

Alemania

Juan RODRÍGUEZ LORES (corresponsal)

Crónica de Hildegar SCHRÖTELER VON BRAND

Universidad de Aachen

ESTRATEGIAS PARA EL CONTROL PÚBLICO DEL USO DEL SUELO

La preocupación por el problema del control público del uso del suelo ha sido una constante explícita en el urbanismo alemán durante los dos últimos siglos, que ha provocado la aparición de proyectos muy diferentes –de naturaleza económica, urbanística o simplemente arquitectónica– para la solución del problema. De sí, esos proyectos han fracasado, a causa de la preponderancia ininterrumpida de posiciones liberales en el Estado, en los gobiernos locales o en las estructuras científicas mismas. Es un lastre histórico, que pesa sobre el presente y amenaza con paralizarlo.

Uno de los últimos proyectos importantes, a nivel nacional, fue el «Städtebauförderungsgesetz» (Ley para el Fomento Urbanístico) de 1969. Su intención era reformar los viejos centros urbanos, sobre la base de una estrecha articulación entre control público del uso del suelo urbano, control público del mercado de casas baratas y sistema de prestaciones privadas para repartir plusvalías y compensar gastos originados a partir del plan urbanístico. También este proyecto comprensivo ha fracasado: la Ley ha servido, por una parte, para fomentar transformaciones socio-económicas relevantes en los centros urbanos, pero, por otra, ha provocado al mismo tiempo la aparición de valores inmobiliarios gigantescos que han conllevado la eliminación masiva de viviendas baratas tradicionales.

En la actualidad, sin embargo, parecen estar apareciendo estrategias empíricas progresistas, para superar el lastre histórico del viejo liberalismo. Representan aún fenómenos aislados, aunque se basan en instrumentos legales vigentes: en el nuevo «Baugesetzbuch» (BauGB, Código para la Construcción), en el «Naturschutzgesetz» (NSchG, Ley para la Protección de la Naturaleza) y en la llamada «Integración del Fomento de la Planificación».

La utilización progresista del «BauGB» de 1986 resulta paradójica, tratándose de un instrumento legal en el que han sido reunificadas leyes urbanísticas preexistentes desde perspectivas retrógradas del siglo pasado, para apoyar procesos ambiguos, a saber: sustituir la política del saneamiento urbano de los años 70 por una nueva de las expansiones urbanas; y, al mismo tiempo, facilitar las enormes inversiones privadas en las ciudades. En este sentido, el Código resalta viejos principios de justicia liberalista, como por ejemplo, concesión de licencia de obras a cambio de prestaciones privadas y reducción de complejidad burocrática. La aplicación de estos principios debería haber contribuido según las previsiones originarias, a acelerar el proceso urbanizador; pero, en general, ha servido también para reducir aún más el control público dentro de un sistema planificador que, tradicionalmente en la práctica, había estado ya siempre bajo control privado.

Sin embargo, bajo el influjo de ciertas tendencias internacionales en la década de los 80 fueron previstas también algunas medidas más complejas, que ya habían sido practicadas en Europa en el siglo pasado y que, dentro del liberalismo dominante, parecen hoy de nuevo progresistas desde un punto de vista burocrático. Entre otras, por ejemplo, un modelo cooperativo entre ciudad y agentes fiduciarios privados, según el cual a la ciudad debían corresponder las siguientes tareas: establecer un estatuto del desarrollo; evaluar los terrenos correspondientes a cada proyecto en el momento de establecer el estatuto, es decir, más o menos su valor de uso agrícola; urbanizar; dividir y, de nuevo, repartir el terreno entre los propietarios originarios. Con el fin de compensar los gastos y repartir los nuevos valores derivados del plan, la ciudad debía definir los costes en infraestructuras y equipamientos a pagar por los inversores.

Las transformaciones reiteradas del «BauGB» en los años 90 han sido de gran relevancia práctica. Han servido para profundizar la

privatización del plan, pero provocando también contradicciones que, paradójicamente, han facilitado la aparición germinal de políticas urbanísticas alternativas desde la perspectiva de justicia social o redistributiva y de restauración del control público. Por ejemplo, el «Tratado de Unificación» entre las dos Alemanias de 1990 exigía imponer la legislación vigente en la «República Federal» del Oeste a la «Democrática» del Este. En el sector urbanístico, el «BauGB» fue adaptado a las condiciones especiales en los nuevos «Länder» orientales, a saber: a una presión de las inversiones inmobiliarias enorme y a los problemas sociales gravísimos de la falta de viviendas y del desempleo. Según la ideología dominante, tan sólo los mecanismos de mercado hubieran sido capaces de dar respuestas adecuadas a las inversiones y a los problemas sociales. La adaptación supuso, por tanto, acentuar la línea privatizadora del nuevo «Código de la Construcción» como instrumento para una urbanización acelerada, libre de obstáculos burocráticos; ésta, a su vez, debería facilitar la construcción masiva de viviendas y otras inversiones inmobiliarias, que crearían los puestos de trabajo necesarios. Para todo ello el mecanismo planificador tradicional fue simplificado y, al final, invertido hasta la privatización total del plan urbanístico: El plan de urbanización público («Bebauungsplan»), hasta entonces necesario como marco jurídico para poder ejercer el derecho de los propietarios a construir bajo determinadas condiciones, fue sustituido por el plan del inversor, quien, en compensación, debía cargar con los gastos del plan, mientras que la ciudad se limitaría a reconocer el plan privado, es decir, al reconocimiento, a posteriori, del derecho del propietario a construir.

Ese mecanismo acelerado ha retornado a la vieja «República Federal» del Oeste, bajo el nombre de «Proyectos y Planes de Urbanización» («VEP», en siglas alemanas). Al retornar, ha sufrido transformaciones relevantes en la práctica, que conciernen, sobre todo, a la extensión y sistematización de las condiciones exigidas al plan privado para ser reconocido por la ciudad, a saber, posesión de la parcela correspondiente por parte del inversor, «participación ciudadana» que ha sido hasta ahora, en general, negativo. Ya la «participación» prevista en la legislación alemana preexistente era mínima; pero ahora, como consecuencia de las pequeñas dimensiones de los «VEP», está siendo reducida aún más en la práctica; por

ejemplo, se está prescindiendo de la llamada «participación preparatoria», que daba a los ciudadanos el derecho a discutir alternativas al proyecto oficial. El «contrato de realización», por el contrario, está abriendo nuevas perspectivas, al permitir imponer condiciones relativamente originales a los inversores. Hasta ahora, sin embargo, las condiciones corrientes, objeto de los «contratos», parecen muy reducidas y no representan una objeción financiera excesiva para los agentes privados, como por ejemplo: reducción de la densidad constructiva, construcción de un determinado número de viviendas sociales, reglamentación de las fachadas según modelos arquitectónicos, etc., pero sí son de gran significado, al menos simbólico, para el desarrollo urbano. Además, se trata, sobre todo, de una cuestión de principios, desarrollada hasta ahora sólo en germen, a saber: recuperar el control público sobre el suelo y la construcción, imponiendo a los inversores condiciones cada vez más numerosas y severas. En Aquisgrán, por ejemplo, los proyectos privados deben contener un 20% de viviendas sociales y prever la utilización de técnicas para ahorrar energía en los edificios. En Munich, con un mercado del suelo y de la vivienda extraordinariamente crispado como contrapunto, ha sido impuesto un catálogo de condiciones muy severas, elaborado sistemáticamente desde la perspectiva de los diferentes objetos del derecho a construir, para conseguir un «uso del suelo socialmente justo», así como claridad e igualdad en el trato de los diferentes inversores.

Otro instrumento importante para reglamentar el uso del suelo y el derecho a construir es el «Naturschutzgesetz» (Ley para la Protección de la Naturaleza). Su §8, interpretado con amplitud y aplicado con rigidez, está permitiendo cuantificar los gastos medioambientales de las intervenciones urbanísticas en términos de plantas y árboles destruidos y de superficies asfaltadas, para exigir en el «contrato de realización» de cualquier proyecto urbanístico las compensaciones correspondientes por parte de los inversores, sea en forma de prestaciones ecológicas dentro del proyecto mismo o en otra parte de la ciudad, sea en forma de dinero destinado a intervenciones ecológicas públicas.

Finalmente, una medida en los «Länder» de Bremen, de Hamburgo y de Westfalia del Norte del Rin (NRW, en siglas alemanas) consiste en el llamado «Fomento Integrado de Planificación» para «zonas urbanas con necesidades especiales de reformas». Se trata de integrar mutuamente

medios procedentes de programas diversos, por ejemplo, para ayudas al mercado laboral, para el desarrollo de los equipamientos o de la política urbana en general, etc. En NRW se están reformando 25 zonas urbanas o periféricas; según las necesidades, se trata de reconvertir calles o plazas en espacios de vida social, de crear nuevos parques, de cuidar jardines públicos, etc., utilizando, entre otros, el trabajo subvencionado de los desempleados y de los jóvenes. La integración de los medios, hasta ahora generalmente fragmentados, hace que su utilización sea más racional y efectiva y, sobre todo, fomenta la cooperación interdisciplinar del urbanista, en sectores íntimamente ligados a su disciplina, con políticos y con expertos laborales o de la asistencia social, entre otros.

En resumen, parece posible aventurar una tesis general: en Alemania se están aplicando políticas para el control público del uso del suelo desde la perspectiva de justicia social o redistributiva, pero aún sólo a nivel empírico en

la práctica de ciertas ciudades o «Länder», sobre la base de algunas leyes vigentes, pero contra la intencionalidad liberal de las mismas. Son posible gracias a la voluntad política existente en espacios locales especiales –de ahí su naturaleza empírica necesaria–. Mención especial merece el caso de determinadas reformas legales, acometidas originariamente para acelerar la urbanización y completar la privatización del plan en la antigua «República Democrática» del Este, pero que, al ser reintegradas en la Alemania Occidental, están siendo transformadas prácticamente, en muchos casos, en instrumentos empíricos para el control público y para integrar inversores y propietarios en un sistema compensador más justo. Algunos experimentos, por ejemplo, el catálogo de condiciones elaborado en Munich como parte integral del «contrato de realización», podrían ser puntos de partida fructíferos para un debate teórico y político necesario en un futuro próximo.

Argentina

Rubén PESCI

Fundación CEPA

¿DE QUIÉN ES EL SUELO?

También en Argentina está creciendo la tendencia, casi una presión, hacia una mayor liberalización del suelo en el Planeamiento Urbanístico y Territorial. Y ésta tendencia, llega en parte atrasada respecto de la que se ha producido en los países líderes del capitalismo de mercado (incluido Chile, aquí en el Cono Sur), y en parte adelantada respecto de la resistencia que a dichos temas se tiene aún en países más estatistas, como Brasil y Uruguay.

Ya hemos comentado en anteriores contribuciones a ésta corresponsalia, que Argentina llegó tarde en forma incompleta a una moderna Legislación que regule la producción del suelo urbano, pues la primera Ley de carácter provincial o regional fue la Ley 8912 de «Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo», sancionado en 1977 en la Provincia de Buenos Aires, lo cual además se explica por la manía

militar (aún en los momentos más oscuros de la dictadura) por la planificación y el ordenamiento.

Claro que también hemos experimentado las regulaciones del suelo urbano mediante Planes Directores o Reguladores de ciudades específicas, y en esto sí hay una larga tradición. Buenos Aires, Rosario, Córdoba, La Plata y muchas ciudades más han tenido y tienen este tipo de regulaciones, en muchos casos sabias y eficaces. Pero se trata de casos especiales, en general no amparados por una legislación general, con las consecuencias de inseguridad y precariedad que ella conlleva.

Sin embargo, la situación actual supera largamente la preocupación de hace una década. Aquella era la de insuficiente legislación, pero sobre la base de una tenaz preocupación gubernamental por que el uso del suelo permaneciera como una incumbencia regulatoria del sector público, que si bien resguardaba plenamente el derecho de propiedad y con éste su