

Nuevos enfoques del planeamiento urbanístico

Los instrumentos de regulación y gestión desde una perspectiva alemana

Egbert Dransfeld

Nacido en 1962, realiza de 1985 a 1989 estudios de urbanismo en la Universidad de Dortmund (Alemania). De 1989 a 1995 es profesor de la Facultad de Urbanismo (Universidad de Dortmund). Obtuvo el título de Doctor en 1993. Desde 1993 es cofundador del Institut für Bodenmanagement, Dortmund (Gestión Territorial y Planeamiento Urbanístico). Colabora en publicaciones especializadas en el ámbito del urbanismo europeo y es coautor de *European Urban Land and Property Markets*, UCL Press, Londres, 1993.

El autor analiza los elementos fundamentales del sistema urbanístico alemán, sus desventajas y las nuevas tendencias que se están desarrollando en el país. En Alemania, tanto el uso del suelo como la edificación están controlados por las administraciones públicas mediante un sistema regulador vinculante, riguroso y escrupulosamente puesto en práctica. Es un sistema altamente planificado, centrado en la oferta, donde las decisiones corresponden a las administraciones públicas y no al mercado. Las nuevas tendencias incluyen el desarrollo de un incipiente sector privado que hace planes de desarrollo (equiparables a nuestros planes parciales), que el ayuntamiento debe aprobar, y que están más orientados a la ejecución que a una política de oferta; también la realización de contratos público-privados para la realización de proyectos específicos, en los cuales el socio privado se suele hacer cargo de todas las infraestructuras, incluidas las sociales. Todavía es pronto para saber si este modelo mixto induce más o menos efectos de suburbanización que el modelo tradicional.

This article analyses the fundamental elements of Germany's urban planning system, pointing out its disadvantages and showing the new trends which are developing in the country. In Germany, both land use and building are effectively controlled by the public administrations through a rigorous, binding regulatory system which is scrupulously enforced. It is a highly planned system, centred on supply, in which the decision-making corresponds to the public administrations and not to the market. The advantages of this system are that there are no problems of illegal development and that natural spaces can be salvaged from development, whereas the disadvantage is its lack of flexibility, its supply surfeit and its difficulty in adapting to changes in the context – flexibility is only achieved through modification of the plans, which is a long and costly process. The new trends include the development of an incipient private sector which draws up development plans (comparable to our partial plans) that have to be approved by the city council and are orientated more towards execution than towards a supply policy; they also include public/private contracts for carrying out specific projects, in which the private partner usually sees to all the infrastructures, including social ones. It is too early to say yet whether this mixed model has more or less of a suburbanising effect than the conventional model.

1. La situación territorial: la ordenación urbana y regional

La ordenación territorial

Debido a su evolución histórica, Alemania cuenta con una estructura territorial bastante policéntrica o descentralizada, frente a otras naciones europeas, como Francia o el Reino Unido. Posee un sistema estratificado de poblaciones de carácter superior, intermedio e inferior y, en su territorio, existen unos 16.000 municipios. La jerarquía municipal sustenta el equilibrio de la estructura territorial. Sólo en las grandes ciudades, se aprecia un desarrollo urbano desproporcionado. Aunque existe una estructura territorial relativamente equilibrada, existen notables diferencias.

La ordenación de las diversas regiones alemanas está sujeta a un régimen especial denominado de *Raumordnungsregionen*. Estas se subdividen, conforme a su densidad de población, en las siguientes categorías (véase ilustración 1):

- a. Regiones con grandes aglomeraciones, a su vez subdivididas en:
 - áreas centrales,
 - extrarradio densamente poblado,
 - extrarradio menos densamente poblado,
 - zonas rurales.
- b. Regiones con grandes centros urbanos, a su vez subdivididas en:
 - áreas centrales,
 - extrarradio menos densamente poblado y
 - zonas rurales
- c. Regiones rurales
 - zonas menos pobladas
 - zonas rurales.

I. ESTRUCTURA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS BASADA EN CONDADOS

I. Regiones con grandes aglomeraciones urbanas

- Núcleos urbanos de aglomeraciones
- Zonas rurales adyacentes altamente pobladas
- Zonas rurales adyacentes menos pobladas
- Condados rurales

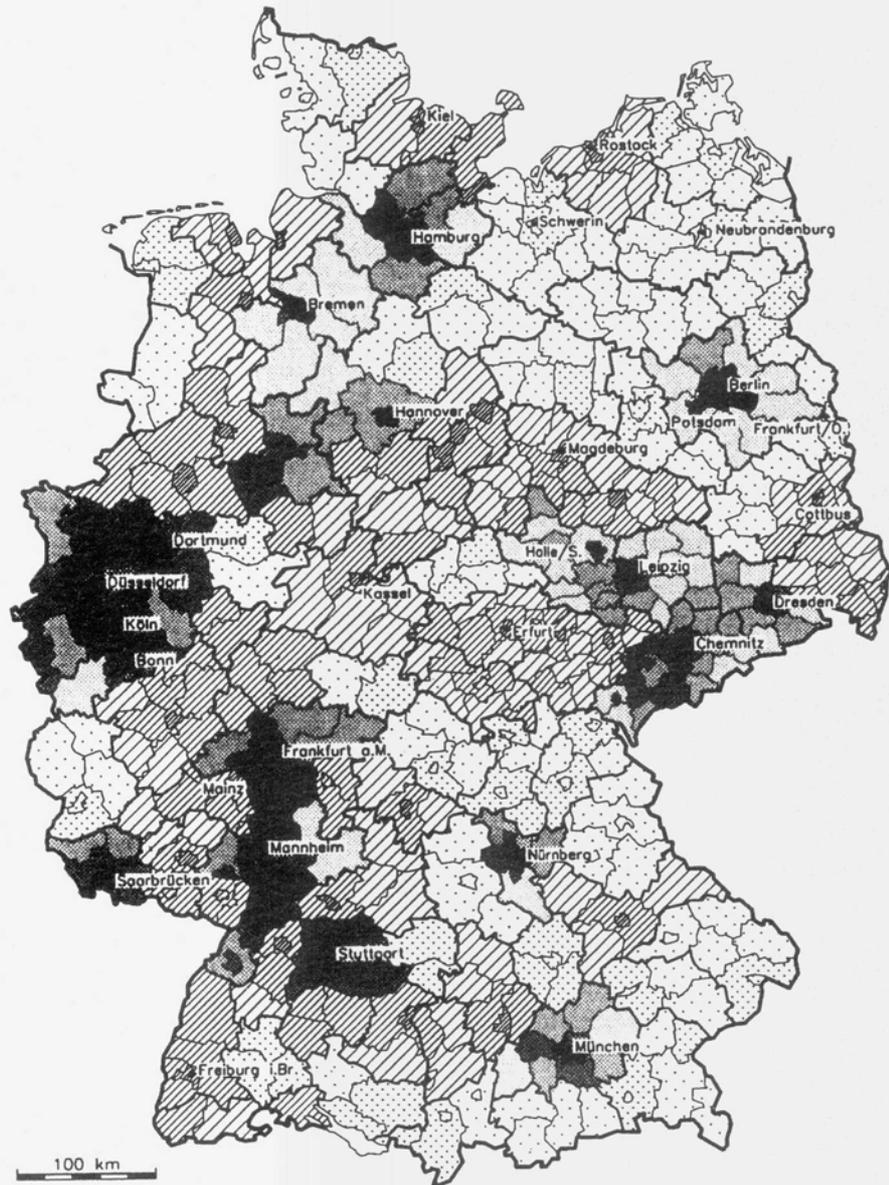
II. Regiones con centros urbanos importantes

- Regiones con núcleos urbanos
- Zonas rurales adyacentes menos pobladas
- Condados rurales

III. Regiones rurales

- Condados menos poblados
- Condados rurales

Debido a la unificación, se ha añadido un nuevo tipo de región (Condados rurales -Kreise-). Este tipo no ha sido contemplado en este informe.



La ordenación territorial puede explicarse muy bien a partir de estas categorías regionales.

Expansión urbana/proceso de suburbanización

Hasta tiempos recientes, las ciudades alemanas estaban bajo el influjo del proceso de suburbanización. La estructura territorial presenta una pauta de dispersión, pero el mencionado proceso no se ha producido por doquier. Después de la unificación, los estados del Este han quedado sujetos a un proceso generalizado de suburbanización (por ejemplo, la región de Berlín), y hay muchas razones que lo explican, sobre todo el elevado precio del suelo y los inmuebles.

En el ínterin, los habitantes de las ciudades han abandonado las zonas céntricas, ejemplo que han seguido las empresas. Estas tendencias han hecho que crezcan las interconexiones entre núcleos de asentamiento y ciudades satélite, alejados de los grandes centros. Dentro de este proceso de suburbanización, los cinturones urbanos se encuentran en continuo crecimiento.

La dispersión de la ciudad se debe a diversos factores, entre ellos el elevado precio del suelo y de los arrendamientos en el centro, los nuevos sistemas de producción y la evolución de los valores sociales. En el futuro, habrá una tendencia a instalarse en lugares con buenas comunicaciones por carretera o ferrocarril de alta velocidad.

Los centros de las ciudades

Después de la segunda guerra mundial, la gran mayoría de las ciudades alemanas fueron reconstruidas conforme al modelo de "ciudad funcional", con lo que muchas de ellas perdieron su carácter distintivo y estético. En el decenio de 1970, ya había diversos programas de renovación que empezaban a estabilizar los centros de las ciudades. Entre los objetivos y tendencias actuales se cuentan las siguientes:

- Las construcciones totalmente nuevas son ahora más abundantes.
- La protección ambiental es una de las principales prioridades.
- Las medidas de actuación se centran ahora en los incentivos e instrumentos financieros.
- Oferta de más vivienda/suelo urbanizable.
- Fomento de la propiedad de la vivienda.
- Incremento de la disponibilidad de suelo industrial abandonado en todo el país y protección de las promociones de nueva creación.
- Fomento de las asociaciones entre el sector público y el privado.

2. Sistema de planeamiento.

Marco jurídico del planeamiento urbanístico

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que según los principios o la filosofía del planeamiento urbanístico el uso del suelo figuraba, y sigue haciéndolo, en el

Los instrumentos de regulación y gestión, desde una perspectiva alemana

centro del planeamiento territorial. En otros países, como sucede en Francia o Italia, el urbanismo se orienta más al desarrollo económico y el planeamiento territorial guarda mayor relación con la planificación sectorial, por ejemplo del transporte. Los regímenes administrativos son hasta cierto punto responsables de la organización urbanística y de los principios de planeamiento físico.

¿Qué tipos de niveles y planes urbanísticos revisten más importancia ?

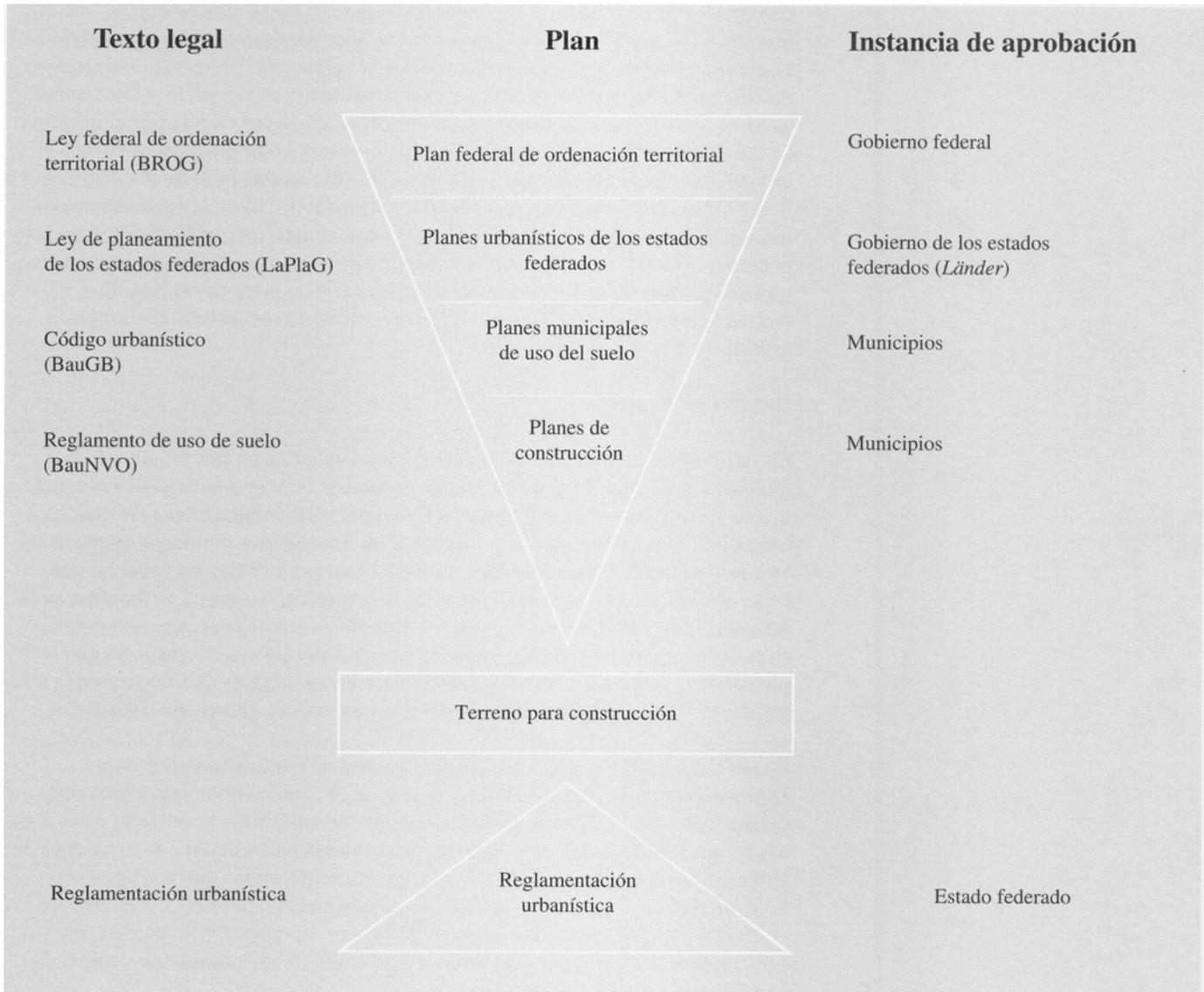
El proceso urbanístico, desde la ordenación del suelo a la determinación de su uso primario, debe explicarse en el contexto de los diversos niveles administrativos del régimen urbanístico alemán y de la posibilidad de intervención de las autoridades superiores frente a las instancias inferiores. Alemania es un estado federal que se encuentra organizado en tres niveles autónomos: el gobierno federal (*Bund*), los estados federados (*Länder*) y las entidades municipales (*Städte y Gemeinden*). Hay 16 estados federados y unos 16.000 municipios. (véase ilustración 2)

El nivel municipal es el más importante, por lo que respecta al planeamiento urbanístico y su ejecución. En cada municipio, se elige un consejo. Los derechos y obligaciones derivados de la autonomía local están recogidos en la Constitución. Son entidades económicamente independientes. El proceso de planeamiento del uso del suelo urbano, a escala municipal, resulta crucial, al determinar directamente la reglamentación urbanística. Para entender mejor la cuestión, es necesario distinguir entre el marco jurídico y las obligaciones legales de planeamiento del uso del suelo.

El gobierno federal tiene, entre sus objetivos, la creación de unas condiciones de vida en todo el país, si no idénticas, al menos del mismo nivel. Este principio está consagrado en la Ley de ordenación del territorio, que vincula también a los *Länder* (estados federados). En el *Bundesraumordnungsprogramm* (Programa de ordenación del territorio), se subraya la necesidad de ofrecer puestos de trabajo y viviendas en todo el país. Sin embargo, compete a los estados federados formular las finalidades y los propósitos y objetivos correspondientes a determinadas regiones y zonas. Se han establecido *Landesentwicklungspläne o Landesentwicklungsprogramme* (Planes o Programas de desarrollo de los estados federados), que presentan los objetivos para todos los sectores en materia de uso del suelo y planeamiento ambiental y determinan, por ejemplo, qué zonas deben reservarse para fines de ocio o dónde debe intensificarse el uso industrial del suelo. Los Planes a escala inferior dentro del estado federado (Regional o *Gebietsentwicklungsplan*) pueden contener incluso normas específicas de uso del suelo. Estos *Landesentwicklungspläne* se elaboran a una escala en torno al 1: 250.000, y los regionales a una escala de aproximadamente 1: 50.000. Los Planes o Programas de ordenación de los estados federados y regiones, dentro de cada uno, constituyen algo más que una declaración de principios de planeamiento urbanístico: forman parte del marco jurídico general y las autoridades municipales deben cumplir lo establecido en ellos.

Las competencias y las obligaciones de planeamiento vinculante de uso del suelo corresponden a los municipios y todos ellos deben formular un Plan preparatorio al

2. ESTRUCTURA JERÁRQUICA DEL PLANEAMIENTO EN ALEMANIA



Los instrumentos de regulación y gestión, desde una perspectiva alemana

respecto (el denominado *Fliichennutzungsplan*). Este Plan, que sintetiza los rasgos esenciales de los usos previstos para el suelo en toda la zona municipal, es vinculante para todas las autoridades que hayan intervenido en su proceso de formulación y, por lo general, se elabora para un período de diez años. Su escala suele ser de 1: 10.000. El principal objetivo del *Fliichennutzungsplan* es sentar las bases sobre las que establecer los planes locales, denominados *bebauungspläne*. Estos Planes son vinculantes para todos y reciben la consideración de leyes de carácter local. El *Bebauungsplan* suele tener una escala de 1: 500 o de 1: 1.000 y su validez es indeterminada, a menos que el gobierno municipal lo modifique.

El *Bebauungsplan* debe formularse conforme al *Fliichennutzungsplan* y no desviarse de sus líneas directrices. Todos los interesados pueden usar el suelo conforme a lo autorizado por el *Bebauungsplan*, y no se admite ningún uso al margen de lo en él establecido; una vez trazado, desaparece cualquier poder discrecional de las autoridades urbanísticas al respecto. Todos los interesados pueden consultarlo para determinar exactamente el uso del suelo y la densidad máxima autorizados. La formulación del *Bebauungsplan* se rige por el principio de trato equitativo y correcto de todos los intereses contrapuestos, relativos al uso del suelo, en la zona sujeta al mismo. Así lo dispone la normativa urbanística y así lo interpretan rigurosamente los tribunales. No debe subestimarse la importancia de los *Bebauungspläne*: en la actualidad, casi un 70%-80 % de las licencias urbanísticas están sujetas a alguno de ellos. Se trata de un instrumento profusamente empleado por las autoridades públicas para determinar la ordenación territorial. ¿Existe también necesidad de contar con instrumentos especiales de control urbanístico?

Control urbanístico

En Alemania, es necesaria una licencia para cualquier propuesta urbanística, incluidas la construcción y reforma de edificios, así como la modificación del uso de los mismos. Así lo dispone el Código de Urbanismo (*Baugesetzbuch*). Las solicitudes de licencia se presentan a las autoridades municipales que, a su vez, las trasladan a las autoridades urbanísticas que trabajan en estrecho contacto con la oficina de planeamiento. Si la actuación propuesta se inscribe en el área regulada por el *Bebauungsplan*, y cumple sus requisitos, hay una presunción de legalidad y debe autorizarse la obra prevista. Para los casos en que las propuestas contengan algún aspecto de menor importancia que no se atenga a lo dispuesto en el Plan, éste contiene diversas normas de excepción o dispensa.

En las zonas en las que existe una continuidad de edificación pero no un *Bebauungsplan*, se puede autorizar la obra si el edificio se adapta al entorno existente, lo que se determina en función del uso del suelo autorizado en la zona adyacente y la densidad de construcción de la misma (artículo 34 del Código de Urbanismo). No es imposible construir en las zonas en las que no existe un *Bebauungsplan* y tampoco continuidad de edificación, pero las licencias sólo se conceden para algunos usos muy concretos, por ejemplo, edificios para uso agrario. Son las denominadas "áreas del artículo 35" o "cinturones verdes" conforme al Código de Urbanismo.

"...el uso del suelo en Alemania está realmente sujeto al control de los instrumentos de planeamiento de distintas autoridades públicas. Ello significa que el tipo de uso y la oferta de suelo están supeditados a la política urbanística y a las medidas de ejecución de los planes..."

Resumen

En primer lugar, el uso del suelo en Alemania está realmente sujeto al control de los instrumentos de planeamiento de distintas autoridades públicas. Ello significa que el tipo de uso y la oferta de suelo están supeditados a la política urbanística y a las medidas de ejecución de los Planes, como las de reparcelación o creación de servicios. Por consiguiente, puede decirse que el uso del suelo en Alemania ha estado sujeto, hasta ahora, a diversas normas que vinculan a los propietarios. En segundo lugar, la construcción está sujeta a un riguroso procedimiento de licencias urbanísticas, ya que cada nuevo edificio o proyecto exige una licencia oficial. Todas las solicitudes se verifican para comprobar si se atienen a los planes urbanísticos y al interés público. Las autoridades públicas controlan la ordenación urbana y regional (mediante su función de asignación), gestionan de cerca la oferta de suelo de construcción e influyen en los precios del suelo y en la distribución de la propiedad inmobiliaria.

Frente a lo que sucede, por ejemplo, en el Reino Unido, la naturaleza vinculante del sistema de planeamiento urbanístico es importante: el margen discrecional es bastante exiguo. Por consiguiente, el desarrollo territorial está influido en Alemania por un sistema "planificado", cuando en otros países lo que predomina es un "régimen de mercado".

¿Funciona realmente el sistema?

La realidad es que, hasta la fecha, no ha habido en Alemania problemas de construcción ilegal. ¿Se trata, pues, de un sistema óptimo para conseguir un urbanismo viable? ¿Hay que aprender de Alemania?

Mediante este sistema complejo de ordenación y control urbanísticos, las autoridades alemanas pueden, en teoría, proteger los cinturones verdes de las construcciones no sujetas al planeamiento o que no respeten sus principios; pero la realidad es que en Alemania está iniciándose un marcado proceso de suburbanización que, quizá, se distinga de los demás países europeos en que la expansión urbana se deriva de los miles de planes urbanísticos perfectamente legales establecidos por los 16.000 municipios repartidos por el país, que en realidad compiten entre sí.

Desventajas del sistema

El sistema de planeamiento urbanístico alemán se orienta en exceso a una política aislada de oferta; el proceso tiene lagunas en materia de ejecución de los Planes. Existe un dilema de partida que deben solventar las autoridades públicas, calculando qué tipo de demanda existirá en cada momento (problema predictivo). Si el marco de la demanda evoluciona con rapidez, el contenido de los Planes puede quedarse anticuado, como a veces suele ocurrir. Así, el sistema de planeamiento no es muy flexible y es frecuente la necesidad de modificar los planes, lo que, sin embargo, exige tiempo y cuesta mucho dinero público. Estos factores —tiempo y dinero— son hoy más importantes que

"...la construcción está sujeta a un riguroso procedimiento de licencias urbanísticas, ya que cada nuevo edificio o proyecto exige una licencia oficial. Todas las solicitudes se verifican para comprobar si se atienen a los planes urbanísticos y al interés público."

en el decenio de 1980, y no debemos olvidar que, desde hace varios años, la mayoría de municipios alemanes han experimentado grandes problemas financieros.

En este contexto, desde comienzos del decenio de 1990, el sistema de planeamiento urbanístico ha cambiado o, por decirlo de otra manera, se ha completado. Este proceso se ha acelerado por la unificación con Alemania oriental y, también, en el marco de la dinámica general de liberalización.

3. Modificación del sistema de planeamiento urbanístico ¿Qué ha cambiado?

Hay que mencionar los siguientes aspectos, entre otros:

Desde comienzos del decenio de 1990, primero en los nuevos estados alemanes y, luego, en todo el país, se autoriza la elaboración privada de planes de ordenación del uso del suelo. El constructor privado, o incluso el propietario del suelo, es el encargado de solicitar su autorización a las autoridades municipales (véase ilustración 3).

Dichos Planes tienen, también, carácter vinculante y el mismo rango legal local que el *Bebauungsplan*, aun cuando hayan sido redactados por el sector privado. El procedimiento formal de preparación de estos planes es similar. La autorización obliga a las autoridades municipales a ponderar todos los intereses públicos y privados entre sí y, acto seguido, la junta municipal puede aprobar el Plan local. Se mantiene la necesidad de solicitar una licencia de obra. A comienzos del decenio, estos Planes privados fueron, en general, muy criticados por los responsables de planeamiento de los municipios, pero hoy gozan de más aceptación.

Frente a los *Bebauungsplane*, los Planes privados no están orientados meramente a la oferta: por el contrario, su centro de interés es la ejecución rápida y concreta de proyectos especiales. El papel o la función del factor "municipal" es más de carácter reactivo que activo (véase ilustración 4). Se trata de un cambio cualitativo importante respecto a la situación anterior.

Más aún, desde comienzos del decenio, con la mayor influencia del planeamiento privado, se generalizaron los contratos de construcción como instrumentos nuevos de relación entre constructores/inversores y municipios.

"...la naturaleza vinculante del sistema de planeamiento urbanístico es importante: el margen discrecional es bastante exiguo. Por consiguiente, el desarrollo territorial está influido en Alemania por un sistema planificado, cuando en otros países lo que predomina es un régimen de mercado."

3. NIVELES DE PLANEAMIENTO Y TIPOS DE PLAN

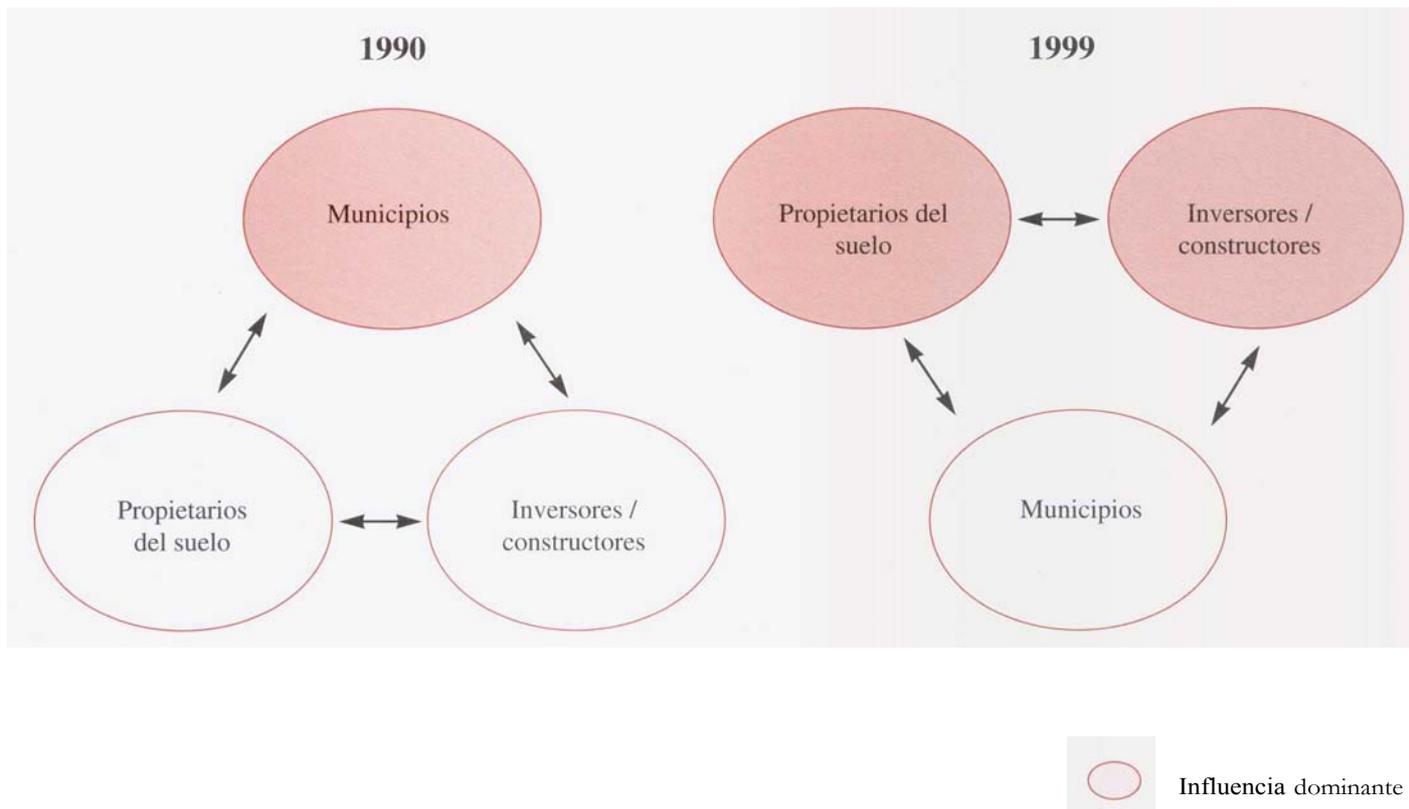
		1990	1999
Nivel Nacional		Ley y Programa federal de ordenación del territorio	Ley y Programa federal de ordenación del territorio
Nivel regional	I	Planes urbanísticos de los estados federados (1: 250.000)	I Planes urbanísticos de los estados federados (1: 250.000)
	II	Planes regionales (1: 50.000)	II Planes regionales (1: 50.000)
Nivel local	I (Estadio preparatorio) 1:10.000	Planes municipales	I Planes municipales
	II (planes urbanísticos detallados) 1:1.000 ó 1:500	Planes de construcción (Jurídicamente vinculantes)	II Planes de construcción (Jurídicamente vinculantes) III Planes de redacción privada (Jurídicamente vinculantes) IV Contratos sobre plusvalías y gravámenes municipales sobre las plusvalías

■ nuevos instrumentos

En 1998, este nuevo instrumento ha quedado consagrado en su nueva forma en la legislación urbanística y de construcción (artículo 11 del *Baugesetzbuch*). Los contratos de construcción preveen la realización concreta y, especialmente, la refinanciación de los costes de las infraestructuras —incluidas las de carácter social, por ejemplo, guarderías, escuelas, etc.—. Por lo general, obligan al constructor o inversor a asumir los costes de los proyectos y son instrumentos de derecho público y no privado. Pueden emplearse en el marco de los nuevos Planes privados de ámbito local (denominados *Vorhabenbezogener Bebauungsplan*) o de los Planes públicos tradicionales (*Bebauungspläne*).

En el centro de este debate, late hoy en día una cuestión fundamental que afecta a absolutamente todos los protagonistas del proceso urbanístico hasta ahora descrito: ¿es lícito, y hasta qué punto lo es, en caso de que la respuesta fuese afirmativa, obtener beneficios de las plusvalías derivadas del planeamiento urbanístico o de los gravámenes de mejora de las infraestructuras? (véase ilustración 5).

Algunos municipios muestran una gran inventiva: la ciudad de Múnich, por ejemplo, ha adoptado una norma municipal para beneficiarse por ambos

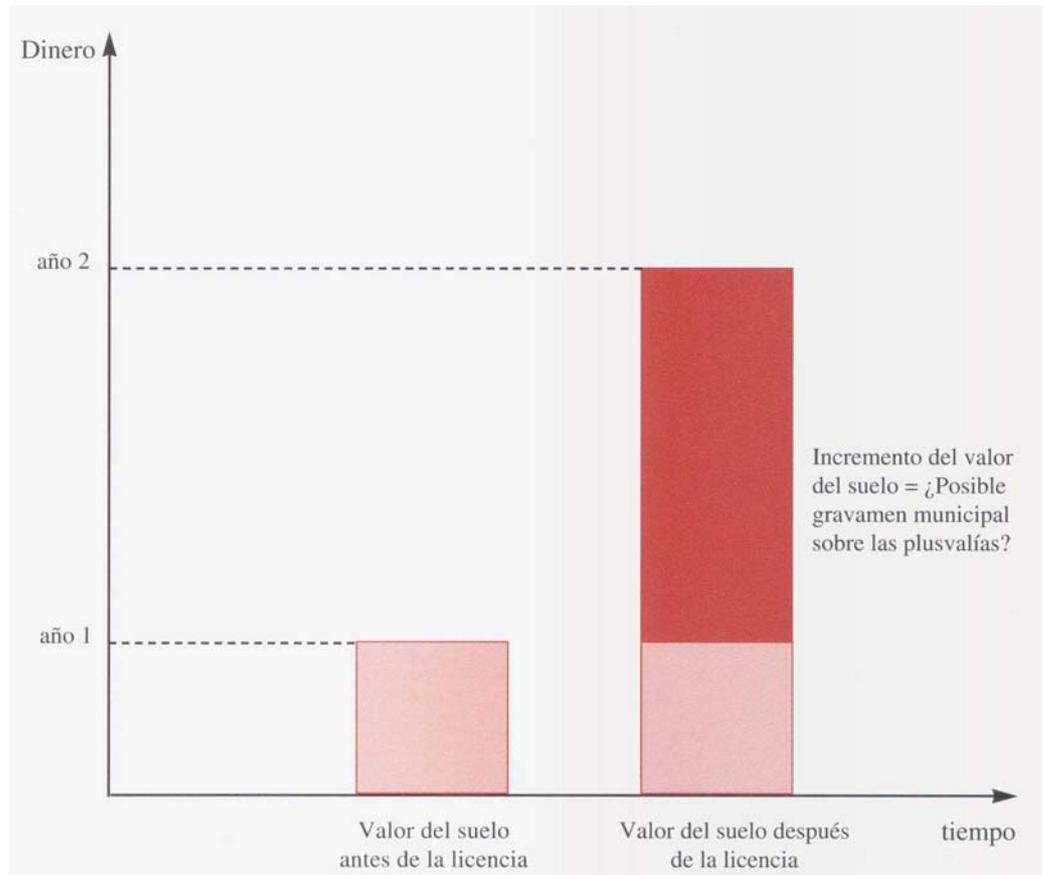


conceptos: se dispone que dos tercios de la plusvalía del suelo deben revertir a las arcas municipales. Si tenemos en cuenta estos cambios, ¿sigue habiendo necesidad de especialistas en planeamiento urbanístico en Alemania?

Sin duda alguna pero, en su gran mayoría, no van a trabajar en el sector público. Entre el 40% y el 50% de los licenciados de las facultades de urbanismo alemanas obtienen ahora mismo su primer empleo en el sector privado cuando, por el contrario, a mediados del decenio de 1980 aún lo conseguían en el sector público. Los planes de enseñanza deben tener más en cuenta esta realidad.

Resumen:

Desde hace algunos años, el régimen alemán de planeamiento urbanístico es de carácter mixto, con elementos públicos y privados; pero el predominio de estos últimos no es completo, porque subsiste el "antiguo sistema", por lo que los instrumentos tradicionales aún están en uso. Desde mi punto de vista, Alemania se encuentra ahora en una "fase de transformación" muy especial. El futuro nos



dirá si el régimen de planeamiento urbanístico se orientará más al mercado, seguirá guiándose por los planes o será, quizá, de carácter mixto (véase ilustración 6).

¿Es este modelo mixto más útil para ejercer un control sobre el planeamiento urbanístico territorial? ¿Induce menos efectos de suburbanización o de expansión urbana? ¿O, por el contrario, los precipita? No existen estudios serios que permitan responder a estas cuestiones de tanta importancia, pero el hecho es que este proceso sigue adelante. ¿Y qué objetivos, qué instrumentos y métodos nuevos se están sopesando para solventar estos problemas territoriales?

4. Objetivos, instrumentos y métodos nuevos.

Política de zonas céntricas urbanas/urbanización de antiguos suelos industriales

Dado el enorme incremento del consumo de suelo en el decenio de 1990, sobre todo en proyectos de nueva construcción, éste ha sido de casi 1.000.000 de m² diarios. La administración tiene previsto sacar al mercado más suelo

6. INFLUENCIA DEL PLANEAMIENTO PRIVADO

1990						
Grado	Alemania	Holanda	Francia	Italia	Gran Bretaña	España
	-	-	+	+	++	?
1999						
Grado	Alemania	Holanda	Francia	Italia	Gran Bretaña	España
	+	- (?)	+ (?)	+ (?)	++ (?)	?
- Poca influencia + Influencia intermedia ++ Influencia intensa						

inutilizado pero dotado de todos los servicios y, a tal fin, el gobierno federal y de algunos estados ofrece subvenciones especiales. En este contexto, los diversos gobiernos tratan de acelerar la reutilización de antiguo suelo industrial y zonas militares abandonadas. En muchas regiones, sobre todo en las de industrialización más antigua, este tipo de suelo sustenta su misma demanda para construcción en buenas ubicaciones, especialmente en los distritos céntricos de las ciudades.

Concentración descentralizada

La concentración descentralizada ha pasado a ser un modelo nuevo e importante para la política territorial en general, especialmente para las autoridades urbanísticas de los estados federados (planes regionales). Su finalidad es que las nuevas construcciones en zonas suburbanas se concentren, exclusivamente, en los emplazamientos más idóneos; esto es, en aquéllos en los que puedan emplearse las redes de transporte público. Naturalmente, ha de contarse con el acuerdo de los municipios. Algunos *Lander*, como Renania del Norte-Westfalia, intentan ofrecer subvenciones a los municipios para las medidas de infraestructura, siempre que aquéllos estén de acuerdo con este nuevo modelo de política territorial.

Compensación ecológica

Desde comienzos del decenio de 1990, y conforme a la legislación ambiental federal, las pérdidas de paisaje y naturaleza causadas por los proyectos de

"...el uso del suelo en Alemania está realmente sujeto al control de los instrumentos de planeamiento de distintas autoridades públicas. Ello significa que el tipo de uso y la oferta de suelo están supeditados a la política urbanística y a las medidas de ejecución de los planes (...) la construcción está sujeta a un riguroso procedimiento de licencias urbanísticas, ya que cada nuevo edificio o proyecto exige una licencia oficial. Todas las solicitudes se verifican para comprobar si se atienen a los planes urbanísticos y al interés público."

construcción deben compensarse con medidas que restablezcan la situación o el valor ecológico anteriores. En la práctica, cada metro cuadrado necesario para cada nuevo proyecto, debe compensarse (y muchas veces en una proporción de 1:1) en otra zona comprendida en el área de construcción o, si no es posible, en otra. La compensación ecológica es un sistema caro, de modo que los costes de construcción están aumentando. Muchas veces, ha de reservarse de un 20% a un 40% de toda la zona del proyecto para las medidas de compensación ecológica. Además, el responsable del planeamiento urbano ha de tener en cuenta el suelo necesario para calles, infraestructuras sociales y zonas verdes, que no se cuentan a efectos de compensación.

Por otro lado, las normas de compensación ecológica logran minimizar los efectos de la expansión urbana, sobre todo cuando estas medidas se inscriben en un programa paisajístico para todo el área de un municipio o una región (de una manera más o menos común).

Cálculo de costes

Dada su mala situación financiera y la acusada influencia del planeamiento y la construcción privados, los municipios se ven obligados a calcular los costes urbanísticos con más precisión. Ha de tenerse más en cuenta el nivel o panorama microeconómico dentro del proceso de elaboración de planes urbanísticos para el uso del suelo. Por consiguiente, es imprescindible que los responsables de los mismos conozcan los métodos de cálculo financiero de los proyectos, por ejemplo, el cálculo residual o el flujo de tesorería.

Presentación

Los problemas de planteamiento urbanístico, cada vez más numerosos y de creciente complejidad, y derivados de los distintos objetivos y del gran número de protagonistas de este proceso, sólo pueden resolverse de forma satisfactoria mediante un método de comunicación bien organizado. Desde hace algunos años, los métodos de presentación tienen mucho en común con los procesos de planeamiento: muchos de sus responsables se han especializado en este campo. Esta evolución se puede analizar de forma crítica: las nuevas medidas se centran más en el método que en los resultados. La opinión pública valora la calidad de la planificación urbanística a partir de sus resultados materiales.

Cooperación entre municipios: planes comunes

Hemos subrayado la interrelación entre los efectos de la expansión urbana y la sólida posición de los municipios, por un lado, y la competencia constante entre estos últimos, por otro. En este contexto, el Gobierno federal y algunos estados federados tratan de fomentar una mayor cooperación entre municipios vecinos, sobre todo mediante la elaboración de planes comunes de uso del suelo. A tal fin, se han incluido nuevos preceptos en nuestra legislación urbanística. Algunos estados federados han tratado de acelerar la cooperación concreta entre municipios, ofreciendo subvenciones específicas para infraestructuras costosas, pero sólo si los municipios afectados han suscrito un acuerdo específico de

cooperación. Hasta la fecha muy pocos municipios han empleado estos nuevos instrumentos de cooperación, pero si su situación económica empeorase, su utilización podría aumentar bastante en el futuro. Esta cooperación vendría a limitar la expansión urbana.

Regulación mediante precios, especialmente, fiscalidad del suelo

La carga fiscal del suelo es hoy muy baja en Alemania, por lo que su influencia en el planeamiento urbanístico es muy reducida. El régimen fiscal no fomenta el uso del suelo inutilizado para construcción. Se ha suscitado en Alemania un vivo debate sobre la necesidad de reformar este régimen fiscal, y una posibilidad sería basar los impuestos en el valor real del suelo. De esta forma aumentaría la influencia sobre la ordenación del territorio.

5. Perspectivas ¿Se puede aprender del ejemplo alemán?

Aprender de otros países constituye, en teoría, un buen método de mejorar la situación propia, pero no debemos olvidar que todo sistema parte de unos antecedentes culturales propios, de modo que la posibilidad de transferir objetivos, instrumentos y métodos suele ser limitada.

En cuanto al creciente influjo del planeamiento privado en Alemania y la fase de transformación en un modelo mixto, cabe afirmar que Alemania puede aprender más de otros países europeos.