Impact Fees and Housing Affordability. A Guide for Practitioners. U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, June 2008.

[18] Phillip Langdon. New Urban News. *Best Bet for Tax Revenue: Mix Use development.* Strip malls y zonifcación residencial o para un uso singular genera 10 veces menos tributos por propiedad inmueble.

[19] Las tres fuentes que el PUT cita en este párrafo son las siguientes:

- Arthur C. Nelson (2008) Impact Fees and Housing Affordability. A Guide for Practitioners. U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, June 2008.
- Carruthers, John I. & Gudmundur E. Ulfarsson (2003) Urban sprawl and the cost of public services. Environment and Planning B: Planning and Design, Volume 30, páginas 503-522.
- Presupuesto Departamento de Educación, Oficina de Gerencia y Presupuesto, 2014.

La realidad es que hay agentes dentro del mundo de la administración municipal que bajo presiones del mercado inmobiliario comprometerían la posibilidad de una gestión de suelo fiscalmente responsable, pues en el pasado hemos visto situaciones en la que, por recordar un ejemplo, se ha querido permutar terrenos con altísimo valor agrícola como los de la estación experimental agrícola para que pasaran de las manos de la UPR a las del Municipio de Gurabo. Al leerse la propuesta de lo que harían con el suelo, de recibir los terrenos, resaltaba el hecho de que se pretendía que su uso y destino fueran residencial, de tipología uni-familiar y que el desarrollo vendría acompañado de una nueva escuela superior. Ese tipo de políticas no toman en consideración el costo del transporte escolar, puesto que es imposible que un desarrollo residencial de la magnitud proyectada fuese suficiente para justificar una escuela a una distancia considerablemente alejada de los lugares con mayor densidad poblacional.

Esa posibilidad hecha realidad hubiese supuesto un costo mayor al servicio del transporte escolar, afectando el presupuesto del Departamento de Educación y comprometiendo la soberanía alimentaria de nuestro país al contribuir a reducir terrenos con alto valor agrícola. El PUT busca que el desarrollo sea fiscalmente responsable, y ahorrarle dinero al gobierno central, las corporaciones públicas, los Municipios y reducir la carga fiscal de individuos y empresas. Conforme a ello, el PUT aborda la problemática de los centros urbanos abandonados y promete fomentar una cultura de la ciudad con el propósito de que se recuperen los mismos. Para lograrlo reconoce que hay que mejorar la habitabilidad de los centros urbanos para que fuera atractivo para los ciudadanos vivir en la ciudad.

En estas mismas línea, el PUT busca re desarrollar prioritariamente en suelo urbano no consolidado a través de lo que se conoce en el mundo anglo-sajón como "in fill development"[20], precisamente lo que busca es consolidar el suelo y/o densificar, esto se puede realizar mediante obras de consolidación, sin más, y también mediante actuaciones de transformación de suelo urbano mediante proyectos de re-parcelación. Muchos de estos desarrollos de tipo 'in fill development' contribuyen a que la gente reduzca la distancia entre los logares a los cuales la gente necesita desplazarse, reducir la conversión de suelo con alto potencial agrícola, hábitats sensibles y espacio abierto a suelo que permita un tipo de desarrollo contrario a su mayor valor social y económico. En ese sentido la clínica también avala los esfuerzos por la voluntad del plan en proteger los intereses generales del Estado y los Ciudadanos.

---

[20] El termino se define en la propia lengua Inglesa de la siguiente manera: "the term "infill development" refers to building within unused and underutilized lands within existing development patterns, typically but not exclusively in urban areas. Infill development is critical to accommodating growth and redesigning our cities to be environmentally and socially sustainable". http://www.opr.ca.gov/s_infilldevelopment.php

Asumir que tanto se tiene que cambiar no es tarea fácil pues supone que habrá mucha oposición, pero no sería tarea fácil para esos refutar las soluciones, probadas en jurisdicciones de donde hemos adoptado el sub-urbanismo, que propone el PUT. Nos entusiasma vivir este momento en el que estamos a punto de poder utilizar figuras urbanísticas que posibilitan la consecución de medidas de alta calidad técnica, que procuran elevar el concepto de la justicia social y el derecho humano sobre los recursos naturales y urbanos, al igual que el desarrollo compacto y con espacios públicos de calidad, típico de ciudades caminables[21]. Endosamos el borrador y nos sostenemos sobre nuestros propios comentarios en cuanto a qué más pudiese añadir el PUT.

[21] Christpher Lasch, *The Revolt Against the Elites and the Betrayal of Democracy*, 117. : "Constitutional guarantees of free speech and of freedom of association and assembly means much less if there is literally no peopled public spaces to serve as forum in which to act out these rights"