

Alemania

Juan RODRIGUEZ LORES (corresponsal)
Ursula VON PETZ (crónica)

RWTH Aachen.

CIUDAD Y REGIÓN: EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

El fortalecimiento de la Idea Europea ha asignado a las regiones, especialmente, una importancia que, en Alemania ha sido aprovechada para la planificación, al principio sólo con titubeos pero en la actualidad de manera clara y decidida.

Esto puede ser consecuencia de las dificultades inherentes a la cuestión regional en el sistema federal: de hecho, la planificación obligatoria tiene lugar, sobre todo, a escala municipal, mientras que en el ámbito regional la coordinación de territorio e instrumentos presenta problemas.

1. Niveles de planificación

El sistema actual presenta cuatro niveles:

- "Distrito" (*Kreis*), "Ciudad" (*Stadt*), "Municipio" (*Gemeinde*). La planificación a esta escala local es el elemento principal del sistema federal de planificación. Bajo el concepto genérico de "urbanismo directivo" (*Bauleitplanung*) recoge "planes de urbanización" (*Bebauungspläne*) y "planes de uso del suelo" (*Flächennutzungspläne*). A estos instrumentos normativos se añaden nuevas formas de planes, como el "contrato urbanístico" (*städtebaulicher Vertrag*) o el "plan de infraestructuras" (*Erschliessungsplan*) y otras medidas de desarrollo, o también mecanismos de planificación sin obligatoriedad jurídica, como el "plan general" (*Rahmenplan*), el "escenario" (*Szenario*), etc... Estos últimos planes conceptuales son cada vez más

necesarios en cuanto expresión de estrategias y fines complejos a largo plazo.

- "Término gubernamental" o "Provincia" (*Regierungsberirk*): A su "presidente" (*Regierungspräsident*) le incumbe inspeccionar la planificación municipal y establecer un marco regional orientativo y el plan de desarrollo territorial.
- "País federal" (*Land*): Según la Constitución Federal de la República, a los países federales compete la política de desarrollo para el propio territorio. Establecen los planes territoriales correspondientes para coordinar el desarrollo espacial del propio país en sintonía con las provincias, por una parte y la nación, por la otra.
- "Federación" o "Estado" (*Bund*): En el programa para la ordenación del espacio nacional, la "Federación" coordina los fines esenciales del desarrollo nacional, respetando la autonomía de los intereses de los diversos países federales. Su representante es el Ministerio Federal de Urbanismo y Tráfico, transformado bajo el gobierno socialdemócrata en Ministerio Federal de Tráfico, Urbanismo y Vivienda.

La Unión Europea (UE), finalmente, cobrará importancia en el futuro. Un primer proyecto oficial ("Concepto Europeo para el Desarrollo Espacial", en: *Unión Europea. Política Regional y Cohesión / DG XVI. Hoja Informativa del 15/9/1998*) fue expuesto en otoño de 1998 y aprobado un año más tarde en Postdam. Pero más efectivos, que tal documento estratégico, son los programas actuales de financiación de la UE adaptados, por regla general, a las medidas de desarrollo y promoción regionales. Con

este fin, las regiones de la UE han sido definidas en la *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* (NUTS) como unidades estadísticas. En ésta, para la República Federal de Alemania (de acuerdo con el orden expuesto más arriba) los "distritos" son declarados nivel NUTS 3, las "provincias", nivel NUTS 2 y los "países federales", nivel NUTS 1.

La estructura de los niveles de planificación en Alemania se halla expuesta en el "Código Urbanístico Federal" (*Bundesbaugesetzbuch*). A este "Código" está subordinada la legislación de los países federales con sus respectivos departamentos, como p.e. el de "Protección del Patrimonio Cultural". En la posguerra, fue promulgada, en primer lugar, en 1960 la "Ley Urbanística Federal" (*Bundesbaugesetz*), completada en 1971 por la "Ley de Fomento Urbanístico" (*Städtebauförderungsgesetz*). Las diversas legislaciones por sectores (vivienda, renovación urbana, tráfico, medio ambiente etc.) fueron, finalmente recogidas en 1986 en el "Código Urbanístico" (*Baugesetzbuch*) – un código unitario reelaborado y adaptado en 1993 a la nueva situación política surgida de la Reunificación de las Alemanias Oriental y Occidental.

2. Planificación Regional

Durante la urbanización a principios del siglo XX así como durante la internacionalización o globalización a caballo del siglo XXI han surgido en la República Federal de Alemania, al margen de los niveles de planificación citados más arriba, numerosas asociaciones regionales de ciudades para la planificación que traspasan los límites municipales, de distrito o provinciales. Una primera asociación de este tipo fue la "Asociación Urbanizadora del Distrito Carbonífero del Ruhr" (*Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*), fundada en 1920, a la que siguieron en los mismos años veinte diversas "Asociaciones de planificación federales" (*Landesplanungsgesellschaften*) parecidas en otros países federales. Bajo el Nacionalsocialismo, su nombre genérico fue cambiado a "Comunidades de Planificación Federales" (*Landesplanungsgemeinschaften*) y, finalmente, desde 1935 fueron fusionadas

en un sistema de planificación a escala nacional bajo una nueva "Autoridad Nacional para la Reordenación Espacial" (*Reichsstelle für Raumordnung*) con el fin de unificar el Reich alemán, después de la victoria final, con todos los territorios conquistados en un sistema de planificación unitario y centralista.

Con la fundación de la República Federal de Alemania en 1948, la planificación fue separada de aquel sistema ideológico de centralización y, bajo la presión de los Aliados occidentales, reorganizada como sistema descentralizado. En consecuencia, las políticas para el desarrollo espacial están representadas autónomamente para cada país federal y coordinadas sólo por un programa nacional del Estado. Por el contrario, en la nueva República Democrática Alemana, fundada también casi al mismo tiempo, fue introducido, bajo la presión del Socialismo, un sistema de planificación centralizador que a través de las autoridades de distrito influyó sobre toda la República, dejando a regiones y municipios poca libertad de movimiento en el campo de la planificación.

Actualmente en la República Federal, aparte de los citados niveles de planificación (municipio, provincia, país federal y federación o estado), la cooperación tiene lugar, sobre todo, a través de sociedades de planificación a escala regional con las más diversas formas jurídicas. La "Asociación Urbanizadora del Distrito Carbonífero del Ruhr" de los años veinte, transformada en 1975 en "Asociación Comunal del Distrito del Ruhr" (*Kommunalverband Ruhrgebiet*), se ha unido a la "Asociación de Hanover para la planificación" (*Planungsverband Hannover*), la "Asociación del Entorno Francfort (Rhein Main)" (*Umlandverband Frankfurt [Rhein Main]*), la "Asociación Regional de Stuttgart para la Planificación" (*Regionale Planungsverband Stuttgart*), la "Cooperación de Berlín y Brandeburgo" (*Kooperation Berlin-Brandenburg*), la "Conferación de ciudades Dresde-Halle-Leipzig" (*Städteverbund Dresden-Halle-Leipzig*) y otras instituciones para la planificación con intereses municipales, por regla general, también regionales, pero sin una definición clara o incluso unitaria de región. Por ello, sus "regiones" no son idénticas a las propuestas por la UE sino

fundamentadas en diversos contenidos: unas veces para destacarlas como espacio económico y otras, para incrementar su eficiencia administrativa. Aparte de esto, actualmente es la dinámica del desarrollo de las nuevas aglomeraciones o regiones metropolitanas la que está exigiendo reelaborar las formas existentes de la planificación intercomunal y fortalecer los métodos necesarios para su control.

3. Desarrollo sostenible gracias a la vinculación de planificación comunal y regional

Como ya se ha dicho, tan sólo a escala de la planificación municipal, responsable del "urbanismo directivo", se dispone de instrumentos obligatorios para el desarrollo urbano. De acuerdo con el lema: "pensar globalmente, actuar localmente", incumbe también ahora a las administraciones municipales realizar la proclamación mundial (al menos desde la Conferencia de Estambul de 1996 sobre Habitat) de un desarrollo urbano sostenible y productivo. En la República Federal, al menos 150 Municipios se han adherido al programa de la AGENDA 21/"Ciudades del Futuro". Esto significa que tales municipios, más allá de sus tareas formales en el campo del "urbanismo directivo", se han comprometido también a participar estratégica y programáticamente en la realización del desarrollo con fines sostenibles para el territorio urbano.

El mandato de los municipios respecto del "urbanismo directivo" obligatorio y con la tarea resultante de controlar el desarrollo territorial está, sin embargo, en contradicción absoluta con las limitaciones que su escasa dotación financiera impone a la realización de tal cometido. Desde hace más de un decenio, los gastos para cargas sociales han aumentado drásticamente en los presupuestos de las ciudades y reducen, en la actualidad, masivamente la capacidad de acción de los municipios, obligándolos a intensificar su cooperación en el campo urbanístico con el sector privado. Es cierto que esto ofrece a la Administración Pública la posibilidad de abrirse a nuevos agentes urbanos pero también, con frecuencia, la somete a sus intereses particulares. Para imponer, en tal situación, la finalidad del

desarrollo sostenible son necesarios además principios adicionales especialmente flexibles e inteligentes. Sobre todo en aglomeraciones urbanas, a causa de la naturaleza compleja y contradictoria del desarrollo sostenible va a ser importante para los distritos, las ciudades y los municipios planificar más allá de los propios límites en forma "aglomerada", convenida con municipios vecinos. En consecuencia, la planificación regional — estimulada en Alemania por un concurso a escala nacional sobre "Regiones del Futuro"— adquiere un nuevo significado. En tal caso, puede ocurrir que, como en Francfort, la región de la nueva "Cooperación Francfort/Rin-Main/Wiesbaden" (*Kooperation Frankfurt/Rin-Main/Wiesbaden*) no sea idéntica con la "Asociación del Entorno de Francfort" (*Umlandsverband Frankfurt*), existente ya desde los años setenta, o que los límites de la "Región de la Exposición Internacional de Hanover" (*EXPO-Region Hannover*) sean distintos a los de la "Asociación del Entorno" (*Umlandverband*) allí existente. En tales casos, la forma de las asociaciones intercomunales tiene su origen menos en fronteras o criterios administrativos que en las interdependencias estructurales u objetivas necesarias para la solución de los problemas (tráfico, ocio, urbanización).

4. Modernización de la planificación

La transición del sistema de planificación fordista del "Modernismo", vigente desde los años veinte hasta los setenta, al posfordismo está exigiendo del urbanismo, en todos sus ámbitos, sustituir los sistemas cerrados con fines predeterminados por formas abiertas de planificación. Con la mirada puesta, por ejemplo, en la finalidad de una estructura espacial sostenible y "soportable" todavía para las generaciones venideras en sus aspectos económicos, ecológicos y sociales, se trata ahora de guiar transformaciones y desarrollos de manera que puedan ser corregidos según las necesidades. Es decir que, p.ej., también los participantes en el proceso puedan variar sin que haya que cambiar el rumbo.

Todo ello significa que, en lugar del producto final, lo que hay que determinar

primero son las condiciones marco para el desarrollo (también en sentido espacial) y los factores objetivos aceptables. Sobre todo, es necesario que cualquier transformación corresponda, en primer y último lugar, a los criterios marco.

Tal procedimiento constituye la base de la estrategia que se ha venido aplicando durante el último decenio en la renovación del antiguo distrito industrial junto al río Ruhr: el de la "Exposición Internacional de Obras Parque del Emscher" (*Internationale Bauausstellung (IBA) Emscherpark*).

Respecto al contenido, sus principios de planificación se basan en los fines del desarrollo sostenible: el procedimiento, sin embargo se basa en la flexibilidad. Así muchos de los proyectos concebidos inicialmente no pudieron ser realizados por razones diferentes, pero en el transcurso de la transformación regional han surgido nuevos proyectos que dirigen hoy el nuevo rumbo del desarrollo regional (p. ej. en los campos de la vivienda, del ocio, de la industria, de la cultura y de la protección del patrimonio cultural, etc.). Sin embargo, en ningún caso fueron abandonados los fines del desarrollo sostenible. La *IBA Emscherpark* apuesta también por la comunicación con los habitantes y los afectados en la región, y por la cooperación con las instituciones, especialmente con las numerosas administraciones comunales responsables, en el fondo, de las medidas, cuya misión consiste en realizar los proyectos singulares, también en organizar la financiación.

Mientras tanto, la *IBA Emscherpark* misma ha sido disuelta como institución. Esto era también un fin estratégico, pues ya desde sus inicios había sido concebida sólo para 10 años con el fin de evitarle un desarrollo desmesurado. Pero en otras regiones con grandes necesidades de finanzas, planificación y control han sido fundadas instituciones parecidas, p.ej. para el antiguo territorio del lignito al sur de Leipzig, para la región-jardín industrial

Dessau-Wörlitz o para el proyecto *Fürst-Pückler-Land* que atraviesa la frontera con Polonia. Más fácilmente que en el caso de medidas preestablecidas de una vez para siempre, una "Exposición Internacional de Obras" con una estrategia flexible es capaz de apropiarse, como si fueran ladrillos de un edificio, determinados aspectos de contenido o método y adaptarlos adecuadamente al objeto o lugar en cuestión. En tal caso, pueden surgir semejanzas con el modelo pero también conseguirse otros resultados totalmente distintos. Estos principios innovativos están presentes hoy de manera efectiva en la cultura de la planificación de la República Federal. En la praxis, con su ayuda se han buscado y también encontrado nuevas vías de planificación tanto a todos los niveles de la administración formal e informal como en el campo objetivo. Pero esto no significa que los procedimientos de planificación tradicionales sean ahora obsoletos o que administraciones públicas hayan perdido importancia, sino, más bien, enseña que el sistema existente y altamente elaborado de instrumentos y procedimientos debe ser ampliado urgentemente para nuevas tareas. La *IBA Emscherpark* ha sido la primera en demostrar que ello es posible por partes.

Un (primer) Congreso Urbanístico Nacional en el otoño de 1999 en Berlín ha aprobado además un programa de 11 puntos sobre "La Ciudad Social" como política marco a nivel nacional. Frente al desarrollo sostenible relacionado con cuestiones de medio ambiente, allí son tratadas ahora claramente desde el punto de vista de los contenidos las consecuencias de la fragmentación social en las ciudades.

Todos estos esfuerzos programáticos han sido hasta ahora sólo una apelación, pero muestran también que la planificación en la República Federal está proponiendo actualmente nuevos fines a diversos niveles. La praxis nos enseñara hasta que grado son asequibles y reales.