

Suiza

Sara LUZÓN CANTO

Escuela Politécnica Federal de Zurich (ETHZ)

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN SUIZA:

Introducción

En el N. 130, invierno 2001 (pp. 743-777), Ciudad y Territorio publicó un extenso y detallado artículo bajo el título «Suiza: Líneas básicas de la legislación urbanística en varios cantones de la Suisse Romande», a cargo de Martín BASSOLS COMA y de Martín BASSOLS HEVIA-AZA. Se trata de un estudio detallado perteneciente a la serie de «Urbanismos comparados» (CyTET, 127: pp. 83-86) sobre la legislación urbanística vigente en varios cantones suizos. En el presente artículo se ha intentado resumir de manera global la estructura en la que se basa la planificación territorial suiza, de tal manera que sirva de introducción para futuros trabajos que se centrarán en temas urbanísticos más concretos, sobre todo de la Suiza alemana (*die Deutschweiz*).

CONFEDERACIÓN		
Gobierno	Parlamento	Tribunales
Consejo Federal (7 miembros)	Asamblea Federal	Tribunal Federal
	Consejo Nacional (200 miembros) Consejo de los Estados (46 miembros)	
CANTONES (26)		
Gobierno	Parlamento	Tribunales
MUNICIPIOS (2842)		
Gobierno	Parlamento	Tribunales

Estado Federal y Democracia Directa

La Confederación Helvética es un Estado Federal basado en una Constitución cuya entrada en vigor data del 12 de septiembre

de 1848. El texto inicial ha sido objeto, a lo largo de los años, de múltiples modificaciones (la primera reforma de importancia se llevó a cabo en 1874) que han ido adaptándola a las necesidades de cada momento. La última revisión integral se aprobó por referéndum el 18 de abril de 1999, y desde entonces todavía se ha rectificado o ampliado en al menos seis ocasiones (la última actualización se ha producido el 15 de julio de 2003).

En la organización política de Suiza se distinguen tres niveles: La Confederación (Berna es la capital federal: *der Bund*), los Cantones (veintiséis cantones, o estados miembros de la Federación: *die Kantone*, también llamados *Stände*) y los Municipios (hoy día hay dos mil ochocientos cuarenta y dos en todo el territorio: *die Gemeinden*). El Gobierno, el Parlamento y los Tribunales quedan de esta manera divididos en esos tres niveles. Los tres ámbitos del Estado gozan de gran autonomía aunque, según el art. 49 de la Constitución, el Derecho Federal prevalece siempre sobre el Derecho Cantonal.

El Consejo Federal (o Gobierno Nacional: *der Bundesrat*), se compone de un Consejo de Ministros que consta de siete representantes (*die Bundesräte*), pertenecientes a diferentes partidos y diferentes cantones, todos ellos con diferentes carteras pero con los mismos derechos y obligaciones. La Presidencia Federal es rotatoria anualmente y tiene sólo una función representativa (los ministros son los que eligen al *Bundespräsident*, un «*primus inter pares*»). La Asamblea Federal (o Parlamento Nacional: *die Bundesversammlung*) representa el más alto poder legislativo y se compone de dos cámaras, el Consejo Nacional (*der Nationalrat*), con 200 miembros que representan proporcionalmente a la población, y el Consejo de los Estados (*der Ständerat*), con 46 diputados en representación de los Cantones. Cada cuatro años, la Asamblea Federal es la encargada de elegir a los miembros del Consejo Federal. Los derechos, obligaciones y competencias de ambos consejos

son los mismos. El Tribunal Federal equivale a la Corte Suprema en otros países.

El federalismo y la democracia directa son las principales características de la activa vida política de Suiza. De esta manera, la soberanía política pertenece al pueblo y a los cantones, que tienen una influencia importante en la gestión del país. Sus instrumentos más importantes son la «iniciativa popular» y el referéndum. La iniciativa popular permite a los ciudadanos proponer cambios en la Constitución (para una iniciativa se precisan al menos cien mil firmas), mientras para modificar o crear nuevas leyes son frecuentes los referendos (cincuenta mil ciudadanos pueden proponer un tema a referéndum).

Principales características territoriales y socioeconómicas

La extensión superficial de Suiza es de 41.293 km², la población en el año 2002 era de 7.320.900 habitantes, y la superficie apta para ser poblada comprende unos 13.000 km². Estos factores, unidos a una economía altamente desarrollada y a un nivel de bienestar igualmente alto, se traducen en un uso intensivo del suelo. Como reacción a esto, los temas relacionados con el medio ambiente y la protección del paisaje han adquirido en los últimos años una gran importancia, y las actuaciones en favor de la ecología se hacen especialmente patentes en el campo de la agricultura. A pesar de todo, y de la ausencia de grandes metrópolis, la urbanización de Suiza se encuentra en un estado muy avanzado.

La dinámica de una economía fuertemente centrada en la exportación hace tiempo que se transformó en una economía de servicios, disminuyendo así en gran parte las grandes superficies que son necesarias para la industria y perjudiciales a su vez para el medio ambiente. Hoy día, la actividad principal de la industria suiza se centra en la investigación. Por otro lado, la diversidad cultural y la estructura política son factores que enriquecen el diálogo de la planificación territorial, pero a la vez, unido a las especiales características geográficas, hacen complicada una planificación a nivel nacional, que debería definirse más por ejes de comunicación que por límites políticos.

La característica más notable de la ordenación territorial suiza es la red de centros, constituida por numerosas ciudades de pequeño a mediano tamaño (la ciudad más grande es Zurich, con unos 360.000 habitantes) unidas por un sistema de infraestructuras (sobre todo el transporte público) muy desarrollado que permite el aumento de la densidad de población en la periferia. En cuanto a la terminología, en los cantones de habla alemana, se utiliza la palabra *Landesplanung* para definir aquellas funciones que se enmarcan dentro de lo que nosotros conocemos por Planificación y Ordenación del Territorio. La Oficina Federal para el Desarrollo Territorial (*das Bundesamt für Raumentwicklung*) es la encargada de las actividades relacionadas con la Planificación Territorial (*die Raumplanung*) y la Ordenación del Territorio (*die Raumordnung*).

Coordinación entre los agentes encargados de la Planificación Territorial

Desde 1969, tras una de las modificaciones de la Constitución, es la Confederación la encargada de dictar los principios legislativos en los que se debe basar la planificación territorial. Su transformación en forma de planos corresponde a los Cantones, que a su vez traspasan una parte de las funciones a los Municipios. Las líneas básicas a seguir, y con diferente grado de detalle, quedan plasmadas en los reglamentos de cada nivel, es decir, la Confederación se expresa mediante la Ley de Planificación Territorial contenida en la Constitución Federal (*das Raumplanungsgesetz, RPG*), los Cantones a través de la Ley de Planificación y de Edificación contenida en la Constitución Cantonal (*das Planungs- und Baugesetz, PBG*) y los Municipios por medio del Reglamento de Edificación y Zonificación contenido en las Ordenanzas Municipales (*die Bau- und Zonenordnung, BZO*). Este complejo sistema de planificación hace imprescindible la coordinación entre los tres niveles, ya que el objetivo es común: Lograr el mejor desarrollo de la ordenación espacial a nivel nacional.

Las competencias de la Confederación

1. Promulgar los principios legislativos La Confederación debe limitarse a decretar los principios básicos necesarios para el

desarrollo de la planificación territorial a nivel nacional. Éstos pueden tocar todos los campos del planeamiento pero no deben entrar en detalles. De esta manera se le otorga a los Cantones una mayor autonomía. En los temas especialmente relevantes para todo el país la Confederación hace una excepción y es más específica. Es el caso, por ejemplo, de los principios reguladores de la delimitación de suelo urbanizable y suelo no urbanizable. Sin embargo, hay capítulos de la Legislación del Suelo tan importantes como el sistema fiscal o las expropiaciones, que se dejan en manos de los respectivos cantones.

2. Promover y coordinar la planificación territorial de los Cantones.

La colaboración entre la Confederación y los Cantones es un punto central del federalismo cooperacional. El planeamiento a nivel cantonal se coordina desde la Confederación mediante el decreto de las líneas básicas (*Grundsatzgesetzgebung*), como ya hemos visto, y mediante la aprobación de los Planes Directores cantonales (o Planes Generales de Ordenación cantonal: *kantonalen Richtpläne*). Además tiene la obligación de coordinar la compatibilidad de las funciones y los objetivos de ambos.

3. Tener en cuenta la planificación territorial en el cumplimiento de las funciones de la Confederación.

La Confederación está sometida también, en la realización de sus funciones, a los principios y objetivos de la planificación territorial, así como a su legislación. En algunos casos se puede dar un conflicto de objetivos que debe ser solucionado a nivel federal, valorando los diferentes intereses. La Confederación está, pues, igualmente sometida a los Planes Directores de los cantones una vez que los haya aprobado, salvo que se acuerde lo contrario. La Ley de Planificación y Edificación y la Ley de Usos del Suelo cantonales no necesitan la aprobación directa de la Confederación, pero deben cumplir con la legislación federal.

Las competencias de los Cantones. Instrumentos de Planeamiento.

1. Elaboración de la Ley de Planificación Territorial y de Edificación.

A los Cantones les corresponde la función de elaborar y gestionar la legislación para la

ejecución del Planeamiento basada en la Ley Federal de Ordenación del Territorio. Ésto lo hace a través de la Ley de Planificación Territorial y de Edificación cantonal (*das kantonale Planungs- und Baugesetz, PBG*). Esta ley regula principalmente las condiciones previas a la edificación, la ordenación y composición de los volúmenes, las exigencias de la construcción, el funcionamiento y el mantenimiento de los edificios, e incluye las fases del procedimiento. En muy contadas ocasiones incluye la normativa sobre construcción de calles (*das Strassenbaurecht*) o sobre reparcelación (*die Baulandumlegung*). La autonomía de los Cantones tiene la dificultad de lograr un consenso en cuanto a instrumentos y terminología en el planeamiento, pero tiene la ventaja de poder tener en cuenta las características espaciales y culturales singulares de cada zona.

2. Elaboración del Plan Director cantonal (o Plan General)

Los Cantones elaboran para todo su territorio un Plan Director (*der kantonaler Richtplan*) que deberá ser aprobado por el Consejo Federal. En primer lugar, aquél tiene que definir las líneas principales de desarrollo espacial que deberían seguirse para la región. El Plan Director ha de mostrar cómo puede hacerse compatible la acción planificadora de la Confederación, el Cantón y los Municipios. Debe exponer claramente cuándo y cómo se llevarán a cabo las actuaciones públicas. A través del Plan Director, aprobado por la Confederación, todos los organismos afectados quedan comprometidos a trabajar en una misma línea siguiendo un mismo objetivo. En un Plan Director se incluyen, por citar algunos ejemplos, las redes de transporte público (incluida la aviación), las zonas protegidas por su interés ecológico a nivel cantonal, o las zonas destinadas a vertederos y plantas de reciclaje. Este Plan contiene también las directrices a seguir en determinados procesos como, por ejemplo, las modificaciones en la delimitación de suelo urbanizable en los municipios, y se encarga de coordinar y dirigir las siguientes etapas de una planificación territorial en desarrollo. El Plan Director es un instrumento en constante adaptación al desarrollo de la planificación y se revisa completamente al menos cada diez años.

3. Elaboración del Plan de Usos del Suelo. En los Planes de Usos del Suelo (*die Nutzungsplänen*) los Cantones determinan el uso concreto al que deberá ser destinado el suelo de su territorio. En muchas ocasiones ellos mismos delegan esta función en los Municipios, ya que éstos disponen de un mejor conocimiento de sus zonas. En los casos de interés cantonal se ocupa directamente el Cantón de la definición del plano de usos, como es el caso de suelo destinado a uso industrial o vertederos. En este caso el plan de usos cantonal prevalece sobre el municipal.

El Plan de Usos del Suelo tiene que corresponderse con lo prescrito en la Ley Federal de Planificación Territorial. La normativa es, en este caso, más específica que en los Planos Directores, ya que se incluye la delimitación de suelo urbanizable y de suelo no urbanizable. A la clasificación de suelo como urbanizable va inseparablemente unida la urbanización del mismo para así hacerlo apto para la edificación. El limitarse a construir en las zonas urbanizables tiene sentido sólo cuando las obras de urbanización se repartan a lo largo de unos quince años (y no se agote la superficie de suelo urbanizable en los primeros cinco o diez años). Una de las actividades que se suelen llevar a cabo para la creación de parcelas bien aprovechables es la reparcelación. La Ley Federal otorga los poderes necesarios a la correspondiente administración para llevar a cabo esta acción sin necesidad del consentimiento de los propietarios. Corresponde al Municipio la función de regular cómo se financia la urbanización del suelo. En la mayor parte de los casos son los propietarios los que tienen que asumir los costes (*die Kausalabgaben*).

4. Concesión de licencias de obra.

Los Cantones controlan que los proyectos se ajusten a las normativas de los mismos. Es una de las garantías de que se cumplan los Planes de Usos del Suelo. Sólo en caso de que sea otorgada la licencia se puede comenzar la obra. También se controlará el desarrollo de la misma, a través de la Policía de la Construcción (*die Baupolizei*). Las competencias de los Cantones en materia de licencias terminan donde empiezan las obras de interés nacional, como pueden ser las infraestructuras de transporte (autopistas, red ferroviaria, red de aviación, etc.).

5. Reparto de competencias dentro de un mismo Cantón: Los Municipios.

En la mayor parte de los cantones suizos se reconoce un alto grado de federalismo a nivel municipal. En dichos cantones el reparto de competencias en materia de planeamiento suele ser el siguiente: Mientras que el Cantón es el responsable del Plan Director que afecta a todo su territorio, al que se tienen que ajustar todos los organismos dependientes, cede al Municipio la planificación de usos admisibles, a la que están sometidos todos los propietarios de suelo, así como la delimitación de suelo urbanizable y suelo no urbanizable. Corresponde igualmente a los Municipios la disposición del tipo y dimensión de los usos concretos del suelo urbano. Puesto que la capacidad de decisión de aquellos es bastante importante, es fundamental una coordinación con los niveles superiores.

Las funciones del planeamiento cantonal y del planeamiento municipal están estrechamente unidas: Los planes nacionales y cantonales de transporte tienen una gran influencia en el desarrollo de un Plan de Usos municipal. El Plan Director cantonal exige una planificación vinculante por parte del Municipio a la hora de determinar las zonas urbanizables en los nudos de la red de comunicación cantonal o regional. Asimismo, el Cantón tiene que informar al Municipio de los usos de interés cantonal que debe tener en cuenta a la hora de elaborar el Plan de Usos, por ejemplo en temas de equipamiento público.

Así pues, aunque los Municipios sean los responsables directos de la elaboración del Plan de Usos, éste debe respetar las directrices de orden superior. De la misma manera que los Planes Especiales (entre otros) deben respetar el Plan de Usos municipal. Un gran número de Cantones cede las competencias de reparcelación, urbanización del suelo y concesión de licencias de obra a los Ayuntamientos, salvo en zonas fuera de suelo urbanizable, en las que hace falta una aprobación cantonal. Los municipios más pequeños cuentan siempre con el apoyo técnico de los cantones.

Objetivos y principios de la Ley Federal de Planificación Territorial

Los principales objetivos de la planificación territorial suiza, regulados en la Ley Federal de Ordenación del Territorio, se pueden resumir en tres:

1. Uso adecuado y racional del suelo, ya que la superficie territorial es limitada.
2. Coordinación de las funciones de los agentes responsables de la planificación territorial: Confederación, Cantones y Municipios.
3. Orientación de las actividades de la Administración relacionadas con el planeamiento con el objeto de potenciar el desarrollo espacial.

Los principios directores de la planificación territorial que se tienen en cuenta a la hora de tomar decisiones se definen igualmente por tres aspectos:

1. Cuidado y protección del paisaje y del medioambiente.
2. Organización y composición de los asentamientos según las necesidades de los habitantes, así como la delimitación de los mismos.

Los criterios mencionados sirven sobre todo para la valoración de los distintos intereses y su incompatibilidad en algunos casos, como veremos en futuros trabajos a partir de ejemplos concretos.

Conclusión

La organización de la dinámica vida política en Suiza está basada en una estructura de Estado Federal dividido en tres niveles: La Confederación, los Cantones y los Municipios, dotados de gran autonomía. El sistema de democracia directa es la característica más llamativa de su sistema político y es determinante en su desarrollo.

Debido a diversos factores, principalmente geográficos, el uso del suelo es muy intensivo y va estrechamente unido a una conciencia ecológica de protección de la Naturaleza, que en los últimos años ha adquirido mucha importancia. La diversidad cultural entre los distintos cantones y la estructura política del país ofrecen ventajas notables en la evolución del planeamiento, pero resulta muy complicada una coordinación a nivel nacional, sobre todo en cuanto a sus instrumentos y terminología.

La estructura a nivel territorial de red de centros compuesta por ciudades de pequeño a mediano tamaño ha dado pie a un importante desarrollo de las infraestructuras de comunicación, lo que en principio supone una

ventaja para la concentración de población en las periferias. Pero lo cierto es que la tendencia es mantener o incluso rebajar la densidad de población en muchos municipios. La aprobación de proyectos en los que se proponen estructuras de alta densidad de habitantes se hace muy dificultosa incluso en las zonas más urbanas de las ciudades, lo que provoca un crecimiento horizontal más que vertical. La consecuencia más directa, por ejemplo en el caso de Zurich, es que la densidad de población en muchos municipios es hoy día menor que hace treinta años, pues la demanda de metros cuadrados por habitante se ha incrementado y el número de miembros por familia ha disminuído (si antes una vivienda de cien metros cuadrados era utilizada por una familia de cinco miembros, hoy día es para dos o tres personas como mucho).

El complejo sistema de la planificación territorial suiza hace imprescindible, como hemos dicho, una coordinación entre todos los niveles y esto no es siempre posible. Si bien el resultado de los planes bien coordinados puede llegar a ser excelente, la inversión de tiempo hasta la realización de los mismos es, en algunos casos, desproporcionada. A ello hay que añadir la fuerte soberanía popular a la hora de someter las propuestas a votación. Se dan casos, como el municipio de Küssnacht (Zurich) en el que la aprobación de la revisión de su Reglamento Municipal (*Bau- und Zonenordnung*) ha sido revisada y rechazada ya tres veces por los ciudadanos. Por eso hay grupos de ciudadanos que son favorables a una mayor institucionalización en determinados temas para los que son necesarios conocimientos técnicos antes de tomar decisiones.

Una influencia decisiva sobre el planeamiento a nivel cantonal y municipal, como consecuencia de la autonomía de la que disfrutan, tiene también el sistema fiscal propio de cada región. Las obligaciones tributarias de los ciudadanos del Cantón de Zug son más atractivas que las del Cantón de Zurich y, dentro de este cantón, los ciudadanos del centro de la ciudad pagan bastantes más impuestos que los del municipio de Zollikon. Esto se traduce en un mayor o menor poder adquisitivo de los cantones y de los municipios que se hace notable, sobre todo, en la calidad de las infraestructuras y de los equipamientos públicos, aunque la Confederación se



Die politischen Ebenen

Die Schweiz ist eine Willensnation. Sie bildet wieder ethnisch noch sprachlich nach religiös eine Einheit. Seit 1848 ist sie ein Bundesstaat – einer von weltweit 23 und unter diesen, nach den Vereinigten Staaten von Amerika, der zweitälteste. Der staatliche Aufbau der Schweiz ist föderalistisch und gliedert sich in die drei politischen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden.

Die Gemeinden

Alle Kantone sind in politische Gemeinden gegliedert – derzeit sind es 2842. Ihre Zahl nimmt wegen Auswanderung weiter ab.

Bund ein Drittel der Gemeindefinanzen. Das Parlament, vier bis fünf Kantone hingegen noch die direkt demokratische Entscheidung in der Gemeindeverwaltung. Neben den Aufgaben, die ihnen vom Bund und ihrem Kantone zugewiesen sind – zum Beispiel das Führen der Einwohnerregister oder der Zivilstandsregister – nehmen die Gemeinden auch eigene Budgets wahr – etwa im Schul- und Sozialwesen, in der Energieerzeugung, im Straßenausbau, bei der Oraganisation, den Steuern usw. Diese zentralen Stellen regeln sie vorwiegend selbstständig, den Umfang der Gemeindeautonomie bestimmen die einzelnen Kantone – er ist deshalb recht unterschiedlich.

Die Kantone

Die Schweiz besteht aus 26 Kantonen – häufig nach Sektoren genannt. Sie sind die ursprünglichen Staaten, die sich 1848 zum Bund zusammengeschlossen und ihm einen Teil ihrer Souveränität abgetreten haben. Jeder Kanton hat eine eigene Verfassung, ein eigenes Parlament, eine eigene Regierung und eigene Gerichte.

Die Krise der Kantonsparlamente verläuft zwischen 08 und 200 Sitten, jene der Kantonsregierungen zwischen 5, 7 und 9 Personen. Die direkt demokratische Form der Landsgemeinde existiert nur noch in Appenzell Aargau und Glarus.

In allen anderen Kantonen entscheidet das Volk ausschliesslich an den Urnen.

Der Bund

Die schweizerische Bevölkerung für den Staat über andere häufig gebrauchte Ausdruck dafür ist föderalistisch.

Der Bund ist überall dort zuständig, wo für die Bundesverwaltung dazu ermächtigt – zum Beispiel in der Ausmass- und Sicherheitspolitik, beim Zoll- und Geldwesen, in der landesweit gültigen Rechtssetzung und in anderen Bereichen.

Aufgaben, die nicht ausdrücklich Bundesangelegenheiten sind, fallen in die Zuständigkeit der nächst unteren Ebene: die Kantone.

Estructura cantonal y municipal de Suiza. Bundeskanzlei Schweiz (2004): Der Bund kurz erklärt, Berna, pp. 14 y 15.

esfuerzo cada vez más en lograr un cierto equilibrio a nivel nacional.

Por último, a pesar de los inconvenientes que pueda ofrecer el sistema de planificación suizo, creemos que es un modelo del que se pueden tomar ejemplos muy valiosos para el desarrollo del planeamiento en otros países. Son de destacar, de momento, el reparto de competencias evitando la excesiva centralización y respetando las características

espaciales y culturales de cada zona, los verdaderos intentos de coordinación entre los distintos niveles de la Administración siguiendo un mismo objetivo y la notable participación ciudadana en todo el proceso, desde las decisiones a nivel nacional hasta las de nivel municipal. Sin olvidar el gran empeño que demuestra el pueblo suizo por el cuidado y protección del paisaje y del medioambiente a la hora de ordenar su territorio.

BIBLIOGRAFÍA

VLP-Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2004): *Raumplanung in der Schweiz: Eine Kurzeinführung*, Berna.

Bundeskanzlei Schweiz (2004): *Der Bund kurz erklärt*, Berna.