

PROBLEMAS DEL SUELO PRODUCIDOS POR LA EXPANSION URBANA

El Arquitecto Urbanista vienés Georg Conditt, tras de una exposición resumida de su tesis, nos ofrece el más simple y rápido sistema de criterios para valorar cualquier procedimiento urbanístico: veamos si es eficaz, económico y equitativo. Las tres EEE, regla tan sencilla como olvidada. Apliquémosla a nuestro caso concreto y nos dirá si andamos por buen o mal camino. Pero, este no es el único valor que posee la ponencia de Conditt. En muy breves frases nos resume todo el complejo proceso de la expansión urbana, en forma tan clara que es difícil descubrir, por una lectura superficial, toda la profundidad de juicio y dominio del tema que posee, ocultos por el raro arte de simplificar lo complejo, sólo al alcance de los maestros.

GEORG CONDITT
Arquitecto-Urbanista

Todo cambio de la sociedad se refleja en el uso y distribución del suelo.

El proceso de urbanización exige cada vez más terrenos,

dando lugar a problemas por los obligados cambios de propiedad.

Para reordenar nuestras ideas

supondremos que el suelo sufre un proceso de producción

en el cual la planificación constituye el primer paso,

previo a la ordenación y dotación.

Todos los fenómenos trascendentales que nos ofrece la historia de la humanidad, se han visto acompañados de cambios radicales en el uso y reparto de tierras. Mientras que, en ciertas regiones de nuestro planeta, la primera de estas importantes transformaciones —el paso de la vida nómada a la vida sedentaria rural— aún no ha concluido, podemos comprobar cómo otros países ofrecen una evolución, extraordinariamente profunda, conocida por el nombre de proceso de urbanización.

La población urbana, que durante siglos sólo representaba una exigua minoría, en relación a la población total, constituirá, en un futuro próximo, una crecida mayoría. Hoy, en casi todos los países, la población urbana aumenta más rápidamente que la total, pues, la vida social, cultural y económica, se halla más desarrollada, precisamente, en sus ciudades. Las consecuencias de tal aumento de población se agudizan debido a la creciente demanda de espacio por ciudadano, demostrada en las conclusiones del Congreso Internacional de Urbanismo (1965 F.I.V.U.) celebrado en Örebro.

Todos los problemas, sean jurídicos, administrativos o financieros, que aparecen por transformar los terrenos rústicos, en edificables, pueden ser reducidos a un problema único de carácter social y humano: en la mayoría de los casos prácticos, resulta forzoso que las personas, o instituciones que, hasta cierta fecha, habían explotado el suelo, lo abandonen en favor de otras personas o instituciones distintas. Ello acarrea dificultades y suscita resistencias en cualquier parte y no solamente en los países donde exista un sistema de propiedad privada para el suelo.

Nuestra exposición introductiva, no pretende la enumeración exhaustiva de todos los problemas y, menos aún, emitir ningún juicio de valor sobre las soluciones aplicadas hasta la fecha. Intentamos, exclusivamente, cierta reordenación sistemática de ideas, previa a la ulterior discusión del tema.

Alcanzaremos una tal sistemática, considerando el conjunto de actividades originadas por la expansión urbana, como las distintas fases de un proceso económico de producción, en el cual, los terrenos no edificables —en su mayoría tierras de cultivo— representan la materia prima y, los solares, urbanizados y edificados, el producto final.

1.— PLANIFICACION

La determinación de saber dónde, cómo y cuándo debe crecer la ciudad es, siempre, la primera fase. La planificación realizada, exclusivamente, conforme a supuestos meramente funcionales —sin necesidad de tomar en cuenta relaciones de propiedad, más o menos fortuitas— constituye el caso ideal; las construcciones en torno a la urbe, realizadas de forma incontrolada y anárquica —obra, por ejemplo, de los inmigrantes procedentes de una zona rural desheredada— serán el extremo opuesto.

Las dos fases siguientes, ordenación del suelo y dotación de infraestructuras, están íntimamente ligadas entre sí y pueden, en parte, ser llevadas paralelamente a la realidad.

Todo suelo vial debe ser de propiedad pública

y los terrenos restantes reparcelados,

verificándose transformaciones de la propiedad

que originan problemas de precio y especulación.

La adquisición de viales y la urbanización suelen ser simultáneas

cosa que, también, sucede en ciertas reparcelaciones.

2.— ORGANIZACION DEL SUELO

2.1.— Adquisición de superficies destinadas a la circulación.

En un cuadro de ordenación del suelo resulta indispensable que, las Autoridades encargadas de la dotación de infraestructuras, adquieran las superficies necesarias para la ejecución de los viales. Para la mayoría de los casos, no se trata de una simple modificación parcelaria, sino, también, de ciertos cambios de propiedad. Esto resulta, igualmente, válido en el amplio sentido de la palabra, en todo lo referente a la adquisición de terrenos destinados a edificios o zonas verdes públicas.

2.2.— Reparcelaciones

Puede decirse que, en cualquier caso real, será, asimismo, preciso alterar la forma y superficie de los terrenos disponibles, dado que, la construcción exige otra configuración del suelo muy distinta a la de su anterior uso agrícola.

2.3.— Transferencias de propiedad

Las modificaciones del parcelamiento exigen, en su mayoría, un cambio ulterior de dueño, cuando no han sido motivadas, precisamente, por una de estas transferencias, ya que, son raros los casos en los cuales los antiguos propietarios, estén dispuestos a construir los solares resultantes, o posean los medios imprescindibles para ello.

Es en este instante cuando, en la mayor parte de los países occidentales, surge el problema del precio. A pesar de toda su importancia será siempre preciso no perder de vista que, el funcionamiento de un mercado, no es función exclusiva de los precios, sino también, de la oferta, de la demanda, de la cifra de negocios y de los costes de producción. Desde el punto de vista de la economía política, debemos estimar como costes de producción, el valor de uso (agrícola) perdido y los gastos de urbanización; los precios que sobrepasen estas cifras deben ser considerados, siempre bajo su aspecto económico, como costes de transferencia, es decir, como una carga para los que se disponen a construir y un beneficio que corresponde al propietario anterior.

RELATIVO AL 2.1. Y 2.2.

La adquisición, por los poderes públicos, del suelo necesario para calles y la reparcelación de solares se encuentran, normalmente, tan íntimamente unidas que la cesión de las viales suelen tener lugar en el momento mismo de producirse los nuevos solares aptos para ser edificados.

Esto ocurre, igualmente, en las reparcelaciones, siempre que, tanto la adquisición por los poderes públicos de todas las superficies destinadas a viales, como la reparcelación del sector, tengan lugar simultáneamente.

RELATIVO AL 2.2. Y 2.3.

Toda reparcelación trae consigo modificaciones de la propiedad,

La reparcelación de terrenos y la modificación de las relaciones de propiedad están, por regla general, estrechamente vinculadas. Existen dos casos extremos: la concentración de todos los terrenos en una misma mano por compra o expropiación y la división de vastas superficies en un gran número de parcelas con su ulterior reparto entre un gran número de propietarios.

RELATIVO AL 2.1. Y 2.3.

simplificables por un planeamiento esquemático.

Es posible y, con frecuencia útil, el no determinar en los planos de ordenación más que la red principal de viales sin fijar el trazado de las vías secundarias y redes de infraestructuras, cosa a realizar en una fase ulterior, con objeto de facilitar, al máximo, las reparcelaciones subsiguientes.

3.- DOTACION DE LA INFRAESTRUCTURA

Tanto la dotación de infraestructuras

La tercera fase de la producción, dotación de infraestructura, presupone la planificación y adquisición previas de terrenos por los poderes públicos. La reparcelación y cesión de solares a promotores, deben quedar terminadas al mismo tiempo que la construcción de infraestructuras.

como las redes y servicios necesarios

Las zonas urbanas edificables precisan, obligatoriamente, una red vial extensa y un conjunto de sistemas centrales, aprovisionamiento de agua, alcantarillado y energía eléctrica, además de las ramificaciones de los medios de comunicación.

pueden ser costeados de diversa manera

El procedimiento utilizado para distribuir los costes de la urbanización entre poderes públicos y propietarios del suelo reviste, siempre, la mayor importancia. Pueden darse dos situaciones límites: en la primera, las obras de infraestructura se realizan, directamente, por la propiedad ("promotor") y a su cargo; tales gastos quedarán cubiertos por el precio de venta de las parcelas ya ordenadas. En la segunda, todos los trabajos de urbanización se ejecutan, enteramente, por cuenta de los poderes públicos. Con gran frecuencia los terrenos son urbanizados por algún Organismo Público debiendo pagar, en estos casos, los propietarios de terrenos una parte, o la totalidad, de los costes correspondientes a la urbanización interior realizada.

debiendo, por último, regularse, adecuadamente, la edificación.

4.- CONSTRUCCION

La última fase en el desarrollo de un nuevo barrio urbano es la de construcción. Ciertas medidas, legales o fiscales, adecuadas, deben garantizar que los solares urbanizados no permanezcan estériles sin ser utilizados.

RESUMEN

Los problemas producidos por la expansión urbana, o consecuencia de la creación de una nueva ciudad, pueden ser agrupados en cuatro grandes órdenes: *planificación, organización del suelo, dotación de infraestructuras y construcción.*

No existe un criterio universalmente válido para juzgar todos los procedimientos utilizados. Estos dependen de las condiciones sociales, jurídicas, económicas y técnicas, propias de cada país e, inclusive, de cada ciudad. Pero, en todo caso, será posible establecer unos criterios uniformes de apreciación basados en las respuestas a las tres preguntas claves siguientes:

A) ¿Pueden, los procedimientos utilizados, asegurar que los solares, de la debida calidad, estén dispuestos en cantidad suficiente, sitio apropiado y momento oportuno?

B) ¿Son, estos mismos sistemas y por su propia naturaleza, capaces de garantizarnos que las inversiones y gastos realizados para la obtención de nuevos solares se reduzcan a su nivel mínimo posible?

C) ¿Permiten, por último, las medidas aplicadas, un reparto equitativo, entre todos los interesados, de las cargas y beneficios producidos por la creación de los nuevos solares?

Nuestros problemas pueden ser clasificados en cuatro grupos;

nuestros procedimientos evaluados según su:

eficacia

economía

y equidad

