Zeitschrift: Panorama suizo : revista para los Suizos en el extranjero
Herausgeber: Organización de los Suizos en el extranjero
Band: 37 (2010)
Heft: 1

Artikel: Planificación territorial : ¿quo vadis, amada patria?
Autor: Ribi, Rolf
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-908229

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 04.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

¿Quo vadis, amada patria?

La planificación territorial se convierte en un tema político en Suiza. Los disparates territoriales y el desarrollo urbanístico incontrolado de nuestro país preocupan cada vez a más compatriotas. Nuevas iniciativas populares quieren ahora detener esta evolución. Mientras la planificación territorial suela ser competencia de los cantones y municipios, la situación apenas cambiará. El federalismo en la planificación territorial tiene un alto precio. Por Rolf Ribi

La cifra es sacrosanta – pero parece increíble: La extensión de las tierras de cultivo de la Confederación Helvética disminuye cada segundo casi un m², lo que suponen 7,4 hectáreas al día, más que toda la superficie de la Rütliwiese, o sea 2700 hectáreas al año, equivalentes a las del lago de Brienz, es decir 32 700 hectáreas en doce años, una extensión mayor que la del cantón de Schaffhausen. Estas cifras se desprenden del informe sobre desarrollo territorial publicado por el Consejo federal en 2005, que rige hasta hoy.

En Suiza, allá donde se mire se ven altas grúas en barrios urbanos y en pueblos, y largas obras que jalonan las carreteras nacionales son testigos de una actividad todavía frenética en el sector de la construcción, pese a la crisis económica. Las imágenes más impresionantes actualmente son los edificios hipermodernos del nuevo barrio bernés Westside, del famoso arquitecto Daniel Libeskind, y el nuevo y atractivo barrio urbano de Zúrich-West, con sus rascacielos de hasta 126 metros de altura, en el antiguo barrio industrial. O las sedes supermodernas de docenas de consorcios internacionales en el llamado Arc lémanique desde Ginebra a Montreux, con su elevada cifra de inmigrantes.

La construcción desde hace años, incluso decenios, en zonas urbanas y rurales, tiene su precio: la pérdida de tierras de cultivo y el creciente desarrollo urbanístico. El Neue Zürcher Zeitung habla de «descontento en cuanto a la americanización de grandes superficies de nuestra pequeña Confederación». La crítica revista Beobachter titula incluso uno de sus artículos «¿Quo vadis, amada patria?»

¿Podría faltar pronto espacio en Suiza? Hoy viven aquí 7,7 millones de personas – tantas como nunca, y 100 000 habitantes más que el año pasado. De aquí a 2030, la población será de 8,4 millones, calcula la Oficina Federal de Estadística. Los convenios sobre libre circulación de personas firmados con la UE mantienen de momento elevado el número de inmigrantes. Lo que queda claro es que Suiza, con sus 4,1 millones de hectáreas, es pequeña. Descontando lagos, montañas y glaciares queda una superficie habitable de 280 000 hectáreas (un escaso 7% de la superficie del país) para 8 millones de personas. La región central de Suiza es ya uno de los territorios más densamente poblados de Europa.

«Es obvio que hay demasiados inmigrantes. Nuestro país no puede acoger actualmente a más de ocho millones de personas. Se trata del Estado social, de nuestra infraestructura, nuestras carreteras, los transportes públicos, la construcción de viviendas», dice el consejero nacional de la UDC, Peter Spuhler. Y añade: «Estamos al límite.»

Destrucción del paisaje

Las peores consecuencias de la construcción incontrolada y los abusos en la utilización de tierras de cultivo se reflejan en la destrucción del antes tan elogiado paisaje. Claro que todavía existen bonitos pueblos agrícolas y pequeñas ciudades con sus casas típicas, cuidados campos y viñedos, torres de iglesias. Pero estas imágenes de nuestra patria son suplantadas cada vez más por zonas de construcciones modernas: En ningún pueblo falta una nueva urbanización con su propia zona industrial, en ningún suburbio de grandes ciudades falta un templo del consumo ni grandes garajes ni centros de ocio, ninguna localidad turística carece de obras de infraestructura ni segundas viviendas vacías. Nuevas autopistas y autovías, además de eficientes redes de ferrocarriles regionales van transformando el paisaje en un gigantesco suburbio «desde el lago de Constanza hasta el de Ginebra».

Lukas Bühlmann, Director de la Asociación Suiza para la Planificación Territorial, habla de una «insidiosa desfiguración paisajística», similar a las de los suburbios de las grandes ciudades americanas y francesas. «Cuando se desfiguran así los paisajes, pierden sus cualidades estéticas, su familiaridad y su valor de esparcimiento», dice Raimund Rodewald, de la Fundación para la Protección del Paisaje Suizo.

Razones muy concretas

¿Cómo hemos llegado tan lejos? ¿Qué ha motivado la pérdida de tierras de cultivo y el crecimiento territorial incontrolado? Hay razones muy concretas, y además la política territorial ha fracasado. Los pronto 8 millones de habitantes de este pequeño país necesitan cada vez más terreno. Ya ahora cada persona necesita una media de 400 m² de terreno urbanizable. La superficie edificable crece desde hace años mucho más deprisa que el número de habitantes. «Llegará un momento en el que esto será insostenible», opina Raimund Rodewald.

No sólo la cifra de habitantes aumenta, sino también sus exigencias de bienestar. Hoy, cada persona ocupa casi 50 m² de superficie habitable – hace unos 50 años se contentaba con la mitad. A esto hay que añadir un mito típico suizo, el sueño de una casa propia con jardín. Un tercio del crecimiento nacional de las urbanizaciones corresponde a las casas unifamiliares – más de 10 000 casas nuevas al año. Los municipios políticos ceden el terreno esperando atraer a fuertes contribuyentes y crear puestos de trabajo. «La casa unifamiliar es el método más eficaz para desfigurar el paisaje», dice el crítico arquitectónico Benedikt Loderer.

Berna – Brünnen: Donde antes el paisaje estaba caracterizado por prados y tierras de labor con un pequeño bosque, ahora está el centro comercial Westside construido en los últimos años entre la autopista y la carretera de la estación, e inaugurado en 2008. Al fondo las urbanizaciones bernesas Gäbelbach, Holenacker y Tscharnergut.

Otro factor ha caracterizado fuertemente el desarrollo urbanístico de los últimos decenios: el aumento del tráfico por carretera y ferrocarril producido por el flujo de traba-

jadores que se desplazan del domicilio al trabajo y por la movilidad en el tiempo libre. «Con el incremento del tráfico aumentaron los ruidos y la polución atmosférica, y prosiguió la desfiguración del paisaje», dice el informe sobre el desarrollo urbanístico de la Confederación. Las numerosas autopistas construidas en Suiza desde hace cinco decenios (de ellas tres llevan de Berna a la Suiza francesa) «han desfigurado el país como nadie hubiera podido imaginarse» (según el Neue Zürcher Zeitung). Las rápidas vías de comunicación de asfalto y cemento reactivan las economías municipales y de las regiones colindantes, conllevan nuevos proyectos de construcción y aumentan el número de los que se desplazan de y al trabajo. Pero también los transportes públicos han favorecido la desfiguración, con atractivas redes de Intercity y trenes rápidos de cercanías. «En la planificación territorial nunca se ha logrado coordinar el desarrollo urbanístico con la planificación de los transportes», puede leerse en el informe de desarrollo urbanístico.

Un factor con consecuencias para la desfiguración paisajística son las grandes reservas de terrenos edificables de los municipios. Casi 3/4 de todas las zonas edificables de 220 000 hectáreas ya han sido en gran parte sobreedificadas, el otro 1/4 está en gran parte urbanizado, pero todavía no excesivamente edificado. Las zonas edificables aún sin edificios son una gigantesca reserva para construir y podrían cubrir las necesidades de espacio habitable de otros 2,5 millones de personas (si no estuvieran en zonas periféricas). Lo cierto es que la legislación sobre planificación territorial prescribe a los municipios que estas reservas sean mínimas y se planifique con plazos máximos de 15 años. Pero muchos municipios hacen hasta ahora justamente lo contrario: Acumulan enormes reservas de terrenos edificables, principalmente en los cantones rurales, pero también en zonas próximas a las ciudades todavía se autoriza la declaración de nuevas zonas edificables, para poder seguir creciendo.

Constitución y realidad

Si cada segundo se pierde un m² de tierras de cultivo, si la desfiguración del país sigue avanzando visiblemente, «si se usa tanto terreno como si hubiera una segunda Suiza» (dice el Tages-Anzeiger), la pregunta a plantearse es cuál es la misión de la planificación territorial a nivel constitucional y legislativo. Tras el rechazo de la iniciativa territorial «socialista» en 1967, el pueblo y los cantones aprobaron en 1969 el nuevo artículo de la Constitución sobre la planificación territorial. El artículo 75, aún vigente, estipula: «La Confederación establece principios con la promulgación de leyes para una utilización apropiada del terreno y un desarrollo urbanístico reglamentado en todo el país, a implantar por los cantones. Además fomenta y coordina los esfuerzos de los cantones.» Sólo al segundo intento, el referéndum de 1979 se aprobó, y así la ley de planificación territorial, la primera versión fue rechazada por ser «demasiado centralista». Desde entonces, el concepto federalista de la planificación territorial del país se basa en conceptos y planes objetivos de la Confederación, planes orientativos cantonales y planes municipales de utilización del terreno.

¿Qué conclusiones sacar de la política de planificación territorial suiza? «Según lo es-

tipulado en la Constitución federal, el desarrollo urbanístico de los últimos decenios no se puede considerar sostenible.» A este veredicto básico llegó el propio Consejo federal en su informe sobre el desarrollo urbanístico. Los objetivos sobre el derecho constitucional relativo a la planificación territorial, es decir el uso apropiado del terreno y el desarrollo urbanístico reglamentado del país, «no se han alcanzado incluso 30 años después de entrar en vigor la legislación sobre planificación territorial», escribe el jurista jefe de la correspondiente Oficina Federal, Stephan Scheidegger.

No es que haya fracasado la planificación territorial, explica Hans Weiss, de la Organización de Protección del Paisaje. «Si no existiera una planificación territorial, Suiza tendría otro aspecto. Allá donde la planificación territorial se tomó en serio a nivel municipal, cantonal y federal, no se ha destruido el paisaje.» Raimund Rodewald, de la Fundación en pro de la Protección del Paisaje, considera positivo el objetivo de un uso apropiado del terreno, estipulado en la Constitución, pero critica que la Confederación ceda a los cantones la realización de este objetivo, y a su vez estos la cedan a más de 2700 municipios. «La pasividad de los cantones y los municipios condujo al evidente desastre de la planificación territorial». – Así, el descontento general por el cumplimiento de la planificación territorial tiene un denominador común: los municipios insisten en conservar su autonomía y crean nuevas zonas edificables para garantizar su crecimiento. Los cantones se remiten a su soberanía y suelen seguir permitiendo a los municipios que actúen como quieran, y la Confederación es muy permisiva a la hora de aprobar los planes generales de urbanismo de los cantones.

Nuevas iniciativas populares

Tres iniciativas populares demuestran el creciente descontento general sobre la construcción en nuestro país. Con ellas, la planificación territorial pronto será un tema político de actualidad. Este cambio de actitud se explica por lo sucedido en el pueblecito agrícola friburgués Galmitz. Lo que pasó allí hace tres años fue un hito en la historia de la protección paisajística suiza (dice Raimund Rodewald). La empresa californiana de biotecnología Amgen quería construir en la zona agrícola «Grosses Moos» una gran planta de producción que ocuparía 55 hectáreas. La cesión del terreno, rápidamente aprobada por el cantón de Friburgo, contravenía claramente el derecho federal y el plan orientativo aprobado por el Consejo federal. Pese a todo, la Oficina Federal de Desarrollo Urbanístico (como se llama ahora) no puso ninguna objeción a la recalificación urbanística prevista. Desde entonces, Galmitz es un buen exponente de los más recientes pecados mortales de la planificación territorial.

Nada menos que con dos iniciativas populares quiere proceder la fundación Helvetia Nostra, del defensor del medio ambiente, Franz Weber, contra la construcción en Suiza. La iniciativa popular, con 106 000 firmas: «Contra la construcción sin freno de plantas industriales que dañan el medio ambiente y el paisaje" fue retirada por Weber, por tener la misma meta que la iniciativa de protección del paisaje de las asociaciones de protección del medio ambiente. La segunda iniciativa popular del popular activista medioambiental Franz Weber toca un viejo problema aún no resuelto – las segundas viviendas de muchos lugares turísticos, por lo general infrautilizadas. La iniciativa popular «Paremos la construcción sin límites de segundas viviendas», con más de 108 000 firmas, quiere limitar el cupo de las mismas a un máximo del 20% del total de viviendas. El Consejo federal teme una práctica interrupción de la construcción en regiones importantes para el turismo, además, opina que el objetivo de la iniciativa es muy unilateral y se concentra en ciertos municipios, impidiendo así que se creen reglamentos globales. El Parlamento se unió al Gobierno, si bien se sabe desde hace tiempo cómo afectan las segundas viviendas la imagen tradicional de las localidades.

Pontresina: La vista desde arriba de la zona boscosa con sendero y postes indicadores en la zona este del pueblo de Laret data del año 1999. Con la construcción de la presa, el paisaje ha perdido totalmente su carácter (abajo).

Castasegna: Las fotos de arriba datan del año 1996 y muestran el pueblo grisonés Castasegna con su arroyo Mera y el antiguo puente de piedra. Las fotos de abajo muestran el pueblo con la nueva carretera de circunvalación con galería tres años después.

Iniciativa popular

La iniciativa popular «Espacio para personas y naturaleza» – o: iniciativa paisajística – fue lanzada por 16 asociaciones del medio ambiente, capitaneadas por Pro Natura y la fundación de Protección del Paisaje, y presentada en 2008 con 110 000 firmas. La iniciativa reivindica la enmienda del artículo 75 de la Constitución federal. Según la misma, la Confederación y los cantones juntos (y no los cantones y los municipios unilateralmente) deberán alcanzar las metas de la planificación territorial. Quieren que la Confederación se vea reforzada y promulgue principios y disposiciones para un desarrollo urbanístico de gran calidad hacia adentro (construcción más compacta) y para limitar la construcción fuera de zonas urbanizadas. Y sobre todo lo siguiente: La superficie total de las zonas edificables no podrá aumentar durante 20 años. La moratoria para las zonas edificables es la «manzana de la discordia».

El Consejo federal tiene que tomar posiciones sobre esta iniciativa popular hasta febrero de 2010. Rechaza rotundamente la iniciativa paisajística y se remite a la enmienda en curso de la legislación de la planificación territorial. Maria Lezzi, de la Oficina Federal de Desarrollo Urbanístico, cree que una moratoria sería inútil. «Estamos en favor de establecer principios más claros en la planificación y la aplicación de ciertos contenidos mínimos de los planes cantonales orientativos, definiciones más precisas de las zonas edificables y nuevas cesiones urbanísticas, así como de sanciones más practicables.»

La iniciativa paisajística de los defensores del medio ambiente sobresaltó a los responsables urbanísticos de Berna. Al popular referéndum respondió el Consejo federal con una nueva ley sobre desarrollo urbanístico a modo de contrapropuesta indirecta, con estos puntos clave: Los cantones deben mostrar concretamente en sus planes orientativos cómo quieren dirigir el desarrollo urbanístico hacia el interior y mejorar la calidad urbanística. En el plazo de cinco años habrá que adaptar las zonas edificables excesivamente grandes. Los propietarios de terrenos edificables no edificados tendrán que construir, de lo contrario, el municipio podrá adquirir dichas parcelas. Los terrenos fuera de la zona edificable (terrenos agrícolas, zonas de protección ambiental y de esparcimiento) serán ahora designados como zona de cultivo (y no como antes, zonas agrícolas).

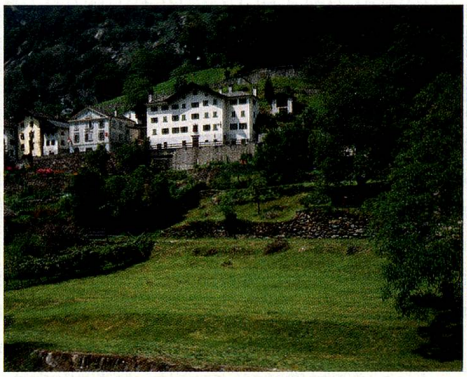
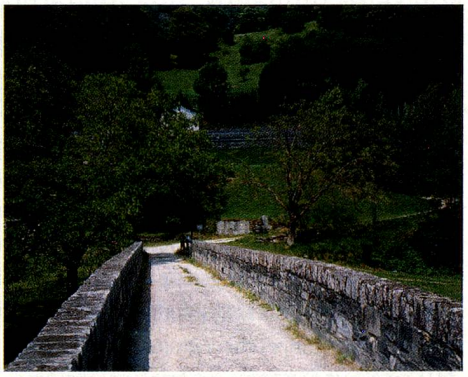
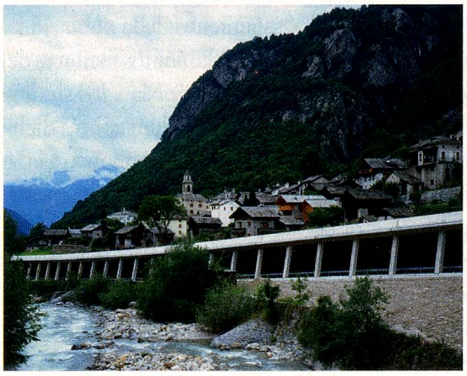
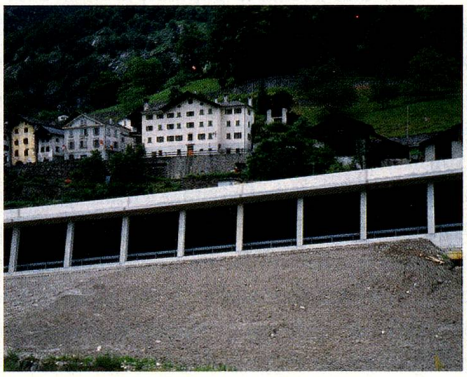
El precio del federalismo

Este borrador de una nueva ley de desarrollo territorial fue acribillado. Los directores cantonales de urbanismo ven en peligro la «competencia básica de los cantones en la planificación territorial». Los agricultores temen por sus terrenos agrícolas situados en las nuevas zonas de cultivo y las superficies cultivables fértiles. Y en general, piensan que este borrador, con sus 87 artículos, que no prevé una delimitación de las zonas edificables a nivel nacional, es demasiado exhaustivo. «Hay que olvidarse políticamente de esta enmienda total de la legislación», dijo Lukas Bühlmann, de la Asociación para la Planificación Territorial. Ahora, bajo la cúpula del Palacio Federal se hará un borrador de una enmienda parcial de la legislación – como respuesta a la iniciativa paisajística.

«La Confederación tiene que poder comprometer a los cantones a orientar sus planificaciones a los objetivos de la planificación nacional, y debe estar habilitada para poder coordinar entre sí las planificaciones de los distintos cantones.» Esto es lo que se dijo en el mensaje del Consejo federal a la Asamblea federal de agosto de 1967. Más de cuarenta años después, la Confederación y los cantones siguen litigando por su influencia sobre la política de ordenación territorial, mientras avanza la construcción desenfrenada y la destrucción del paisaje de Suiza. El federalismo en la planificación territorial tiene un alto precio.

DOCUMENTACIÓN

Informe del desarrollo territorial de 2005, publicado por la Oficina Federal de Desarrollo Territorial, Berna (no disponible en español), 2005. www.bbl.admin.ch/bundespublikationen

Martina Koll-Schretzenmayr: Gelungen – Misslungen? Die Geschichte der Raumplanung Schweiz (en alemán), Zúrich, 2008. Editorial de libros del Neue Zürcher Zeitung. www.nzz-libro.ch

Centro de documentación www.doku-zug.ch