

Andreas Hildenbrand Scheid

Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas

Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España



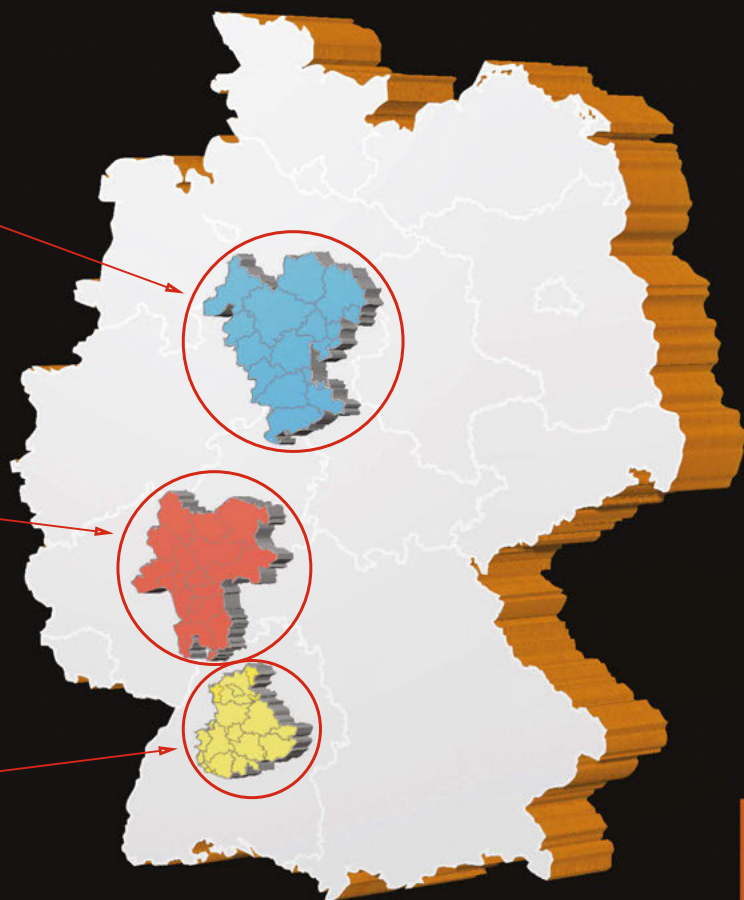
REGIÓN
HANNOVER



REGIÓN
**FRANKFURT
RHEIN-MAIN**



REGIÓN
STUTTART



PUV
UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas

Análisis comparado de las
experiencias recientes en
Alemania y de su interés
para la práctica en España

Andreas Hildenbrand Scheid

Universitat de València



Colección: Desarrollo Territorial, 18
Director de la colección: Joan Romero
Cátedra de Geografía Humana. Universitat de València

Consejo editorial:

Nacima Baron	École d'Urbanisme de Paris
Dolores Brandis	Universidad Complutense de Madrid
Gemma Cànoves	Universidad Autónoma de Barcelona
Inmaculada Caravaca	Universidad de Sevilla
Josefina Cruz Villalón	Universidad de Sevilla
Carmen Delgado	Universidad de Cantabria
Josefina Gómez Mendoza	Universidad Autónoma de Madrid
Francesco Indovina Istituto	Universitario di Architettura di Venezia
Oriol Nel·lo	Universidad Autónoma de Barcelona
Andrés Pedreño	Universidad de Alicante
Rafael Mata	Universidad Autónoma de Madrid
Carme Miralles	Universidad Autónoma de Barcelona
Ricardo Méndez	CSIC
Joaquim Oliveira	Director de Política Regional y Urbana de la OCDE
José Alberto Rio Fernandes	Universidade do Porto
Andrés Rodríguez-Posse	London School of Economics
Julia Salom	Universitat de València Estudi General
Joao Seixas	Universidade Nova de Lisboa

© Del texto: los autores, 2017

Publicacions de la Universitat de València
puv.uv.es
publicacions@uv.es

Maquetación: Arantxa Pérez
Diseño de la cubierta: Celso Hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-9134-194-9 (papel)
ISBN: 978-84-9134-992-1 (PDF)
DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-992-1>

Edición digital



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	13
1 GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: ELEMENTOS CLAVE PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS.....	21
1. Las áreas metropolitanas: un escenario complejo para la acción pública	21
1.1. Las áreas metropolitanas como manifestación principal de la nueva ciudad real contemporánea	21
1.2. Oportunidades, problemas y retos en las áreas metropolitanas.....	24
1.3. Las principales tareas de la acción pública en las áreas metropolitanas.....	26
2. La ciudad dispersa como forma de la ciudad real en las áreas metropolitanas: los problemas de la insostenibilidad y de la fragmentación administrativa	28
2.1. La insostenibilidad de la ciudad dispersa: impactos ambientales, económicos y sociales.....	28
2.1.1. Impactos ambientales de la ciudad dispersa	29
2.1.2. Impactos económicos de la ciudad dispersa	30
2.1.3. Impactos sociales de la ciudad dispersa	31
2.2. La fragmentación administrativa del espacio metropolitano.	32
3. El reto de la <i>buena gobernanza metropolitana</i> : establecer la coherencia entre el espacio funcional y el espacio de la decisión político-administrativa.....	34
3.1. La gobernanza: definición de un concepto complejo.....	34
3.2. Características de una <i>buena gobernanza metropolitana</i>	38
3.3. Tipos de gobernanza metropolitana y posibles modelos para su organización.....	39

4. El reto del <i>buen gobierno del territorio metropolitano</i> : lograr un desarrollo urbano-territorial sostenible y el papel central de la planificación territorial.....	46
4.1. La planificación territorial como herramienta principal de la política de ordenación del territorio: objetivos y características básicas.....	46
4.2. Las tareas específicas de la planificación territorial en la escala metropolitana.....	50
4.3. La ciudad razonablemente compacta y policéntrica como modelo alternativo a la ciudad dispersa.....	52
4.4. El modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como paradigma imperante de la planificación territorial metropolitana.....	59
4.4.1. El policentrismo en la modalidad de la concentración descentralizada.....	60
4.4.2. La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia.....	62
4.4.3. Coordinación y sinergia entre desarrollo urbano y transporte público.....	63
4.4.4. El desarrollo hacia el interior.....	64
4.4.5. La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.....	64
2 LAS RESPUESTAS A LOS RETOS DE LA CUESTIÓN METROPOLITANA: VALORACIÓN SINTÉTICA DE LAS PRÁCTICAS DE GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EUROPA.....	67
1. El fracaso y abandono de la cuestión metropolitana en España: la necesidad de un nuevo impulso.....	67
1.1. La casi inexistencia en España de las áreas metropolitanas previstas por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985.....	68
1.2. La escasez de planes territoriales metropolitanos aprobados.....	71
1.3. El papel pasivo del Estado en la cuestión metropolitana..	73
1.4. La ausencia de la cuestión metropolitana en el debate ciudadano.....	74
2. La existencia de buenas prácticas y el renacimiento del interés por la cuestión metropolitana en varios países europeos.....	76

3.	El interés especial de las experiencias en Alemania como referente de un replanteamiento de la cuestión metropolitana en España	81
3.1.	La gran semejanza de la organización territorial del Estado en Alemania y España	83
3.2.	El hecho común de que tanto en Alemania como España, para crear un área metropolitana, se requiere la aprobación de una ley por los parlamentos de nivel regional	84
3.3.	El entendimiento idéntico del concepto de planificación territorial en Alemania y España	85
4.	Diseño del estudio comparado de la gobernanza y planificación territorial para tres áreas metropolitanas: <i>Stuttgart, Hannover y Frankfurt Rhein-Main</i>	86
4.1.	Criterios para la selección de los casos.....	86
4.2.	Esquema común para el análisis comparado de las tres áreas metropolitanas.....	91
3	GOBERNANZA METROPOLITANA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ALEMANIA: ASPECTOS GENERALES	95
1.	La organización territorial del Estado como marco político y administrativo de la gobernanza metropolitana y planificación territorial	97
2.	Los modelos de gobernanza metropolitana en Alemania: un panorama de diversidad y flexibilidad	105
2.1.	Datos básicos sobre las áreas metropolitanas y los modelos de gobernanza metropolitana en Alemania	105
2.2.	El modelo de la creación de un nuevo ente territorial de escala subregional con legitimación política directa	111
2.3.	El modelo de las mancomunidades de carácter plurifuncional con legitimación política directa o solo indirecta.....	113
2.4.	El modelo de las mancomunidades de carácter monofuncional centradas en la planificación territorial	115
2.5.	Modelos para casos especiales: la cooperación entre los <i>Länder</i> para la gobernanza de regiones metropolitanas transfronterizas	116
3.	La planificación territorial metropolitana en Alemania: una práctica consolidada e innovadora.....	119
3.1.	Elementos básicos del sistema alemán de planificación territorial	119
3.1.1.	El principio de la consideración mutua (<i>Gegenstromprinzip</i>)	122

3.1.2.	Los planes territoriales de ámbito regional y subregional	124
3.1.3.	La integración de los planes paisajísticos en los planes territoriales	126
3.1.4.	Un instrumento novedoso para la planificación metropolitana: el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional	127
3.1.5.	Los tipos de determinaciones que se emplean en los planes territoriales en función de su diferente grado de vinculación jurídica.....	128
3.1.6.	El instrumento de la Evaluación de Impacto Territorial de proyectos	129
3.1.7.	La cooperación entre la Federación y los Länder a través de la Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de Ordenación el Territorio.....	130
3.1.8.	Instrumentos novedosos de la ordenación del territorio de carácter informal para propiciar la implementación efectiva de los planes territoriales	131
3.2.	La organización de la planificación territorial subregional: las mancomunidades de planificación territorial y otras vías	133
3.2.1.	Características básicas.....	133
3.2.2.	El modelo de las mancomunidades de planificación territorial	137
3.2.3.	El modelo de la planificación subregional impulsada por la Administración del Land.....	141
3.3.	Un instrumento novedoso formal para la planificación territorial metropolitana: el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP).....	142
3.4.	Un instrumento novedoso informal para la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas de las áreas metropolitanas: la Estrategia Parque Regional (<i>Regionalpark</i>).....	144
3.5.	El compromiso de la planificación territorial alemana con la ciudad razonablemente compacta y policéntrica	145
4.	El papel activo de la Federación y de los Länder en la cuestión metropolitana: la creación de las once Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (EMR)	148
4.1.	Naturaleza y objetivos de los EMR.....	148
4.2.	Los criterios para la declaración como EMR.....	153
4.3.	El papel activo de los entes metropolitanos en las EMR.....	154

4	ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLITANA DE STUTTGART: EL VERBAND REGION STUTTGART (EL MODELO DE MANCOMUNIDAD PLURIFUNCIONAL CON LEGITIMACIÓN POLÍTICA DIRECTA)	157
1.	El territorio metropolitano	158
2.	La gobernanza metropolitana.....	167
2.1.	El <i>Verband Region Stuttgart</i> como institución metropolitana: proceso de creación, órganos y competencias.....	167
2.1.1.	Proceso de creación	167
2.1.2.	Los órganos del VRS	168
2.1.3.	Las competencias del VRS	169
2.1.4.	Financiación y administración del VRS.....	171
2.2.	Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana.	172
2.3.	Posicionar el área metropolitana a nivel europeo: un hito en la gobernanza metropolitana.....	176
2.3.1.	La Unión Europea: la oficina del VRS en Bruselas y la participación en proyectos europeos	177
2.3.2.	La participación del VRS en redes de cooperación europea	178
2.3.3.	El papel activo del VRS en las once regiones metropolitanas de relevancia europea (<i>Europäische Metropolregion –EMR–</i>)	178
3.	El plan territorial metropolitano.....	181
3.1.	Aspectos generales.....	181
3.2.	Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica	187
3.2.1.	Policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada.....	188
3.2.2.	La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia	189
3.2.3.	La coordinación y sinergia ante el desarrollo urbano y el transporte público.....	196
3.2.4.	El desarrollo hacia el interior.....	198
3.2.5.	La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres	199
4.	<i>Stuttgart 21</i> : un proyecto ferroviario y de renovación urbana clave para la competitividad y el desarrollo sostenible del área metropolitana.....	200
5.	Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Stuttgart.....	207

5	EL ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLITANA DE HANNOVER: LA REGION HANNOVER (EL MODELO DE LA CREACIÓN DE UN NUEVO ENTE TERRITORIAL LOCAL DE ESCALA SUBREGIONAL CON LEGITIMACIÓN POLÍTICA DIRECTA)	215
1.	El territorio metropolitano	216
2.	La gobernanza metropolitana.....	222
2.1.	La <i>Region Hannover</i> como institución metropolitana: proceso de creación, órganos y competencias	222
2.1.1.	Proceso de creación	222
2.1.2.	Los órganos de la RH.....	226
2.1.3.	Las competencias de la RH.....	227
2.1.4.	Financiación y administración de la RH	228
2.1.5.	Posicionamiento de la RH a nivel europeo e internacional	229
2.1.6.	Liderazgo como factor de gobernanza	229
2.2.	Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana.	230
3.	El plan territorial metropolitano.....	235
3.1.	Aspectos generales.....	235
3.2.	Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica	238
3.2.1.	Policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada.....	239
3.2.2.	La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia	242
3.2.3.	La coordinación y sinergia entre el desarrollo urbano y el transporte público.....	247
3.2.4.	El desarrollo hacia el interior.....	250
3.2.5.	La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres	250
4.	La elevada atención del plan territorial metropolitano al reto del cambio climático: las funciones climáticas de los espacios libres	251
5.	Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Hannover.....	254
6	EL ÁREA METROPOLITANA DE FRANKFURT: ANÁLISIS DEL CASO DEL REGIONALVERBAND FRANKFURT RHEIN-MAIN (EL MODELO DE MANCOMUNIDAD PLURIFUNCIONAL SIN LEGITIMACIÓN POLÍTICA DIRECTA)	261
1.	El territorio metropolitano	262

2. La gobernanza metropolitana.....	270
2.1. El <i>Regionalverband Frankfurt Rhein-Main</i> como institución metropolitana: órganos y competencias.....	272
2.1.1. Los órganos del RV.....	272
2.1.2. Las competencias del RV.....	273
2.1.3. Financiación y administración del RV.....	274
2.1.4. Posicionamiento del RV a nivel europeo e internacional	274
2.2. Las instituciones metropolitanas antecesoras	275
2.3. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana	280
3. Un instrumento novedoso de planificación territorial metropolitana: el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional.....	282
3.1. Aspectos generales.....	282
3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica	287
3.2.1. Policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada.....	288
3.2.2. La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia	289
3.2.3. La coordinación y sinergia entre el desarrollo urbano y el transporte público.....	294
3.2.4. El desarrollo hacia el interior.....	295
3.2.5. La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres	296
4. Un instrumento informal para el paisaje periurbano: la Estrategia Parque Regional (<i>Regionalpark Rhein-Main</i>).....	299
5. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main.....	303
7 CONCLUSIONES FINALES PARA UN REPLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN METROPOLITANA EN ESPAÑA	307
2. Conclusiones extraíbles de la gobernanza metropolitana en Alemania y sugerencias para la práctica en España	310
3. Conclusiones extraíbles de la planificación territorial metropolitana en Alemania y sugerencias para la práctica en España	331
BIBLIOGRAFÍA.....	345
LISTADO DE ABREVIATURAS	369

Introducción

En todas las sociedades modernas se ha producido la dispersión de lo urbano, la *explosión de la ciudad*, que ha generado una nueva realidad urbana-territorial, la *ciudad real* contemporánea. Esta dispersión, caracterizada por una fragmentación continua y un consumo excesivo de suelo (el *urban sprawl*), es el resultado de procesos espaciales y funcionales originados por los profundos cambios económicos, sociales, demográficos y tecnológicos acontecidos durante las últimas décadas. La *ciudad real* es, en cuanto a su naturaleza, escala, organización y configuración formal, completamente diferente a la realidad urbana tradicional, la ciudad compacta, con sus límites bien definidos. El espacio urbano es hoy más extenso, complejo y difuso que el que ha constituido históricamente la ciudad y, sobre todo, refleja dos rasgos sobresalientes con los que conecta el presente libro: la ruptura de la contigüidad espacial de la ciudad compacta y la superación de los límites administrativos tradicionales.

Por ello, la ciudad real contemporánea tiene una escala metropolitana, de modo que son las áreas metropolitanas donde, primordialmente y de forma más clara, se manifiesta la nueva realidad urbana-territorial. Estas áreas tienen una enorme importancia. La ONU estima que el 50% de los residentes urbanos vive actualmente en aglomeraciones de más de 500.000 habitantes, y la población en este tipo de áreas no deja de crecer. Constituyen los espacios de vida y de acción de los ciudadanos y agentes económicos y también concentran los recursos, la actividad económica, la innovación y el conocimiento. Por tanto, son los espacios relevantes para el desarrollo de una región o de un país entero. Además, de la consecución de un desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas dependerá en gran parte nuestro éxito o fracaso respecto al reto global del cambio climático.

Este libro aborda las áreas metropolitanas desde la perspectiva combinada de la gobernanza y de la planificación territorial, es decir, su interés se centra en las áreas metropolitanas como escenario complejo para la acción pública, tanto en el aspecto de la organización institucional como en lo que se refiere a la tarea de la implementación de políticas públicas.

La superación de los límites administrativos tradicionales de la ciudad real contemporánea plantea el problema del desencuentro entre el ámbito funcional y el espacio de la decisión político-administrativa. Las tareas a resolver por la acción

pública –la localización de equipamientos, la prestación de servicios públicos en materia de transporte, agua y residuos, la coordinación y compatibilización del planeamiento urbanístico-territorial– tienen una inequívoca naturaleza supramunicipal. Requieren una acción pública a escala metropolitana para abordarlos de manera unitaria, integrada y coherente. Ni desde la visión fragmentada municipal ni desde la intervención subsidiaria por los entes político-administrativos superiores (estado, regiones) es posible resolver de forma adecuada los asuntos metropolitanos. Por tanto, para superar la fragmentación administrativa del espacio metropolitano y lograr una coherencia entre el espacio funcional y el espacio de la decisión política-administrativa, son necesarias reformas en el ámbito institucional, es decir, el establecimiento de estructuras duras (gobiernos metropolitanos, *hard governance*) o de fórmulas blandas (redes de cooperación voluntaria, *soft governance*) de gobernanza para lograr la *buena gobernanza metropolitana*, tanto en términos de eficiencia, eficacia y equidad como en cuanto a la transparencia y legitimación política.

Entre las competencias atribuidas a los gobiernos metropolitanos, la elaboración de un plan territorial es fundamental. Este plan es el instrumento clave de los gobiernos metropolitanos para asegurar un *buen gobierno del territorio metropolitano*. Aporta el marco de referencia estratégico imprescindible para orientar el desarrollo urbano-territorial hacia la sostenibilidad, para asegurar la cohesión territorial y social y para promocionar económicamente el área metropolitana y posicionarla de forma competitiva en la economía globalizada. La ciudad dispersa, como nueva forma urbana con la que las áreas metropolitanas se manifiestan físicamente en el territorio, representa un modelo de crecimiento urbano insostenible, debido a sus múltiples impactos negativos ambientales, económicos y sociales. Por ello, las prácticas más avanzadas de la planificación territorial metropolitana en Europa, comprometidas con el objetivo del desarrollo urbano-territorial sostenible, orientan los objetivos, las estrategias y actuaciones de los planes territoriales en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como modelo alternativo a la ciudad dispersa.

Así, el presente libro se centra en el estudio de dos retos fundamentales que se plantean para la acción pública en las áreas metropolitanas: el reto de la *buena gobernanza metropolitana* y el reto del *buen gobierno del territorio metropolitano*. Entre ambos retos existe una clara interrelación. Un *buen gobierno* del territorio metropolitano (o la ausencia o inoperancia de este) es, sin duda, uno de los indicadores más claros para una *buena* (o, en su caso, *defectuosa*) gobernanza metropolitana. En este sentido, la aprobación e implementación efectiva de un plan de ordenación del territorio de escala metropolitana es una herramienta clave e imprescindible de cualquier gobernanza metropolitana que se sienta comprometida con el principio de desarrollo sostenible. A su vez, la existencia de una fórmula institucional potente de gobernanza metropolitana es, indudablemente, un factor que propicia la eficacia de la implementación de un plan territorial metropolitano.

Ambos retos se analizan para el caso de Alemania que, junto con otros países (Francia, Reino Unido y, recientemente, también Italia), ofrece buenas prácticas que ponen de manifiesto la atención de los poderes públicos a la cuestión

metropolitana y su capacidad de dar respuestas específicas a los problemas y tareas de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Alemania constituye un área de estudio especialmente fecundo porque destaca, dentro de la experiencia comparada europea, no solo por el número elevado y la diversidad de formulas de gobernanza metropolitana que se encuentran en aplicación, sino también por el hecho de que en todas sus áreas metropolitanas se han aprobado y ejecutado planes territoriales, reflejo claro de la productividad, operatividad y cobertura territorial completa que caracterizan el sistema de planificación territorial alemán como uno de los más consolidados que existen en Europa.

Partiendo de una exposición del contexto general en el que se desenvuelven en Alemania la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas (organización territorial del Estado, modelos de gobernanza metropolitana al uso y elementos clave del sistema de planificación territorial), se efectúa un análisis –en profundidad y con un enfoque comparado– de tres casos de áreas metropolitanas: *Stuttgart*, *Hannover* y *Frankfurt Rhein-Main*. Representan la vanguardia de las experiencias alemanas respecto a la cuestión metropolitana, superando claramente a otras áreas metropolitanas en este país por la existencia de instituciones específicas de gobernanza metropolitana ancladas en una ley del respectivo *Land*, la densidad de fórmulas blandas en aplicación, la experiencia de ya varias generaciones de planes territoriales metropolitanos y, en el caso de Stuttgart y Hannover, por la legitimación política directa de sus órganos. También aportan, de la manera más clara, la aplicación de instrumentos novedosos de planificación territorial. Asimismo, los tres casos seleccionados recogen una muestra representativa de la diversidad de lo metropolitano en Alemania en cuanto a la estructura espacial de los sistemas urbanos (monocéntricos o policéntricos) y los diferentes modelos organizativos que se han escogido para las instituciones de la gobernanza metropolitana.

La generación de conocimiento sobre las experiencias alemanas en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas, que por varias razones hasta la fecha no se han abordado por la comunidad científica española con la misma intensidad que otras experiencias europeas, es el primer objetivo de este libro. Además de este objetivo, de naturaleza científica-académica, existe un segundo objetivo, igual de importante, que tiene una intención pragmática-operativa: la generación de conocimiento para el asesoramiento de la acción pública (*knowledge for action*). Es precisamente en España donde existen una necesidad y demanda de asesoramiento en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas.

A diferencia de la respuesta activa que en otros países europeos se está dando desde el ámbito institucional a la cuestión metropolitana, en España reina a este respecto un inexplicable y sorprendente silencio de los poderes públicos. Desde el punto de vista político-administrativo, las áreas metropolitanas, que sí existieron en el pasado hasta su desmantelamiento a partir de la década de los ochenta, son hoy una cuestión prácticamente invisible. El número de entes metropolitanos de carácter plurifuncional actualmente existentes se limita a tan solo dos casos:

el área metropolitana de Barcelona (AMB) desde 2010 y el área metropolitana de Vigo desde 2012. A su vez, la planificación territorial metropolitana, impulsada desde las comunidades autónomas sobre la base de su competencia en materia de ordenación del territorio, ha tenido un desarrollo aún escaso. Únicamente en 14 de los hasta 46 espacios metropolitanos que pueden delimitarse, en función de los criterios metodológicos que se elijan, hay aprobado un plan territorial metropolitano. Es un dato especialmente preocupante que la primera y la tercera área metropolitana más grandes de España, Madrid y Valencia, carezcan de un instrumento de planificación territorial metropolitana.

España no puede permitirse el lujo de seguir pagando los grandes costes –de eficiencia, democráticos, administrativos, sociales, institucionales y de insostenibilidad del desarrollo urbano-territorial– que se derivan de la casi completa ausencia de gobernanza y de la debilidad de la planificación territorial en sus espacios metropolitanos. No existe excusa o justificación alguna para que España, que en tantos otros campos busca la convergencia con Europa, siga *desentonando* en la cuestión metropolitana con las tendencias actuales en países relevantes de la UE. La atención adecuada a la cuestión metropolitana es de enorme relevancia estratégica para el desarrollo sostenible y la competitividad de España en su conjunto. Más que nunca es necesario iniciar un replanteamiento de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas.

Esta necesidad de replanteamiento se atiende con el segundo objetivo del libro. Consiste en formular, sobre la base de las conclusiones obtenidas respecto a las experiencias de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas alemanas, un conjunto de conclusiones finales encaminadas a ofrecer sugerencias para la mejora de la práctica en España. Evidentemente, el replanteamiento de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas españolas ha de alimentarse tanto del análisis y balance del propio camino recorrido en la cuestión metropolitana, como de la observación y valoración de las buenas prácticas que a tal respecto ofrecen todos los países europeos señalados anteriormente. De todas formas, es precisamente Alemania la que sirve, dentro de la experiencia comparada europea, como modelo de referencia más idóneo para inspirar la toma de decisiones sobre el diseño de las medidas concretas para adoptar en el replanteamiento de la cuestión metropolitana en España.

Alemania, como ningún otro país europeo, reúne un conjunto de características similares a las que existen en España, que no solo aseguran desde la metodología de los *comparative studies* el sentido y rigor científico de acometer la comparación Alemania-España, sino también confieren a las sugerencias obtenidas sobre la base de las experiencias alemanas una mayor utilidad y aplicabilidad en el contexto de España que las transferencias procedentes de países con mayores diferencias respecto a la realidad de España. En este sentido, sin perjuicio de que entre España y Alemania existen numerosas diferencias político-institucionales, económicas, sociales y culturales, ambos países tienen en común tres hechos: en primer lugar, la gran semejanza de la organización territorial del Estado en Alemania y España; en segundo lugar, el requisito de que la creación de un área metropolitana precisa, en ambos países, la aprobación de una ley por los parlamentos de nivel regional,

y, por último, el entendimiento idéntico del concepto de planificación territorial en Alemania y España.

En definitiva, las sugerencias para España, que se formulan como conclusiones finales del presente libro, se entienden en consonancia con el segundo objetivo planteado, como un mensaje dirigido a las instituciones concernientes (estado, CC. AA., entes locales) y los partidos políticos, para que coloquen la cuestión metropolitana como un tema relevante en la agenda política. Igualmente, para que lo anterior ocurra con mayor probabilidad, son un mensaje de invitación a la reflexión, el debate y la acción en esta cuestión destinado a los agentes económicos y sociales, los medios de comunicación y la sociedad civil en su sentido más amplio.

De acuerdo con este planteamiento esbozado en las líneas anteriores, el libro se estructura en siete capítulos.

El capítulo primero explica cuáles son los puntos de partida y los pilares del planteamiento del libro, que centra su interés en el análisis de las áreas metropolitanas desde la perspectiva de su organización institucional y del cumplimiento de la tarea de la planificación territorial metropolitana. A su vez, tiene la función de definir los conceptos que se emplean.

Los puntos de partida y pilares que configuran el planteamiento son cuatro:

- 1) la aproximación a las áreas metropolitanas que percibe éstas como un escenario complejo para la acción pública;
- 2) la identificación de la ciudad dispersa como forma de la ciudad real en las áreas metropolitanas, como un modelo de desarrollo urbano que tiene problemas de insostenibilidad y fragmentación administrativa;
- 3) el entendimiento de que el reto de la *buena gobernanza metropolitana* consiste, entre otras cosas, sobre todo en establecer la coherencia entre el espacio funcional y el espacio de la decisión político-administrativa, y
- 4) el entendimiento de que el reto del *buen gobierno del territorio metropolitano* significa lograr un desarrollo urbano-territorial sostenible, para lo cual tiene un papel central la planificación territorial comprometida con el modelo de la ciudad razonablemente compacta.

Entre los conceptos que se clarifican conceptualmente, se encuentran las áreas metropolitanas, la ciudad dispersa, la ciudad compacta, la gobernanza (en general y en su vertiente metropolitana), la planificación territorial (en general y a escala metropolitana), el desarrollo sostenible y su significado en la ordenación del territorio, la cohesión territorial y la coherencia territorial.

El capítulo segundo está dedicado a la valoración sintética de las prácticas de gobernanza y planificación territorial que se encuentran hoy en Europa, como respuestas desde la acción pública para afrontar los dos grandes retos que se plantean en relación con la cuestión metropolitana. Se esbozan, por un lado, los hechos que corroboran el fracaso y abandono de la cuestión metropolitana en España y la necesidad de dar un nuevo impulso y, por otro, se destacan las principales buenas prácticas y el actual renacimiento del interés por la cuestión metropolitana que se registran en varios países europeos, sin perjuicio de que la tónica general de la

experiencia europea a tal respecto es un panorama de *luces y sombras*. A continuación, se especifican, de forma más detallada, las razones ya señaladas por las que las experiencias, en Alemania, tienen un interés especial como referente de un replanteamiento de la cuestión metropolitana en España.

Otro contenido fundamental de este capítulo es el diseño del estudio de casos que se realiza para las tres áreas metropolitanas seleccionadas: Stuttgart, Hannover y Frankfurt Rhein-Main. Se hacen explícitos los cinco criterios que han guiado la selección de estos casos y se presenta el esquema común que se ha aplicado para el análisis comparado de las tres áreas metropolitanas. Este esquema está estructurado en tres bloques temáticos: territorio, gobernanza y planificación territorial.

En relación con el análisis de la gobernanza metropolitana, se consideran tanto las estructuras duras como las fórmulas blandas. Especial atención reciben los aspectos temáticos ligados a las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana: el modelo de gobernanza (fórmula jurídica elegida, legitimación política directa o no), los órganos, las competencias, los recursos financieros y humanos así como las estrategias de cada área metropolitana para posicionarse a nivel europeo y el papel de determinadas personas con capacidad de liderazgo.

En cuanto a la planificación territorial, el núcleo esencial del análisis son los contenidos de cada plan territorial metropolitano en lo que se refiere a las cinco estrategias o ámbitos de intervención, que constituyen los elementos configuradores del modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica:

- 1) el policentrismo,
- 2) la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia,
- 3) la coordinación y sinergia entre desarrollo urbano y transporte público,
- 4) el desarrollo hacia el interior y
- 5) la preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres.

El capítulo tercero aborda los aspectos generales que perfilan el contexto general en el que se desenvuelven, en Alemania, la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas.

Estos aspectos son, en primer lugar, la organización territorial del Estado como marco político y administrativo de la gobernanza metropolitana y la planificación territorial. Especial atención se presta a los niveles político-administrativos existentes a nivel regional y local. Los *Länder* y los diferentes entes locales no solo son actores relevantes de la gobernanza metropolitana, sino también de la planificación territorial metropolitana.

El segundo aspecto general son las vías de gobernanza metropolitana que se aplican en Alemania y que ponen de manifiesto un panorama de diversidad y flexibilidad. Además de los tres modelos básicos de las estructuras *duras* (*hard governance*) de la gobernanza metropolitana previstos por el derecho público y existentes en Alemania, se abordarán también las fórmulas más frecuentes de estructuras *blandas* (*soft governance*) de la gobernanza metropolitana de las que, en Alemania, se hace un uso frecuente, especialmente en el caso de las tres áreas metropolitanas seleccionadas para un análisis en profundidad.

El tercer aspecto general es el sistema de planificación territorial en Alemania. Se pone de manifiesto que en este país la ordenación del territorio constituye una función pública consolidada e innovadora. Partiendo de una exposición de los rasgos básicos de este sistema, se presentarán con más detalle las diferentes vías para instrumentar la planificación territorial de ámbito subregional, teniendo en cuenta que la planificación territorial metropolitana es una modalidad de ésta. Asimismo, se destacan los elementos que muestran el compromiso de la planificación territorial alemana con la ciudad razonablemente compacta y policéntrica.

Como cuarto aspecto general, se añade una presentación de las once Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (EMR) que se han creado en el marco de la cooperación Federación-*Länder*, en el seno de la Conferencia Sectorial de los ministros responsables de la ordenación del territorio. Las instituciones de la gobernanza metropolitana en Alemania participan en estas EMR, que son un indicador de la atención que se presta, en este país, a la cuestión metropolitana desde los niveles político-administrativos superiores.

Los capítulos cuarto, quinto y sexto configuran el núcleo esencial del presente libro. Recogen el estudio de casos referidos a las tres áreas metropolitanas seleccionadas: Stuttgart, Hannover y Frankfurt Rhein-Main. Tienen, en coherencia con el esquema analítico común, la misma estructura, lo cual propicia la comparación mutua de los tres casos. Todos culminan en un subcapítulo en el que se plasman, a modo de conclusiones de valoración, los principales resultados del análisis de cada caso, destacando los rasgos comunes, los hechos diferenciales y las singularidades que se han podido identificar en la aplicación del enfoque de la comparación mutua.

Asimismo, más allá del esquema analítico común, en cada caso se presenta, en un subcapítulo específico, una temática en la que la correspondiente área metropolitana ofrece una práctica de especial interés:

- 1) el proyecto *Stuttgart 21*, un proyecto ferroviario y de renovación urbana clave para la competitividad y el desarrollo sostenible del área metropolitana de Stuttgart;
- 2) la elevada atención del plan territorial metropolitano de la Region Hannover al reto del cambio climático en sus determinaciones para las funciones climáticas de los espacios libres, y
- 3) la aplicación de un instrumento novedoso de planificación territorial metropolitana, el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional, en el área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main.

El capítulo séptimo presenta, como conclusiones finales, las sugerencias que se formulan para el replanteamiento de la cuestión metropolitana en España. Estas sugerencias se fundamentan en las conclusiones que se han generado en el marco del análisis y de la valoración de las experiencias de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas de Alemania. Partiendo de un conjunto de consideraciones previas, se exponen nueve conclusiones para la gobernanza metropolitana y otras nueve para la planificación territorial metropolitana.

Por último, cabe señalar que este libro tiene su raíz en la tesis doctoral defendida por el autor el día 22 de enero de 2016 en la Universidad de Sevilla. La tesis, dirigida por el arquitecto José Núñez Castain y titulada *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, se incardinó en la línea de investigación El Planeamiento Urbano Territorial y sus Instrumentos dentro del programa de doctorado Ciudad, Paisaje y Territorio del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla. Obtuvo la calificación de *sobresaliente cum laude* por unanimidad y desarrolló un espectro analítico más amplio, incluyendo el estudio comparado de otras tres áreas metropolitanas de Alemania: München, Hamburg y Berlin-Brandenburg, cuyos resultados serán objeto de otra publicación futura.

1 **Gobernanza y planificación territorial: elementos clave para el desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas**

1. Las áreas metropolitanas: un escenario complejo para la acción pública

1.1. Las áreas metropolitanas como manifestación principal de la nueva ciudad real contemporánea

Vivimos en un mundo cada vez más urbano. Según datos de la ONU y de la OECD, que se recogen en la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas del 7 de octubre de 2015 (*Communauté Métropolitaine de Montréal*, 2015), por primera vez en la historia de la humanidad, más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades. Se prevé que hasta el 2050 este porcentaje alcanzará casi el 70 % y para el año 2100, aproximadamente el 85 %. Mientras que en 1996 2.600 millones de personas vivían en ciudades, esta cantidad llegará en el 2016 a 4.000 millones.

A su vez, este mundo urbano tiene un carácter cada vez más metropolitano. Como consecuencia de la progresión del crecimiento urbano y periurbano, una gran parte de las ciudades del mundo está integrada en áreas metropolitanas extensas y densamente pobladas. Las áreas metropolitanas, en su acepción más básica (Feria, 2011a: 128), son áreas polinucleares que conforman un mercado unitario de vivienda y trabajo, y existe entre el (los) centro(s) metropolitano(s) y los municipios de su ámbito de influencia estrechas interrelaciones funcionales. El ejemplo más claro de estas interrelaciones son los flujos pendulares diarios de movilidad residencia-trabajo desde estos municipios hacia la(s) ciudad(es) que constituye(n) el(los) centro(s) metropolitano(s). La población, en este tipo de áreas, se encuentra en continuo crecimiento y la ONU estima que el 50 % de los residentes urbanos vive actualmente en aglomeraciones de más de 500 mil habitantes.

Son las áreas metropolitanas donde primordialmente se manifiesta la nueva realidad urbano-territorial, que suele denominarse la nueva *ciudad real*

contemporánea, que se ha configurado en un contexto postindustrial que es muy distinto al contexto de las últimas décadas del siglo xx y de épocas pasadas en las que han surgido anteriores generaciones de áreas metropolitanas.

La ciudad real contemporánea, en cuanto a su escala, organización y configuración, es completamente diferente a la ciudad que históricamente ha caracterizado el territorio y que, en relación con su forma, se ha definido como la ciudad continua o compacta tradicional (Feria y Albertos, 2010: 15-17). La ciudad real contemporánea se caracteriza por una rápida e intensa expansión física del proceso de suburbanización que, impulsado desde una ciudad grande y dinámica (el centro metropolitano) –o desde varios centros metropolitanos, en el caso de aglomeraciones urbanas polinucleares–, afecta en el entorno de estas ciudades a un número cada vez mayor de municipios, que incrementan su población residencial y también atraen de manera creciente la localización de actividades productivas en ellas. Este proceso ya no se produce tanto en contigüidad con la ciudad existente, sino primordialmente con discontinuidad espacial (*a saltos*). Alcanza a municipios cada vez más alejados de los centros metropolitanos, que están ubicados en el espacio periurbano, rururbano o rural. Así, la nueva ciudad real representa un «espacio urbano sustancialmente más extenso, complejo y difuso que el que ha constituido históricamente la ciudad» (Feria, 2011a: 128).

La ciudad real contemporánea es el resultado de un rápido proceso de *metropolización*, que en Europa aconteció a partir de la década de los ochenta del siglo pasado y que los expertos han llegado a denominar, con una imagen sintética, la «explosión de la ciudad» (Indovina, 2004; Font, 2004a; Sorribes, 2010; Romero, 2012: 118). Este proceso de metropolización es un proceso altamente complejo. Engloba procesos intensos de suburbanización residencial y de descentralización hacia la periferia de las actividades productivas (usos industriales y terciarios) y de equipamientos, así como otros procesos (la gentrificación, la recentralización de servicios avanzados) que afectan a los centros de las ciudades.

Los *factores determinantes y explicativos* del proceso de metropolización (Indovina, 2004; Font, 2006 y 2007; Mella, 2008) son múltiples, habiendo diferenciado la Agencia Europea de Medio Ambiente un conjunto de veinticinco factores¹. Están ligados a profundos cambios de naturaleza económica, tecnológica y también social. Entre los factores destacan el desarrollo y la mejora de las redes y servicios de transporte viario y ferroviario, la extensión en el territorio de servicios y equipamientos, las transformaciones de los procesos productivos y de las TIC, que propiciaron una creciente descentralización del empleo, y las preferencias de las clases medias y altas por la tipología de la casa unifamiliar con gran parcela.

1. En el informe *Urban sprawl - the ignored challenge*, publicado en 2006 por la Agencia Europea de Medio Ambiente de la Unión Europea (*European Environment Agency –EEA–*, 2006), se diferencian veinticinco factores agregados en siete grandes *drivers of urban sprawl*: factores macroeconómicos, factores microeconómicos, factores demográficos, preferencias de vivienda, problemas en los centros de las ciudades, las condiciones del transporte y el marco regulador.

Como una de las consecuencias más potentes e impactantes del proceso de metropolización, se ha producido la aparición generalizada de la *ciudad dispersa* como nueva forma urbana con la que las áreas metropolitanas se manifiestan físicamente en el territorio.

Esta ciudad dispersa, para la que se ha definido un número elevado de otros conceptos similares (ciudad sin confines, ciudad difusa, ciudad de baja densidad, ciudad de ciudades, *urban sprawl*, etc.), se puede definir, de manera sintética, como un proceso de expansión urbana dispersa, discontinua (crecimiento a saltos) y de baja densidad, con una alta dependencia del automóvil y polarizada sobre las infraestructuras viarias y los nodos de intercambio, que se está desplegando sobre espacios suburbanos, periurbanos o rururbanos. Desde la perspectiva morfológica, la ciudad dispersa tiene cinco *características* (Muñiz, Calatayud, García, 2007: 309): *baja densidad, baja centralidad, baja proximidad, baja concentración y discontinuidad*. Estas características se concretan en las siguientes pautas (Muñiz, Calatayud y García, 2007: 311): «una densidad de población decreciente acompañada de un mayor consumo de suelo; un peso creciente de las zonas periféricas respecto a las centrales; un mayor aislamiento (falta de proximidad) entre cada una de las partes de la ciudad; una menor concentración de la población en un número limitado de zonas densas y compactas, y una creciente fragmentación del territorio».

Por todas estas características, la ciudad dispersa tiene impactos ambientales, económico-financieros y sociales (Magrinyà y Herce, 2007; Gibelli, 2007) que, en su conjunto y efecto combinado, perfilan un *patrón de crecimiento urbano insostenible* en relación con todas las tres dimensiones de la sostenibilidad, la ambiental, la económica y la social. Ejemplos significativos de esta insostenibilidad, sobre la que se profundizará a continuación (capítulo 1.2.1), son el excesivo consumo de suelo, los elevados costes públicos de provisión de redes infraestructurales y de servicios y de mantenimiento y la segregación socio-espacial que representan las urbanizaciones cerradas y vigiladas (*gated communities*).

Además del problema de la insostenibilidad, la ciudad real contemporánea constituye un ámbito territorial que, en su extensión espacial, supera claramente los límites de los ámbitos territoriales administrativos tradicionales. Sobre todo no entiende de las delimitaciones de términos municipales, sino que tiene una estructura, una dinámica y un funcionamiento inequívocamente supramunicipal. Incluso se dan casos en los que se produce una superación de los límites de entes territoriales de escala comarcal o provincial, regional o hasta nacional, como ponen de manifiesto los casos de áreas metropolitanas de carácter transfronterizo.

Por tanto, en las áreas metropolitanas se plantea, como segundo gran problema, una enorme complejidad y dificultad para la acción pública por la fragmentación administrativa del espacio metropolitano, es decir, la incongruencia entre los límites del territorio que abarca el ámbito funcional metropolitano y el mapa de las delimitaciones político-administrativas tradicionales. Éstas son el referente espacial de la toma de decisiones de los actores públicos (municipios u otras administraciones públicas), cuyas competencias cohabitan en un ámbito metropolitano determinado. Pero los problemas y retos que hay que afrontar, por ejemplo, en

la localización de equipamientos y prestación de servicios públicos (transporte, agua, residuos) y la coordinación y compatibilización del planeamiento urbanístico, no entienden de estas delimitaciones. Por su escala metropolitana, trascienden estas delimitaciones (sobre todo, los límites municipales) y, para asegurar una acción pública coherente y eficaz, se requieren nuevas fórmulas organizativas de planificación, gestión y toma de decisión que estén en consonancia con el ámbito funcional metropolitano. Con ello se plantea la *relevancia del factor institucional* en la problemática metropolitana, concretamente, la cuestión de instrumentar vías de gobernanza metropolitana adecuadas para asegurar la gobernabilidad del espacio metropolitano (capítulo 1.3).

Los problemas de la insostenibilidad de la ciudad dispersa y de la fragmentación administrativa del espacio metropolitano se sitúan dentro del contexto de las oportunidades, los problemas y retos que se suelen plantear en las áreas metropolitanas con carácter general. A continuación, esbozaremos un breve panorama de este contexto para dar una idea del escenario altamente complejo con el que se enfrenta la acción pública en las áreas metropolitanas.

1.2. Oportunidades, problemas y retos en las áreas metropolitanas

En este sentido, las áreas metropolitanas constituyen lugares llenos de oportunidades, pero también de problemas y retos que no solo son relevantes para el desarrollo futuro de la propia área metropolitana, sino también de las ciudades y regiones urbanas próximas y, en algunos casos, incluso tienen trascendencia a nivel nacional y están directamente vinculados con los desafíos de los cambios globales (Comité Económico y Social Europeo, 2004 y 2007; Serrano Rodríguez, 2015 y 2016).

En cuanto a las *oportunidades*, las áreas metropolitanas son los espacios de vida de la mayoría de los ciudadanos. En ellas se concentran la mayor parte de los recursos, el empleo, la producción industrial y los servicios de gran valor añadido y las actividades ligadas al conocimiento (I+D+i) y a la creatividad. Además aglutinan el poder de atracción para la acogida de las inversiones internacionales, son los grandes nodos de las redes de transporte y telecomunicaciones e importantes polos turísticos y de proyección cultural (museos, óperas, teatros, etc.) a nivel internacional. Por tanto, son los espacios en los que se encuentran, en gran medida, las oportunidades decisivas para el futuro económico de una región o de un país entero.

Asimismo, las áreas metropolitanas son habitualmente los lugares del *cambio y progreso social* y, por tanto, es en ellas donde se brindan las mayores oportunidades para ensayar innovaciones democráticas (Romero, 2012: 123). Como ponen de manifiesto determinadas ciudades europeas y norteamericanas (Smith, 2009), están surgiendo nuevas iniciativas y formas de información, participación y consulta pública, ancladas en el principio de la transparencia. Refuerzan la calidad de la democracia porque generan una legitimidad política adicional a la que, conforme al principio de la democracia representativa, emana de las elecciones.

Por lo que se refiere a los *problemas económicos*, es especialmente en las áreas metropolitanas donde la globalización, como condicionante del desarrollo territorial, genera fuertes efectos en cuanto a la localización o deslocalización de actividades productivas y del capital, el empleo y los niveles salariales, el acceso al crédito y el coste del dinero y la capacidad de exportar (Serrano Rodríguez, 2016). Tienen una elevada vulnerabilidad respecto a la globalización asociada a la integración de los mercados internacionales de bienes, servicios, capitales, conocimientos y mano de obra y, en consecuencia, no pocas áreas metropolitanas han presenciado rápidas y profundas transformaciones en sus tejidos industriales. Se desencadenaron procesos traumáticos, con lo que la práctica de la externalización de actividades tuvo impactos negativos (sobre todo destrucción de empleos) en determinados sectores productivos.

Por otra parte, son las áreas metropolitanas los espacios donde se concentra también la mayor parte de los *problemas sociales*: paro, pobreza, envejecimiento de la población, deficiente integración de los inmigrantes y refugiados, dificultades en la gestión de la diversidad multicultural, inseguridad en los espacios públicos, delincuencia y riesgos del terrorismo internacional, declive económico y arquitectónico de centros históricos, aparición de espacios de obsolescencia, etc. Se están registrando situaciones de desigualdad y de exclusión social que, a su vez, muestran un patrón de desequilibrio territorial y de segregación socio-espacial, tanto en la ciudad central como en determinadas zonas suburbanas.

Asimismo, existe un conjunto de *problemas medioambientales* que adquieren su mayor intensidad en las áreas metropolitanas: la contaminación del aire, la congestión, el incesante consumo de suelo, el consumo excesivo de energía y la producción de gases responsables del efecto de invernadero. En Europa las áreas metropolitanas concentran el 75 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes. Así, son precisamente las áreas metropolitanas los espacios donde se gana (o se pierde) la batalla respecto al cambio climático, ya que en ellas se concentra la mayor parte de la población y actividad económica del mundo².

En suma, sin ánimo de ser exhaustivo, de forma muy sintética se revelan como principales problemas de las áreas metropolitanas: problemas económicos, problemas sociales y problemas medioambientales y, con carácter transversal, afectando a cada una de las tres categorías de problemas, el problema de la insostenibilidad de la ciudad dispersa y el problema de la fragmentación administrativa del espacio metropolitano.

A la vista de todos estos problemas, los *retos principales* que han de afrontarse por la acción pública en las áreas metropolitanas consisten, sobre todo, en:

2. Respecto a la relación entre ciudad compacta y cambio climático, puede verse el trabajo de Williams, Joynt y Hopkins (2010). En cuanto a las áreas metropolitanas y su papel clave en la cuestión del cambio climático, se han realizado varias reuniones (Londres, 2008 y Hamburgo, 2012) y estudios por METREX: <<http://www.eurometrex.org/ENT1/EN/>>.

- Promover el desarrollo económico del área metropolitana y posicionarla de forma competitiva en la economía global.
- Garantizar la cohesión social con un enfoque inclusivo.
- Asegurar la calidad de vida y la cohesión territorial.
- Preservar la calidad ambiental prestando atención a la conservación y valorización sostenibles de la biodiversidad, de los patrimonios natural, cultural y paisajístico y de ecosistemas resilientes.
- Dar respuestas adecuadas al desafío global del cambio climático, mediante estrategias de adaptación y mitigación, y a la problemática energética (crecimiento continuo de las demandas, costes crecientes de acceso a la energía) capaces de abrir el camino hacia una economía baja en carbono.
- Lograr un desarrollo urbano-territorial sostenible.
- Establecer la coherencia entre el espacio funcional y el espacio de la toma de decisión político-administrativa.

1.3. Las principales tareas de la acción pública en las áreas metropolitanas

En relación con los problemas y retos señalados, la acción pública en las áreas metropolitanas ha de desarrollar, entre otras, cinco grandes tareas de planificación y gestión. Por su inequívoca naturaleza metropolitana, estas tareas han de ser abordadas de forma unitaria, integrada y coherente y, por tanto, requieren un ámbito de intervención a escala metropolitana. Ni desde la visión fragmentada municipal ni desde la intervención subsidiaria por los entes político-administrativos superiores (estado, regiones) es posible resolver los problemas y afrontar adecuadamente los retos asociados a ellos.

- (1) *La planificación y gestión de servicios públicos* (transporte, residuos sólidos urbanos, ciclo del agua). Se tienen que tomar en cuenta economías de escala e indivisibilidades y, por ello, precisan una realización a escala metropolitana por razones de estricta eficiencia (Sorribes, 2012: 250).
- (2) *El desarrollo y la promoción económica del área metropolitana* (planificación estratégica, oferta de suelos para actividades económicas, *marketing* o *branding* del espacio metropolitano, etc.). Se requiere un planteamiento a escala metropolitana para lograr un posicionamiento competitivo del área metropolitana en el entorno de la economía globalizada.
- (3) *La ordenación del territorio metropolitano*, que consiste en cinco tareas específicas: en primer lugar, la racionalización del crecimiento urbanístico y el consumo de suelo en el área metropolitana; en segundo lugar, el trazado de las redes de transporte y de otras infraestructuras básicas; en cuarto lugar, la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres (posteriormente, la localización de grandes equipamientos de nivel superior), y, por último, la dotación de espacios productivos.
- (4) *La mitigación de externalidades negativas y mecanismos de compensación*. Existen externalidades positivas y negativas entre los centros

urbanos (Camagni, 1999: 27; Sorribes, 2012). Estas externalidades exigen, por un lado, una planificación urbanística de escala metropolitana que, desde una perspectiva global y no localista, establezca una compatibilización mutua de los usos previstos. Por otro lado, es preciso crear «mecanismos financieros de compensación de las externalidades negativas generadas tanto en la ciudad central por las *cargas de la ciudad central*³, como en la corona metropolitana por la necesidad de ubicar equipamientos de ámbito *metropolitano* poco deseados por la población (por ejemplo, prisiones, depuradoras o plantas de residuos)», los cuales pueden tener efectos negativos para la localización de la actividad residencial o productiva (Sorribes, 2012: 250).

- (5) *Las políticas en materia de vivienda, mercado de trabajo y servicios sociales*, eficaces y con un enfoque redistributivo, para defender «el derecho a la ciudad de quienes menor capacidad tienen para vivir en ella» (Nel-lo, 1995: 789-790).

El presente libro centra el foco de atención en los dos grandes problemas y retos de carácter transversal que se plantean en las áreas metropolitanas para la acción pública:

- El problema de la insostenibilidad de la ciudad dispersa.
- El problema de la fragmentación administrativa del espacio metropolitano.

El primer problema supone, para la acción pública, el reto de orientar el desarrollo de la ciudad real de escala metropolitana hacia la sostenibilidad, es decir, lograr un desarrollo urbano-territorial respetuoso con el medioambiente y, a su vez, en consonancia con los requerimientos del desarrollo económico y la competitividad económica y de la cohesión social. Es el *reto del buen gobierno del territorio metropolitano*, que conecta con la tercera de las cinco grandes tareas de planificación y gestión en las áreas metropolitanas: la ordenación del territorio

3. Por cargas de la ciudad central, los *Zentrumslasten*, se entienden, en la literatura científica alemana, como servicios públicos que presta, dentro de una aglomeración urbana, la ciudad principal en el ejercicio de sus funciones como lugar central, por ejemplo, servicios en el ámbito del transporte, del medioambiente, de la salud y de los asuntos sociales, y cuyos beneficiarios directos o indirectos son también la población y las empresas ubicadas en otros municipios de la aglomeración que, sin embargo, no contribuyen del modo debido a la financiación de los costes de la prestación de estos servicios (en la economía regional se habla del fenómeno de los *free-riders*). La suburbanización desempeña un factor agravante en este desequilibrio. Por un lado, provoca que la ciudad central pierda ingresos fiscales por la deslocalización de ciudadanos y empresas hacia los municipios restantes de la aglomeración y, por otro, éstos registran un incremento de sus ingresos fiscales e impulsos sobre su vida económica por la localización de nuevos residentes y empresas en sus términos. En este sentido, es necesario buscar fórmulas adecuadas para una distribución más justa de las cargas financieras entre la ciudad principal y los restantes municipios de la aglomeración.

metropolitano. Este reto y el papel central de la planificación territorial en él serán objeto del capítulo 1.4.

El segundo problema significa, para la acción pública, el reto de establecer la coherencia entre el espacio funcional y el espacio de la toma de decisión político-administrativa metropolitana. Es el *reto de la buena gobernanza metropolitana*. Este reto, que constituye quizás el mayor desafío dentro de la cuestión metropolitana, se tratará en el capítulo 1.3.

Entre ambos retos existe una interrelación. Un *buen gobierno* del territorio metropolitano (o su ausencia o inoperancia) es, sin duda, uno de los indicadores más claros para una *buena* (o, en su caso, *defectuosa*) gobernanza metropolitana. En este sentido, la existencia de un plan de ordenación del territorio de escala metropolitana es una herramienta clave e imprescindible de cualquier gobernanza metropolitana que se sienta comprometida con el principio de desarrollo sostenible. Y, a su vez, la existencia de una fórmula institucional potente de gobernanza metropolitana es un factor que propicia la eficacia de la implementación de un plan territorial metropolitano.

2. La ciudad dispersa como forma de la ciudad real en las áreas metropolitanas: los problemas de la insostenibilidad y de la fragmentación administrativa

2.1. La insostenibilidad de la ciudad dispersa: impactos ambientales, económicos y sociales

Por sus características ya señaladas (capítulo 1.1.1), la ciudad dispersa es una forma de ocupación del territorio que refleja un patrón de crecimiento urbano insostenible por su externalidades negativas en forma de numerosos y profundos impactos ambientales, económicos y sociales (Magrinyà y Herce, 2007; Gibelli, 2007). La insostenibilidad de la ciudad dispersa queda patente para cualquier observador atento de la nueva realidad urbano-territorial y ha sido tema de muchos estudios. Pueden destacarse aquí los trabajos de Garbiñe, Magrinyà y Herce y Gibelli en el libro de Indovina (2007) sobre *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, así como los trabajos realizados por Rueda (1998, 1999). Asimismo, desde la investigación sobre economía urbana (Camagni 1999, 2003; Sorribes, 2012) también se han analizado las repercusiones negativas de la ciudad dispersa con los conceptos de los efectos externos negativos o costes sociales.

También se tiene una visión crítica acerca de la insostenibilidad de la ciudad dispersa desde las organizaciones internacionales. En este contexto, puede destacarse la UE con el informe de la Comisión Europea (1996) sobre *Ciudades europeas sostenibles* y el informe *Urban sprawl - the ignored challenge*, publicado en 2006 por la Agencia Europea de Medio Ambiente de la UE (European Environment Agency –EEA–, 2006), y la OECD (2012) con el ya citado *Informe sobre las políticas de la ciudad compacta*.

2.1.1. Impactos ambientales de la ciudad dispersa

Uno de los impactos más graves es el *consumo masivo de suelo* en el medio rural y natural, con pérdida de suelo fértil derivada del crecimiento urbano e infraestructural extensivo. La difusión de la ciudad sobre el territorio origina un consumo de suelo excesivo. Por ejemplo, en la región metropolitana de Barcelona, se llegó a ocupar, entre 1975 y 1992, tanto suelo como en todas las épocas históricas anteriores (Serratos, 1994: 43). El suelo es un recurso escaso y de importancia estratégica, y su consumo excesivo en la ciudad dispersa es un proceso irreversible ya que, como recuerda Esteban (2006: 269), «la reversión de las transformaciones motivadas por la dispersión urbana es muy improbable por su elevado coste».

Asimismo, la ciudad dispersa tiene un *elevado coste desde la perspectiva ecológica* (Rueda, 1998) y afecta a los ecosistemas naturales con la consiguiente pérdida de biodiversidad. Se producen la insularización y la fragmentación de los ecosistemas y hábitats naturales provocadas tanto por la disposición dispersa en el territorio de la población y actividades económicas, como por las fracturas y efectos barrera generados por las redes de transporte. Ambos factores incrementan las posibles interferencias sobre espacios naturales de valor ecológico y paisajístico. Otro de los problemas ambientales es el aumento de la impermeabilización del terreno por la urbanización, lo que reduce la capacidad de infiltración natural.

La *dinámica del transporte en la ciudad dispersa es insostenible* (Ihobe y Gobierno Vasco, 2005). La relación entre dispersión edificatoria y necesidad de transporte de personas, materiales y energía implica un uso masivo de medios de locomoción, sobre todo el coche particular. Se genera un proceso de saturación y, en consecuencia, un círculo de causación mutua del incremento de la red viaria que a su vez propician un incremento de la dispersión con un nuevo incremento de la movilidad y, al final, una nueva saturación que da lugar a que los ciudadanos demanden de nuevo inversiones para la ampliación de la red viaria. Este modelo, que origina flujos de transporte de movilidad obligada (por la separación entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo) cada vez más intensos en sentido centrífugo, centrípeto y tangencial, supone una proliferación de los viarios que se traduce en el sellado de cada vez más suelo y en la fragmentación del territorio⁴.

A su vez, este modelo de transporte significa un *despilfarro energético* y un consumo de recursos: la demanda creciente de movilidad que se basa en el vehículo privado, derivada de la separación física de las diferentes funciones urbanas y de los servicios, hace que el transporte mecanizado sea la actividad que mayor energía consume en las ciudades actuales. Asimismo, la congestión del tráfico que provoca este modelo de transporte en las entradas de los flujos de los *commuters* al centro de las ciudades supone, además de pérdidas de tiempo de los ciudadanos (de forma habitual y especialmente en casos de grandes atascos), más emisiones a la atmósfera y, por tanto, una mayor contaminación del aire. Esta contaminación,

4. Sobre los problemas que genera la dispersión urbana para el paisaje, el trabajo de Arias (2003) ofrece un análisis pormenorizado.

además del impacto ambiental, también *perjudica a la salud pública* debido al aumento de enfermedades causadas por la contaminación.

Asimismo, las tipologías edificatorias de baja densidad significan una mayor superficie edificada por habitante y consumen más materiales, energía y agua (jardín, piscina, etc.). La extensión de las carreteras y de las redes de servicio (gas, agua, alcantarillado, teléfono, electricidad, fibra óptica, etc.) contribuye a un mayor consumo de suelo, energía y materiales (Ihobe y Gobierno Vasco, 2005).

Por otra parte, la dispersión urbana tiene *impactos paisajísticos* con alteraciones visuales considerables (Arias, 2003). Además, se registra una alteración y banalización del paisaje por la implantación de urbanizaciones e hileras de adosados en lugares de fragilidad visual y la utilización de tipologías arquitectónicas estandarizadas y repetitivas. Para esta tendencia creciente de uniformización y banalización del paisaje, Muñoz (2008) ha acuñado el término *urbanalización*. Este término se refiere a la producción de un tipo de paisaje urbano estandarizado, común y repetido en ciudades distintas, con características históricas, culturales y poblacionales diversas, de extensión nada comparables y ubicadas en diferentes continentes. Además de otras manifestaciones de ello en el interior de los centros urbanos u otros lugares, uno de los ejemplos más claros de este tipo de urbanización banal de las ciudades y el territorio (en el sentido de que se puede repetir y replicar en lugares diferentes con relativa independencia del *locus* concreto) es el que aportan las urbanizaciones residenciales de casas en hilera, que se multiplican de forma clónica en las periferias de los centros urbanos.

En definitiva, la ciudad dispersa, caracterizada por la urbanización de baja densidad, genera unos costes ambientales elevados por su propia existencia, «principalmente por la ocupación de territorio que representan y por el consumo energético que representa el modelo de movilidad asociado al vehículo privado» (Magrinyà y Herce, 2007: 262).

2.1.2. Impactos económicos de la ciudad dispersa

Uno de los impactos económicos consiste en la pérdida de tiempo de los ciudadanos por la congestión del tráfico, lo cual se traduce en costes para las empresas por *horas de trabajo perdidas*.

La *ciudad dispersa imposibilita*, en gran parte, *la opción del transporte público*, ya que no se alcanzan las densidades mínimas necesarias para generar economías de escala y, por tanto, hacer económicamente rentables la construcción de ejes ferroviarios de transporte público.

Las tipologías edificatorias de baja densidad tienen *mayores costes de mantenimiento* y, en cuanto a las repercusiones de la dispersión sobre los núcleos urbanos existentes, el *abandono de centros* origina el *declive* de muchas actividades del sector de servicios (por ejemplo, el pequeño comercio).

En la ciudad dispersa, caracterizada por la dominancia de las viviendas unifamiliares aisladas o adosadas, los costes públicos de provisión de redes infraestructurales y de servicios y de mantenimiento son mayores que en un entorno urbano compacto (ECOPLAN, 2000; Muñiz, Calatayud y García, 2007). Concretamente, los

costes de agua y saneamiento, alumbrado público, urbanización pública, limpieza pública y transporte público podrían llegar a ser hasta siete veces mayores en la ciudad dispersa, y los costes privados de mantenimiento (calefacción, consumo de agua, electricidad, seguridad, limpieza), del orden de dos veces mayores (Garbiñe, 2007: 212).

2.1.3. Impactos sociales de la ciudad dispersa

En la ciudad dispersa los ciudadanos sufren una pérdida de calidad de vida por la *dependencia del vehículo privado*. La ausencia de alternativas obliga a una dependencia absoluta del vehículo privado que, con frecuencia, se traduce en una pérdida de tiempo por la creciente congestión.

Pero, sobre todo, la urbanización dispersa provoca una creciente *segregación socio-espacial* en las periferias y dentro de la ciudad central. Tanto en la ciudad densa como en las coronas metropolitanas, aparecen bolsas de pobreza, exclusión social e inseguridad ciudadana (delincuencia) que se contraponen a islas de riqueza que funcionan de forma *autista* y perfectamente protegidas y separadas del resto de las zonas, y que alcanzan su máxima expresión en la *gated community* ('comunidad fortificada'), un producto inmobiliario norteamericano que está avanzando en los últimos años en los países europeos.

Asimismo, la urbanización difusa se ha traducido en un mosaico de *lugares carentes de identidad*, desfigurados por una arquitectura residencial de calidad modesta y mayoritariamente unifamiliar y la presencia de *no lugares* (grandes centros comerciales, *factory outlets*, multisalas, discotecas, parques temáticos, etc.). En estos nuevos entornos sin *urbanidad*, se registran crecientes déficits de *visibilidad* y *sociabilidad*, con vínculos débiles y relaciones de vecindad poco amigables (Gibelli, 2007: 279).

Otro de los impactos sociales importantes de la ciudad dispersa consiste en que el modo de vida en ella debilita también el sentido de comunidad y la interacción social entre los habitantes, porque los desplazamientos diarios consumen un tiempo cada vez mayor. En cuanto a este problema, el politólogo Robert Putman (2000), uno de los expertos más reconocidos a nivel internacional en materia de capital social, en un artículo publicado en *El País* en noviembre del 2000 titulado «¿Por qué no son felices los estadounidenses?», destaca: «La expansión urbana ha llevado a la gente a que pase más tiempo en coche (sola, por lo general) y ha reducido la participación en la vida cívica y política», y por ello, entre las medidas que cabe adoptar para reconstituir las reservas de capital social ha de incluirse «detener las políticas de ocupación de suelos y de transporte que han contribuido a la proliferación de ciudades *tentaculares* en los Estados Unidos».

Por último, la ciudad dispersa también ha llevado consigo *repercusiones negativas* para la calidad de vida de los ciudadanos, que están relacionadas con las *formas de ocupación* y la *degradación del espacio público*. Entre las diversas funciones del espacio público figura su función social, es decir, su papel como un lugar de contacto y encuentro entre personas y entre diferentes grupos de edad, étnicos o económicos. A este respecto, la ciudad dispersa ha originado empobrecimiento,

especialización y privatización del espacio público. Monclús (1998: 172) resalta, en relación con esta cuestión, la existencia de tres procesos divergentes y a la vez estrechamente interrelacionados:

- «La redundancia de extensas secciones del espacio público tradicional, vaciado progresivamente de densidad, actividad, frecuentación peatonal, comercio a pie de calle, lo cual genera con facilidad deterioro e inseguridad».
- La extrema especialización de partes significativas del espacio público (calles colectoras, carreteras, autovías urbanas o suburbanas) en una función única y prácticamente excluyente: «el tráfico rodado».
- «La privatización del espacio público realmente frecuentado: el de los grandes centros comerciales y de ocio, suburbanos o urbanos». Con ello, «se está debilitando notablemente el antiguo lazo que relacionaba la vida cívica y participativa, la sociabilidad difusa y la actividad comercial, que no es otro sino la calle como espacio efectivamente público y completamente accesible».

En suma, para la acción pública se plantea el reto de orientar el desarrollo de la ciudad real de escala metropolitana hacia la sostenibilidad, es decir, lograr un desarrollo urbano-territorial respetuoso con el medioambiente y, a su vez, en consonancia con los requerimientos del desarrollo económico y la competitividad económica y de la cohesión social. Para ello, resulta imprescindible, entre otras políticas públicas, una política de ordenación del territorio a través de planes territoriales metropolitanos.

Como modelo alternativo a la ciudad dispersa, se plantea –mayoritariamente pero no libre de controversias– la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, a la que se le atribuyen mayores niveles de sostenibilidad y, por tanto, mejores posibilidades para lograr un *buen gobierno del territorio metropolitano*. Este modelo, como consideran la mayoría de los expertos y las organizaciones internacionales (especialmente la OECD en su informe *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, publicado en 2012), ha de ser el paradigma de referencia en el que deban inspirarse estos planes y otros instrumentos (por ejemplo, planes de transporte metropolitanos). En el capítulo 1.4.3., se expondrán los rasgos esenciales de este modelo y se resaltará el papel central de la planificación territorial para su implementación efectiva.

2.2. La fragmentación administrativa del espacio metropolitano

Como ya se ha señalado (capítulo 1.1.1), la incongruencia entre los límites del territorio que abarca el ámbito funcional metropolitano y el mapa político-administrativo existente se traduce en una fragmentación administrativa del espacio metropolitano, que supone una enorme complejidad y dificultad para la acción pública.

Los problemas y retos que hay que afrontar y las tareas que hay que cumplir tienen una clara naturaleza supramunicipal, como lo ponen de manifiesto la localización de equipamientos y prestación de servicios públicos (transporte, agua, residuos) y la necesidad de coordinar y compatibilizar el planeamiento urbanístico. Por tanto, se requiere una acción pública a escala metropolitana para abordarlos de manera unitaria e integrada. Se precisan nuevas fórmulas organizativas de planificación, gestión y toma de decisión que estén en consonancia con el ámbito funcional metropolitano para asegurar una acción pública coherente y eficaz.

Asimismo, en la economía globalizada los agentes económicos suelen pensar en clave metropolitano. Fijan su atención no en una ciudad, sino en la oferta y el atractivo existentes en áreas metropolitanas y grandes regiones urbanas a la hora de su toma de decisión sobre la localización de inversiones productivas. En este sentido, también desde la perspectiva del desarrollo económico del territorio y de la competitividad de las áreas metropolitanas en la economía global, la acción pública tiene que guiarse por un enfoque metropolitano.

El problema que se plantea es que la escala metropolitana, por regla general, no suele ser el referente de la toma de decisión político-administrativa. Son las divisiones político-administrativas tradicionales a escala local y regional (para el caso de España: municipios, provincias, comunidades autónomas) con los que se sienten comprometidos y responsables los políticos. Conforman los espacios electorales y los territorios a los que están atribuidas las competencias legislativas y/o administrativas en las materias objeto de políticas públicas. Asimismo, son estas delimitaciones tradicionales, especialmente los municipios, las que constituyen el referente habitual de la identificación o del sentido de pertenencia de los ciudadanos con su territorio. En suma, «la fragmentación institucional y la existencia de varias instituciones representativas dificultan la apropiación ciudadana del espacio metropolitano y la prestación eficiente de los servicios» (Tomàs, 2010: 143).

El resultado es que las cuestiones metropolitanas, que precisan la capacidad de pensar y actuar en clave metropolitana, quedan, con frecuencia, en un segundo plano o desatendidas o solo se abordan de forma insuficiente e incompleta. El desencuentro entre el ámbito funcional metropolitano y el espacio político-administrativo significa costes para la acción pública en términos de eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad. Un ejemplo claro de esto lo aportan la descoordinación e incompatibilidades que con frecuencia caracterizan el desarrollo urbanístico de los municipios en espacios metropolitanos. Si desde la perspectiva de su crecimiento urbanístico y ordenación territorial se quiere lograr un desarrollo integrado y coherente del respectivo espacio metropolitano en su conjunto, resulta claramente insuficiente el planeamiento urbanístico, que se realiza individualmente por cada uno de los municipios que forman parte de un determinado espacio metropolitano. La mera suma de varios PGOU no aporta la coherencia del desarrollo territorial. Sin perjuicio de algunas excepciones, la práctica imperante es que estos planes se guían por una lógica de los intereses propios de cada municipio, abordando de *forma autista* el correspondiente término municipal, desvinculado de las interrelaciones de su territorio con el de los municipios de su entorno y con una atención insuficiente a los intereses generales que hay que considerar.

Por todo ello, para asegurar la gobernabilidad del espacio metropolitano y resolver lo que constituye su problema estructural más grave, la incongruencia entre el ámbito funcional metropolitano y las divisiones territoriales de la decisión político-administrativa, se plantea la necesidad de dar una respuesta adecuada a nivel institucional. Concretamente, se requiere el establecimiento de *fórmulas específicas* para instrumentar la gobernanza a escala metropolitana.

Estas fórmulas han de ser capaces de impulsar y organizar la *cooperación* entre todos los actores relevantes para el desarrollo del espacio metropolitano. En este sentido, la gobernanza metropolitana es, en la acepción más básica de este concepto, *el arte de pensar y actuar juntos* en clave metropolitana.

Se trata de construir, por medio de la coordinación y cooperación entre los actores públicos involucrados y entre éstos y los agentes privados, la sociedad civil y la ciudadanía, una visión colectiva y democrática que enfoque, de manera unitaria e integrada, los problemas, oportunidades y retos del área metropolitana. Sobre la base de esta visión de conjunto compartida a escala metropolitana, se ha de consensuar entre todos un proyecto para el futuro del área metropolitana que se encuentre en consonancia con los requerimientos del desarrollo sostenible. Este proyecto se realizará a través de un esfuerzo colectivo de formulación y puesta en práctica de políticas, estrategias y proyectos coherentes entre sí y al servicio del bien común del área metropolitana en todas las cuestiones que son relevantes para su desarrollo: la ordenación del territorio, el desarrollo económico, el transporte, la prestación de servicios, la vivienda, etc.

En suma, el reto consiste en lograr la *buena gobernanza metropolitana*. Este reto, que constituye quizá el mayor desafío dentro de la cuestión metropolitana, se tratará con más detalle a continuación. Partiendo de una definición del concepto de la gobernanza, se enunciarán las características de una buena gobernanza metropolitana y, sobre todo, se expondrán las posibles soluciones que existen para lograr, mediante la gobernanza metropolitana, la coherencia entre el espacio funcional metropolitano y el espacio de la decisión política.

3. El reto de la *buena gobernanza metropolitana*: establecer la coherencia entre el espacio funcional y el espacio de la decisión político-administrativa

3.1. La gobernanza: definición de un concepto complejo

El concepto de gobernanza es un término que desde la década de los noventa del siglo pasado ha tenido una amplia difusión⁵. Se emplea cada vez más en los discursos políticos, medios de comunicación y estudios científicos promovidos por diferentes disciplinas. Igualmente, la gobernanza es un concepto omnipresente en

5. Los trabajos de Stoker (1998), Hewitt (1998) y Bovaird, Löffler y Parrado (eds., 2002) han aportado definiciones del concepto desde diferentes perspectivas.

los documentos de las organizaciones internacionales. No hay unanimidad sobre el uso del término de gobernanza, que constituye un concepto polisémico de alta complejidad, y es frecuente su confusión con otros conceptos afines pero distintos (gobierno, gobernabilidad).

Gobernanza es la traducción al castellano del término anglosajón *governance*. La Real Academia Española de la Lengua define *gobernanza* como el «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía». Así, en consonancia con esta definición, uno de los ingredientes definitorios de la gobernanza es el *estilo* (el arte o manera) *de gobernar*.

Gobernar va mucho más allá de lo que es la acción desde los gobiernos y las administraciones públicas y a la que corresponde, en la terminología anglosajona, el concepto de *government* (Selle, 2005: 115). El concepto *gobernanza* (*governance*) no se restringe a la esfera de la acción pública, percibiendo al Gobierno y a la Administración como protagonistas del proceso de decisión política y a los demás actores (privados y públicos), principalmente, como destinatarios de las políticas públicas (Braun y Giraud, 2003). Es un concepto más amplio que comprende el complejo proceso de decisión sobre los asuntos de interés para la sociedad, en el que intervienen múltiples actores, tanto públicos como privados, y en el que el Gobierno y la Administración no siempre son los protagonistas en la generación del *producto final* de la decisión política. El concepto *gobernanza* se refiere al proceso continuo de la toma de decisiones por parte de los actores públicos y privados sobre asuntos comunes, con el que se procura llegar a un consenso sobre cuestiones en las que existen intereses divergentes, e iniciar una acción conjunta mediante la cooperación. La *gobernabilidad* es el resultado del funcionamiento del Gobierno y de la gobernanza, es decir, la gobernabilidad de un país entero o de una región metropolitana depende en gran medida de la calidad y del rendimiento del Gobierno y de la gobernanza.

La gobernanza puede definirse como un sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que configura un marco institucional para la interacción entre diferentes actores, tanto públicos como privados (el amplio espectro de agentes económicos y sociales), en el proceso de toma de decisión. Así, la *gobernanza*, en claro contraste con posiciones que sostienen que las decisiones sobre los asuntos públicos pueden adoptarse de forma unilateral y jerárquica, significa sobre todo *otro estilo de gobierno* que se centra en la *acción colectiva* y en el que la *participación* y la *cooperación* (incluida la público-privada) desempeñan un papel importante.

La Unión Europea, en su Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea presentado por la Comisión Europea en 2001⁶, formuló para su aplicación, en todos los niveles de gobierno, los siguientes principios rectores de la gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. En cuanto a la necesidad de

6. COM 2001, n.º 428, de 25 de julio de 2001.

la coherencia de las políticas públicas que se destaca en el Libro Blanco, es especialmente la *ordenación del territorio* la política pública que vela por la coherencia territorial de la acción pública, y son, como con acierto señala Esteban (2003: 79), los planes territoriales los instrumentos proveedores de la coherencia territorial. El significado concreto de la coherencia territorial –concepto estrechamente relacionado con el uso inteligente del territorio– en el contexto de la planificación territorial se tratará en el capítulo 1.4.1.

Dentro de la gobernanza como nuevo paradigma de las políticas públicas, ha emergido la expresión *gobernanza territorial*. Tanto las administraciones públicas como los expertos universitarios o profesionales libres vinculados a la planificación territorial la consideran como una herramienta imprescindible para una implementación más efectiva de la política de ordenación del territorio y de las políticas sectoriales de incidencia territorial, y en definitiva para lograr un desarrollo urbano-territorial en consonancia con el objetivo del desarrollo sostenible (Farinós, 2005, 2006 y 2008; Farinós y Romero, 2008; Davoudi, Evans y otros, 2008). A su vez, la gobernanza territorial es un enfoque por el que apuesta la Unión Europea para fortalecer la dimensión territorial en las políticas comunitarias y en las políticas públicas de sus estados miembro. Entiende que la gobernanza es un instrumento necesario para promover el desarrollo territorial y la consecución de los objetivos de cohesión territorial y de cooperación territorial⁷. Claros ejemplos de ello son el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea presentado por la Comisión Europea en julio de 2001⁸ y las estrategias de la Unión Europea para el desarrollo territorial del espacio comunitario en su conjunto, la Estrategia Territorial Europea (ETE) de 1999, la Agenda Territorial de la Unión Europea (ATE) de 2007 y la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (ATE, 2020) de 2011, aprobadas todas en el marco de la cooperación intergubernamental

7. Desde 2007 la *cohesión territorial* se encuentra consagrada como objetivo de la UE en el derecho comunitario primario en el marco del Tratado de Lisboa. Igualmente, a partir de este año comenzó la aplicación práctica de la cooperación territorial como uno de los tres grandes objetivos de la política de cohesión de la UE en el período de 2007 a 2013 (Hildenbrand Scheid, 2009).

8. El Libro Blanco aboga por una mayor coherencia general de las políticas y señala que se deberá tener en cuenta el *impacto territorial* de las políticas comunitarias en materia de transporte, energía y medioambiente, considerando que estas políticas «deben formar un todo coherente». Asimismo, insiste en la necesidad de que «las decisiones adoptadas a nivel regional o local deberán ser compatibles con un abanico más amplio de principios que cimentarán una ordenación más sostenible y equilibrada del territorio de la Unión». En este contexto, hace una referencia expresa a la Estrategia Territorial Europea como una de las bases para la elaboración de indicadores que permitan detectar los ámbitos en los que aún se necesita una mayor coherencia, entendiendo esta elaboración como un elemento del dialogo reforzado de Comisión con los estados miembros, sus regiones y ciudades (Hildenbrand Scheid, 2009).

a nivel europeo por los consejos informales de los ministros responsables en materia de ordenación del territorio⁹.

Al conectar la gobernanza con el principio de desarrollo sostenible, se han identificado (Institut Internacional de la Governabilitat de Catalunya –IIG–, 2002) *ocho requisitos institucionales* de la gobernanza para el desarrollo sostenible:

- La *coordinación, cooperación y concertación* intergubernamental, tanto en sentido vertical como horizontal.
- La *fortaleza del capital social*: relaciones de confianza mutua y de reciprocidad, sentimiento de pertenencia a una comunidad o territorio determinado.
- La *cultura política participativa*: estímulo de la participación mediante la capacitación, partenariados y cooperación pública-privada.
- *Coordinación entre políticas sectoriales* (integración horizontal).
- La *aplicación de instrumentos políticos innovadores*: sustitución de la regulación directa del tipo de arriba-abajo y de cariz controlador por la aplicación de instrumentos motivadores de información, de educación, económicos, etc.).
- La disponibilidad de *información de calidad* y de *conocimientos adecuados*.
- El cambio en la *cultura administrativa* y en la calidad burocrática de la acción política.
- La *cultura de sostenibilidad*: implantación y consolidación de los valores del desarrollo sostenible como reglas permanentes de estilo de vida (actitudes y comportamientos) y decisiones para el conjunto de actores de la sociedad.

Entre estos ocho requisitos institucionales de una gobernanza para el desarrollo sostenible del territorio, tienen un papel central la *coordinación, cooperación y concertación* intergubernamental y la fortaleza del *capital social*.

La coordinación, cooperación y concertación intergubernamental son de máxima relevancia. En primer lugar, conectan directamente con la ordenación del territorio, que tiene el carácter de una política horizontal-plurisectorial y en la que se incardina la planificación territorial metropolitana objeto del presente libro. Por tanto, esta política requiere, más que las políticas públicas sectoriales, un especial

9. Estrategia Territorial Europea: *Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, aprobada en la reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam (Alemania), los días 10 y 11 de mayo de 1999; Agenda Territorial de la Unión Europea 2007: *Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*, acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig (Alemania), los días 24-25 de mayo de 2007; Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: *Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*, aprobada en la reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial en Gödöllő (Hungría), el 19 de mayo de 2011.

esfuerzo de coordinación, cooperación y concertación (diálogo para generar consensos y pactos).

En segundo lugar, estos tres requisitos son una *conditio sine qua non* para garantizar la eficacia de las políticas públicas en el contexto de Estados que, como Alemania y España, se caracterizan por un alto grado de descentralización política y, a su vez, están integrados en la Unión Europea. La existencia de un contexto de gobierno multinivel (*multilevel governance*), compuesto por cuatro diferentes niveles de decisión política (Unión Europea, Estado, CC. AA./ *Länder*/regiones/*Kantone* y corporaciones locales), requiere para la formulación e implementación de las políticas públicas eficientes mecanismos de coordinación y cooperación vertical (intergubernamental) y horizontal (interdepartamental). El reparto competencial establecido por el marco jurídico supone que en la mayoría de las materias ni el Estado ni las instituciones regionales ni los entes locales pueden abordar con sus políticas propias, de una manera completa o exclusiva, los problemas que se plantean en cada materia. Además, las problemáticas para tratar las políticas públicas tienen un carácter cada vez más transversal, es decir, no encajan bien en las divisiones clásicas sectoriales de la organización administrativa de un determinado nivel de gobierno, y también cortan los esquemas del reparto de las competencias entre diferentes niveles de gobierno. Por tanto, más y más se hacen necesarios planteamientos integrados y de coordinación y cooperación anclados en la gobernanza como nuevo paradigma de las políticas públicas.

Por otra parte, el capital social constituye, según el politólogo americano Putnam (1993a y 1993b), uno de los expertos más reconocidos en esta materia, un bien intangible que engloba las redes de interacción o cooperación entre actores públicos y privados sobre la base de una relación de confianza mutua. El papel del capital social es fundamental para que estas redes nazcan, funcionen y permanezcan. Además, los expertos en desarrollo regional y también instituciones como la Comisión Europea y el Banco Mundial señalan que el capital social es, junto con la calidad del capital territorial (capítulo 1.4.1) y el capital humano, uno de los factores decisivos para la competitividad y la iniciación y consolidación de procesos exitosos de desarrollo económico y social a nivel nacional, regional o local.

3.2. Características de una *buena gobernanza metropolitana*

Todos los elementos centrales de la gobernanza señalados anteriormente en la reflexión conceptual-descriptiva sobre la gobernanza en general constituyen, desde la perspectiva *normativa* –*fortalecimiento* de la cultura de cooperación, *consecución* de un desarrollo sostenible, *mejora* de la coherencia territorial e *incremento* del capital social como principios rectores u objetivos que hay que lograr–, características de una *buena gobernanza* a cualquier escala y, por tanto, también a nivel metropolitano.

Así lo pone de manifiesto el entendimiento del concepto de gobernanza metropolitana de Christian Lefèvre (2010: 138), uno de los mayores expertos a nivel mundial en el estudio comparado de la gobernanza metropolitana.

La noción de gobernanza que surgió a principios de los años noventa en Europa (Legalès, 1995) ilustra bien esta nueva forma de hacer política y de producir políticas públicas que consiste en la articulación de formas no jerárquicas de relaciones de poder, y se interesa también por los instrumentos y dispositivos de producción de una acción colectiva compartida, consensuada. Por lo que aquí interesa, estas nuevas formas de acción, por un lado, implican a los actores políticos mismos y ante todo a los Gobiernos locales que conforman la metrópolis y tratan de alcanzar el consenso político entre las instituciones locales; y, por otro, la acción se apoya en las relaciones entre los actores políticos y la sociedad civil, esto es, en los marcos cognitivos y las modalidades necesarias para forjar alianzas entre estas dos esferas a fin de producir la acción colectiva que permita el gobierno de las metrópolis.

En su aproximación al concepto de la gobernanza, hace referencia a varios de los elementos comentados y añade, como elemento importante, que una buena gobernanza metropolitana ha de contar con la sociedad civil.

Una definición explícitamente referida a la buena gobernanza y centrada en el desarrollo de las áreas urbanas la ofrece el Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (UBHCS). Define la buena gobernanza (*good governance*) como «la respuesta eficiente y efectiva a los problemas urbanos por Gobiernos locales que rinden cuentas y trabajan en cooperación (*partnership*) con la sociedad civil». Como principios clave de la buena gobernanza urbana se destacan: la sostenibilidad; la subsidiariedad; la equidad; la eficiencia; la transparencia y la evaluación (rendir cuentas, *accountability*); el compromiso cívico y la ciudadanía, y la seguridad (ESPON, 2004: 13-14).

Por su parte, pueden entenderse como características de una buena gobernanza metropolitana los doce principios rectores que recomendó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2000) para la gobernanza metropolitana, que se recogen en el cuadro 1.

3.3. Tipos de gobernanza metropolitana y posibles modelos para su organización

¿Qué posibles soluciones ofrece la gobernanza metropolitana para resolver lo que constituye el problema estructural más grave de la gobernabilidad metropolitana: la incongruencia entre el ámbito funcional metropolitano y el espacio configurado por el mapa de las delimitaciones político-administrativos tradicionales? ¿Cómo se puede lograr, por medio de la gobernanza metropolitana, la coherencia entre el espacio funcional metropolitano y el espacio de la decisión político-administrativa?

La respuesta no es única, pues las prácticas de la gobernanza metropolitana existentes en el mundo reflejan la existencia de varias respuestas diferentes. Está estrechamente relacionada con los tipos de gobernanza y los posibles modelos para su organización que se quieren aplicar, con lo que la decisión a este respecto depende de las posiciones teóricas e ideológicas que se adopten y defiendan para resolver la problemática institucional de la cuestión metropolitana.

En cuanto a los *tipos de gobernanza metropolitana*, se suele diferenciar entre estructuras *duras* (*hard governance*) y estructuras *blandas* (*soft governance*) de la gobernanza (Hesse, 2005). En el mismo sentido, otros expertos (Lowndes, 2005) distinguen los elementos estructurales (*institutional hardware*) de los relativos a prácticas y actitudes de los actores (*institutional software*). Mediante ambos tipos de gobernanza metropolitana, se busca aproximar lo más posible el espacio de la decisión política, de la gestión administrativa de determinados servicios o de la cooperación intermunicipal al ámbito funcional metropolitano.

Las *estructuras duras* se refieren a la institución responsable de la gobernanza metropolitana. Esta institución se concibe como una institución estable, dotada de competencias y recursos financieros propios y con capacidad de aprobar decisiones jurídicamente vinculantes en un conjunto de tareas con naturaleza de continuidad (planificación territorial, transporte público, por ejemplo), que son de su responsabilidad y que precisan una ejecución efectiva. Las estructuras duras de la gobernanza se rigen por el derecho público, de manera que los entes metropolitanos nacen por ley y la cooperación intermunicipal, mediante estos entes, es de carácter obligatorio.

Las estructuras duras de la gobernanza se refieren al *núcleo esencial institucional* de las áreas metropolitanas, es decir, sus órganos y su aparato administrativo, que se rigen por el derecho público y que tienen como una de sus características clave su estabilidad en el tiempo. En la órbita de estas estructuras duras, se encuentran los *instrumentos de acción* (agencias, organismos, consorcios y empresas con participación del ente metropolitano), que usan las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana para el cumplimiento de sus tareas y que se suelen regir por el derecho mercantil y el derecho de sociedades o, en el caso de los consorcios, el derecho público, con lo que éstos constituyen una cooperación de entidades públicas con sujetos de derecho privado.

Los posibles modelos de organización de las estructuras duras de la gobernanza metropolitana pueden ser siete, siguiendo (con algunas adaptaciones propias) las clasificaciones del Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB, revista *PAPERS*, 50, 2009) y otros autores (Ruiz i Almar, 2010: 145; Toscano, 2010: 76-79):

- 1) Gobiernos locales con competencias metropolitanas.
- 2) Entidades específicas y agencias o empresas sectoriales (entes metropolitanos monofuncionales).

En este caso ocurre con frecuencia que el establecimiento de la coherencia entre el espacio funcional metropolitano y el espacio de la gestión administrativa se traduce, de hecho, en una coherencia respecto a ámbitos funcionales de extensión geográfica distinta, en función de la materia (transporte, agua, residuos, por ejemplo) atendida por el ente metropolitano competente.

- 3) Consorcios.
- 4) Mancomunidades.
- 5) Provincias o comunidades autónomas uniprovinciales con competencias metropolitanas (el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid).

- 6) Convenios interadministrativos o tratados entre los estados miembros de un estado federal (el caso de la cooperación entre varios *Länder* alemanes vecinos para cumplir la función de la gobernanza metropolitana en espacios metropolitanos de carácter transfronterizo: Hamburgo y Berlín-Brandenburgo; capítulo 3.2.5).
- 7) Gobiernos específicamente metropolitanos, creados por disposición legislativa de los parlamentos a niveles regional (España, Alemania) y nacional (Francia, Italia), que constituyen una entidad local formada por la agrupación de municipios.

Este último modelo de organización representa la modalidad de estructura dura de gobernanza metropolitana con la que, de la manera más clara, se busca la coherencia entre el ámbito funcional metropolitano y el espacio de la decisión político-administrativa. No obstante, existe el problema de que el dinamismo socioeconómico de las áreas metropolitanas es frecuentemente tan intenso que los ámbitos funcionales se encuentran en continua expansión. En consecuencia, los ámbitos territoriales en los que los gobiernos metropolitanos ejercen sus competencias quedan, más rápido de lo previsto, obsoletos y obligan a acometer constantemente reformas de estos ámbitos.

Los gobiernos metropolitanos configuran entes metropolitanos plurifuncionales por disponer de competencias en varias materias, cuyo catálogo puede tener un carácter más amplio o más reducido. En esta modalidad de estructura dura de gobernanza metropolitana, los municipios que forman parte del ámbito territorial del ente metropolitano suelen guardar su autonomía.

En el pasado se siguió también la práctica de la anexión y fusión de municipios con la ciudad central para formar un nuevo centro metropolitano (como ocurrió en Berlín, Boston y Toronto). No obstante, hoy es poco frecuente por la elevada conflictividad política que lleva consigo esta modalidad más potente de institucionalización de un gobierno metropolitano.

Ejemplos para gobiernos específicamente metropolitanos aportan, en España, las áreas metropolitanas de Barcelona y Vigo, que solo tienen una legitimación política indirecta, y en Alemania, con determinadas peculiaridades, los tres casos que se analizan en el marco del presente libro (capítulos 4, 5 y 6): en primer lugar, Hannover (la Region Hannover, un nuevo ente territorial de ámbito subregional con legitimación política directa); en segundo lugar, Stuttgart (el Verband Region Stuttgart, una mancomunidad plurifuncional de carácter obligatorio con legitimación política directa), y por último, Frankfurt (el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main, una mancomunidad plurifuncional de carácter obligatorio con legitimación política indirecta).

Por *estructuras blandas* se entienden las redes de cooperación entre actores públicos y privados, existentes en un área metropolitana, que tienen un *carácter informal*. Significa que su creación, organización y funcionamiento no se encuentran regladas por el derecho público, sino que la *cooperación* en el seno de estas estructuras es *de carácter voluntario* y tiene un alto grado de flexibilidad. Se caracterizan por la obtención de decisiones y la resolución de conflictos, no por la vía jerárquica y desde arriba, sino por la vía de la negociación buscando acuerdos basados en la unanimidad.

CUADRO 1.

Los doce principios de la oecd para la gobernanza metropolitana

- 1) *Coherencia*: la gobernanza tiene que ser inteligible para el electorado.
- 2) *Competitividad*: la gobernanza tiene que estar asociada a la competitividad, ya que las regiones urbanas son las unidades principales de la economía mundial. Para atraer inversiones tienen que poner énfasis, a escala metropolitana, en inversiones para el desarrollo social y humano y para infraestructuras (duras y blandas).
- 3) *Coordinación*: dada la fragmentación administrativa de las regiones metropolitanas, la coordinación entre todos los actores relevantes ha de ser una prioridad, especialmente para garantizar una base para la planificación estratégica.
- 4) *Equidad*: los acuerdos institucionales y financieros en las regiones metropolitanas deben diseñarse para alcanzar, en lo posible, un alto nivel de equidad e igualdad de oportunidades entre los municipios y entre los diferentes grupos sociales existentes en el área metropolitana.
- 5) *Probidad fiscal*: cualquier sistema debe ser creado con el reconocimiento explícito de que los costes de gobernar la mayoría de las regiones urbanas deben reflejarse en el beneficio recibido.
- 6) *Flexibilidad*: las instituciones deben adaptarse cuanto sea necesario para asimilar con rapidez cambios como el crecimiento urbano y los operados en las condiciones económicas debido a la globalización.
- 7) *Holismo*: cualquier sistema debe reflejar el potencial y las necesidades de toda región urbana, porque ésta es el área amplia que define los retos económicos y medioambientales, y todas las partes del núcleo urbano han de ser valoradas en el análisis sin restricciones artificiales.
- 8) *Particularidades*: sin perjuicio de la necesidad de políticas homogéneas basadas en la existencia de derechos humanos y estándares inmutables, las políticas e instituciones deben ser diseñadas para adaptarse a las circunstancias particulares de las distintas partes del país.
- 8) *Participación*: el Gobierno debe tener en cuenta, y apoyar totalmente, la participación de representantes de grupos de la comunidad, jóvenes y mayores, del sector empresarial, de socios privados y de todos los niveles de la Administración involucrados en el área metropolitana.
- 10) *Social, no sectorial*: los objetivos y el marco institucional del Gobierno metropolitano deben responder a las necesidades de la población, lo cual requiere un enfoque transversal-plurisectorial que supere los límites del clásico enfoque sectorialista de carácter burocrático y funcionalista.
- 11) *Subsidiariedad*: para que la calidad del Gobierno sea la mejor y al menor coste, los servicios deben ser prestados de manera descentralizada por el nivel local que tenga el tamaño suficiente para prestarlo razonablemente (este principio rechaza las duplicidades funcionales y los solapamientos).
- 12) *Sostenibilidad*: los objetivos económicos, sociales y medioambientales han de estar integrados y reconciliados en las políticas de desarrollo de las áreas urbanas, aplicando consideraciones de corto, medio y largo plazo y con los objetivos de preservar los valores ambientales para generaciones futuras y de mantener y reforzar la cohesión social.

OECD (2010)

Posibles modelos organizativos para estas estructuras blandas pueden ser mesas redondas para el diálogo y la generación de consenso, conferencias de alcaldes, asociaciones voluntarias de municipios, redes de cooperación entre ciudades, etc. Estas estructuras blandas, que en muchos casos cuentan con la participación directa del ente metropolitano, existen especialmente en el *ámbito de la promoción económica* del área metropolitana. Permiten una adaptación flexible y una reacción rápida ante nuevos retos y escenarios cambiantes.

De todas formas, las estructuras blandas de cooperación de carácter informal también se dotan de un cierto *grado de formalización* para regular su organización, funcionamiento y actividades, por ejemplo, cuando se prevé la realización de proyectos comunes que suponen compromisos financieros. En estos casos se suelen emplear *fórmulas jurídicas* del derecho civil (asociaciones) o derecho mercantil (Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedad Anónima).

La decisión sobre el empleo de estructuras duras o blandas de gobernanza metropolitana y sobre los respectivos modelos organizativos se encuentra ligada a las diferentes posiciones teóricas e ideológicas que existen acerca de lo que podría ser la mejor solución para abordar la problemática institucional de la cuestión metropolitana.

Los estudios sobre el *metropolitan governance*, promovidos desde la década de los cincuenta del siglo pasado por economistas y politólogos, han identificado tres posiciones (Zimmermann, 2008; Tomàs, 2010; Ojeda García, Jaráiz Gulías y Lagares Díez, 2014):

- 1) La escuela de la elección pública (*public choice*)
Los seguidores de esta perspectiva, de ideología neoliberal, rechazan las fórmulas de la cooperación intermunicipal a través de la creación de agrupaciones o asociaciones entre municipios, para resolver los problemas y retos que se plantean para la gestión pública a escala metropolitana. Adoptando un enfoque de fragmentación, apuestan por la competición entre los municipios del área metropolitana, pues consideran que las reglas de mercado aseguran la mejor forma de organización y provisión de los servicios públicos. Se argumenta que la fragmentación del poder en el espacio metropolitano entre varios municipios y la competición entre ellos tiene como ventajas la contención del gasto público del gobierno local y «la mejora de los resultados de gobierno gracias a la experimentación por varias unidades de este» (Ojeda García, Jaráiz Gulías y Lagares Díez, 2014: 155).
- 2) Las teorías de reforma metropolitana (*metropolitan reform school*)
Esta posición, cercana a la ideología de la socialdemocracia, considera la fragmentación político-administrativa del espacio metropolitano como disfuncional. Propone como solución la creación de instituciones fuertes para la gobernanza metropolitana, es decir, la anexión y fusión de los municipios colindantes por la ciudad central del espacio metropolitano o la creación de gobiernos metropolitanos de segundo nivel, es decir, la implantación de instituciones de segundo nivel (*two-tier*), con competencias en materias de interés metropolitano y con autonomía financiera, conservando

los municipios su autonomía. Estas instituciones deberían tener carácter de entes territoriales que cuenten con una legitimación política por elecciones directas y, preferiblemente, que sean coincidentes en cuanto a su ámbito territorial con el área funcional metropolitana.

Como ventajas de esta posición, pueden destacarse: una mayor capacidad de lograr la coordinación y coherencia del crecimiento urbanístico y de los usos del suelo en el espacio metropolitano, una mayor eficiencia en las economías de escala, la internalización de las externalidades y la promoción de la igualdad fiscal. Asimismo, resulta más fácil la captación de inversiones para el espacio metropolitano, por tener el potencial inversor una información integrada a escala metropolitana (por ejemplo, la página web del ente metropolitano) sobre los suelos y otros factores de localización relevantes existentes y, sobre todo, un interlocutor único en cuanto a la toma de decisiones.

3) El modelo del nuevo regionalismo (*new regionalism*)

Este modelo, denominado también modelo de la autocoordinación horizontal (*horizontale Selbstkoordination*, Zimmermann, 2008: 78), aboga por la cooperación voluntaria y el trabajo en red entre los actores, tanto públicos como privados, creándose fórmulas organizativas metropolitanas para la consecución de intereses comunes, pero conservando en cada momento las partes involucradas su autonomía. En este modelo sobre la base de *acuerdos intermunicipales*, los distintos gobiernos municipales pueden crear estructuras organizativas metropolitanas para asegurar una gestión eficaz de determinados servicios (agua, residuos, etc.).

De todos modos, en la práctica europea de la gobernanza metropolitana se ha puesto de manifiesto que las estructuras duras y las estructuras blandas de la gobernanza metropolitanas no constituyen vías excluyentes. Se complementan entre sí y su aplicación combinada resulta conveniente para lograr un tratamiento adecuado de las oportunidades y los problemas que han de atenderse en los espacios metropolitanos.

La opción a favor de un determinado tipo de gobernanza y modelo organizativo no es una mera cuestión de posiciones teóricas e ideológicas. También está condicionada por la *naturaleza técnica* de los asuntos de interés metropolitana. La planificación territorial metropolitana y la prestación de determinados servicios metropolitanos en materia de transporte, agua y residuos precisan estructuras de gobernanza dura con modelos organizativos, competencias y recursos financieros regulados por el derecho. Dificilmente los compromisos y decisiones que cabe adoptar en las tareas metropolitanas señaladas podrían establecerse en el marco de fórmulas blandas de gobernanza basadas en el debate y el diálogo y los criterios de la voluntariedad, flexibilidad y del consenso unánime.

En este sentido, y para el caso concreto de la *planificación territorial metropolitana*, la posición que adoptan las teorías de reforma metropolitana, que abogan por la *creación de estructuras duras* de la gobernanza metropolitana, se revela como el camino más adecuado. En primer lugar, porque los planes territoriales

metropolitanos tienen, además de un *componente orientativo-indicativo*, un *componente regulador-vinculante* (capítulo 1.4.1). Por tanto, suelen recoger determinaciones con carácter de normas vinculantes sobre los usos del suelo que, mediante su desarrollo por el planeamiento urbanístico, afectan, al fin y al cabo, directamente al contenido de la propiedad. Es más que evidente que este tipo de determinaciones no se pueden establecer en el marco de fórmulas blandas de gobernanza. No obstante, éstas sí pueden servir en cuanto al *componente orientativo-indicativo* de la planificación territorial, por ejemplo, para impulsar e implementar, por medio de procesos de cooperación, estrategias para el desarrollo territorial. En segundo lugar, la existencia de un gobierno metropolitano específico competente en planificación territorial supone la asignación clara de la responsabilidad de la gestión del plan territorial metropolitano a un órgano de gobierno propio, con capacidad de decisión político-administrativa sobre el ámbito territorial de este plan. En tercer lugar, porque gobiernos metropolitanos dotados de competencias en un amplio espectro de materias, entre ellas el transporte público, el desarrollo económico regional u otras políticas sectoriales de incidencia territorial, suponen ventajas *ex ante* de coordinación y generación de sinergias para la implementación efectiva de los objetivos de la *planificación territorial*, entendida ésta como la ordenación física y el desarrollo territorial desde un enfoque integrado y plurisectorial que, en gran parte, recibe su implementación real mediante estas políticas. Por último, también el hecho de que la *ausencia de gobierno metropolitano* significa, como señaló acertadamente el geógrafo Oriol Nel·lo (1995), grandes *costes de eficiencia* democráticos, administrativos, sociales e institucionales¹⁰, y apunta a que la fórmula de gobernanza más adecuada para afrontar de un modo eficaz los retos metropolitanos es la creación de instituciones metropolitanas específicas con las siguientes características (Heinelt y Kübler, 2005):

- como entidades locales constituidas por la agrupación de municipios y con personalidad jurídica y administrativa propia;
- dotadas de competencias en un amplio espectro de materias (por tanto, entes metropolitanos plurifuncionales);
- con legitimación política directa (elección por los ciudadanos), y

10. Nel·lo (1995: 789) destaca que la «ausencia de gobierno metropolitano implica grandes costes en la mayoría de las áreas metropolitanas europeas:

- *Costes de eficiencia* debidos a la descoordinación y sectorialización en la aplicación de políticas por parte de las Administraciones y las empresas públicas.

- *Costes democráticos* debidos a la falta de correspondencia entre el espacio de vida de los ciudadanos y los ámbitos territoriales donde se eligen representantes y se toman decisiones.

- *Costes administrativos* debidos a la fragmentación, la hipertrofia y la redundancia administrativa.

- *Costes sociales* debidos a la dificultad de practicar políticas redistributivas a escala urbana.

- *Costes institucionales* por la pérdida de capacidad de negociación y representación frente a terceros (empresas, Administraciones, instituciones europeas)».

- con un ámbito territorial administrativo que coincida con el ámbito funcional metropolitano.

4. El reto del *buen gobierno del territorio metropolitano*: lograr un desarrollo urbano-territorial sostenible y el papel central de la planificación territorial

Entre las competencias atribuidas a las instituciones de la gobernanza metropolitana habitualmente figura la elaboración de un plan territorial metropolitano. Este plan es uno de sus instrumentos clave para afrontar el reto del gobierno de la ciudad real y asegurar un *buen gobierno del territorio metropolitano*.

Aporta el marco de referencia estratégico imprescindible para orientar el desarrollo urbano-territorial hacia la sostenibilidad, para asegurar la cohesión territorial y social y para promocionar económicamente el área metropolitana y posicionarlo de forma competitiva en la economía globalizada. Para cumplir su función de contribuir al desarrollo urbano-territorial sostenible, los *planes territoriales metropolitanos* suelen seguir, como hilo conductor de sus objetivos y propuestas de intervención, el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica. Este modelo constituye el paradigma imperante que orienta, en los países europeos, la práctica de la planificación territorial metropolitana.

Partiendo de estas consideraciones previas, a continuación se señalarán, en primer lugar, los objetivos y características básicas (contenidos, funciones, etc.) de la planificación territorial como herramienta principal de la política de ordenación del territorio. Los planes metropolitanos son una modalidad de esta planificación y, por tanto, para entender la naturaleza de los planes metropolitanos, se requiere un conocimiento de los rasgos fundamentales de la planificación territorial en general. En segundo lugar, se señalarán las tareas específicas que se cumplen por la planificación territorial en la escala metropolitana. En tercer lugar, se esbozarán los elementos configuradores de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como modelo alternativo a la ciudad y al que se suele atribuir una mayor sostenibilidad. Por último, se explicará cómo se aplica y se concreta este modelo en el ámbito de la planificación territorial metropolitana a través de un conjunto de estrategias de intervención.

4.1. La planificación territorial como herramienta principal de la política de ordenación del territorio: objetivos y características básicas

La planificación territorial es la *herramienta principal* de la política de ordenación del territorio, una de las típicas políticas públicas del Estado de bienestar. Se implanta en la mayoría de los países industrializados europeos después de la Segunda Guerra Mundial, y alcanza, en las décadas de los sesenta y setenta, su consolidación generalizada como función pública con leyes específicas, instrumentos propios (planes de ordenación del territorio y otros) y la creación de

estructuras administrativas especializadas a diferentes niveles (comarcal-metropolitano, regional, nacional), con un claro protagonismo del nivel regional en los estados federales o descentralizados políticamente¹¹.

En Europa esta política pública opera con dos enfoques: por un lado, la ordenación del territorio entendida como planificación física a escalas *intermedias* (regional y subregional) entre el municipio y el Estado. Es el enfoque seguido por la mayoría de los países europeos (Alemania, Suiza, Holanda, Italia, Portugal, España, etc.). Por otro lado, existe el planteamiento más amplio del *aménagement du territoire* francés, que representa una combinación entre tres políticas públicas: planificación física, desarrollo económico regional y organización administrativa del territorio. Entre ambos enfoques se han producido, a lo largo de las décadas, contactos y convergencias, de modo que no existen separaciones nítidas. La planificación física está redescubriendo y reforzando la atención a la necesidad del desarrollo económico del territorio y el *aménagement du territoire* francés, tradicionalmente de visión economicista, pone cada vez más énfasis en los aspectos medioambientales (Hildenbrand Scheid, 1995, 1996, 2000, 2006a y 2010). Por ello, hoy domina el uso del concepto de *desarrollo territorial*, que engloba las tres grandes misiones o funciones que cumple la política de ordenación del territorio: *coordinación* (respecto al planeamiento urbanístico y políticas sectoriales de incidencia territorial), *ordenación* (protección, conservación, mejora o restauración de los recursos y valores del territorio) y *desarrollo* (desarrollo económico y social del territorio).

La finalidad de la política de ordenación del territorio es velar por que las actividades humanas con repercusión directa sobre los usos del suelo se implanten y desarrollen en el territorio de manera coordinada, equilibrada y compatible entre sí. Se trata de lograr que a largo plazo se consolide un modelo de utilización racional o uso inteligente del territorio al servicio del interés general o bien común, en el que se cumplan los *tres objetivos generales* de la política de ordenación del territorio: la *sostenibilidad* del desarrollo urbano-territorial, la *cohesión territorial* y el *desarrollo económico del territorio*, fortaleciendo su *competitividad* y aprovechando las oportunidades del potencial de desarrollo vinculados al *capital territorial* existente¹².

11. Un elemento clave de la práctica europea de la ordenación del territorio es que ésta es una política pública cuyos protagonistas suelen ser, mayoritariamente, las instancias regionales que existen en los estados federales o descentralizados políticamente (las comunidades autónomas en España, los *Länder* en Alemania y Austria, las regiones en Italia y Bélgica o los cantones en Suiza) y que ostentan las competencias en esta materia. En Alemania y Suiza, si bien el Estado tiene una competencia de legislación básica en ordenación del territorio, no obstante, también en estos casos el papel más relevante en esta política pública lo desempeñan las instancias regionales (los *Länder*, los cantones).

12. El *desarrollo sostenible* tiene una dimensión ambiental, económica y social y significa la solidaridad intergeneracional, es decir, un desarrollo que no pone en peligro la viabilidad de los entornos naturales, construidos y sociales, dejando opciones de desarrollo a las generaciones futuras. El *Informe Brundtland* de Naciones Unidas (1987) asocia el desarrollo

El *uso inteligente del territorio* significa lograr la *coherencia territorial* mutua de las políticas públicas. Han de evitarse incoherencias o incompatibilidades en las decisiones territoriales (localizaciones, zonificaciones y trazados) de las políticas sectoriales con incidencia territorial que se derivan de los costes innecesarios de una acción aislada, dispersa y descoordinada. Por el contrario, estas políticas han de apostar, en sus decisiones territoriales, por la coordinación y cooperación intersectorial e interadministrativa que permitirá una acción conjunta con coherencia territorial, porque se compatibilizan los diferentes usos que concurren entre sí en el territorio y, de este modo, se aprovechan complementariedades y economías de escala y se generan efectos sinérgicos.

Los *planes territoriales* a escalas subregional (entre ellos los planes territoriales metropolitanos), regional o, incluso, nacional son el *principal instrumento* de la política de ordenación del territorio para garantizar su uso inteligente¹³. Sus

sostenible con el *desarrollo territorialmente equilibrado*, objetivo que posteriormente ha recibido una concreción y aplicación por la UE en la ETE de 1999. La ETE, cuyo subtítulo es *Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*, concibe el desarrollo territorial sostenible inseparablemente asociado a la idea del desarrollo territorial equilibrado, y perfila como los cuatro pilares del desarrollo territorial sostenible desde la visión a escala europea el desarrollo urbano policéntrico, el acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento, la necesidad de una nueva relación entre campo y ciudad, y la gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio cultural.

La *cohesión territorial* tiene varios significados según su uso en las diferentes disciplinas académicas, la ordenación del territorio y otras políticas públicas y los documentos de la UE sobre el desarrollo territorial (la ETE de 1999, la ATE de 2007 y la ATE 2020). Básicamente, este concepto se refiere a tres aspectos: primero, la articulación física (articulación interna y conexión con el exterior) de un territorio determinado aportada por las redes de infraestructuras de transporte; segundo, la equidad territorial en las condiciones de accesibilidad de los ciudadanos a las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos en las diferentes áreas que integran un territorio, y, por último, el desarrollo socioeconómico equilibrado territorialmente, un objetivo clásico de la ordenación del territorio que esta comparte con la política económica regional.

El *capital territorial* es un factor clave del desarrollo local y regional (Camagni, 2008; Requejo, 2007; Albertos, Caravaca y otros, 2004; Albuquerque, 2011). En consonancia con las definiciones de la OECD (informe *Territorial Economy, OECD Territorial Outlook 2001*) y de la UE (ATE 2020), por capital territorial se entienden las capacidades o el potencial específico que caracterizan un determinado ámbito territorial (ciudad, región, etc.). Configuran su identidad y lo distinguen de otros y, sobre todo, definen su potencial de desarrollo endógeno. Los componentes del capital territorial son los recursos naturales y culturales, el capital social (ver la definición de este concepto en el capítulo 1.3.1), los recursos económico-territoriales (recursos financieros, posición geoestratégica, infraestructuras de transporte, etc.), los factores institucionales (el rendimiento de las instituciones en cuanto a la producción de leyes y planes, la estabilidad de los gobiernos, etc.) y los factores intangibles (el entorno creativo o *milieu* innovador, la cultura empresarial, el capital de imagen como valor atribuido a la identidad o *marca* de un territorio, etc.).

13. Los planes territoriales formales (con determinaciones vinculantes) no son los únicos instrumentos de la política de ordenación del territorio. Se aplican también otros instrumentos,

contenidos se centran en definir *objetivos y estrategias territoriales* para el desarrollo de las tres grandes estructuras o *sistemas territoriales* y establecer la ordenación básica de los usos del suelo. Los tres grandes sistemas territoriales son:

- El sistema de ciudades (niveles jerárquicos, redes de cooperación, dotaciones de equipamientos, áreas para actividades productivas).
- El sistema de articulación territorial (las redes de transporte y de otras infraestructuras terrestres).
- El sistema de espacios libres o de protección territorial (patrimonio natural y cultural, prevención de riesgos).

Con ello, los planes territoriales aportan a sus destinatarios las políticas públicas en general, pero especialmente el planeamiento urbanístico municipal y las políticas sectoriales de incidencia territorial, un *marco de referencia territorial* que se encuentra definido en las estrategias territoriales que contienen estos planes para los tres grandes sistemas territoriales. En estas estrategias territoriales se establecen *criterios territoriales* (localizaciones, zonas o trazados-corredores-pasillos) que se plasman en la normativa de cada plan mediante *determinaciones con un grado de vinculación jurídica diferente* (normas, directrices o recomendaciones). Toman como punto de partida un análisis y diagnóstico territorial y, sobre todo, un *modelo territorial* que, por consenso colectivo, se ha llegado a considerar como visión estratégica o imagen final deseable que conseguir para el desarrollo a largo plazo del respectivo territorio.

El uso de determinaciones con un grado de vinculación jurídica diferente en los planes territoriales refleja que, en la política de ordenación del territorio, suelen estar presentes dos componentes que se aplican de forma combinada y con diferencias en cuanto al peso relativo de cada una de ellas: el componente regulador-vinculante y el componente orientativo-indicativo, que también pueden entenderse como el carácter cerrado o abierto, respectivamente, de los planes (Benabent, 2012: 8).

El *componente regulador-vinculante* resulta necesario cuando se trata de ordenar y controlar el crecimiento urbanístico, racionalizar el consumo de suelo y proteger el espacio libre mediante el establecimiento de usos permitidos o prohibidos, parámetros cuantitativos limitadores-orientativos para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable. Las determinaciones de los planes en el marco de este componente se dirigen al planeamiento urbanístico municipal y afectan directamente al contenido de la propiedad. Con este componente se atiende especialmente la función de ordenación de la planificación territorial.

entre ellos un conjunto de instrumentos informales (no vinculantes) de carácter voluntario, como por ejemplo estrategias de desarrollo territorial (de escala subregional, regional o nacional), redes de cooperación entre ciudades y acuerdos de ordenación del territorio. También se opera con procedimientos reglados de carácter formal, como la evaluación de impacto territorial de proyectos de carácter supramunicipal y con incidencia territorial, que existe en Alemania y en varias comunidades autónomas de España (Hildenbrand Scheid, 1992, 1995, 1996, 2005, 2006b y 2010).

El *componente orientativo-indicativo* opera en los planes en relación con sus determinaciones dirigidas a las planificaciones sectoriales de incidencia territorial, competentes en materia de proyectos de infraestructuras, equipamientos e instalaciones. También se relaciona con las planificaciones o actuaciones encaminadas al desarrollo económico del territorio, planes de desarrollo económico regional, áreas para incentivos económicos regionales, planes de desarrollo rural, planes de desarrollo turístico, etc., proporcionándoles criterios territoriales (localizaciones, zonificaciones, trazados). En este caso, no se generan efectos directos sobre el contenido de la propiedad y un incumplimiento de las previsiones del plan (por ejemplo, la localización de un intercambiador o de una planta para el tratamiento de residuos sólidos urbanos) tiene únicamente consecuencias políticas, financieras y económicas. Las afecciones sobre los suelos en los que se ubican estos proyectos solo se producirían en la medida del proceso de su ejecución efectiva (Benabent, 2012: 8). Con este componente se atiende especialmente la función de desarrollo de la planificación territorial.

4.2. Las tareas específicas de la planificación territorial en la escala metropolitana

Los planes territoriales metropolitanos constituyen un instrumento fundamental para lograr la coordinación entre las instituciones que intervienen con las políticas de su competencia en los espacios metropolitanos. Estos planes velan por la coordinación y compatibilización mutua de las políticas sectoriales con incidencia directa en el territorio. Abordan los problemas, oportunidades y retos que tienen una inequívoca naturaleza metropolitana, de forma unitaria e integrada, es decir, con una visión de conjunto a escala metropolitana, tanto en las fases del análisis y diagnóstico como en las fases de la formulación, implementación y evaluación del proceso de planificación. Únicamente esta visión metropolitana, desde la acción pública, permite lograr un desarrollo del territorio metropolitano con resultados satisfactorios en términos de eficiencia, equidad, sostenibilidad ambiental, competitividad económica y cohesión social. Asimismo, la visión metropolitana aporta una mayor coherencia mutua, un mejor aprovechamiento de complementariedades, la creación de economías de escala y la generación de efectos sinérgicos en relación con las actuaciones que se diseñen y ejecuten.

En este sentido, y en el marco de los objetivos y características de la planificación territorial en general expuestos en el capítulo anterior, los planes territoriales metropolitanos como instrumentos para propiciar un desarrollo urbano-territorial sostenible atenderán las siguientes cinco tareas específicas:

- 1) El tratamiento, en su conjunto, del crecimiento urbanístico en el área metropolitana, orientándolo en cuanto a su cantidad y calidad (forma, etc.).
- 2) El trazado de las redes de transporte y de otras infraestructuras básicas, que tienen una importante función estructurante para el conjunto del área metropolitana.

- 3) La preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres que cumplen funciones múltiples para el conjunto del área metropolitana.
- 4) La localización de grandes equipamientos de nivel superior, relevantes para la calidad de vida y cohesión social del área metropolitana.
- 5) La dotación de espacios productivos, que juegan un papel relevante para el desarrollo económico del área metropolitana.

Estas cinco tareas específicas conforman un temario mínimo común de la planificación territorial metropolitana. Están presentes, en mayor o menor intensidad, en todos los planes territoriales metropolitanos. Pueden estar acompañadas por otras tareas, en función de las características geográficas y socio-económicas de cada área metropolitana o por las diferentes regulaciones normativas sobre el contenido de los planes territoriales metropolitanos.

En lo que se refiere al primero de los *tres objetivos generales* de la política de ordenación del territorio, la *sostenibilidad del desarrollo urbano-territorial*, la aportación concreta de los planes territoriales metropolitanos se pone de manifiesto en seis ejes de acción:

- 1) La opción a favor de un crecimiento urbanístico sostenible mediante el desarrollo de un sistema urbano policéntrico y equilibrado, combinado con una decidida apuesta por la ciudad razonablemente compacta.
- 2) La creación, preservación o mejora de un sistema verde metropolitano de uso público y con funciones múltiples (estructurante, paisajística, recreativa, ecológica, prevención de riesgos, equilibrio climático).
- 3) La definición de criterios, zonificaciones y actuaciones dirigidas a la preservación de áreas o elementos con valores ecológico-ambientales e histórico-culturales y a la preservación de recursos naturales específicos.
- 4) La definición de criterios, zonificaciones y actuaciones destinadas a la protección, ordenación y gestión del paisaje.
- 5) La definición de criterios y zonificaciones encaminados a la prevención de determinados riesgos catastróficos de carácter natural o tecnológico.
- 6) La opción a favor de la movilidad sostenible en áreas urbanas mediante la planificación integrada de las redes de transporte y de los usos del suelo.

En relación con el segundo objetivo general de la ordenación del territorio, la *cohesión territorial*, los planes territoriales metropolitanos contribuyen a su consecución, sobre todo mediante sus determinaciones sobre las localizaciones previstas para las dotaciones de equipamientos y servicios sanitarios, educativos, culturales, deportivos y de asistencia social que se tienen que ofrecer en cada centro urbano en función de su nivel de centralidad, para garantizar, con condiciones de equivalencia en las diferentes partes del territorio metropolitano, la accesibilidad de los ciudadanos a estos equipamientos y servicios. En este contexto, la cohesión territorial contribuye a la cohesión social del territorio metropolitano.

En cuanto al tercer objetivo general de ordenación del territorio, el *desarrollo económico del territorio* y el *fortalecimiento de su competitividad*, los planes

territoriales consideran la movilización y puesta en valor del capital territorial. Ejemplos concretos de ello son las determinaciones de estos planes para:

- El establecimiento de áreas de reserva de suelos de carácter intermunicipal equipados para actividades económicas, por ejemplo, para parques tecnológicos o empresariales, centros logísticos, etc.
- La mejora de la accesibilidad del territorio metropolitano mediante la formulación de criterios territoriales y propuestas de actuaciones para el desarrollo del sistema de las redes de comunicaciones y de los servicios de transportes. Con ello, los planes territoriales metropolitanos intervienen sobre uno de los clásicos factores de localización, contribuyendo a mejorar las posibilidades de atraer la ubicación de actividades económicas en el espacio metropolitano.
- El apoyo a la formación de redes de cooperación entre las ciudades del espacio metropolitano que pertenecen al grupo de los instrumentos informales de la ordenación del territorio, y cuyo *leitmotiv* es *cooperar para competir juntos mejor*, para aprovechar complementariedades y generar economías de escala y efectos de sinergia (Hildenbrand Scheid, 2005 y 2006b). En el capítulo 5, dedicado al análisis del área metropolitana de Hannover, se comentan ejemplos concretos de este tipo de redes de cooperación.

4.3. La ciudad razonablemente compacta y policéntrica como modelo alternativo a la ciudad dispersa

El problema de la insostenibilidad de la ciudad dispersa supone, para la gestión pública, el reto de orientar el desarrollo de la ciudad real de escala metropolitana hacia un desarrollo urbano-territorial sostenible, es decir, respetuoso con el medioambiente y, a su vez, en consonancia con los requerimientos de la competitividad económica y la cohesión social. Es el *reto del buen gobierno del territorio metropolitano*.

Para ello, resultan necesarias políticas públicas enfocadas hacia el objetivo de la sostenibilidad, entre ellas la política de ordenación del territorio mediante *planes territoriales metropolitanos* que se orienten hacia un modelo de ciudad razonablemente compacta y policéntrica.

A favor de este modelo de ciudad razonablemente compacta y policéntrica como opción alternativa y mucho más sostenible que la ciudad dispersa, se suelen pronunciar, en todos los países, la mayoría de los expertos en las diferentes disciplinas del mundo académico y en las administraciones públicas responsables de políticas de urbanismo y ordenación del territorio (Esteban, 2006, arquitecto; Rueda, 1997, biólogo; Monclús, 1998, arquitecto; Font, 2005, arquitecto; Nel-lo, 1995, geógrafo; Camagni, 1999, economista; Gibelli, 1999, arquitecta). En el mismo sentido se posicionan organizaciones internacionales como la UE, la OECD y la ONU. La UE destacó la relevancia de la estructura compacta urbana y de la mezcla de usos en el tejido urbano en la Carta de Leipzig, aprobada el 2 de mayo

de 2007¹⁴. La OECD publicó, en 2012, un amplio informe, titulado *Compact City Policies*, en el que se explica la contribución de este modelo a la sostenibilidad y se hace un análisis comparado de las políticas practicadas en los países de la OECD para implementar este modelo. Por su parte, la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas, de 2015, se inscribe en el proceso HABITAT III de la ONU y recoge entre sus compromisos el desarrollo de ciudades compactas y mixtas¹⁵.

A continuación se explican las principales características de este modelo y se muestran las ventajas que, en términos de sostenibilidad, se le suelen atribuir sin perder de vista que también existen determinados elementos críticos.

El concepto de ciudad compacta tiene su origen en el trabajo *Compact City: A Plan for a Livable Urban Environment*, publicado en 1973 por Dantzig y Saaty. Posteriormente recibió concreciones en los trabajos de Thomas y Cousins (1996), Churchman (1999), Burton (2002) y Neumann (2005). La OECD (2012: 27-28), en su informe *Compact City Policies*, define tres características clave que conforman la definición básica del concepto de ciudad compacta:

1) *Desarrollos urbanos caracterizados por la densidad y proximidad*

La densidad y la proximidad son dos elementos morfológicos configuradores de la ciudad compacta. La densidad indica la intensidad con la que se utilizan los suelos urbanos, y la proximidad se refiere a la localización de los centros urbanos dentro de un área metropolitana. En la ciudad compacta, el suelo urbano está utilizado de manera intensa, los núcleos urbanos son contiguos o están próximos entre sí y existe una formalización clara del borde entre los suelos urbanos y los suelos rurales. Otros elementos que componen la ciudad compacta son los diferentes tipos de espacios públicos (parques, calles, etc.).

2) *Centros urbanos conectados por sistemas de transporte público*

Esta característica se refiere al grado de eficiencia con el que se usa el suelo urbano. La existencia de sistemas de transporte público, especialmente los de tipo ferroviario, propicia una movilidad en condiciones de calidad razonable y contribuye al funcionamiento eficiente de las áreas urbanas.

14. La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, aprobada en el seno de la UE con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, en mayo de 2007, recoge: «Una clave importante para alcanzar un uso eficiente y sostenible de los recursos es una estructura urbana compacta. Ésta puede alcanzarse a través de la planificación territorial y urbana, que puede prevenir los fenómenos de dispersión de la urbanización (*urban sprawl*) mediante un fuerte control de la oferta de suelo y de los desarrollos especulativos. La estrategia de mezclar las zonas residenciales con las de trabajo, los centros educativos, los servicios y las zonas de ocio en las distintas zonas urbanas se ha demostrado como especialmente sostenible».

15. «Reconocemos que las ciudades compactas y mixtas favorecen un desarrollo urbano sostenible, principalmente por la creación de empleos, la reducción de gastos en infraestructura, el acceso más equitativo a los servicios, la mejora de la calidad del aire, la reducción de la congestión y la mitigación de la expansión urbana».

3) *La accesibilidad a equipamientos y servicios y a los puestos de trabajo*

El acceso fácil (es decir, la cercanía en términos del tiempo necesario para el desplazamiento) de los ciudadanos a una amplia gama de equipamientos y servicios, así como la existencia de una oferta de puestos de trabajo en la vecindad de sus lugares de residencia constituyen un importante factor de calidad de vida. En la ciudad compacta, domina la mezcla de los diferentes usos del suelo. A su vez, la mayoría de los residentes tienen un acceso a los equipamientos y servicios a través del uso de un medio de transporte público o mediante su desplazamiento peatonal.

De acuerdo con los trabajos de Fouchier (1997), Rueda (1997), Camagni (1999), Gibelli (1999), Jenks, Burton y Williams (eds., 1996) y la OECD (2012), la ciudad compacta propicia un desarrollo urbano-territorial con ventajas respecto a las tres dimensiones de la sostenibilidad (ambiental, social y económica).

Desde la perspectiva de la *sostenibilidad ambiental*, la existencia dentro de un área metropolitana de un sistema polinuclear de ciudades de diferentes tamaños, con formas urbanas compactas, con nuevos crecimientos en continuidad con las tramas urbanas existentes y con densidades razonables, supone un menor consumo de suelo y una menor fragmentación del paisaje. También significa una movilidad más sostenible porque la concentración del crecimiento, en determinados puntos, y la mezcla de usos y funciones en ellos generan proximidad (*ciudad de las distancias cortas*) y reducen la movilidad obligada en coche particular. En consecuencia, disminuyen también los efectos externos negativos como la congestión, la contaminación del aire y el excesivo consumo de energías fósiles, que generan dióxido de carbono y otras emisiones responsables del efecto invernadero.

En cuanto a la *sostenibilidad social*, la ventaja que aporta la ciudad compacta es el hecho de que propicia el encuentro y las relaciones entre las personas y grupos como expresiones más genuinas de lo que significa *vivir en ciudad*. Se dan mayores niveles de sociabilidad y cohesión social que en la ciudad dispersa, caracterizada por una creciente segregación socio-espacial.

Entre las *ventajas económicas* de la ciudad compacta, destaca el hecho de que este modelo de ciudad posibilita, a diferencia de la ciudad dispersa, la implantación de estrategias para la movilidad sostenible centradas en el fomento del transporte público, ya que se alcanzan las densidades mínimas necesarias para generar economías de escala y, por tanto, hacer económicamente rentables la construcción de los costosos ejes ferroviarios de transporte público urbano (metros, tranvías, etc.). Asimismo, en la ciudad compacta existen menores gastos que en la ciudad dispersa para los municipios, en relación con los costes públicos de mantenimiento de infraestructuras y servicios.

El contexto de las actuales tendencias de desarrollo urbano a nivel mundial refuerza la necesidad de emprender políticas guiadas por el modelo de la ciudad compacta. En el citado informe de la OECD, se resaltan a este respecto cinco razones:

1) *La presión sobre el suelo que se deriva del incremento incesante de las personas que viven en ciudades*

Las actuales tendencias del continuo crecimiento de la población, a nivel planetario, confirman que la conservación del suelo como recurso es una cuestión de máxima relevancia. Se estima que en 2050 un 70 % de la población mundial –y un 86 % en los países de la OECD– vivirá en áreas urbanas. En consecuencia, el consumo de suelo para la edificación crecerá con más rapidez que la población en treinta de los treinta y cuatro países de la OECD.

2) *El reto del cambio climático*

El calentamiento global plantea nuevos retos para las ciudades que han de ser afrontados con nuevas respuestas desde diferentes políticas públicas. En este contexto pueden hacerse aportaciones relevantes desde las políticas en materia de arquitectura, vivienda, urbanismo y planificación territorial.

3) *El aumento de los precios de energía*

La subida de los costes para la energía repercute en diferentes formas sobre los hábitos de vida de los ciudadanos. Un ejemplo relevante en relación con el desarrollo urbano es el incremento de los costes de transporte.

4) *El impacto de la crisis económica*

El escenario económico actual todavía está caracterizado por las secuelas que ha dejado la profunda crisis económica y financiera, que se inició en 2008 y que supuso un fuerte impacto en las finanzas de las administraciones públicas. Así, subsisten grandes dificultades para acometer inversiones en nuevas infraestructuras necesarias para el funcionamiento de las ciudades y áreas metropolitanas.

5) *El cambio demográfico*

De los cambios demográficos en curso, se derivan necesidades de adaptación para las políticas urbanas. En muchos países, como Alemania y Japón, se registra una reducción de la población y, al mismo tiempo, un proceso continuo de envejecimiento. En los países de la OECD, durante los últimos sesenta años la población mayor se ha duplicado y a nivel mundial se ha triplicado en el mismo período. Se estima que estas tendencias persistirán durante, al menos, las próximas cuatro décadas. Asimismo, se ha producido en estos países una reducción del tamaño de los hogares.

Por último, cabe destacar que el informe *Compact City Policies*, de la OECD, pone su énfasis en que es especialmente en la escala metropolitana en la que el concepto de ciudad compacta cobra su pleno sentido en la realidad urbano-territorial de hoy. El informe deja claro (OECD, 2012: 28) que no enfoca la ciudad compacta a la escala de ciudades consideradas individualmente, sino que la plantea para un conjunto de ciudades interrelacionadas funcionalmente, es decir, *a escala metropolitana*, insistiendo en la importancia de que las políticas a favor de la ciudad compacta se pongan en práctica a esta escala.

La apuesta a favor del modelo de la ciudad razonablemente compacta y poli-céntrica como alternativa más sostenible a la ciudad dispersa también es objeto de críticas y de matizaciones. Las posiciones que cuestionan la ciudad compacta como alternativa se centran, esencialmente, en dos argumentos: por un lado, la falta de realismo del modelo de ciudad compacta, y por otro, la existencia de evidencias empíricas de que un desarrollo urbano-territorial, guiado por los principios del modelo de ciudad compacta, también puede causar efectos no deseables desde el punto de vista de la sostenibilidad.

En cuanto a la falta del realismo, se advierte que la realidad urbana contemporánea está caracterizada por la *cohabitación* de *dos ciudades existentes* (la ciudad compacta tradicional y la ciudad dispersa). Se considera que las propuestas planificadoras urbanísticas y territoriales inspiradas en el modelo de la ciudad compacta no reconocen (o no quieren reconocer) e infravaloran la enorme potencia de las fuerzas motrices económicas, tecnológicas y sociales que han generado, y siguen configurando de forma continua e imparable, la nueva *ciudad real* contemporánea. Esta crítica se ha formulado de la forma más clara por el urbanista italiano Francesco Indovina (2007a) y, en España, es compartida por el geógrafo Francesc Muñoz (2011c). Ambos cuestionan la idoneidad de la ciudad compacta como modelo de referencia –sin justificar por ello la ciudad dispersa con todos sus inconvenientes– y apuestan por la vía de *la corrección de la ciudad dispersa* mediante un conjunto de medidas encaminadas a la transformación de la urbanización dispersa en una auténtica ciudad. En este contexto, Indovina (2007b: 21 y ss.) insiste en que hoy el compromiso del urbanismo debería consistir en «aumentar los rasgos urbanos de la ciudad difusa» y que «el reto que la disciplina, por una parte, y las Administraciones públicas, por otra, tienen ante sí es el de ofrecer condiciones y funcionalidad urbanas, es decir ciudad...» (Indovina, 2007b: 22). Entre las medidas de intervención sobre la ciudad dispersa guiadas por la lógica de la corrección, se proponen medidas dirigidas a dar más calidad a los asentamientos dispersos como, por ejemplo, la activación de una política de densificación.

Respecto a los posibles impactos negativos del modelo de la ciudad compacta sobre la sostenibilidad, la OECD (2012: 20 y 26) advierte de que las políticas encaminadas a un uso más intenso de las áreas edificadas pueden originar repercusiones adversas en términos de sostenibilidad: un incremento de la congestión del tráfico, una mayor contaminación del aire, una reducción de la vegetación en las ciudades, una pérdida de espacios abiertos para el uso recreativo, la generación de islas de calor en determinadas zonas, una demanda elevada de energía en las áreas de edificación densa, una reducción de la oferta de viviendas a precios asequibles, efectos todos que, en definitiva, suponen una menor calidad de vida para los ciudadanos. En la misma línea, Gibelli (2007: 301) y Hall (2001), que reconocen que la ciudad compacta, sin duda, permite alcanzar las economías de escala necesarias para el desarrollo de los transportes públicos y los servicios públicos y construir ciudades de «recorridos cortos», señalan que la densidad, en el caso de alcanzar un nivel demasiado elevado, puede provocar el problema de la congestión y costes de *town cramming* ('colmatar' o 'llenar hasta arriba' las ciudades).

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que también la ciudad dispersa puede aportar ventajas en términos de sostenibilidad. A este respecto, Esteban (2006: 272-274), uno de los urbanistas que con mayor énfasis ha promovido instrumentos de planeamiento destinados a promover la compacidad, ha argumentado que la ciudad dispersa puede también ofrecer algunas ventajas respecto a la ciudad compacta. Las características de la ciudad dispersa responden mejor a los motivos de los ciudadanos y empresas que subyacen a sus demandas de ubicación de viviendas y actividades en determinadas localizaciones y tipologías de edificación. Estas demandas se refieren a:

- La calidad del entorno («los tejidos de baja densidad y las ubicaciones aisladas facilitan el disfrute de entornos espacialmente amplios, ajardinados o con interés paisajístico»).
- El menor coste del suelo (más alejado de los núcleos urbanos existentes, menor el precio de adquisición del suelo).
- Las exigencias dimensionales (instalaciones que precisan una gran superficie como comerciales, deportivas, recreativas, etc., tienen un difícil encaje en el tejido urbano de las ciudades, constituyen usos con una clara vocación periurbana).
- Las exigencias funcionales o existencia de actividades que suponen riesgos o molestias y que, por tanto, requieren una localización alejada de las zonas residenciales o, en su caso, industriales existentes.

Es necesario que dentro del debate controvertido respecto a la ciudad compacta y la ciudad dispersa se produzca una renovación de conceptos. A pesar de la consolidada implantación de la ciudad difusa a lo largo de las últimas tres décadas, aún no disponemos de marcos analíticos e interpretativos consensuados. Se requiere (Gibelli, 2007; Font, 2005, 2007) una revisión del aparato conceptual para describir e interpretar mejor la ciudad difusa, abandonando algunas de las aproximaciones conceptuales existentes que no son capaces de comprender adecuadamente la ciudad difusa. En este sentido, expertos alemanes (Hesse y Kaltenbrunner, 2005) señalan que los conceptos para describir y valorar la ciudad dispersa como nueva realidad urbano-territorial no deberían anclarse primordialmente en términos de significado negativo (por ejemplo, *Zersiedlung*, es decir la ‘fragmentación caótica y descoordinada del territorio’), resultado de una percepción de la nueva realidad urbana bajo el prisma de una visión idealizada de la ciudad compacta europea tradicional. Consideran más correcto la aplicación de conceptos que conecten con las cualidades existentes en el espacio urbano (y que, en parte, expliquen también el atractivo de la ciudad dispersa) y, sobre todo, son conceptos analítico-descriptivos de carácter técnico y centrados en aspectos formales, libres de cargas iniciales ideológicas y/o emocionales. Un ejemplo de ello aporta, en Alemania –donde en el debate sobre la ciudad dispersa el término habitualmente empleado ha sido *suburbanización* (*Suburbanisierung*)–, el creciente uso de dos conceptos: *Zwischenstadt*, propuesto por Sieverts (1997, 2015), traducible al castellano como ‘ciudad entre ciudades’ o ‘paisajes intermedios’, y *Netzstadt* (‘ciudad red’), propuesto por Baccini y Oswald (1998).

En definitiva, conscientes de que también el modelo de ciudad compacta tiene sus puntos débiles, los defensores de este modelo han convenido en hablar, más bien, de la necesidad de la consecución de una ciudad razonablemente compacta (Font, 2005; Gibelli, 1996; Camagni, 2003; Ferrer, 2003). Abogan por una ciudad «juiciosamente compacta» (Camagni, Gibelli y Rigamonti, 2002; Gibelli, 1996) y que permita compaginar las ventajas de la ciudad tradicional y de la urbanización dispersa y superar las limitaciones de ambos modelos (Font, 2005: 49).

Font (2005: 49-50, 2004b: 382) es el que con más detalle ha manifestado su decisión a favor de esta opción:

Las insuficiencias o limitaciones de la ciudad compacta tradicional son muchas veces las causas de la aparición de nuevos asentamientos residenciales y terciarios progresivamente más lejanos, en modalidades de baja densidad, teóricamente inmersos en la naturaleza, como hábitat pretendidamente más equilibrado y asequible. Sin embargo, ni los procesos de urbanización material ocurridos, ni generalmente las características de las urbanizaciones resultantes parecen ser una alternativa adecuada a las necesidades residenciales actuales.

La segregación espacial, la escasa accesibilidad de aquellos asentamientos y su baja densidad no representan unas condiciones mínimas adecuadas para la cohesión social, la existencia de equipamientos y servicios, el transporte público, etc.

Frente a esta realidad, planteamos la necesidad de una ciudad razonablemente compacta que permita hacer compatibles las ventajas de la ciudad tradicional y del territorio urbanizado, superando las limitaciones de ambos modelos.

En suma, a la vista de los indudables costes sociales de la ciudad dispersa y ante la dificultad de resolver esta problemática únicamente con el retorno a la ciudad concentrada, la opción a favor de una ciudad razonablemente compacta se perfila como una tercera vía que permite compaginar las ventajas de la ciudad compacta y de la ciudad dispersa. Esta tercera vía encuentra su aplicación a dos escalas: la *escala del planeamiento urbanístico*, cuando la intervención se dirige a las ciudades de forma individual, y la *escala de la planificación territorial supramunicipal*, cuando la intervención se refiere a un conjunto de ciudades, siendo especialmente relevante la *escala metropolitana*, como constató la OECDE en su informe *Compact City Policies*.

En la intervención a *escala metropolitana*, el modelo de la ciudad razonablemente compacta se aplica en combinación con la idea del policentrismo. La «metáfora» de la ciudad compacta, se integra en «otro metamodelo o arquetipo de organización territorial, el del sistema urbano policéntrico» (Camagni, 1999a: 26). En este sentido, Camagni (2004: 105) define el modelo territorial resultante de un sistema policéntrico de ciudades mediante las siguientes características: nodos urbanos *razonablemente* compactos, de dimensiones no excesivas, bien comunicados entre ellos por sistemas de transporte público ferroviario, ciudades de *breves trayectos*, reorganización policéntrica de las grandes conurbaciones, clara separación entre áreas urbanas y espacios abiertos entre ciudad y campo, con corredores y tramos verdes fuertemente interconectados.

La UE promueve la idea del policentrismo en sus estrategias para el desarrollo territorial del espacio comunitario en su conjunto: la ETE de 1999, la ATE de 2007 (Hildenbrand Scheid 2009) y la ATE 2020. Considera que un sistema urbano policéntrico, como estructura territorial relativamente descentralizada, ofrece las mejores condiciones para lograr los siguientes objetivos: el aprovechamiento pleno del potencial económico de las regiones europeas, la mejora de la competitividad económica de la UE en la economía global y la consecución de un desarrollo territorial más equilibrado, más sostenible ambientalmente y más coherente.

4.4. El modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como paradigma imperante de la planificación territorial metropolitana

La apuesta por la *ciudad razonablemente compacta* y, a su vez, integrada en el desarrollo de un sistema urbano policéntrico constituye hoy el paradigma imperante en los países europeos para realizar, desde el ámbito de la planificación territorial metropolitana, una aportación fundamental al desarrollo urbano y territorial sostenible.

Ejemplos significativos para ello aportan los planes o estrategias territoriales metropolitanos de Londres (*Spatial Development Strategy-The London Plan* (1994), sustituido en 2011 por el nuevo *London Plan*), Bolonia (*Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Bologna –PTCP–* de 2004)¹⁶, Bilbao (Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano, de 2006) y Barcelona (Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, 2010). En Alemania, entre los planes territoriales metropolitanos que representan con más claridad la aplicación del paradigma de la ciudad compacta y policéntrica, se encuentran los tres analizados en este trabajo (capítulos 4, 5 y 6), el del área metropolitana de Stuttgart (*Regionalplan Region Stuttgart*), de 2009, el del área metropolitana de Hannover (*Regionales Raumordnungsprogramm –RROP– Region Hannover*), de 2016, y el del área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main (*Regionaler Flächennutzungsplan –RFNP–*), de 2010. Asimismo, pueden destacarse el Plan Territorial Metropolitano Conjunto de los *Länder* de Berlín y Brandenburgo (*Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsbereich Brandenburg-Berlin –LEPEV–*), aprobado en 1998 para el área metropolitana de Berlín-Brandenburgo, y el *Regionalplan München*, aprobado en 2002 para el área metropolitana de Múnich (capítulo 3). También fuera de Europa este paradigma tiene un creciente número de seguidores como, por ejemplo, la práctica planificadora en Estados Unidos inspirada en las ideas del *smart growth* y *new urbanism*¹⁷.

16. En 2015, la provincia se convirtió en la Città Metropolitana di Bologna (ver el capítulo 2.2).

17. Un panorama sintético de la aplicación del enfoque del *smart growth* y *new urbanism* en los Estados Unidos en las políticas a nivel local, supramunicipal o de Estados lo ofrecen Nelson (2005), Janssen-Jansen (2005) y Fregolent (2011). Para profundizar en

La aplicación, en la planificación territorial, del paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica queda configurado por cinco estrategias de intervención.

4.4.1. El policentrismo en la modalidad de la concentración descentralizada

Dentro de la práctica de la planificación territorial europea (Hildenbrand Scheid, 1996), el policentrismo tiene sus manifestaciones más claras en Alemania y Holanda a modo de la estrategia de la concentración descentralizada (*dezentralisierte Konzentration, decentralized concentration*).

La idea del policentrismo, en la línea de la concentración descentralizada, es conseguir varios objetivos importantes para la ordenación y el desarrollo del territorio mediante la creación o consolidación de un sistema urbano policéntrico, a escala metropolitana o para ámbitos supramunicipales de mayor extensión (por ejemplo, para el conjunto del territorio de una región, *Land* o comunidad autónoma). Este sistema está compuesto por una red de ciudades de diferentes tamaños que rodean a diferentes distancias (varias coronas) la ciudad central de un área metropolitana, y que están (o estarán) conectadas por sistemas de transporte ferroviario de diferentes tipos, tanto entre sí como con la ciudad central (en el supuesto de que en la estructura territorial de esta área exista una ciudad dominante, que suele ser la situación más frecuente en las áreas metropolitanas).

Los objetivos del policentrismo, en la modalidad de la concentración descentralizada, son tres:

- 1) El objetivo de la *descentralización*. Opera en la *escala territorial amplia* (metropolitana u otras). Se trata de aprovechar las oportunidades que brinda el fortalecimiento de las ciudades (especialmente de las ciudades medias) ubicadas en las diferentes coronas metropolitanas para cumplir, por un lado, la función de descongestión de la ciudad central y, por otro, la función de impulsar desde estas ciudades el desarrollo de los núcleos urbanos o rurales que se encuentran en el ámbito de su influencia. Este fortalecimiento consiste en la potenciación de estas ciudades como lugares de localización de actividades productivas y residenciales y como nuevas áreas de centralidad metropolitana, ubicando en ellas equipamientos públicos

determinados instrumentos aplicados en el marco de este enfoque, como la contención del *urban sprawl* mediante la concentración del crecimiento urbano en determinadas áreas (*urban growth boundaries* –UGB–) o la orientación del desarrollo urbanístico en coherencia con el transporte público (*transit-oriented developments* –TOD–), pueden consultarse los trabajos de Calthorpe (1993), Dutton (2000), Calthorpe y Fulton (2001), Squires (2002), Manning (2003), Dittmar y Ohland (2004) y Krueger (2008). La planificación territorial en el área metropolitana de Portland, en el Estado de Oregón (actualmente el plan *Portland Region's 2040 Growth Concept*), constituye la práctica más consolidada, empleándose las UGB y la creación de ciudades satélite de 20.000 a 30.000 habitantes destinadas a contener y minimizar el crecimiento disperso a escala regional.

supramunicipales y considerando también la posibilidad de trasladar hacia ellas centros administrativos y organismos públicos, ubicados hasta ahora en la ciudad central del área metropolitana.

- 2) El objetivo de la *concentración*. Opera en la *escala urbana*. Se trata de que el desarrollo urbanístico de cada ciudad que forma parte del sistema urbano policéntrico se oriente por el modelo de la ciudad compacta (densificación, la mezcla de usos para lograr diversificación funcional y generar proximidad, etc.).
- 3) La realización de *otros objetivos*, que se consiguen por el juego combinado de descentralización y concentración, es decir, por la conformación de un sistema polinuclear de ciudades compactas.

Estos objetivos son:

- *La canalización de las tendencias de suburbanización*. Este objetivo consiste en concentrar los crecimientos urbanístico de manera preferente a lo largo de los ejes de transporte del transporte público ferroviario que conectan las ciudades de mayor centralidad (las ciudades declaradas *zentrale Orte* –‘lugares centrales’–) dentro del sistema urbano policéntrico. Estos ejes de transporte público ferroviario, a lo largo de los cuales suelen estar alineados también los trazados de carreteras y de otras infraestructuras lineales, constituyen los ejes de desarrollo urbano (*Entwicklungachsen, Siedlungsachsen*), un instrumento clásico utilizado por los planes de ordenación del territorio en Alemania y Dinamarca (el conocido Plan de Dedos o *Fingerplan* para el desarrollo del área metropolitana de Copenhague, presentado por primera vez en 1947 y reafirmado en 2007 por una directiva del Gobierno danés). La idea central es concentrar la clasificación, por parte del planeamiento urbanístico municipal, de nuevos suelos urbanizables (para usos residenciales y para actividades productivas) en determinados núcleos urbanos dotados de centralidad y ubicados a lo largo de los ejes de transporte público ferroviario, para conseguir tres objetivos (Einig, 2005: 51):
 - evitar el continuo urbano (la unión edificatoria entre núcleos vecinos);
 - limitar en los espacios entre estos ejes lo más posible la edificación, preservando sus terrenos como espacios libres, y
 - lograr umbrales poblacionales adecuados para garantizar la rentabilidad económica del transporte público ferroviario.

Así, la concentración del crecimiento urbanístico a lo largo de estos ejes y, a su vez, la admisión de mayores densidades de uso residencial en el entorno de los intercambiadores intermodales y de las paradas permitirán un uso ahorrativo del suelo, ya que los espacios intersticiales que se ubican entre estos ejes, que en forma radial o de estrella parten de la ciudad central del espacio metropolitano, se suelen adscribir en los planes al sistema de espacios libres, estableciéndose para los terrenos afectados por ellos diferentes grados de protección que suponen limitaciones o, en su caso, exclusiones

para el crecimiento urbanístico. De este modo, los ejes de desarrollo urbano contribuyen a evitar un consumo excesivo de suelo y la ocupación dispersa del territorio.

- *La limitación del consumo de suelo y de la fragmentación del territorio y la preservación de los valores de los espacios libres periurbanos.* Estos objetivos se consiguen porque la concentración del crecimiento urbanístico en los polos urbanos del sistema urbano policéntrico (las ciudades compactas) y a lo largo de los ejes del transporte ferroviario significa que los espacios libres periurbanos, situados entre estos polos urbanos y entre estos ejes, no se ocupan por la urbanización dispersa y, por tanto, mantienen su condición de espacios libres y sus calidades paisajísticas, recreativas, productivas (por ejemplo, usos agrarios) y ecológicas (por ejemplo, la no fragmentación de hábitats, el equilibrio microclimático y la filtración de agua para alimentar acuíferos).
- *La reducción de los problemas de congestión del transporte y la creación de condiciones financieras favorables para la viabilidad económica de las infraestructuras de transporte ferroviarias.*

Los ejes contribuyen también a estos dos objetivos, que están asociados a la estrategia de la coordinación y sinergia entre desarrollo urbano y transporte público (capítulo 4.4.3).

4.4.2. *La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia*

El objetivo es limitar y controlar el crecimiento hacia el exterior, exigiendo la justificación y el establecimiento de criterios objetivos para la ocupación de nuevos suelos en la periferia, tanto respecto a su cuantía como a su calidad (forma de crecimiento, etc.). Para ello, se suelen aplicar en los planes territoriales metropolitanos dos herramientas, cuyos destinatarios son los planes urbanísticos de los municipios (Einig, 2005: 51):

- (1) El señalamiento en la cartografía de estos planes de zonificaciones consistentes en determinadas áreas que, por sus características y cumpliendo determinados requisitos, se declaran áreas de concentración preferente del crecimiento urbanístico.
- (2) La fijación, para cada uno de los términos municipales, de parámetros cuantitativos como horquillas o topes máximos para el crecimiento poblacional, el crecimiento del suelo urbanizable residencial y el crecimiento del suelo urbanizable para actividades productivas.

La mayoría de los planes opera con la primera herramienta. Así, en función de las escalas cartográficas que más están al uso en los planes territoriales metropolitanos (1:50.000, 1:100.000), el planeamiento municipal tiene un menor o mayor margen de maniobra para proceder a la delimitación territorial concreta de estas áreas.

Con menos frecuencia se usan los parámetros cuantitativos para orientar y limitar el crecimiento urbanístico, por el potencial de conflicto de intereses que lleva consigo la aplicación de esta herramienta.

Dentro de la experiencia comparada europea, pueden destacarse como ejemplos de la utilización de parámetros de este tipo los siguientes:

- La Norma 45.4 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 2006 y los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional en Andalucía, especialmente el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga y el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, aprobados ambos en 2009.
- Los Planes Territoriales Parciales del País Vasco como, por ejemplo, el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitana de 2006.
- Los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (*Regionalpläne*) en el *Land* de Hesse; es un caso representativo el Plan Conjunto de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP), un instrumento combinado de planificación urbanístico-territorial que se aplica en el área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main (capítulo 6).

4.4.3. Coordinación y sinergia entre desarrollo urbano y transporte público

Una pieza fundamental para impulsar el transporte público consiste en la realización de una planificación integrada del transporte público (preferentemente ferroviario) y de los usos del suelo. Es un enfoque no solo presente en la planificación territorial de los países europeos, sino también de forma creciente fuera de Europa. Así lo muestran los planteamientos para un desarrollo urbano más sostenible (*smart growth, new urbanism*), especialmente en Estados Unidos (por ejemplo, en Portland o San Francisco), Canadá (Vancouver y Toronto) y Brasil (Curitiba), que optan por el *Transit Oriented Development* (TOD)¹⁸.

Se trata de lograr optimizar el acceso al transporte público (sobre todo ferroviario) e incrementar su uso con la idea de reducir la dependencia del uso del coche privado. Se implantan *usos mixtos* (residencial, terciario, equipamientos) cuyo punto central son estaciones de trenes o metro o paradas de tranvía o autobús, dotadas en muchas ocasiones de aparcamientos disuasorios (*park+ride*) para incentivar la intermodalidad y permitir el uso del transporte público a personas que viven en las partes más alejadas de un área metropolitana a la que no llegan las redes ferroviarias. Un elemento central es que en el entorno inmediato de los grandes intercambiadores y paradas se permiten *mayores densidades*.

El impulso del desarrollo de las redes y servicios del transporte público ferroviario en combinación con un crecimiento urbanístico compacto a lo largo de sus trazados, con mayores densidades en el entorno de los intercambiadores y paradas, propicia un mayor uso del transporte público ferroviario. Esto es relevante desde

18. Sobre la aplicación del TOD en varios estados de Estados Unidos pueden consultarse los trabajos de Calthorpe (1993), Dutton (2000), Calthorpe y Fulton (2001), Squires (2002), Manning (2003), Dittmar y Ohland (2004) y Krueger (2008).

la perspectiva de la rentabilidad económica de esta modalidad de transporte. La ciudad compacta con mayores densidades de uso residencial a lo largo de los ejes de desarrollo urbano y, especialmente en el entorno de los intercambiadores intermodales y de las paradas, significa la creación de condiciones financieras favorables para el desarrollo de las infraestructuras de transporte ferroviarias, porque se genera un umbral de población mínimo necesario (es decir, usuarios del tren, tren-tram o metro que viven a una distancia peatonal cerca de los intercambiadores y paradas y que pagan cada día el servicio prestado) que asegura la viabilidad económica de estas infraestructuras de elevado coste de construcción.

Por otra parte, existen ventajas desde la perspectiva ambiental. Se reducen los problemas de congestión del transporte, ya que la movilidad vinculada al coche particular disminuye tanto por la generación de proximidad, mediante la mezcla de usos, como por la oferta del transporte ferroviario como alternativa para el desplazamiento dentro del sistema urbano policéntrico. Asimismo, disminuyen los niveles de contaminación del aire y se hace frente al cambio climático, ya que la reducción de la movilidad por carretera en coche particular supone una reducción de las emisiones de CO₂, uno de los gases de efecto invernadero (GEI). En suma, la planificación integrada del transporte público (preferentemente ferroviario) y de los usos del suelo genera un *círculo virtuoso* en el que la ciudad compacta y la apuesta por el transporte público se retroalimentan mutuamente.

4.4.4. El desarrollo hacia el interior

Esta estrategia se desarrolla y opera sobre la base de las orientaciones de los planes territoriales, sobre todo en la escala del planeamiento urbanístico. Significa la densificación (*Innenentwicklung, urban infilling*), es decir, aprovechar todas las posibilidades de desarrollo de suelos aún no ejecutados, vacantes o abandonados que se encuentran ubicados en el interior de la ciudad, antes de declarar nuevos suelos urbanizables en las zonas periféricas (*suburban greenfield land*).

Las medidas que se aplican son:

- la utilización de las tipologías y densidades más eficientes;
- la reutilización de áreas abandonadas (*land-recycling*);
- la urbanización de espacios intersticiales, y
- el replanteamiento del desarrollo de áreas que, por el impacto de la crisis, se han convertido en espacios de obsolescencia, etc.

4.4.5. La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres

Esta estrategia de intervención se desarrolla, principalmente, por medio de las determinaciones vinculantes de los planes territoriales metropolitanos para la preservación y el desarrollo del sistema metropolitano de espacios libres. Estas determinaciones se dirigen al planeamiento urbanístico, y su finalidad consiste en asegurar el mantenimiento o la mejora de los valores y las funciones múltiples de estos espacios (patrimonio natural, cultural y paisajístico, factor de la identidad

local, recreo, ecosistemas, prevención de riesgos, equilibrio microclimático, función estructurante del territorio).

Son ejemplo de esto los *cinturones verdes* (*green belts*) en los Planes Estructurales en el Reino Unido y las *franjas verdes* (*regionale Grünzüge*) y *cesuras verdes* (*Grünzäsuren*) en los Planes Territoriales de Ámbito Subregional en Alemania. Este tipo de zonificaciones se tratarán con más detalle en el capítulo 3.3.5. En ese mismo apartado se esbozarán los elementos destacables del compromiso de la planificación territorial alemana con el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica.

Asimismo, los capítulos 4, 5 y 6 aportarán un análisis detallado sobre la manera en la que se trata, en los planes territoriales de las áreas metropolitanas de Stuttgart, Hannover y Frankfurt Rhein-Main, cada una de las cinco estrategias de intervención que caracterizan la aplicación de este modelo en la planificación territorial.

2 Las respuestas a los retos de la cuestión metropolitana: valoración sintética de las prácticas de gobernanza y planificación territorial en Europa

Las respuestas a los retos de la cuestión metropolitana por parte de la acción pública han sido diferentes dentro y fuera de Europa, tanto en lo que se refiere a la búsqueda de una *buena gobernanza metropolitana* como en cuanto a la consecución de un *buen gobierno del territorio metropolitano*. Oscilan entre una atención elevada, por ejemplo en Alemania, Francia y el Reino Unido, una atención renovada, como en el caso de Italia, o una desatención absoluta, como ocurre, de manera clamorosa, en España. Desde el punto de vista político-administrativo, las áreas metropolitanas son, en la España de hoy, una cuestión prácticamente invisible.

1. El fracaso y abandono de la cuestión metropolitana en España: la necesidad de un nuevo impulso

En España existen serias deficiencias en el tratamiento de la cuestión metropolitana. Sin exagerar la situación actual, a diferencia del panorama que se nos ofrece en otros países europeos, puede calificarse de fracaso y abandono. De manera unánime, los expertos de diferentes disciplinas (juristas, economistas, geógrafos, arquitectos y otros) coinciden en esta valoración negativa¹⁹.

19. Pueden señalarse los trabajos de los siguientes autores, recogidos en la bibliografía: Barrero Rodríguez (1993 y 1996); Benabent (2012); Carreras (2011a y 2011b, 2012); Esteban (2012a y 2012b); Farinós (2006); Farinós y Romero (eds., 2007); Feria, Rubio y Santiago (2005); Feria (2006); Feria y Albertos (coords., 2010); Feria (2011a); Fernández

Como ejemplos pueden señalarse: «Los Gobiernos metropolitanos: una experiencia poco satisfactoria» (Pascual Esteve, 2006: 172). «El remarcable fracaso para desarrollar mecanismos de gobierno del territorio adaptados a la evolución de la ciudad “real” en España constituye uno de los mejores ejemplares para constatar la distancia existente entre retórica territorial y políticas públicas reales» (Romero González, 2009: 182).

... Este fracaso [el autor se refiere a las áreas metropolitanas del art. 43 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, desde ahora LRBRL] se explica francamente por la configuración del área metropolitana como instrumento de coordinación interadministrativa que la comunidad autónoma impone por la fuerza a las entidades locales, careciendo de las notas de la voluntariedad y la flexibilidad que parece requerir hoy día la solución de lo metropolitano (Toscano Gil, 2012: 72).

De manera sintética, las deficiencias detectadas son principalmente cuatro: la casi inexistencia en España de las áreas metropolitanas previstas por la LRBRL; la escasez de planes territoriales metropolitanos aprobados; el papel pasivo del Estado en la cuestión metropolitana, y la ausencia de la cuestión metropolitana en el debate ciudadano.

1.1. La casi inexistencia en España de las áreas metropolitanas previstas por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985

El último informe de la OECD, dedicado a la gobernanza en las áreas metropolitanas del mundo publicado en 2014²⁰, constata para Alemania y Francia la existencia de veintiuna y quince, respectivamente, instituciones para la gobernanza metropolitana; este tipo de instituciones cubren la totalidad de las áreas metropolitanas en Francia (el informe identificó quince) y casi la totalidad en Alemania (veinticinco áreas metropolitanas). No obstante, en el caso de España, que, según los criterios metodológicos que se apliquen para su delimitación²¹, alberga entre dieciséis y

(2006); Fernández-Miranda (2005); Fundación Democracia y Gobierno Local (2011); Gracia Retortillo (2008); *PAPERS*, n.º 55 (2012); Iglesias, Martí-Costa, Subirats y Tomás (eds., 2011); Llop (2012); Martín (1987); Ministerio de Administraciones Públicas (2005); Ministerio de Vivienda (2007); Montaner y Subirats (2012); Navarro (2006); Nel-lo (1995); Ojeda Rivera (2009); Ojeda, Jaráiz y Lagares (2014); Orduña (2005); Parrado (2004); Pascual (2006); Perdígó i Solà (2009); Romero (2009 y 2012); Sorribes (1999, 2011; dir., 2012); Subirats y Tomás (2006); Tomás (2005, 2009, 2010, 2011); Tornos Mas (1993); Toscano (2010a, 2010b, 2011, 2012).

20. Ahrend, Gamper y Schumann (2014).

21. Ruiz i Almar (2010), basándose en criterios metodológicos de una investigación realizada por Carreras, Otero y Ruiz (2009) e impulsado por el Instituto de Estudios Metropolitanos y Regionales de Barcelona (IERMB) con objeto de delimitar, con una metodología común, el *continuum* urbano de las metrópolis de la Unión Europea, obtuvo dieciséis áreas

veintiún áreas metropolitanas, existen hoy solo *dos instituciones metropolitanas de carácter plurisectorial*, además de creación muy reciente: el área metropolitana de Barcelona, desde 2010, y el área metropolitana de Vigo, desde 2012, instauradas por una ley autonómica²². Ambas tienen varias competencias, entre ellas la de la planificación territorial metropolitana²³. Además de estos dos entes metropolitanos, creados de acuerdo con el art. 43 de la LRBRL²⁴, operan en la Comunidad

metropolitanas, quedando, no obstante, fuera los espacios metropolitanos de Málaga y Murcia. Veintiún áreas metropolitanas es la cifra que sale sobre la base del estudio *Áreas Urbanas + 50* del Ministerio de Fomento (2013), si se toman en cuenta todas las grandes áreas urbanas con más de 400.000 habitantes: Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Málaga, Bilbao, Asturias, Zaragoza, Alicante, Murcia, Bahía de Cádiz, Vigo, Pontevedra, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Granada, Santa Cruz de Tenerife-La Laguna, A Coruña, Valladolid y Donostia-San Sebastián. Por su parte, Feria (2011a: 132) identifica un universo metropolitano español compuesto por un total de 46 áreas metropolitanas, delimitación que toma como variable definitoria la movilidad residencia-trabajo, de acuerdo con la metodología seguida desde hace décadas por la Oficina del Censo de los Estados Unidos y, con matices, en otros países. Estas áreas son: 1) Madrid-Alcalá de Henares, 2) Barcelona-Sabadell, 3) Valencia, 4) Sevilla, 5) Bilbao, 6) Oviedo-Gijón-Avilés, 7) Málaga, 8) Las Palmas de Gran Canaria, 9) Zaragoza, 10) Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera, 11) Vigo, 12) Murcia, 13) Granada, 14) Palma de Mallorca, 15) A Coruña, 16) Donosti, 17) Santa Cruz de Tenerife, 18) Valladolid, 19) Santander, 20) Alicante, 21) Córdoba, 22) Tarragona, 23) Castellón, 24) Pamplona, 25) Elche, 26) Vitoria, 27) Huelva, 28) Algeciras, 29) León, 30) Santiago de Compostela, 31) Cartagena, 32) Salamanca, 33) Almería, 34) Ourense, 35) Burgos, 36) Marbella, 37) Girona, 38) Logroño, 39) Badajoz, 40) El Ferrol, 41) Pontevedra, 42) Lleida, 43) Albacete, 44) Manresa, 45) Jaén y 46) Benidorm.

22. Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo.

23. El AMB tiene, para su ámbito territorial, los 36 municipios de la conurbación de Barcelona (y, por tanto, un territorio mucho más reducido que el área metropolitana funcional de Barcelona, que son 164 municipios y que es el ámbito del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, aprobado el 20 de abril de 2010 por la Generalitat de Catalunya) y la competencia para la ordenación urbanística integrada del territorio metropolitano (art. 21 de la Ley 31/2010) mediante dos figuras: el Plan Director Urbanístico Metropolitano (art. 23: reservas para sistemas urbanísticos generales, clasificación del suelo de ámbito metropolitano, establecimiento de criterios para la calificación del suelo urbano y urbanizable) y el Plan de Ordenación Urbanística Metropolitano (art. 27: desarrolla determinaciones del Plan Director Urbanístico Metropolitano con el detalle que corresponde a un Plan de Ordenación Urbanística Municipal y fija determinaciones propias).

Otras competencias del AMB (art. 14) son: transporte y movilidad (Plan Metropolitano de Movilidad Urbana), aguas, residuos, otras competencias en materia de medioambiente, infraestructuras de interés metropolitano, desarrollo económico y social (Plan Estratégico Metropolitano), cohesión social y territorial.

24. Artículo 43:

1. Las CC. AA., previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

Valenciana *dos entes metropolitanos sectoriales*: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos.

La Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (a continuación AMB) se aprobó el 27 de julio de 2010 por el Parlament de Catalunya, cuando era José Montilla (PSC) presidente del Gobierno de la Generalitat de Catalunya y contó con el respaldo de todos los grupos parlamentarios. No cabe la menor duda de que constituye un hito haber logrado, en el espacio metropolitano de Barcelona, un *consenso político unánime* para institucionalizar el área metropolitana después de treinta años de «desavenencias y rivalidades políticas entre los municipios del área metropolitana y también entre el área y el Gobierno de la Generalitat» (Tomás, 2011: 288-289).

No obstante, tras treinta años con tan escasa aplicación, la figura del área metropolitana, tal y como está configurada en el art. 43 de la LRRL, puede considerarse un instrumento jurídico fallido. Ofrece un modelo inflexible y pesado (Toscano, 2012) con carácter de modelo único, sin tomar en consideración que las características territoriales, económicas, sociales, etc. diferentes de los espacios metropolitanos quizás más bien requieren modelos diferenciados de instituciones de gobernanza metropolitana.

Además, la implementación de las áreas metropolitanas tropezó con un rechazo por razones de poder político y de poder institucional. Así, las áreas metropolitanas nunca fueron queridas por los municipios, sino percibidas por ellos como algo impuesto desde arriba por la respectiva comunidad autónoma. Se las consideró un peligro para su propio estatus como entes locales dotados de una autonomía garantizada constitucionalmente. Tampoco las comunidades autónomas (desde ahora CC. AA.) mostraron mucho interés en crear las áreas metropolitanas, sino que vieron en éstas un posible *indeseable competidor* político y una amenaza potencial de su poder institucional. Por ello, no sorprende que poco después de haberse colocado las CC. AA. como instituciones nuevas en el sistema político-administrativo de España, éstas procedieron a la eliminación sistemática de las instituciones metropolitanas preexistentes. Por tanto, sucesivamente desaparecieron (en paréntesis, el año de su disolución) los entes metropolitanos creados en su momento en Madrid (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid –COPLACO–, hasta 1983), Bilbao (CM de Bilbao, hasta 1980), Barcelona (CM de Barcelona, hasta 1987) y Valencia

2. Las áreas metropolitanas son Entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.

(CM de Gran Valencia, hasta 1986; Consell Metropolita de l’Horta, hasta 1999). Para más detalles acerca de estos entes metropolitanos y su desaparición se remite al trabajo de Tomás (2011: 289-204).

La corporación metropolitana de Barcelona (CMB), para la que los expertos solían atestiguar un buen funcionamiento técnico en términos de eficacia y eficiencia, desapareció por la rivalidad que existía entre CIU, que controlaba el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, liderado por Jordi Pujol, y el PSC, que controlaba el ente metropolitano y además, desde 1982 hasta 1997, la alcaldía de Barcelona, cuando era alcalde Pasqual Maragall. Como el espacio metropolitano de Barcelona constituye el área de mayor peso poblacional y económico y de concentración de recursos de poder político en Cataluña, CIU se hizo con el control de esta área clave de Cataluña mediante la abolición del ente metropolitano. Con ello se siguió el ejemplo de Margaret Thatcher, que en 1986 disolvió, por los mismos cálculos de poder político, el Greater London Council gobernado entonces por el Labour Party.

1.2. La escasez de planes territoriales metropolitanos aprobados

La escasez de planes territoriales metropolitanos es, tras la falta de instituciones de gobernanza metropolitana, la segunda deficiencia más grave de la situación en España. Es un problema que no solo afecta a los planes metropolitanos, sino a la planificación territorial en España en general²⁵.

Las razones para ello, en las que aquí no se pretende profundizar, tienen que ver con los intereses económicos y políticos que hasta hace poco defendieron la economía de ladrillos como modelo productivo de España, en los que el planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio eran políticas públicas *inconvenientes* o *no deseadas*. En este sentido, Serrano Rodríguez (2016) llegó a hablar del olvido interesado de la planificación territorial en España.

La escasez de planes territoriales, señalada por varios trabajos (Feria Toribio, Rubio Tenor y Santiago Ramos, 2005; Feria Toribio, 2011a; Tomás, 2011: 294-298; Benabent Fernández de Córdoba, 2012), se manifiesta en el hecho de que en tan solo catorce de las cuarenta y seis áreas metropolitanas españolas²⁶ está aprobado el correspondiente plan territorial:

25. En 2017 únicamente en once de las diecisiete CC. AA. estaba aprobado el Plan de Ordenación del Territorio Regional, que abarca el conjunto del territorio de cada comunidad autónoma y que, sin perjuicio de normas vinculantes para determinadas cuestiones, tiene un carácter primordialmente estratégico. En cuanto a los planes territoriales subregionales, en 2017 se registraron solo 75 planes aprobados y vigentes, con lo que la mayor parte del territorio de España carece de este tipo de instrumento de gobierno del territorio que, por su carácter más normativo y su conexión directa con el planeamiento urbanístico municipal, tiene una relevancia especial.

26. Este número total de áreas metropolitanas en España se obtiene conforme al criterio metodológico de delimitación de estas áreas usado por Feria (2011a, n. 21).

- Normas Urbanísticas Comarcales de Pamplona (1999)
- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (2000)
- Directrices de Ordenación de Valladolid y su Entorno (2001)
- Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (2004)
- Plan Territorial Parcial de Álava Central (2004)
- Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano (2006)
- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga (2009)
- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (2009)
- Plan Territorial Metropolitano de Barcelona –PTMB– (2010)
- Plan Director Urbanístico del Sistema Urbano de Girona (2010)
- Plan Territorial Parcial de Donostia-San Sebastián (2010)
- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería (2012)
- Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (2012)
- Plan de la Aglomeración Urbana de Jaén (2014)

En el caso de Barcelona, se aprobó el PTMB 2010 para los 164 municipios del ámbito metropolitano más extenso. También se ha iniciado la elaboración del Plan Director Urbanístico Metropolitano (PDUM), que abarca el espacio metropolitano más reducido de Barcelona (36 municipios). Hasta su aprobación, sigue en vigor el Plan General Metropolitano de Barcelona que se aprobó ya en 1976. No obstante, en el área metropolitana de Vigo aún no se ha aprobado el correspondiente plan territorial.

Pero el dato más elocuente de la deficiente situación de la planificación territorial en la España actual es el hecho de que la primera y tercera áreas metropolitanas más grandes de España, Madrid y Valencia carecen de un instrumento de planificación territorial metropolitana. Es una clara muestra del escaso interés por la planificación territorial mostrada por parte de los gobiernos autonómicos liderados por el Partido Popular en la Comunidad Autónoma de Madrid y la Comunidad Valenciana²⁷. En cualquier caso, es un hecho alentador el nuevo impulso que, tras el cambio de poder político acontecido tras las elecciones autonómicas del 24 de mayo de 2015, se está dando a la planificación metropolitana por parte del nuevo Gobierno tripartito (PSOE, Compromís y Podemos) de la Generalitat Valenciana. El

27. Este reducido número de planes territoriales metropolitanos se inscribe en un contexto de la escasez generalizada de planes territoriales subregionales en España. En la mayor parte del territorio de España, estos planes no existen, a diferencia de la cobertura total (Alemania, Suiza, Holanda) o en la mayor parte (Francia, Italia) del territorio nacional por este tipo de planes que se alcanza en otros países europeos. Solo once de las diecisiete cc. AA. cuentan con un plan territorial de escala autonómica aprobado y los 75 planes territoriales subregionales en vigor no llegan a cubrir ni la mitad del territorio nacional.

1 de julio de 2016 se iniciaron los trabajos para la elaboración del plan territorial para el área metropolitana de Valencia (Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia –PATEVAL–). Asimismo, la Huerta de Valencia, un valioso paisaje cultural y espacio agrario periurbano, recibe una atención renovada. El 23 de junio de 2016 se inició el proceso de participación pública para el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta, y el 23 de septiembre de 2016 se acordó iniciar la información pública del Anteproyecto de Ley de la Huerta. La aprobación de ambos documentos pondría fin a un largo esfuerzo planificador para el futuro desarrollo de este valioso paisaje cultural y espacio agrario periurbano que, lamentablemente, hasta la fecha nunca había llegado a dar sus frutos en forma de un plan aprobado.

También se observan dificultades en la práctica de la planificación territorial metropolitana en cuanto a la implementación efectiva de los planes aprobados y en relación con la participación de los municipios en la elaboración de los planes territoriales metropolitanos, que está garantizada por las leyes de ordenación del territorio de las CC. AA. Esta participación a veces no se desarrolla con plenitud, como puso de manifiesto el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) aprobado en 2009. En la comisión redactora de este plan no estaban representados todos los alcaldes de los 46 municipios afectados por él. Se siguió un procedimiento diferente al del primer plan de ordenación del territorio subregional de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG), aprobado en el año 2000 y en cuya comisión redactora sí estaban representados todos los alcaldes.

1.3. El papel pasivo del Estado en la cuestión metropolitana

La LRBRL de 1985 está vigente hasta hoy sin cambios en lo que respecta a lo metropolitano. Sigue ofreciendo solo un *modelo único* de área metropolitana y el legislador estatal hasta la fecha no emprendió, a diferencia de lo que ocurrió en Francia y en Italia, esfuerzos para ofrecer otros modelos capaces de instrumentar jurídicamente estructuras organizativas estables y con carácter de permanencia a nivel metropolitano. Ni la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de 2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local ni el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* de 2005 aportaron novedades respecto a la cuestión metropolitana. La ley señalada abordó únicamente las características específicas de las grandes ciudades o de las ciudades con condición de capitalidad. Tampoco se produjo un cambio significativo por parte de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que estableció una modificación del apartado 2 del artículo 3 de la LRBRL referido a la condición de las áreas metropolitanas como entidades locales²⁸.

28. La Ley 27/2013 dispone que el apartado 2 del artículo 3 de la LRBRL queda redactado del siguiente modo:

Por parte de la Administración General del Estado, las áreas metropolitanas han sido solo objeto de estudios (el citado *Libro Blanco*) y del levantamiento de datos estadísticos sobre la movilidad por medio del Observatorio de Movilidad Metropolitana (ministerios de Fomento y Medio Ambiente) o en relación con las áreas urbanas en forma del *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España* del Ministerio de Vivienda (2007). Sin embargo, a diferencia de la definición estadística sistemática de las áreas metropolitanas que existe en Estados Unidos o Canadá, la cuestión metropolitana es en España invisible a nivel estadístico (Tomás, 2011: 285). Hasta hoy, el INE no tiene ninguna categoría metropolitana de clasificación de datos, y en la mayoría de los institutos de estadística de las CC. AA. tampoco se establece una categoría específicamente metropolitana.

1.4. La ausencia de la cuestión metropolitana en el debate ciudadano

Prácticamente solo en Barcelona y Bilbao se ha generado en la sociedad civil un discurso y debate sobre la cuestión metropolitana. Sus causas residen en las experiencias de planificación estratégica en ambas ciudades y también, en el caso de Bilbao, en la presión de encontrar una respuesta a la crisis económica, que supuso para esta ciudad, en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, un profundo declive económico, social y ecológico.

Así, en Barcelona (Planes estratégicos de 1990, 1994 y 1994; Primer Plan Estratégico Metropolitano de 2003) y en Bilbao (Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, asociación Bilbao Metròpoli-30, sociedad Bilbao Ría 2000) se originaron intensos procesos de cooperación interadministrativa y de cooperación pública y privada. En esta cooperación participaron no solo el sector público (instituciones regionales, provinciales y municipales, organismos públicos, universidades) y los agentes económicos y sociales más organizados (sindicatos, asociaciones empresariales, fundaciones, etc.), sino también colectivos de la sociedad civil, por ejemplo asociaciones de vecinos como la Federación de Asociaciones Vecinales de Bilbao o la Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona (Tomás, 2011: 298-299).

No obstante, Barcelona y Bilbao representan las excepciones a la regla. En las restantes áreas metropolitanas de España la dimensión metropolitana y sus cuestiones específicas no configuran (o solo débilmente) un espacio de debate de la ciudadanía. En Madrid y Valencia el debate existente sobre lo metropolitano, hasta ahora no tenía una participación significativa de la sociedad civil, sino que sus protagonistas han sido los actores del sector privado, especialmente del

2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:

- a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las CC. AA. de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- b) Las Áreas Metropolitanas.
- c) Las Mancomunidades de Municipios.

sector financiero e inmobiliario, de manera que se daban alianzas con los respectivos gobiernos autonómicos. De todos modos, en el caso de Valencia sí había una iniciativa de la sociedad civil con un enfoque supramunicipal: la Plataforma Defensa de la Huerta. Esta plataforma se movilizó por la preservación de la Huerta de Valencia por sus extraordinarios valores ambientales, paisajísticos e histórico-culturales. En cuanto al área metropolitana de Sevilla, puede señalarse como iniciativa de la sociedad civil, con vocación metropolitana, la entidad ciudadana Asociación en Defensa del Territorio del Aljarafe, que defiende una posición muy crítica al modelo de crecimiento urbanístico acontecido en la aglomeración urbana de Sevilla y presenta con regularidad alegaciones y sugerencias respecto al replanteamiento urbanístico y la planificación territorial que afectan a la comarca del Aljarafe.

En suma, por este panorama negativo y *manifiestamente mejorable* de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en la España actual, los expertos en la materia coinciden en que resulta imprescindible reforzar la atención a la cuestión metropolitana desde la perspectiva de la gestión pública, centrada en las instituciones y fórmulas adecuadas para el gobierno y la gobernanza metropolitana y las políticas y planificaciones públicas, entre ellas la planificación territorial. Todos insisten en la necesidad de un *replanteamiento* de la cuestión metropolitana en España encaminado al objetivo de una mejora de la gobernanza y planificación territorial metropolitana.

No existe excusa o justificación alguna para que España, que en tantos otros campos busca la convergencia con Europa, siga *desentonando* en esta cuestión estratégica con las tendencias actuales en países relevantes de la UE. Más que nunca, es necesario un replanteamiento de la gobernanza y planificación territorial metropolitana.

Para el replanteamiento de la cuestión metropolitana en España, los expertos del mundo académico, del ejercicio de la libre profesión y del ámbito de la gestión pública, aconsejan en sus publicaciones, especialmente Romero González (2009, 2012), Sorribes (1999, 2012) y Tomás (2009), tomar en cuenta las correspondientes experiencias existentes en Europa y otras partes del mundo. En la misma línea se posiciona el presente libro, que apuesta por la utilidad del método del *análisis comparado* que han corroborado numerosos trabajos en las ciencias sociales y también en otras ciencias. Siempre es necesario y siempre se puede aprender de los demás. El *benchmarking*, es decir, la valoración comparada con las mejores prácticas existentes en un determinado campo, se ha revelado como una herramienta útil para progresar en la gestión pública en las empresas privadas, en la ciencia y la educación o en otros ámbitos. Así, una valoración comparada de las mejores prácticas en Europa, sin duda, también permite extraer elementos valiosos que puedan servir como referentes para el diseño de políticas y medidas encaminadas a la mejora de la gobernanza y planificación territorial de escala metropolitana en España.

De todas formas, las experiencias foráneas solo pueden constituir un referente o una fuente de inspiración para el diseño de medidas para una práctica renovada de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas de España.

En ningún caso puede haber mimetismo, es decir, nunca se pueden transferir sin más, de otro país al propio, estructuras organizativas, procedimientos, instrumentos, etc. Lo que ha funcionado en un país determinado está vinculado a la existencia de una constelación específica de factores de contexto (territoriales, histórico-culturales, político-administrativos, económicos y sociales). En este sentido, se comparte lo que decía Juan José Linz (1977: 166), sociólogo y premio Príncipe de Asturias en Ciencias Sociales en 1987, en su reflexión sobre la futura Constitución de España: «El copiar de fuera instituciones que han funcionado perfectamente en otros países tiene riesgos enormes, porque no están adecuados al momento histórico de la sociedad española».

Por ello, las transferencias desde fuera hacia un sitio con otro contexto siempre requieren, para su funcionamiento, modificaciones y adaptaciones a la propia realidad configurada en cada momento por una específica constelación de factores de contexto y, a su vez, precisan un momento histórico adecuado.

2. La existencia de buenas prácticas y el renacimiento del interés por la cuestión metropolitana en varios países europeos

Desde una perspectiva histórica que toma en cuenta varias décadas y a su vez el conjunto de los estados miembros de la Unión Europea, se puede afirmar que la creación de instituciones para la gobernanza metropolitana ha tropezado habitualmente con grandes dificultades. Por ello, la mayoría de las áreas metropolitanas en Europa carecen de fórmulas organizativas específicas para gobernar y gestionar, en su conjunto, la compleja realidad metropolitana. Que la gobernanza metropolitana no es una *historia de éxito* lo corroboran los estudios sobre las experiencias de gobernanza metropolitana en diferentes países europeos realizados por Lefèvre (1998, 2001, 2003, 2004), Jouve (2002, 2003, 2005), Jouve y Lefèvre (2004a y 2004b, 2010) y Heinelt y Kübler (2005). No obstante, en determinados países sí se logró avanzar en este tema.

En este sentido, a diferencia de lo que está ocurriendo en España, Alemania, Francia y el Reino Unido, la acción pública siempre ha estado, en mayor o menor grado, atenta a la realidad metropolitana, y en todos estos países llegaron a constituirse instituciones para la gobernanza metropolitana. Además, en Francia y en Italia se registra, en los últimos años, un renacimiento o incremento de la presencia de este tema en la agenda política de los gobiernos. En suma, en todos los países mencionados se ha avanzado en la creación de gobiernos metropolitanos y también se está haciendo uso de las fórmulas blandas de gobernanza metropolitana ancladas en la cooperación. A su vez, el ejercicio de la tarea de la planificación territorial metropolitana suele cumplirse, como demuestra el hecho de que en la mayoría de los casos se llegaron a aprobar los planes metropolitanos; como ejemplo, existen en Alemania incluso ya varias generaciones de planes de este tipo. Asimismo, cabe destacar que también por parte de la Unión Europea se presta una creciente atención a las áreas metropolitanas.

En Francia la cuestión metropolitana ha recibido, de manera constante, una gran atención por parte del Gobierno nacional. Ya en la década de los sesenta del pasado siglo se crearon tres entes metropolitanos (Lille, 1967; Burdeos, 1968; Lyon, 1969), y desde la aprobación en 1999 de la Ley del Parlamento francés²⁹ para la Simplificación y el Fomento de la Cooperación Intermunicipal han llegado a implementarse otros entes metropolitanos para las grandes aglomeraciones urbanas. Así, en 2001 se añadieron Nantes y Marsella a las comunidades urbanas (*Communauté Urbaine*) ya existentes: Brest, Burdeos, Cherbourg, Nancy, Lille, Dunkerque, Grand Alençon, Arras, Estrasburgo, Lyon, Creusot, Montceau-Les-Mines y Mans. Esta ley de 1999, conocida también como Ley Chevènement (nombre del ministro que impulsó su elaboración), racionalizó las ocho diferentes figuras existentes para las organizaciones de cooperación intermunicipal (*Etablissement Publics de Coopération Intercommunale –EPCI–*) a tres: la comunidad de aglomeración (*Communauté d'Agglomération*), la comunidad urbana (*Communauté Urbaine*) y la comunidad de municipios (*Communauté des Communes*)³⁰. Cabe señalar que en cada uno de estos modelos la ordenación del territorio es una competencia que ha de ejercerse de forma obligatoria. Asimismo, es de interés el elemento de flexibilidad que se prevé para las comunidades urbanas en cuanto a sus competencias, diferenciando entre competencias obligatorias y competencias opcionales³¹.

Hoy, tras las últimas reformas legislativas de 2010 y 2014 (la Ley n.º 2014-58, de 27 de enero de 2014, de Modernización de la Acción Pública Territorial y de Afirmación de Ciudades Metropolitanas), este país cuenta con trece áreas metropolitanas (*métropoles*): Niza, creada en 2010; Toulouse, Lille, Burdeos, Nantes, Estrasburgo, Rennes, Rouen, Grenoble, Montpellier y Brest, creadas en 2015, y dos áreas metropolitanas con un estatuto especial, Aix-Marseille-Provence y Grand París, constituidas en 2016. Asimismo está prevista la creación de otra área metropolitana para Nancy. Se prevé que, por una futura ley y

29. Ley n.º 99-586, de 12 de julio de 1999.

30. Las comunidades urbanas agrupan varios municipios que, en su conjunto, alcanzan más de 500.000 habitantes; las comunidades de aglomeración son ámbitos urbanos de más de 50.000 habitantes, reagrupados alrededor de la capital departamental o de un municipio con más de 15.000 habitantes. Las comunidades de municipios, a diferencia de las comunidades de urbanas y de aglomeración, no están definidas por valores demográficos y pueden tener una duración limitada en el tiempo.

31. Han de ejercer, con carácter obligatorio, las competencias referidas a cuatro bloques de materias: en primer lugar, el desarrollo económico; en segundo lugar, la ordenación del territorio; en tercer lugar, las necesidades sociales derivadas del desarrollo urbano, y en cuarto lugar, el desarrollo urbanístico del conjunto de la comunidad. Además, deben elegir al menos tres competencias de entre las cinco siguientes: creación, ordenación y mantenimiento de las vías de interés de la comunidad; abastecimiento de agua y saneamiento, protección y puesta en valor del medio ambiente; construcción y gestión de equipamientos culturales, deportivos y escolares y, en materia de desarrollo sostenible, la eficacia energética y el control del consumo de energía.

hasta el año 2020, en todas las áreas metropolitanas existirá una legitimación política directa.

Todas estas áreas metropolitanas cuentan con un amplio catálogo de competencias, entre ellas la de la elaboración de un esquema de coherencia territorial (SCOT) como instrumento de la planificación territorial metropolitana. Esta figura de planificación territorial está regulada, en la legislación urbanística francesa, como instrumento para la planificación territorial supramunicipal³². En la mayoría de las áreas metropolitanas, se encuentra aprobado el correspondiente SCOT, y existe una vía especial para el caso del área metropolitana de París.

Como buena práctica de planificación metropolitana, puede resaltarse el caso de Grenoble (<<http://www.lametro.fr/>>). Su SCOT 2010-2030 (<<http://scot-region-grenoble.org/>>), aprobado en 2012, es un documento de alta calidad técnica con una gran atención al paisaje, al urbanismo comercial y a la ordenación de las entradas a las ciudades. En cuanto al caso de París, se plantea a partir de ahora una situación similar a la de Barcelona. Coexistirán un plan territorial para un ámbito metropolitano más extenso, el esquema director de Île-de-France 2030 (<<http://www.iledefrance.fr/competence/schema-directeur-region>>), aprobado en 2013 por la región del mismo nombre y el Gobierno francés, con un futuro SCOT para un ámbito metropolitano más reducido, que será elaborado por el nuevo ente metropolitano de la Grand París.

En Italia, durante la década de los noventa del siglo pasado, las ciudades metropolitanas (*città metropolitana*), previstas por dos leyes estatales³³ y reconocidas por la Constitución tras su reforma en 2001, no llegaron a implantarse³⁴. Únicamente se avanzó durante algún tiempo en Bolonia, donde en 1994 la provincia y la ciudad de Bolonia y sus municipios colindantes firmaron un acuerdo para la creación de la Ciudad Metropolitana de Bolonia. Asimismo, el Gobierno de la región de ubicación de la ciudad de Bolonia, la región de Emilia Romagna, aprobó en 1995 una ley (Ley n.º 33, de 12 de abril) sobre el ámbito territorial y las funciones del ente metropolitano previsto.

En los últimos años, Italia ofrece un escenario de nuevos impulsos en la cuestión metropolitana. El año 2015 marca el inicio de la existencia de las ciudades metropolitanas, reguladas por la Ley n.º 56, de 7 de abril de 2014, relativa a Disposiciones sobre las Ciudades Metropolitanas, las Provincias y sobre las Uniones y Fusiones de Municipios. Existen quince ciudades metropolitanas (Roma, Milán, Nápoles, Turín, Bari, Florencia, Bolonia, Génova, Venecia, Reggio Calabria, Trieste, Cagliari, Catania, Messina y Palermo). Supusieron la supresión

32. Ley n.º 2000-1208, de 13 de diciembre de 2000, relativa a la Solidaridad y la Renovación Urbanas.

33. La Ley estatal n.º 142, aprobada en 1990, previó una implantación desde arriba de catorce áreas metropolitanas, y en 1999, una nueva ley (Ley n.º 299, de 3 de agosto) autorizaba las iniciativas de abajo hacia arriba para la creación de áreas metropolitanas.

34. La reforma afectó al Título V de la Constitución, que efectuó una nueva redacción del art. 114 que define las ciudades metropolitanas, junto a los municipios, las provincias, las regiones y el Estado como los sujetos que constituyen la República.

de las provincias del mismo nombre y se transfirieron sus competencias a las ciudades metropolitanas, entre ellas la competencia en materia de planificación territorial.

Como buena práctica de planificación metropolitana, destaca el Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP, aprobado ya en 2004 por la provincia de Bolonia, <<http://cst.provincia.bologna.it/ptcp/index.asp>>). Este plan emplea instrumentos innovadores de planeamiento urbanístico entre municipios vecinos, los acuerdos territoriales, para la elaboración conjunta del planeamiento urbanístico y la aplicación de mecanismos de perecuación financiera intermunicipal.

Por su parte, en Alemania y en el Reino Unido la atención a la gobernanza metropolitana y la planificación territorial metropolitana siempre ha tenido continuidad, desde que ésta se vio reforzada a partir de mediados de la década de los noventa del pasado siglo. Pueden destacarse como ejemplos de buena práctica, tanto de gobernanza como de planificación territorial, los siguientes entes metropolitanos (en paréntesis, la fecha de su creación): Londres (1999: *Greater London Authority* –GLA–); Hannover (2001: *Region Hannover*); Stuttgart (1994: *Verband Region Stuttgart*), y Frankfurt (2000: *Región Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main*; reforma en 2011: *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main*).

En el Reino Unido destaca como ejemplo de buena práctica de gobernanza y planificación territorial metropolitana el ente metropolitano de Londres, la *Greater London Authority* –GLA–, creada en 1999 y que rescata la experiencia anterior del *Greater London Council*, que se había eliminado en 1986 con la llegada al poder de Margaret Thatcher. Desde 1994 se está ejecutando la *Spatial Development Strategy-The London Plan*, sustituida en 2011 por el nuevo *London Plan* (<<https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan/current-london-plan>>). Este caso es interesante desde la perspectiva de la continuidad institucional y planificadora, ya que es un hecho notable que el cambio político en el ente metropolitano de Londres en 2008, al pasar el poder desde un gobierno socialdemócrata a un gobierno conservador, no supuso ni la disolución del ente metropolitano ni el abandono de la planificación territorial metropolitana³⁵.

Otras ciudades representan casos de gobernanza metropolitana y planificación territorial: Edimburgo (2008: *Strategic Development Planning Authority for Edinburg and South Scotland*), Glasgow (2008: *Glasgow and the Clyde Valley Strategic Development Authority*) y Manchester (2011: *Greater Manchester Combined Authority*). La *Greater Manchester Combined Authority* es una institución de gobernanza metropolitana dotada de una legitimación política indirecta. Tiene pocos poderes de decisión y realiza básicamente tareas de planificación y/o gestión en materia de transporte público, formación, vivienda, regeneración

35. Los cambios políticos hacia gobiernos de ideología más conservadora con frecuencia se han traducido en la disolución de los entes metropolitanos, tal y como pusieron de manifiesto el propio caso de Londres (con la llegada al poder de Margaret Thatcher se disolvió en 1986 el *Greater London Council*, que existía entre 1965 y 1986), o el caso de Barcelona (cuando ciu se estableció en el Gobierno de la Generalitat desapareció en 1987 la Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona).

urbana, residuos, reducción de emisiones de dióxido de carbono y permisos de planificación y de obras.

Es en Alemania donde más se ha incrementado la atención a la gobernanza metropolitana, tal y como lo pone de manifiesto el continuo aumento del número de instituciones para la gobernanza metropolitana que se han creado durante las dos últimas décadas. Actualmente existe en este país un total de 25 áreas metropolitanas, entre las cuales 21 cuentan con instituciones para la gobernanza metropolitana (capítulo 3.2.1.). En todas las áreas metropolitanas, está aprobado el plan (o la estrategia) territorial metropolitana, y existe en la mayoría de ellas una experiencia planificadora consolidada a través de varias generaciones de planes de este tipo aprobados e implementados. Entre los casos de buena práctica destacan el Verband Region Stuttgart, creado en 1994, y la Region Hannover, creada en 2001; en ambos casos, su norma fundacional es una ley aprobada por el parlamento del *Land* correspondiente (Baden-Württemberg y Baja Sajonia, respectivamente). Son los dos gobiernos metropolitanos de Alemania que gozan de una legitimación política directa, ya que los representantes de sus asambleas (en el caso de Hannover, también el presidente de la región) son elegidos por los ciudadanos. Tienen competencias amplias, entre ellas, planificación territorial, transporte público y promoción económica.

También por parte de la Unión Europea se registra un creciente interés por las áreas metropolitanas y la gobernanza metropolitana.

En primer lugar, puede citarse el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo –junto al Comité de las Regiones, uno de los órganos consultivos de la Unión Europea–, de 25 de abril de 2007, sobre *Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa*³⁶. Además de recomendar que la comisión elabore un Libro Verde sobre las áreas metropolitanas como complemento de la Agenda Territorial y de las directrices estratégicas comunitarias para la política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo, este dictamen calificó, en su parte final, la gobernanza como «problema espinoso» y advirtió:

La población no siempre tiene el sentimiento de pertenencia a una metrópolis. A las áreas metropolitanas europeas les falta legitimidad política. Las estructuras administrativas ya no son suficientes (datan de los ciclos históricos del pasado), pero los Gobiernos nacionales se muestran muy sensibles a posibles resistencias contra nuevas estructuras procedentes de las partes interesadas, en particular de las entidades administrativas existentes. En cambio, los desafíos que deben afrontar las áreas metropolitanas son inmensos. Para superarlos y gestionar correctamente los avances se necesita, prácticamente en todas partes y con vistas a una estrategia de conjunto, una nueva organización de la gobernanza.

Por su parte, la *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*, aprobada el 19 de mayo

36. El Dictamen se encuentra publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, C/168, de 20 de julio de 2007, pp. 10-15.

de 2011 en la Reunión Informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial en Hungría, señala en sus reflexiones sobre los desafíos de la globalización y los cambios estructurales, después de la crisis económica global, que «las zonas metropolitanas y otras zonas urbanas, igual que los accesos internacionales y globales, *son un activo para el desarrollo de todo el territorio europeo*, siempre que otras regiones se beneficien de su dinamismo y estén conectadas a través de redes».

El documento más reciente de la Unión Europea que ha puesto énfasis en la relevancia de las áreas metropolitanas es el Sexto Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial, publicado en 2014 por la Comisión Europea con el título específico *Promoción del desarrollo y la buena gobernanza en las regiones y ciudades de la UE. Inversión para el empleo y el crecimiento*.

Sobre la base de los resultados del ya citado Informe de la OECD sobre la gobernanza en las áreas metropolitanas del mundo publicado en el mismo año, el Informe de la Comisión Europea destaca las ventajas de la aglomeración y gobernanza metropolitana. Resalta, por un lado, que las ciudades más grandes, debido a los factores que configuran las ventajas o economías de aglomeración, suelen ser más productivas. Por otro lado, señala que el potencial económico de las zonas metropolitanas solo puede ser aprovechado mediante fórmulas de gobernanza, sea por la vía de acuerdos entre los gobiernos locales, sea mediante la creación de un organismo central de gobernanza metropolitana, ya que los datos empíricos confirman que la fragmentación administrativa de los espacios metropolitanos por numerosos municipios que desarrollan políticas de manera independiente del resto provoca una reducción del crecimiento económico y de la productividad de las zonas metropolitanas. Frente a ello, queda comprobado que la existencia de un organismo central de gobernanza metropolitana no solo reduce casi a la mitad el efecto adverso que ejerce la fragmentación sobre la productividad, sino también que las áreas metropolitanas dotadas de un organismo de gobernanza central experimentan, en promedio, una menor expansión urbana, algo que, según el informe, posiblemente se deba a un uso más eficiente del suelo y a la planificación del transporte.

3. El interés especial de las experiencias en Alemania como referente de un replanteamiento de la cuestión metropolitana en España

El estudio del caso alemán ofrece condiciones especialmente favorables para la viabilidad y fecundidad de un análisis de experiencias de gobernanza y planificación territorial en áreas metropolitanas. Por varias razones, Alemania es, dentro de la experiencia comparada europea, el caso más idóneo para ofrecer a España propuestas que puedan servir como referentes para el diseño de políticas y medidas encaminadas a la mejora de la gobernanza y planificación territorial metropolitana.

En primer lugar, la existencia de un *gran número de instituciones* para la gobernanza metropolitana (actualmente 21). Suelen tener un *alto grado de*

consolidación y estabilidad porque su funcionamiento tiene ya un recorrido largo, de dos décadas en muchos casos, y, por regla general, no se ha visto interrumpido por disoluciones de la institución de la gobernanza metropolitana.

En segundo lugar, la *diversidad de las fórmulas* de gobernanza metropolitana que se encuentran en aplicación en Alemania. No se usa un modelo único, sino que se opera con fórmulas diferenciadas, con un mayor o menor grado de vinculación jurídica o flexibilidad y con un espectro mayor o menor de actores públicos y privados involucrados.

En tercer lugar, el grado de *continuidad y madurez de la planificación territorial metropolitana*, que en cada una de las instituciones de gobernanza metropolitana ha dado lugar a la aprobación e implementación efectiva del plan de ordenación del territorio metropolitano, registrándose en no pocos casos ya varias generaciones de planes de este tipo.

En cuarto lugar, y ésta es la razón fundamental del interés especial del caso alemán, dentro de toda la experiencia comparada europea en el ámbito de la gobernanza metropolitana y planificación territorial, Alemania se revela como referente europeo más idóneo para un replanteamiento de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España.

Indudablemente, también de las experiencias en otros países europeos, especialmente Francia y el Reino Unido, pueden extraerse elementos válidos que pueden servir como referentes de inspiración para la práctica en España (*de todos se puede aprender algo*). No obstante, es Alemania la que aporta el referente mejor para España porque cumple como ningún otro caso, dentro de las experiencias europeas, el requerimiento exigido por las metodologías de los *comparative studies* al uso en las ciencias sociales: la existencia de hechos comunes o similares que comparten dos o varios objetos (en este caso Alemania y España) sometidos a la comparación, para que ésta tenga sentido y utilidad³⁷.

37. La decisión de comparar Alemania y España ha seguido la premisa lógica del método comparado al uso en los estudios comparados (*comparative studies*), que, como recuerda el politólogo italiano Giovanni Sartori (1970, 2007), premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales en 2005, consiste en que solo se pueden comparar fenómenos que no son idénticos y tampoco son completamente diferentes. Por tanto, la comparación tiene sentido cuando se comparan fenómenos que tienen tanto rasgos comunes como características diferentes.

Por lo que respecta al requerimiento de que los hechos objeto de la comparación (en este caso, Alemania y España) han de reunir determinados rasgos comunes o similares para que el ejercicio de la comparación tenga sentido, la razón justificativa principal es la similitud en cuanto a la organización territorial del Estado, al entendimiento conceptual y al sistema de la planificación territorial. Por ello, cobra pleno sentido emprender una comparación entre Alemania y España para el tema de la gobernanza y planificación metropolitana.

Por otra parte, conforme a John Stuart Mill (1959), filósofo inglés que ya en 1843 presentó el primer planteamiento sobre el método comparado, se distinguen dos estrategias de investigación: el método de concordancia y el método de la diferencia. El método de la concordancia parte de que las variables analizadas han de ser en lo más posible similares y, a su vez, completamente diferentes los factores que se consideran condiciones marco o

Sin perjuicio de que, evidentemente, entre España y Alemania existan numerosas diferencias político-institucionales, económicas, sociales y culturales, ambos países tienen en común tres hechos:

- La gran semejanza de la organización territorial del Estado en Alemania y España.
- La creación de un área metropolitana requiere, tanto en Alemania como en España, la aprobación de una ley por los parlamentos de nivel regional.
- El entendimiento idéntico del concepto de planificación territorial en Alemania y España.

3.1. La gran semejanza de la organización territorial del Estado en Alemania y España

Todos los expertos en derecho constitucional y ciencias políticas unánimemente han certificado que en cuanto a este aspecto ningún otro Estado en Europa es más similar a España (Nohlen y Hildenbrand, 2005). Esto no sorprende, ya que para los padres de la Constitución española de 1978 el sistema federal alemán ha sido, junto con la Constitución de la Segunda República de 1931 y la Constitución italiana de 1947, el modelo de referencia más influyente en la redacción de la parte del texto constitucional dedicada a la organización territorial del Estado. Asimismo, en el desarrollo posterior del Estado de las Autonomías, Alemania ha sido el referente continuo, tanto para las propuestas de juristas y partidos para la reforma del modelo autonómico, como para la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la hora de resolver los frecuentes conflictos competenciales entre el Estado y las CC. AA.

El Estado federal de Alemania y el Estado de las autonomías en España tienen en común ser sistemas políticos en los que existen poderes regionales, los dieciséis *Länder* y las diecisiete CC. AA. Estos entes territoriales regionales tienen competencias en un amplio catálogo de materias y su naturaleza corresponde a un *modelo de autonomía política a nivel regional*, es decir, a la capacidad de los órganos representativos regionales (que son parlamentos) de aprobar leyes propias. En este sentido, cabe destacar que son los *Länder* y las CC. AA. las que tienen la *competencia legislativa para crear instituciones metropolitanas*. También

de contexto. Se trata de buscar la causa para un fenómeno determinado que se presenta en condiciones-marco completamente diferentes. El método de diferencia parte de condiciones-marco similares y se plantea averiguar por qué un determinado fenómeno no aparece (o solo de forma muy débil) en los contextos similares.

En relación con estas estrategias de investigación, el presente trabajo se incardina en los estudios comparados que operan con el método de diferencia. Concretamente, se plantea que, teniendo España y Alemania similitud en cuanto a la organización territorial del Estado y la planificación territorial, ¿por qué en España el grado de desarrollo de la gobernanza y planificación territorial metropolitana es muy diferente? ¿Cuáles son los factores explicativos?

tienen la competencia legislativa para la *ordenación del territorio*, las CC. AA., una competencia exclusiva, los *Länder*, una competencia legislativa de desarrollo (la Federación ostenta la legislación básica, cuya naturaleza se reformó en 2006, ver el capítulo 3) y ambos son los protagonistas de la formulación y aprobación de planes de ordenación del territorio tanto de ámbito regional como subregional.

Por todo ello, un análisis comparado de experiencias en materia de gobernanza metropolitana y planificación territorial adquiere un mayor sentido con el contraste de las experiencias alemanas con las españolas, que una comparación con otros dos países con buenas prácticas en esta materia, Francia y el Reino Unido. En ambos casos, el marco constitucional-jurídico, las estructuras político-administrativas y, sobre todo, la organización territorial del Estado son demasiado diferentes al caso de España. En Francia las actuales veintidós regiones³⁸ solo tienen potestades reglamentarias y no competencias legislativas, y es el Parlamento nacional el único legislador en todas las materias, entre ellas urbanismo, ordenación del territorio y entes locales. En el Reino Unido, país con una cultura constitucional y legal muy diferente a la de la Europa continental, no existen regiones como entes político-administrativos, con la excepción de una parte de su territorio: Irlanda del Norte, Escocia y Gales (estos territorios tienen autonomía política, aunque muy limitada y, por tanto, en absoluto comparable con los *Länder* alemanes y las CC. AA.). Así, en Inglaterra, la legislación sobre urbanismo, planificación territorial y régimen local es un asunto exclusivo del Parlamento nacional.

3.2. El hecho común de que tanto en Alemania como España, para crear un área metropolitana, se requiere la aprobación de una ley por los parlamentos de nivel regional

También por este hecho, un estudio comparado de las experiencias alemanas en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial metropolitana con las miras puestas en la respectiva práctica en España tiene más sentido que realizar uno diferente sobre las experiencias de otros dos países europeos con buenas prácticas en la temática. Ni en Francia ni en el Reino Unido (excepto los casos ya citados de Escocia, Irlanda del Norte y Gales) existen poderes regionales con capacidad legislativa en materia de administración local. En ambos casos es el Estado el que regula por su legislación esta materia. Como en Alemania son los *Länder* los que tienen, igual que las CC. AA., la capacidad de implantar áreas metropolitanas mediante una ley aprobada por sus propios parlamentos; es

38. La Asamblea Nacional de Francia debatió, el 25 de noviembre de 2014, un proyecto de reforma territorial del país que propone reducir de 22 a 13 el número de las regiones. El proyecto tiene tres objetivos: simplificar la organización administrativa, reducir gastos y, al dar a las regiones un tamaño similar a los *Länder* o las CC. AA., fortalecer la competitividad de las regiones.

evidente que dentro de la experiencia europea el caso alemán resulta de mayor interés.

En este sentido, las leyes de los *Länder* sobre áreas metropolitanas y su puesta en práctica efectiva (se aprobaron este tipo de leyes para Hannover, Stuttgart y Frankfurt), así como el funcionamiento real de las instituciones metropolitanas creadas, pueden ser un valioso referente para el diseño de fórmulas institucionales de gobernanza metropolitana en España. Aportan conocimientos y experiencias de interés sobre cuestiones importantes como la organización institucional, las competencias y los ámbitos de actuación (planificación, prestación de servicios), los recursos financieros, la participación de los municipios integrados en el área metropolitana en la toma de decisiones o la distribución de las cargas.

En España, de acuerdo con los artículos 149.1.18 y 148.1, apartado 2.º de la Constitución española de 1978 y las correspondientes disposiciones establecidas en los Estatutos de Autonomía de las CC. AA., la materia Administración local (que se encuentra encuadrada en el concepto «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», usado por el art. 149.1.18 CE) es una competencia compartida en la que corresponde al Estado la competencia de la legislación básica y a las CC. AA. la competencia de legislación de desarrollo y las potestades reglamentarias. El Estado ejerció su competencia mediante la aprobación de la LRBRL en 1985.

En Alemania, conforme a la Constitución, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, promulgada en 1949³⁹, son los *Länder* los que, de acuerdo con el reparto competencial entre la Federación y los *Länder*, ostentan las competencias legislativas y ejecutivas sobre el derecho local (*Kommunalrecht*), con lo que la Federación tiene un papel muy limitado. En este aspecto de la capacidad de intervención del legislador nacional, existe una clara diferencia respecto al Estado de las Autonomías, en el que esta capacidad es claramente superior.

Asimismo, cabe señalar que en Alemania las entidades locales tienen un doble papel. Por un lado, forman parte del Estado en su conjunto, integrándose en él como parte de la organización de su respectivo *Land* (Estado miembro de la Federación). Esta integración de los entes locales en la organización de los *Länder* se manifiesta también en el hecho de que se configuran como administración indirecta de éstos, ejerciendo competencias que les atribuye el *Land*. Por otro lado, dentro de esta organización constituyen corporaciones dotadas de su propia legitimación democrática y autonomía y de competencias propiamente locales (Gracia Retortillo, 2010).

3.3. El entendimiento idéntico del concepto de planificación territorial en Alemania y España

La comparación Alemania-España es la más razonable porque en ambos países existe una concepción idéntica de la planificación territorial, en el sentido de la

39. Hubo, hasta ahora, sesenta modificaciones posteriores de la Ley Fundamental.

ordenación física del territorio (Hildenbrand Scheid, 1996; Pérez Andrés, 1998; Benabent Fernández de Córdoba, 2006 y 2012) encaminada, esencialmente, a la ordenación a escalas supramunicipales de los usos del suelo y de los grandes sistemas estructurantes del territorio, sin perjuicio de que en los dos países las tendencias recientes enfoquen la planificación territorial de manera creciente en el sentido del desarrollo territorial, con lo que adquieren, los aspectos de desarrollo económico, un mayor protagonismo que hasta ahora (Hildenbrand Scheid, 1996).

Por lo que respecta a Francia, el entendimiento de la planificación territorial en este país es muy distinto, pues el *aménagement du territoire* francés, de manera sintética, es una política pública compuesta por tres pilares: la ordenación del territorio concebida como desarrollo económico local y regional (el pilar dominante), la planificación física a escala subregional y la organización administrativa del territorio. En cualquier caso, se registra una creciente atención en los planes franceses hacia los aspectos medioambientales, convergiendo, hasta cierto punto, con el enfoque de planificación física que se sigue en la mayoría de los países europeos. También, en menor medida que el caso francés, es diferente el *spatial* o *regional planning* del Reino Unido.

En suma, justificadas las razones del especial interés y de la utilidad del conocimiento de las experiencias alemanas para emprender en España un replanteamiento de la gobernanza y de la planificación territorial en las áreas metropolitanas, se explicará a continuación el diseño del análisis de estas experiencias. Este análisis se ha centrado en el estudio comparado de tres casos seleccionados.

4. Diseño del estudio comparado de la gobernanza y planificación territorial para tres áreas metropolitanas: Stuttgart, Hannover y Frankfurt Rhein-Main

4.1. Criterios para la selección de los casos

Se han seleccionado como casos concretos para el estudio comparado de la gobernanza y planificación territorial a escala metropolitana en Alemania, las áreas metropolitanas de Hannover, Stuttgart y Frankfurt Rhein-Main. Estos tres casos serán estudiados con detalle en los capítulos 4, 5 y 6, siguiendo un esquema analítico común que propicia la comparación mutua. El análisis comparado de las experiencias de gobernanza y planificación territorial en las tres áreas metropolitanas señaladas tiene la función de identificar, describir y valorar, en relación con ambos aspectos, los rasgos comunes, las diferencias y las peculiaridades existentes.

Antes de exponer a continuación el esquema analítico común, es necesario explicar brevemente los criterios que han guiado la selección de los tres casos.

Para esta selección se aplicaron cinco criterios. La finalidad de todos estos criterios consistió en aportar una muestra representativa de las veinticinco áreas metropolitanas que se identificaron para Alemania en el Informe de la OECD de 2014, sobre la gobernanza en las áreas metropolitanas del mundo. En este sentido,

los tres casos, seleccionados conforme a estos criterios, reflejan la *diversidad* que existe en Alemania en cuanto a las *fórmulas institucionales* utilizadas para la gobernanza metropolitana, y también aportan ejemplos de los *diferentes tipos de instrumentos* que se aplican hoy en Alemania para la planificación territorial metropolitana.

Primer criterio:

La consideración de aquellos casos en los que se han creado *instituciones de contribución directa* a la gobernanza metropolitana sobre la base de una ley aprobada por el Parlamento del respectivo *Land* (los casos de Hannover, Stuttgart y Frankfurt) y en los que existe una *legitimación política directa* mediante elecciones por parte de los ciudadanos (los casos de Hannover y Stuttgart).

Segundo criterio:

La selección de una muestra de casos representativa de la *diversidad de los modelos* utilizados actualmente en Alemania para las instituciones de la gobernanza metropolitana (los tres casos objeto de análisis): en primer lugar, un ente territorial subregional (el caso de Hannover); en segundo lugar, una mancomunidad obligatoria plurifuncional con legitimación política directa (el caso de Stuttgart), y por último, una mancomunidad obligatoria plurifuncional sin legitimación política directa (el caso de Frankfurt Rhein-Main).

Existen otros modelos de organización institucional de la gobernanza metropolitana: las mancomunidades obligatorias monofuncionales dedicadas exclusivamente a la planificación territorial (por ejemplo, el caso del área metropolitana de Múnich) y la cooperación entre los *Länder* para el caso de áreas metropolitanas de carácter transfronterizo (los casos de Berlín-Brandenburgo y de Hamburgo). A estos otros modelos se hacen, en el presente trabajo, referencias (capítulos 3.2.5 y 3.3.2), pero no se decidió analizarlos con detalle.

Tercer criterio:

La existencia de un *instrumento de planificación territorial* aprobado y con una puesta en práctica efectiva.

Este criterio lo cumplen los tres casos seleccionados. Como subcriterio, se aplicó el carácter relativamente reciente del plan territorial metropolitano:

- Stuttgart: *Regionalplan Region Stuttgart* de 2009.
- Hannover: *Regionales Raumordnungsprogramm –RROP– Region Hannover* de 2016.
- Frankfurt Rhein-Main: *Regionalplan Südhessen-Regionaler Flächennutzungsplan* de 2010.

Cuarto criterio:

La *utilización de instrumentos innovadores* en el ámbito de la planificación territorial metropolitana.

En el caso de Frankfurt Rhein-Main, se aplica un Plan Conjunto de Usos del Suelo de ámbito subregional de 2010 (*Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan*). Representa un instrumento novedoso creado por la legislación de la Federación y de los *Länder* en materia de ordenación del territorio, para atender los problemas urbano-territoriales a escala metropolitana. Cumple, simultáneamente, la función de un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional y la función de la ordenación de los usos del suelo en un único documento, ejercidas en general por los *Flächennutzungspläne* (la figura alemana homóloga al PGOU en España) de varios municipios, por lo que aporta un instrumento de acción que supone una simplificación y agilización del proceso de planificación urbanística y territorial (capítulo 3.3.3).

Asimismo, en los casos de Stuttgart y Frankfurt Rhein-Main, se aplica, en cuanto a la ordenación y el desarrollo del sistema de espacios libres, la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*). Esta estrategia tiene la finalidad de llevar a cabo proyectos encaminados a la preservación, el uso recreativo y la cualificación del paisaje de las áreas periurbanas. Constituye un instrumento informal (es decir, de carácter voluntario), anclado en el paradigma de la gobernanza, que pone el énfasis en la cooperación intermunicipal y la cooperación público-privada, especialmente mediante la participación de la sociedad civil (ciudadanos y colectivos organizados) y de la colaboración (capítulo 3.3.4).

Quinto criterio:

La inclusión de áreas metropolitanas con diferentes estructuras espaciales o macroformas (de Oliveira e Ibáñez, 2010), es decir, áreas metropolitanas con una estructura de asentamientos monocéntrica o policéntrica.

El caso de Hannover representa un área metropolitana de carácter monocéntrico. Stuttgart y Frankfurt Rhein-Main constituyen áreas metropolitanas policéntricas; este carácter policéntrico es más nítido en el caso de Frankfurt Rhein-Main que en el de Stuttgart⁴⁰.

Los cuadros 2a y 2b proporcionan una visión sinóptica y rápida del conjunto de los criterios de selección y, a su vez, reflejan la diversidad que existe entre las seis áreas metropolitanas alemanas seleccionadas en cuanto a su extensión territorial y tamaño poblacional.

40. Lefèvre (2004) y Franz (2011), que en sus trabajos sobre áreas metropolitanas se centran en la perspectiva de la gobernanza, lo clasifican como área metropolitana monocéntrica. Sin embargo, Frank y Morgan (2012) y Basten (2011), que analizaron el caso de Stuttgart primordialmente desde la perspectiva de la planificación territorial, clasifican Stuttgart como área metropolitana con una estructura urbana policéntrica. Así lo entiende también la institución metropolitana, el Verband Region Stuttgart, en sus documentos, por ejemplo, el Plan Territorial Metropolitano (*Regionalplan Region Stuttgart 2009*) y el Plan de Desarrollo Territorial (*Landesentwicklungsplan 2002*) del *Land* de Baden-Württemberg.

CUADRO 2a.
Las tres áreas metropolitanas seleccionadas para el estudio comparado

<i>Nombre de la institución metropolitana</i>	<i>Superficie (% del Land)</i>	<i>Población (% del Land)</i>	<i>Densidad Hab./km²</i>	<i>Estructura espacial del área metropolitana</i>	<i>Ente metropolitano específico: Sí/No</i> <i>Modelo de gobernanza metropolitana</i>	<i>Instrumento de planificación territorial metropolitana</i>
<i>Region Hannover</i>	2.291 km ² (4,8 %)	119.526 (14,4 %)	489	Monocéntrica	Sí. Ente territorial subregional con legitimación política directa	Plan territorial subregional clásico
<i>Verband Region Stuttgart</i>	3.654 km ² (10 %)	2.678.795 (25,2 %)	733	Policéntrica	Sí. Mancomunidad obligatoria plurifuncional con legitimación política directa	Plan territorial subregional clásico
<i>Regional-Verband Frankfurt Rhein-Main</i>	2.458 km ² (11,6 %)	2.248.258 (37,2 %)	914	Policéntrica	Sí. Mancomunidad obligatoria plurifuncional sin legitimación política directa	Instrumento novedoso: Plan integrado de Usos del Suelo y de Ordenación Territorial Subregional

**CUADRO 2b.
Las tres áreas metropolitanas seleccionadas para el estudio comparado**

<i>Área metropolitana</i> Nombre y estructura espacial del AM	<i>Instrumento de planificación territorial y/o estratégico vigente</i>	<i>Institución para la gobernanza metropolitana</i>	<i>Determinaciones para el modelo de la ciudad razonablemente compacta</i> Policentrismo Ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia Coordinación y sinergia entre desarrollo urbano y transporte público Desarrollo hacia el interior Preservación y desarrollo del sistema de espacios libres
<i>Stuttgart</i> Policéntrica	Plan Territorial Subregional (<i>Regionalplan</i>) de 2009	<i>Verband Region Stuttgart</i>	Instrumento jurídico: Plan Territorial Subregional Instrumento informal-voluntario: Estrategia Parque Regional
<i>Hannover</i> Monocéntrica	Programa Territorial Subregional (<i>Regionales Raumordnungs-programm -RRÖP-</i>) <i>Region Hannover 2016</i>	<i>Region Hannover</i>	Instrumento jurídico: Plan Territorial Subregional
<i>Frankfurt Rhein-Main</i> Policéntrica	Plan Subregional de Hesse Sur-Plan Conjunto de Usos del Suelo de Ámbito Subregional de 2010 (<i>Regionalplan Südhessen-Regionaler Flächennutzungsplan</i>)	<i>Regionalverband Frankfurt Rhein-Main</i>	Instrumento jurídico: Plan integrado de Usos del Suelo y de Ordenación Territorial Subregional Instrumento informal-voluntario: Estrategia Parque Regional

4.2. Esquema común para el análisis comparado de las tres áreas metropolitanas

Las tres áreas metropolitanas alemanas seleccionadas son objeto de un análisis comparado que sigue un *esquema analítico común*. Con la aplicación de este esquema analítico común (cuadro 3a), el estudio de cada caso sigue un hilo conductor compartido, lo cual propicia la comparación entre sí de las tres áreas metropolitanas y la generación de conclusiones contrastadas que se apoyan en una muestra de varios casos.

CUADRO 3a. Síntesis del esquema común para el análisis comparado de las tres áreas metropolitanas (A. M.)	
<i>El territorio metropolitano</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Superficie, ubicación y delimitación del ámbito territorial político-administrativo del AM • Población y rasgos demográficos • Estructura y dinámica económica • Sistema urbano • Macroforma: AM monocéntrica o policéntrica 	<ul style="list-style-type: none"> • Suburbanización • Consumo de suelo • Movilidad residencia-trabajo • Congruencia o no entre el espacio funcional y el ámbito territorial político-administrativo del AM.
<i>La gobernanza metropolitana</i>	
<p style="text-align: center;"><i>Las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Modelo de gobernanza metropolitana • Proceso de creación del AM • Órganos y competencias: planificación territorial, desarrollo económico, transporte, etc. • Financiación y administración. • Posicionamiento del AM a nivel europeo • El liderazgo como factor de gobernanza 	<p style="text-align: center;"><i>Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Redes de cooperación voluntaria • Actores y organización de estas redes • Espacios de cooperación de geometría variable (<i>soft spaces</i>) • Relación de la institución metropolitana con estas redes • Instrumentos de acción participados por el ente metropolitano (agencias, empresas, etc.) • Campos de acción principales
<i>Plan territorial metropolitano (PTM)</i>	
<p style="text-align: center;"><i>Aspectos generales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Marco de referencia del PTM (determinaciones de la Ley y del Plan de Ordenación del Territorio del <i>Land</i>). • Relación del PTM con otros planes • Proceso de elaboración del PTM (especialmente la participación) • Horizonte temporal del PTM • Contenido documental del PTM • Uso de instrumentos informales para propiciar la implementación del PTM • La evaluación del PTM 	<p style="text-align: center;"><i>Determinaciones para la ciudad compacta y policéntrica</i></p> <p style="text-align: center;">Temas comunes</p> <ul style="list-style-type: none"> • El policentrismo en la modalidad de la concentración descentralizada • La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia • La coordinación y sinergia entre desarrollo urbano y transporte público. • El desarrollo hacia el interior • La preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres

El esquema se estructura en tres bloques: territorio metropolitano, gobernanza metropolitana y plan territorial metropolitano.

En cuanto al *territorio metropolitano*, se analizan nueve aspectos temáticos entre los que destacan: el sistema urbano, la suburbanización, el consumo de suelo, la movilidad residencia-trabajo y la cuestión de la congruencia o no entre el espacio funcional y el ámbito territorial político-administrativo del área metropolitana.

Por lo que respecta a la *gobernanza metropolitana*, el análisis de cada una de las tres áreas metropolitanas alemanas seleccionadas considera tanto las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana, como las fórmulas complementarias de la gobernanza. El análisis se centra en *doce aspectos temáticos* clave. Para el análisis de las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana, estos aspectos son: el modelo de gobernanza (fórmula jurídica elegida de agrupación de municipios, legitimación política directa o no), los órganos, las competencias, los recursos financieros y humanos, así como las estrategias de cada área metropolitana para posicionarse a nivel europeo y el papel de determinadas personas con capacidad de liderazgo en la gobernanza.

En cuanto a las fórmulas complementarias (por un lado, estructuras blandas de la gobernanza –*soft governance*–: redes de cooperación voluntaria e informal; por otro, instrumentos de acción, participados por el ente metropolitano: agencias, empresas, consorcios, etc.), interesan, entre otros aspectos, los actores y campos de acción de las redes de cooperación voluntaria y su relación con las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana.

En relación con el Plan Territorial Metropolitano, en cada uno de los casos de estudio se analizarán *siete aspectos generales* de estos planes, por ejemplo, su proceso de elaboración, con especial consideración por la participación, la relación de este plan con otros planes y el uso de instrumentos informales para propiciar la implementación efectiva del Plan Territorial Metropolitano.

El núcleo esencial del análisis de planes consiste en el estudio en profundidad de los *contenidos* de cada plan territorial metropolitano. El foco de este análisis se centra en las *cinco estrategias* o ámbitos de intervención que constituyen los *elementos configuradores* del modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible, anclado en el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, que es el paradigma imperante en la práctica de la planificación territorial en varios países europeos.

Por tanto, en el estudio del contenido de los planes territoriales metropolitanos, el análisis comparado se centra en las siguientes cinco estrategias:

- 1) el policentrismo;
- 2) la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia;
- 3) la coordinación y sinergia entre desarrollo urbano y transporte público;
- 4) el desarrollo hacia el interior, y
- 5) la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.

Algunos elementos básicos de cada una de estas estrategias se recogen en el cuadro 3b. Estas cinco estrategias componen el *temario común* del análisis comparado.

Los capítulos dedicados al análisis monográfico de un área metropolitana concreta culminan en un conjunto de conclusiones. Aportan una valoración de la práctica de la gobernanza y planificación territorial en cada área metropolitana tanto individualmente como en comparación con las respectivas experiencias en las demás áreas metropolitanas. Estas conclusiones alimentan las conclusiones finales del libro, que tienen la finalidad de extraer, de las experiencias alemanas, un conjunto de sugerencias para un replanteamiento de la gobernanza y planificación territorial a escala metropolitana en España.

CUADRO 3b. Esquema común para el análisis comparado de los contenidos de los planes territoriales metropolitanos
<p>1) <i>El policentrismo:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Consolidación y potenciación de un sistema urbano policéntrico.• Estrategia de la concentración descentralizada (<i>dezentralisierte Konzentration, decentralized concentration</i>). <p>2) <i>La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• objetivo de la ocupación razonable y de un consumo moderado de nuevos suelos,• establecimiento de criterios cualitativos y cuantitativos respecto a los usos considerados adecuados• la forma del crecimiento, la localización de los usos, la cuantía del suelo urbanizable de uso residencial y para actividades productivas, etc. <p>3) <i>Coordinación y sinergia entre desarrollo urbano y transporte público:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Planificación integrada de los usos del suelo y del transporte público.• Especial consideración de las modalidades del transporte ferroviario a escala metropolitana (trenes de cercanías, metro, tranvía, tren-tram). <p>4) <i>El desarrollo hacia el interior:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Desarrollo de áreas vacantes en el interior de la ciudad construida (<i>Innenentwicklung, urban infilling</i>) como prioridad antes de considerar la ocupación de suelos en la periferia. <p>5) <i>La preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Determinaciones normativas de los planes territoriales formales.• Previsiones del instrumento estratégico-informal Parque Regional (<i>Regionalpark</i>).

3 **Gobernanza metropolitana y planificación territorial en Alemania: aspectos generales**

La coordinación y compatibilización del desarrollo urbanístico y de los usos del suelo, desde un enfoque unitario e integrado en el marco de un plan territorial metropolitano, es una de las tareas más relevantes de las instituciones metropolitanas. En Alemania, al igual que en la mayoría de los demás países europeos (como ha puesto de relieve el estudio *Metropolitan Governance and spatial planning*, Salet, Thornley y Kreukels, 2003), la gobernanza metropolitana y la planificación territorial metropolitana se necesitan mutuamente para configurar una unidad indisociable.

En el marco de este capítulo se analizan ambos temas a partir de cuatro aspectos generales. Configuran el contexto institucional y marco planificador en el que se desenvuelven la gobernanza metropolitana y la planificación territorial en Alemania. Su conocimiento es imprescindible para comprender la naturaleza y los rasgos comunes y diferenciadores de los tres casos de áreas metropolitanas alemanas: Stuttgart, Hannover, Frankfurt Rhein-Main, que se analizarán con detalle en los capítulos 4, 5 y 6 de este libro.

Estos cuatro aspectos generales son:

- La organización territorial del Estado en Alemania.
- Los modelos de gobernanza metropolitana que actualmente están al uso en Alemania.
- El sistema de planificación territorial alemán.
- La creación de las once regiones metropolitanas de relevancia europea (EMR) en el marco de la cooperación federación-*Länder* en el ámbito de la política de ordenación del territorio.

1) La organización territorial del Estado en Alemania

Se señalarán los elementos esenciales de las estructuras administrativas territoriales de la República Federal de Alemania. Especial atención se presta a los escalones político-administrativos existentes a nivel regional

y local, ya que los *Länder* y los diferentes entes locales son actores relevantes de la gobernanza metropolitana y del sistema de planificación territorial.

2) Los modelos de gobernanza metropolitana que actualmente están al uso en Alemania

Se presenta una clasificación en tres modelos básicos de los diversos diseños organizativos usados por las instituciones metropolitanas en Alemania, señalando las características esenciales de cada modelo y sus diferencias, ventajas y desventajas respecto a los demás modelos. Asimismo, se indica en cuál de estos modelos se incardinan las instituciones metropolitanas de Stuttgart, Hannover y Frankfurt Rhein-Main. Además de los tres modelos básicos de las estructuras *duras* (*hard governance*) de la gobernanza metropolitana en Alemania, se abordarán también las fórmulas más frecuentes de estructuras *blandas* (*soft governance*) de la gobernanza metropolitana, de las que en Alemania se hace un uso frecuente, especialmente en el caso de las tres áreas metropolitanas señaladas anteriormente.

3) El sistema de planificación territorial alemán

Se esbozarán los elementos básicos del sistema de planificación territorial alemán resaltando, sobre todo, los diferentes tipos de organización de la planificación territorial a escala subregional que se practican en los *Länder*, ya que los planes territoriales metropolitanos son, por regla general, una modalidad de los planes subregionales. Ha de tenerse presente que los planes territoriales metropolitanos que se aplican en las tres áreas metropolitanas objeto de análisis se incardinan en un contexto planificador diferente, en función del tipo de organización de la planificación territorial subregional establecida en la Ley de Ordenación del Territorio del *Land* en el que se encuentra ubicada cada área metropolitana.

4) La creación de las once regiones metropolitanas de relevancia europea (EMR) en el marco de la cooperación Federación-*Länder* en el ámbito de la política de ordenación del territorio

Las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana en Stuttgart, Hannover, Frankfurt Rhein-Main y la mayoría de las demás áreas metropolitanas participan en una de las once regiones metropolitanas de relevancia europea (EMR), delimitadas en el seno de la Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. La existencia de estos EMR es otro hecho importante del contexto en el que se desenvuelven las áreas metropolitanas en Alemania. Igualmente, refleja la atención que se presta en Alemania a la cuestión metropolitana desde los niveles político-administrativos superiores (Gobierno federal, Gobiernos de los *Länder*).

1. La organización territorial del Estado como marco político y administrativo de la gobernanza metropolitana y planificación territorial

Dentro de la organización territorial de la República Federal de Alemania, la federación, los *Länder*, los municipios y los distritos son las unidades que jurídicamente tienen el carácter de entes territoriales (*Gebietskörperschaften*)⁴¹.

Si se hace una lectura en sentido vertical (figura 1), el primer escalón político-administrativo (nivel nacional) es la federación (el *Bund*).

A nivel regional, existen los dieciséis *Länder* o *Bundesländer*, los estados miembro (*Mitgliedstaaten*) de la federación, que muestran una gran diversidad en cuanto a la extensión de su territorio y tamaño poblacional (figura 2 y cuadro 4). Entre los dieciséis *Länder* figuran los trece *Flächenländer*, que tienen una mayor extensión geográfica, y los tres *Länder* de menor extensión que son los *Stadtstaaten* (estados-ciudad): los casos de Berlín, Hamburgo y Bremen, que constituyen tanto municipios como *Länder* con los mismos poderes que los demás *Länder* (hasta cierto punto, comparable con la situación de las CC. AA. uniprovinciales en España).

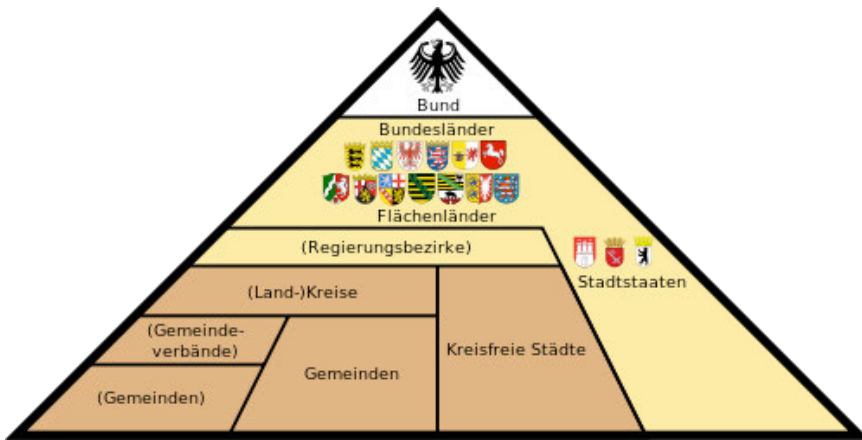
Los *Länder* están dotados de órganos propios del poder legislativo (Parlamentos, llamados *Landtage*), ejecutivo (gobierno y presidente del *Land*) y judicial (poseen, incluso, tribunales constitucionales propios). Asimismo, cuentan con competencias legislativas y administrativas en un amplio catálogo de materias, entre ellas la ordenación del territorio en la que, a diferencia de la atribución en exclusividad de ésta a las CC. AA. en España, los *Länder* ostentan la competencia de la legislación de desarrollo, y corresponde a la federación la legislación básica. En el contexto de la reforma federalista de la Constitución alemana en 2006, la naturaleza jurídica de la legislación básica de la federación se modificó, de modo que esta legislación básica dejó de ser una competencia de legislación marco (*Rahmengesetzgebung*) y pasó a la categoría de las competencias concurrentes (*konkurrierende Gesetzgebung*) de la federación.

De todas formas, como se expondrá en el capítulo 3.3.1, los *Länder* son, al igual que las CC. AA. en España, los auténticos protagonistas de la política de ordenación el territorio. En Alemania, conforme a la Constitución, la Ley

41. En derecho, los criterios definitorios de los entes territoriales son, sintéticamente, su naturaleza como *instituciones* que se rigen por el *derecho público*; el *carácter obligatorio de la pertenencia a ellos* (todos los ciudadanos y empresas que tienen su domicilio en el territorio del respectivo ente territorial son miembros obligatorios de este ente); la *potestad territorial* (en virtud de esta potestad, los entes territoriales pueden aprobar normas jurídicas que obligan a todos los ciudadanos o empresas ubicados en su territorio; entre estas potestades de regulación, se encuentran el ejercicio del poder estatal y el poder de recaudar impuestos y tasas), y la *legitimación política directa* (los órganos de representación de los entes territoriales son elegidos directamente por los ciudadanos, y son elegibles las personas que residen en el territorio del respectivo ente territorial).

Fundamental de la República Federal de Alemania, promulgada en 1949⁴², son los *Länder* los que, de acuerdo con el reparto competencial entre la federación y éstos, ostentan las competencias legislativas y ejecutivas sobre el derecho local (*Kommunalrecht*), con lo que la federación tiene un papel muy limitado. Así, existe una clara diferencia respecto al Estado de las Autonomías en España, donde la capacidad de intervención del legislador nacional en materia de derecho local es claramente superior⁴³.

FIG. 1.
Estructura vertical de la Administración pública en Alemania



Nota: La traducción al castellano de los conceptos dentro de la figura 2 se encuentra recogida en el texto del presente capítulo.

Fuente: <[http://de.wikipedia.org/wiki/Land_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Land_(Deutschland))>.

42. Hubo, hasta ahora, sesenta modificaciones posteriores de la Ley Fundamental.

43. En España, de acuerdo con los artículos 149.1.18 y 148.1, apartado 2.º de la Constitución española de 1978 y las correspondientes disposiciones establecidas en los Estatutos de Autonomía de las CC. AA., la materia de Administración local (que se encuentra encuadrada en el concepto de «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», usado por el art. 149.1.18 CE) es una competencia compartida, de modo que al Estado le corresponde la competencia de la legislación básica y a las CC. AA., la competencia de legislación de desarrollo y las potestades reglamentarias. El Estado ejerció su competencia en 1985 mediante la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada posteriormente por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

FIG. 2.
Los dieciséis *Länder* en Alemania



Fuente: <www.weltkarte.com>.

CUADRO 4.
Datos básicos de los Länder en Alemania, 2015

<i>LAND</i>	<i>Superficie</i>	<i>Población</i>	<i>Densidad</i>	<i>Municipios (2016)</i>
Baden-Württemberg	35.751	10.879.618	300	1.101
Baja Sajonia	47.614	7.926.599	164	991
Baviera	70.550	12.843.514	180	2.056
Berlín	892	3.520.031	3.891	1
Brandeburgo	29.654	2.484.826	83	417
Bremen	419	671.489	1.578	2
Hamburgo	755	1.787.408	2.334	1
Hesse	21.115	6.176.170	289	426
Mecklemburgo-Pomerania	23.212	1.612.362	69	753
Renania del Norte-Westfalia	34.110	17.865.516	517	396
Renania-Palatinado	19.854	4.052.803	202	2.305
Sajonia	18.420	4.084.851	220	426
Sajonia-Anhalt	20.452	2.245.470	109	218
Sarre	2.569	995.597	385	52
Schleswig-Holstein	15.800	2.858.714	179	1.110
Turingia	16.173	2.170.714	133	851
Alemania	357.340	82.175.684	227	11.086

Fuente: <http://www.statistikportal.de/statistik-portal/de_jb01_jahrtab1.asp>.

De acuerdo con las leyes sobre administración local aprobadas por los *Länder*, en Alemania las *entidades locales* tienen un *doble papel*. Por un lado, forman parte del Estado (el *Land*, entendido como Estado miembro de la federación) en su conjunto, y se integran en él como parte de la organización de su respectivo *Land*. Por esta integración en la organización de los *Länder*, los *entes locales* cumplen también la función de ser *unidades de la Administración* indirecta o *periférica de los Länder*, ejerciendo competencias que el *Land* les atribuye. Por otro lado, las entidades locales son corporaciones dotadas de su propia legitimación democrática y autonomía y de competencias propiamente locales, es decir, son entes locales que constituyen una *Administración pública propia* y diferente a la del *Land* (Gracia Retortillo, 2010).

A nivel local, en Alemania existen, igual que en España, dos *escalones de Administraciones locales*, concretamente, 11.161 municipios (*Gemeinden, Städte*)⁴⁴

44. La diferencia entre *Gemeinden* (municipios) y *Städte* (ciudades) consiste en que las ciudades son municipios que suelen contar con una población más elevada y, sobre todo, en

y 295 distritos (*Kreise* o *Landkreise*) (2013)⁴⁵. Los distritos son el nivel superior de los entes locales, comparables en cuanto a su carácter político-administrativo a las provincias en España e Italia, mientras que por su extensión geográfica reducida (figura 3), se parecen más bien a unidades de escala supramunicipal-infra-provincial como las comarcas españolas. Conforme al derecho de Administración local de Alemania, los distritos constituyen un ente territorial de nivel local (*lokale Gebietskörperschaft*) configurado por una agrupación de municipios.

Los distritos tienen una *doble función*. Por un lado son entes locales que poseen asambleas de elección directa por los ciudadanos (*Kreistage*) y órganos de gobierno y competencias propias. Por otro lado, constituyen *unidades* de la Administración periférica del *Land* correspondiente en cuyo territorio se ubican, ya que los gobiernos de los *Länder* se sirven de los distritos para el ejercicio de competencias del *Land*, actuando los *Kreise* como Administración delegada del *Land* de nivel inferior (*untere staatliche Verwaltungsbehörde*). El ejercicio de las competencias delegadas se realiza en ocasiones a través de la Asamblea del Distrito, pero, sobre todo, como regla general por medio del consejero del *Land* a nivel de los distritos, el *Landrat* (Rodríguez de Santiago y otros, 2010: 113). Se trata de un funcionario de alto nivel, directamente elegido por los ciudadanos del distrito en la mayoría de los *Länder*. Es el jefe máximo del poder ejecutivo del distrito en sentido doble: del ejecutivo del distrito como ente local, y del ejecutivo del distrito en su función como autoridad administrativa inferior de la Administración periférica del *Land*.

Las principales funciones del distrito como nivel inferior de la Administración periférica del *Land* son los asuntos policiales y el control sobre los municipios integrados en aquel. A estas funciones se añade, como destaca Gracia Retortillo (2010: 114), un gran número de competencias atribuidas a los distritos en las leyes de organización administrativa del respectivo *Land* (*Landesorganisationsgesetze*) y el resto de la legislación sectorial.

Una peculiaridad dentro de la Administración local alemana es que entre los 11.161 municipios existen también 107 ciudades no integradas en un distrito, los llamados *Kreisfreie Städte* o *Stadtkreise* (figuras 3 y 4). Se trata de municipios que no pertenecen a ningún distrito y, por tanto, son ellos mismos los que, bajo su autoridad, ejercen las competencias que normalmente el *Land* delega a los distritos para cumplir las funciones de la Administración periférica del *Land* a nivel inferior. Por regla general, este grupo de municipios está conformado por las ciudades grandes (con más de 100.000 habitantes) y varias ciudades medias mayores.

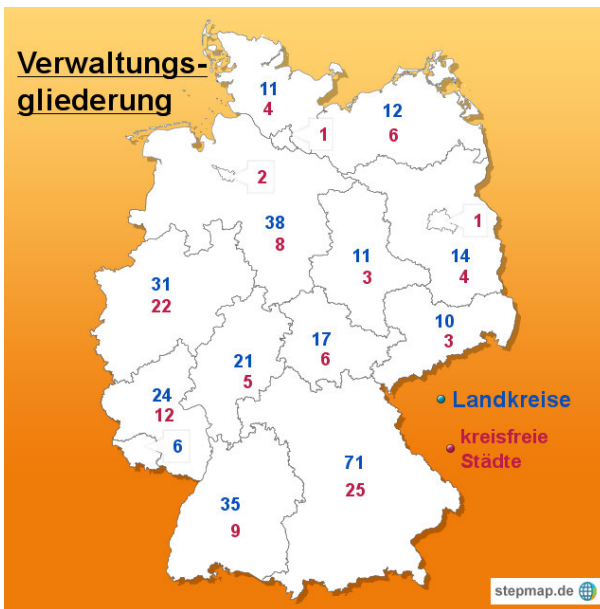
su historia habían recibido determinados privilegios (*Stadtrechte*), entre ellos el derecho de tener un mercado. Hoy esta distinción es prácticamente irrelevante y se limita la diferencia al derecho (otorgado por la legislación del *Land* correspondiente) de un municipio de llevar en su nombre la denominación *Stadt*, de modo que el estatus y las competencias de un municipio dependen del número de sus habitantes.

45. Como señala Gracia Retortillo (2010: 100), la gran mayoría de los *Länder* han optado por la denominación *Landkreis*, añadiendo, pues, el prefijo *Land-* para aludir tanto a su carácter rural originario como a su estrecha vinculación con el Estado miembro de la Federación.

En algunos *Länder* existe una administración periférica de *nivel intermedio*. Es el caso de cuatro de los *Länder* grandes: Baviera (el *Land* de ubicación del Regionalverband München), Renania del Norte-Westfalia, Baden-Württemberg (el *Land* de ubicación del Verband Region Stuttgart) y Hesse (el *Land* de ubicación del Regionalverband Frankfurt Rhein-Main), cuyos gobiernos operan también en ámbitos territoriales de mayor extensión geográfica que los distritos (figura 5), para el despliegue de su administración periférica de nivel intermedio (*mittlere staatliche Verwaltungsbehörde*). Estos ámbitos territoriales son los *distritos gubernamentales (Regierungsbezirke)*.

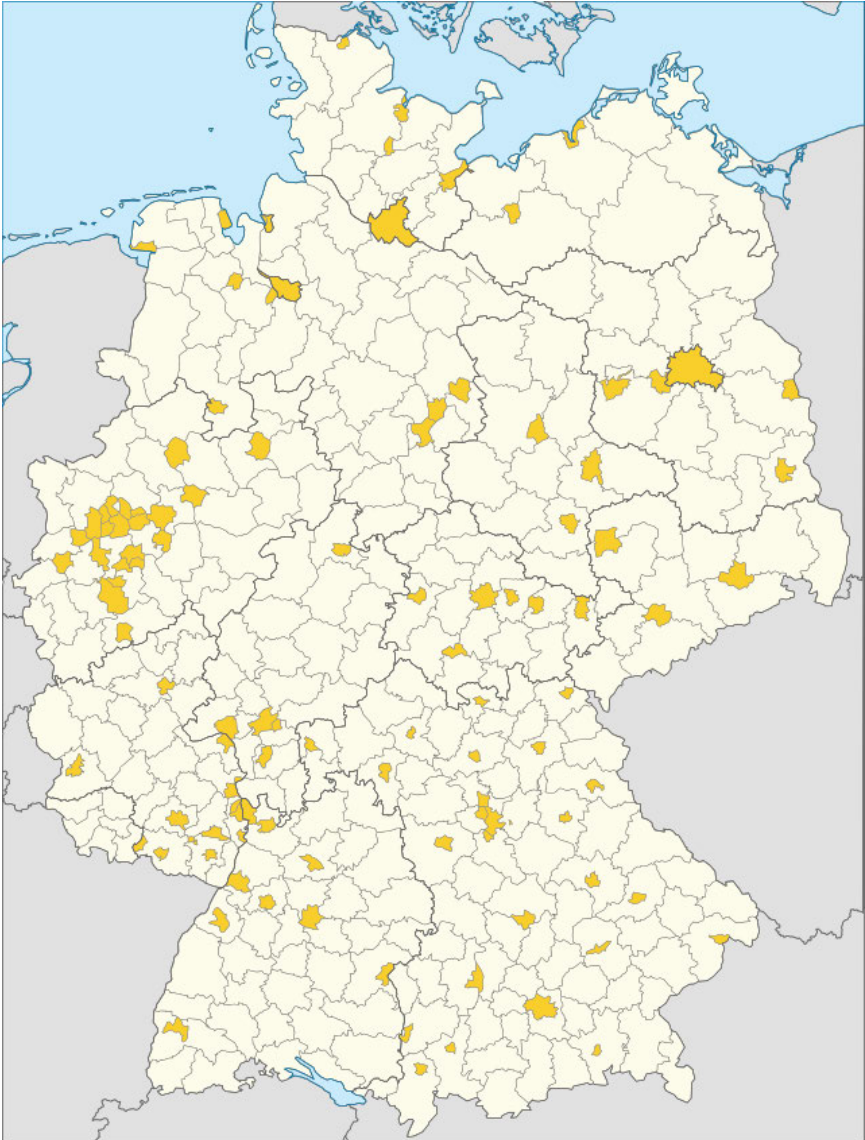
A diferencia de los distritos (*Stadtkreise, Landkreise*) los *Regierungsbezirke* no son entes locales, sino únicamente delimitaciones territoriales administrativas realizadas por el propio Gobierno del *Land* para organizar su administración periférica. En cada distrito gubernamental, el *Land* tiene implementado un aparato administrativo encabezado por un poder ejecutivo (*Bezirksregierung*) dirigido por un presidente (*Regierungspräsident*), que también ejerce el control sobre el *Landkreis*. En cada distrito gubernamental, el *Land* tiene un aparato administrativo propio en el que se centraliza la prestación de los servicios periféricos de los diferentes ministerios sectoriales de este. En este sentido, son comparables a las delegaciones que en determinadas CC. AA. las consejerías de los gobiernos autonómicos han creado a nivel provincial.

FIG. 3.
Distritos (*Landkreise*) y ciudades no integradas en distritos (*Kreisfreie Städte* o *Stadtkreise*) en Alemania



Fuente: <www.stepmap.de>.

FIG. 4.
Delimitación territorial de los distritos y ciudades no integrados en distritos en Alemania



Fuente: <www.commonswiki.org>.

FIG. 5.

Los distritos gubernamentales (*Regierungsbezirke*): ámbitos territoriales para el nivel superior de la Administración periférica de los *Länder*



Fuente: <www.de.wikipedia.org>.

2. Los modelos de gobernanza metropolitana en Alemania: un panorama de diversidad y flexibilidad

Este capítulo se centra en las experiencias de gobernanza metropolitana en Alemania actualmente existentes. No se pretende abordar con detalle los antecedentes históricos en este campo, que en Alemania son abundantes.

Como antecedentes destacan el *Zweckverband Gross-Berlin*, creado en 1912, y el *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*, instaurado en 1920. Estos dos casos fueron las primeras manifestaciones de cooperación metropolitana en forma de mancomunidades en el ámbito del urbanismo, transporte público y la preservación de los espacios libres⁴⁶. Después de la Segunda Guerra Mundial, surgieron otras cooperaciones metropolitanas entre las que se pueden destacar como ejemplos el *Stadtverband Saarbrücken* (que supuso la implantación de un ente territorial) o la mancomunidad *Umlandverband Frankfurt (UVF)*, creadas ambas en 1974⁴⁷. El UVF, que marcó en Alemania un hito en la cooperación y planificación territorial a escala metropolitana, se tratará en el marco del capítulo 6 referido al análisis del área metropolitana Frankfurt Rhein-Main.

2.1. Datos básicos sobre las áreas metropolitanas y los modelos de gobernanza metropolitana en Alemania

De acuerdo con el informe de la OECD dedicado a la gobernanza en las áreas metropolitanas del mundo (*The OECD Metropolitan Governance Survey*), publicado en 2014⁴⁸, existen en Alemania, actualmente, veinte instituciones para la gobernanza metropolitana, cubriendo este tipo de instituciones casi la totalidad de las veinticuatro áreas metropolitanas identificadas para Alemania (cuadro 5) por este informe. Once de estas instituciones disponen de potestades normativas de regulación y, por tanto, contribuyen directamente a la gobernanza metropolitana. Otras nueve son instituciones que contribuyen a ella de manera indirecta, es decir, apoyan la cooperación entre los Gobiernos locales existentes en el área metropolitana.

Las instituciones que contribuyen de forma directa a la gobernanza metropolitana son las once áreas metropolitanas de Aquisgran, Bochum, Dortmund, Duisburgo, Essen, Frankfurt, Hannover, Mannheim, Múnich, Saarbrücken y

46. Respecto al *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk* y su evolución hacia el *Kommunalverband Ruhrgebiet*, se remite al trabajo de Anderle (1981). Para el *Zweckverband Gross-Berlin*, puede consultarse Ribbe (ed., 1987).

47. Sobre la evolución histórica de las áreas metropolitanas en Alemania en cuanto a sus estructuras organizativas de gobernanza y el ejercicio de su tarea de planificación territorial, pueden verse los trabajos de Fürst y Ritter (1993), Arl (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1999a), Priebis (1999b), Wagener (1982), Trümper (1982), Heinz (2000) y Gawron (2004).

48. Ahrend, Gamper y Schumann (2014).

Stuttgart⁴⁹. Las instituciones de contribución indirecta a esta gobernanza operan, según el informe señalado, en nueve de las áreas metropolitanas de Augsburgo, Bonn, Bremen, Colonia, Dresde, Friburgo, Hamburgo, Karlsruhe y Nuremberg.

CUADRO 5.
Las áreas metropolitanas en Alemania (2014)

<i>Nombre del área metropolitana</i>	<i>Institución para la gobernanza metropolitana Sí/No</i>	<i>Nombre de la institución</i>	<i>Año de creación</i>
Aquisgrán	Sí	StädteRegion Aachen	2001
Augsburgo	Sí	Regionaler Planungsverband Augsburg	1973
Berlín	No		
Bochum	Sí	Regionalverband Ruhr	2004
Bonn	Sí	Region Köln-Bonn e.V.	1992
Bremen	Sí	Kommunalverband Bremen	1991
Colonia	Sí	Region Köln-Bonn e.V.	1992
Dortmund	Sí	Regionalverband Ruhr	2004
Dresde	Sí	Region Dresden	2004
Duisburgo	Sí	Regionalverband Ruhr	2004
Düsseldorf	No		
Essen	Sí	Regionalverband Ruhr	2004
Frankfurt	Sí	Regionalverband Frankfurt Rhein-Main	2011
Friburgo	Sí	Region Freiburg	1994
Hamburgo	Sí	Metropolregion Hamburg	2006
Hannover	Sí	Region Hannover	2001
Karlsruhe	Sí	Regionalverband Mittlerer Oberrhein	1973
Leipzig	No		
Mannheim	Sí	Verband Metropolregion Rhein-Neckar	2006
Múnich	Sí	Region München	1973
Münster	No		
Nuremberg	Sí	Metropolregion Nürnberg	1995
Saarbrücken Regionalverband Saarbrücken	Sí	Regionalverband Saarbrücken	1974
Stuttgart	Sí	Region Stuttgart	1994

Fuente: Ahrend, Gamper y Schumann (2014).

49. En cualquier caso, y esto lo contempla el informe, si la Cuenca del Ruhr es la mayor conurbación en Europa, en la que se solapan y combinan los ámbitos geográficos de las áreas metropolitanas de Bochum, Dortmund, Duisburg y Essen, formando una única gran región urbana que, además, es atendida por la misma institución de gobernanza metropolitana (Regionalverband Ruhr), entonces, de hecho, el número de las instituciones de contribución directa a la gobernanza metropolitana se reduce a ocho: Aachen, Frankfurt, Hannover, Mannheim, Múnich, Saarbrücken, Stuttgart y el Regionalverband Ruhr.

Las áreas metropolitanas que carecen de una institución para la gobernanza metropolitana son, de acuerdo con el informe señalado, cuatro: Berlín, Düsseldorf, Leipzig y Münster.

No obstante, el informe de la OECD no considera correctamente la situación de Berlín. No tiene en consideración que en el área metropolitana de Berlin-Brandenburg, de carácter transfronterizo (la expansión urbana de Berlín se extiende sobre el territorio del *Land* vecino de Brandenburg), también existen potentes fórmulas de gobernanza metropolitana, no mediante un ente metropolitano específico dotado de competencias propias, sino a modo de mecanismos de coordinación y cooperación creados por los gobiernos de los *Länder* de Berlín y Brandenburg. Su pieza clave es la existencia de un departamento ministerial conjunto responsable de la planificación territorial, no solo del área metropolitana compartida sino también de la totalidad del territorio de Brandenburg, en el que se encuentra como enclave el territorio del *Land* de Berlín (capítulos 3.2.5 y 3.3.2).

Por ello, el número de las instituciones de contribución indirecta a la gobernanza metropolitana en Alemania se eleva a diez y, en consecuencia, se ha de contabilizar en el país un total de veinticinco áreas metropolitanas, entre las cuales veintiuna cuentan con instituciones para la gobernanza metropolitana.

En las áreas metropolitanas de Alemania se utilizan tanto estructuras *duras* (*hard governance*) como estructuras *blandas* (*soft governance*) de la gobernanza metropolitana (esta diferenciación se explicó en el capítulo 1.3.3.). Ambos tipos de gobernanza no representan opciones excluyentes, sino que se aplican de manera combinada al considerar que ambos resultan necesarios para lograr una gobernanza adecuada del espacio metropolitana (Hesse, 2005). Además, las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana, como ocurre, por ejemplo, en los casos del Verband Region Stuttgart, de la Region Hannover y del Regionalverband Frankfurt Rhein-Main, propician el nacimiento de las estructuras blandas de gobernanza metropolitana y apoyan su desarrollo y consolidación.

En cuanto a las *estructuras duras* de la gobernanza metropolitana, en el pasado se utilizó, en Alemania, la vía de la *fusión obligatoria de los municipios* en el entorno de una ciudad central en un único municipio grande. Ejemplos de ello son la creación del municipio de Gran Berlín en 1920⁵⁰ y el intento fracasado de implantar, siguiendo este referente histórico, en la década de los setenta del siglo pasado, la Ciudad Regional (*Regionalstadt*) de Frankfurt (capítulo 6). Las fusiones obligatorias que se realizaron en varias aglomeraciones urbanas alemanas se produjeron, sobre todo, a lo largo de la década de los setenta del

50. La ley para la Gran Berlín, aprobada en 1920, estableció la fusión obligatoria de numerosos municipios colindantes con la ciudad existente de Berlín en un nuevo municipio de esta, de modo que la urbe incrementó su población de 1,9 a 3,8 millones de habitantes y su superficie pasó de 66 a 878 km². Es un término municipal que con pocas modificaciones se mantiene hasta hoy. Con ello, Berlín fue, en su momento y según su superficie, la segunda ciudad más grande de la Europa continental y la tercera más grande del mundo en cuanto a población (Londres: 7,3 millones; Nueva York: 5,6 millones, y Berlín: 3,8 millones de habitantes).

siglo pasado, cuando los gobiernos de varios *Länder* procedieron a la reforma de la Administración local existente en su territorio. Las razones principales que motivaron estas fusiones fueron reducir las cargas financieras para las ciudades centrales resultantes de la suburbanización, así como asentar bases adecuadas para facilitar la planificación y gestión de servicios de transcendencia supramunicipal.

No obstante, por varias razones, entre ellas, sobre todo, las dificultades políticas, en la Alemania actual la fusión obligatoria de municipios ya no se considera un modelo viable para organizar la gobernanza metropolitana. Hoy se usan en este país otras vías con diferentes diseños institucionales.

De acuerdo con los autores que han realizado estudios sobre este tema (Püttner, ed., 1982; Deutsches Institut Für Urbanistik, 2002; Gawron, 2004; Fürst, 2005; Hesse, 2005; Priebes, 2013a; Priebes, 2014a), se puede reconducir a *tres modelos básicos* la casuística bastante diversa que se encuentra en los *Länder* alemanes como consecuencia de las diferencias de su legislación en materia de derecho local.

- *La creación de un nuevo ente territorial de escala subregional*
En el derecho local alemán, se emplean para este modelo los conceptos de *Regionale Gebietskörperschaft* o *Regionalkreis*. Los juristas españoles (Gracia Retortillo, 2010: 124) lo entienden como «agrupaciones metropolitanas concebidas como corporación de carácter territorial, que pueden asimilarse a las agrupaciones de municipios en el sentido del artículo 28.2.II» de la Constitución alemana (*Grundgesetz*).
- *El modelo de una mancomunidad de carácter plurifuncional*
En el derecho local alemán se usan para este modelo los términos *Mehrzweckverband* y *mehrdimensionaler Regionalverband*, y los juristas españoles lo conciben como mancomunidad, concretamente como «agrupaciones metropolitanas de concepción próxima a la mancomunidad local y definidas, por tanto, como corporación de Derecho público sin potestad territorial» (Gracia Retortillo, 2010: 125)⁵¹.

51. De todas formas, la expresión «agrupaciones metropolitanas de concepción próxima a la mancomunidad local», que emplea Gracia Retortillo, refleja la cautela y las dificultades terminológicas que existen entre los juristas españoles para sistematizar la compleja casuística de los *Stadt-Umland-Verbände* alemanes, conforme a una taxonomía jurídica española adecuada o equivalente funcionalmente. Así lo refleja también la obra colectiva (Velasco Caballero, dir., 2010) *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. En este trabajo se señala, en el apartado (p. 118) dedicado a las «Áreas metropolitanas (*Stadt-Umland-Verbände*)»: «Este tipo de organización propia de los espacios de las grandes aglomeraciones urbanas es una cuestión abierta en Alemania, en donde todavía no se ha alcanzado un diseño orgánico definitivo que permita, entre otras cosas, una clara diferenciación funcional con los *Zweckverbände* ('mancomunidades')».

- *El modelo de una mancomunidad de carácter monofuncional centrada en la planificación territorial*

En el derecho local alemán, se usan para este modelo los términos de *eindimensionaler Zweck- oder Planungsverband*, modelo que los juristas españoles consideran como asociado al de planificación regional, es decir, «agrupaciones metropolitanas que se constituyen en virtud de base legal para la finalidad principal de la planificación regional» (Gracia Retortillo, 2010: 126). Este modelo para la gobernanza metropolitana representa un caso específico de las mancomunidades de planificación territorial o corporaciones locales de planificación regional (*Regionale Planungsgemeinschaften, Regionalverbände*). Éstos son, según la legislación federal y de la mayoría de los *Länder* en materia de ordenación del territorio, los organismos responsables de la elaboración de los planes territoriales de ámbito subregional. Estos planes se aplican, en el sentido de una ordenación integrada y completa de todo el territorio, no solo a espacios metropolitanos, sino también a otras categorías de ordenación territorial (zonas rurales, áreas de montaña, costas, etc.).

Los tres modelos se corresponden a lo que en el derecho alemán se entiende por *Stadt-Umland-Verbände*, concepto que se suele traducir por los juristas españoles (Gracia Retortillo, 2010; Toscano, 2011) con la expresión ‘agrupaciones metropolitanas’.

Todos estos modelos tienen un carácter obligatorio porque su creación, sus órganos, competencias y reglas de funcionamiento se encuentran *regulados por una ley* del Parlamento del respectivo *Land* en el que están ubicados los municipios involucrados. En este sentido, estamos ante agrupaciones de municipios. En ámbitos metropolitanos –agrupaciones metropolitanas (Gracia Retortillo, 2010: 125)–, que configuran mancomunidades de carácter obligatorio y que no deben confundirse con otro tipo de mancomunidades conformadas por asociaciones de municipios que representan «entidades intermunicipales que tienen un carácter voluntario» (Toscano, 2011: 113)⁵².

Otra característica común es que en los tres modelos los municipios mantienen su autonomía territorial y conservan una gran parte de sus competencias, sin perjuicio de las competencias que se transfieren, en cada modelo, a la correspondiente institución responsable de la gobernanza metropolitana.

Los tres modelos recogen, entre los objetivos de la gobernanza metropolitana, la consecución de un crecimiento urbanístico y un uso de los suelos coordinados y coherentes y, por tanto, tienen atribuida la competencia para la elaboración de un plan de ordenación del territorio metropolitano.

52. En este sentido, cabe señalar la distinción que se hace en el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España (Ministerio de Administraciones Públicas, 2005) entre las agrupaciones y las asociaciones y municipios; los primeros son entes intermunicipales (las áreas metropolitanas y las comarcas) creados por las CC. AA., y los segundos, las mancomunidades, son entidades intermunicipales que tienen un carácter voluntario.

Además de los tres modelos básicos de las estructuras duras de la gobernanza metropolitana, se usan otras vías para institucionalizar la gobernanza metropolitana cuando existan circunstancias especiales que hagan muy difícil, por no decir imposible, la creación de un ente metropolitano conforme a los tres modelos interiores. Por ejemplo, el hecho de que el espacio funcional metropolitano no solo afecte al territorio de un *Land*, sino que se extienda sobre el territorio de los *Länder* vecinos. Esto ocurre, precisamente, en los casos del área metropolitana de Berlín-Brandenburgo (dos *Länder* afectados) y del área metropolitana de Hamburgo (cuatro *Länder* afectados). Por ello, en ambos sitios se ha optado por la aplicación de fórmulas de cooperación entre los *Länder* involucrados para instrumentar la gobernanza y planificación territorial metropolitana.

Los tres modelos de organización institucional de la gobernanza metropolitana, que representan el *núcleo esencial institucional* de las áreas metropolitanas (órganos, competencias, recursos humanos y financieros), regulado por el derecho público (*öffentliches Recht*) y con estabilidad en el tiempo, suelen operar con *instrumentos de acción* (agencias, organismos, consorcios y empresas con participación del ente metropolitano) para el cumplimiento de sus tareas. Éstos se rigen por el derecho mercantil (*Handelsrecht*) y el derecho de sociedades (*Gesellschaftsrecht*) o, en el caso de los consorcios, el derecho público, que constituyen una cooperación de entidades públicas con sujetos de derecho privado (*Privatrecht*). Estos instrumentos se abordarán en los capítulos 4, 5 y 6 del presente libro de forma conjunta con las estructuras blandas de la gobernanza dentro de la categoría fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana. El criterio para esta clasificación es que estos instrumentos no son estructuras duras estables de la gobernanza metropolitana. Su carácter esencialmente instrumental u operativo supone, en la práctica de su aplicación, menos estabilidad y más flexibilidad, con lo que se produce con mayor frecuencia cambios (eliminación, remodelación o sustitución de unos instrumentos por otros).

En lo que se refiere a las estructuras blandas de la gobernanza metropolitana, en Alemania su uso es frecuente. Existe una gran variedad de modalidades, por ejemplo, conferencias de alcaldes (*Bürgermeistertreffen*), mesas redondas (*Runde Tische*), foros de diálogo y debate (*Dialogforen*) con involucración de los agentes económicos y sociales y de la sociedad civil, redes de cooperación entre ciudades (*Städtenetze*) y estrategias de desarrollo territorial a escala supramunicipal (*Regionale Entwicklungskonzepte*).

Pueden destacarse especialmente las redes de cooperación entre ciudades, que tanto en Alemania como en otros países europeos (especialmente Francia) han dado buenos resultados para abordar, en espacios metropolitanos, cuestiones de interés común como, por ejemplo, la gestión conjunta de parques industriales y zonas logísticas, estrategias compartidas de desarrollo territorial o planteamientos coordinados en el ámbito del transporte público de cercanías (Hildenbrand Scheid, 2005 y 2006b). En el capítulo 5, dedicado al análisis del caso del área metropolitana de Hannover, se comentarán como ejemplos la red de *Expo-Region Hannover* y su sucesora, la red Espacio Económico Ampliado de Hannover. Otro caso de una red de cooperación de ciudades es el que representa la *Städteregion*

Ruhr 2030, creada en 2000. Está formada por once ciudades: Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr y Oberhausen. Desde 2003, esta red basa la cooperación intermunicipal en un pacto político (*Stadtregionaler Kontrakt*) firmado por los alcaldes. Los ámbitos de la cooperación son, en primer lugar, el *Masterplan* para el territorio de la Städteregion; en segundo lugar, la gestión conjunta de suelos; a continuación, la puesta en valor de las riberas (Valle del Ruhr, *vivir al lado del agua*), y el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional.

Cuando las estructuras blandas de cooperación de carácter informal adquieren un grado avanzado de consolidación y madurez y, especialmente, cuando se prevé la realización de proyectos comunes que suponen compromisos financieros, estas estructuras también se dotan de un cierto grado de *formalización* para regular su organización, funcionamiento y actividades. En estos casos se suelen emplear *fórmulas jurídicas* del derecho civil (asociaciones, *eingetragener Verein –EV–*) o derecho mercantil (Sociedad de Responsabilidad Limitada, *Gesellschaft mit beschränkter Haftung –GMBH–*), Sociedad Anónima, *Aktiengesellschaft –ag–*).

2.2. El modelo de la creación de un nuevo ente territorial de escala subregional con legitimación política directa

El modelo de la creación de un nuevo ente territorial de escala subregional (*Regionale Gebietskörperschaft, Regionalkreis*) se refiere a agrupaciones metropolitanas concebidas como corporaciones de derecho público de carácter territorial, es decir, son instituciones que reúnen todos los requisitos de los entes territoriales de nivel local (*lokale Gebietskörperschaft*)⁵³. Los casos existentes actualmente en Alemania que representan este modelo son la Region Hannover, constituida el 1 de noviembre de 2001, el Regionalverband Saarbrücken, creado el 21 de noviembre de 2007 (sucesor del Stadtverband Sarbrücken, que existía desde 1974) y la StädteRegion Aachen, instaurada el 21 de octubre de 2009.

Las *características* principales de este modelo son:

- La implantación de entes metropolitanos con vocación de estabilidad y un elevado compromiso jurídico, porque su creación está basada en una

53. En derecho los criterios definitorios de los entes territoriales son los siguientes: la regulación de estas instituciones se rige por el *derecho público*; el *carácter obligatorio de la pertenencia a ellos* (todos los ciudadanos y empresas que tienen su domicilio en el territorio del respectivo ente territorial son miembros obligatorios de este ente); la *potestad territorial* (en virtud de esta potestad, los entes territoriales pueden aprobar normas jurídicas que obligan a todos los ciudadanos o empresas ubicadas en su territorio; entre estas potestades de regulación se encuentran el ejercicio del poder estatal y el poder de recaudar impuestos y tasas), y la *legitimación política directa* (los órganos de representación de los entes territoriales son elegidos directamente por los ciudadanos, y son elegibles las personas que residen en el territorio del respectivo ente territorial).

ley del Parlamento del correspondiente *Land* en el que se ubica su territorio⁵⁴. Por tanto, son agrupaciones de municipios con *carácter obligatorio (Pflichtverband)*.

- La *simplificación del sistema administrativo*, ya que en este modelo se fusionan en uno dos niveles político-administrativos (el distrito, más las ciudades y municipios pertenecientes a este).

Estamos ante entes metropolitanos que suelen sustituir a otro ente territorial preexistente que desaparece. En los tres casos mencionados, el nuevo ente metropolitano, en el momento de su creación, ha asumido las competencias, recursos humanos y deudas del ente local territorial superior preexistente, el distrito (*Kreis*), que con la instauración de la nueva corporación de carácter territorial ha quedado disuelto.

- Constituyen entes metropolitanos con un carácter plurifuncional, responsables de competencias en un catálogo muy amplio de materias como consecuencia de las transferencias recibidas por la supresión del distrito.

Por ejemplo, la Region Hannover, cuyas características se analizarán con detalle en el capítulo 5 de este libro, tiene atribuidas competencias en transporte público de cercanías, promoción del desarrollo económico y del empleo, planificación territorial, protección de la naturaleza, recreo, gestión de residuos sólidos urbanos, hospitales locales, centros de salud, ayudas sociales, determinados tipos de servicios sociales, apoyo a los jóvenes, centros de formación profesional y escuelas especiales, viviendas sociales y orden público.

- Tienen una *legitimación política directa* a través de la elección de sus órganos representativos por los ciudadanos. Este tipo de legitimación se refiere habitualmente al órgano representativo, la Asamblea del ente territorial. En el caso de la Region Hannover, también el presidente de esta región es elegido directamente por los ciudadanos.

Desde el punto de vista jurídico-institucional, el modelo de la creación de un nuevo ente territorial de escala subregional es el más potente entre todos para instrumentar la gobernanza metropolitana.

Sus ventajas son, sobre todo –como se desprende de los trabajos realizados para el caso de la Region Hannover (Priebes, 2012a, 2013a y 2014a)–, su potencia política por la legitimación política directa, sus mayores posibilidades de efectuar una

54. La Region Hannover se creó por una ley del Parlamento del *Land* de Baja Sajonia, aprobada el 16 de mayo de 2001 (*Gesetz zur Bildung der Region Hannover*). El Regionalverband Saarbrücken se fundamenta en la ley del Parlamento del *Land* de Sarre referida a la reforma de las estructuras administrativas (*Verwaltungsstrukturreformgesetz*), aprobada el 21 de noviembre 2007. La StädteRegion Aachen se creó por una ley del Parlamento del *Land* de Renania del Norte, aprobada el 26 de febrero de 2008 (*Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen*).

perecuación de las cargas y beneficios entre todos (*Vorteils- und Lastenausgleich*) y sus ventajas para una actuación rápida y eficaz por la concentración de todas las competencias de relevancia metropolitana en una única institución, como consecuencia de la reducción de niveles administrativos existentes. De esta reducción de niveles administrativos se deriva otra ventaja de este modelo: ofrece un alto grado de transparencia para los ciudadanos en cuanto al reparto de las competencias y la distribución de las responsabilidades políticas, consecuencia de la estructura clara en solo dos niveles.

No obstante, el uso de este modelo hasta la fecha ha sido escaso en Alemania, porque para su realización se requiere la superación de un listón muy alto en cuanto al consenso político necesario (Prieb, 2012a: 175). Hasta la fecha solo se consiguió su implantación para el caso de tres aglomeraciones urbanas de estructura monocéntrica: Hannover, Aachen (StädteRegion Aachen) y Saarbrücken (Regionalverband Saarbrücken).

2.3. El modelo de las mancomunidades de carácter plurifuncional con legitimación política directa o solo indirecta

El modelo de una mancomunidad con carácter plurifuncional (*Mehrzweckverband, mehrdimensionaler Regionalverband*) consiste en agrupaciones metropolitanas que se conciben como corporaciones de derecho público que carecen de potestad territorial y, por tanto, no tienen naturaleza de entes territoriales. Sus competencias proceden esencialmente «de la delegación de los municipios y del resto de entidades locales que las integran» (Gracia Retortillo, 2010: 125).

Los casos que en Alemania actualmente representan este modelo son el Regionalverband Ruhr, que existe bajo este nombre desde el 1 de octubre de 2004, pero con antecedentes históricos⁵⁵, el Zweckverband Großraum Braunschweig, constituido el 27 de noviembre de 1991, el Verband Region Stuttgart, creado el 7 de febrero de 1994, y el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main, que se instauró el 8 de marzo de 2011.

Sus características son:

- La implantación de entes metropolitanos con vocación de estabilidad y un elevado compromiso jurídico, porque su creación está basada en una ley del parlamento del correspondiente *Land* en el que se ubica su territorio. Por ello, al igual que en el modelo anterior, debido a su origen en una ley, son *agrupaciones de municipios con carácter obligatorio (Pflichtverband)*⁵⁶.

55. Ya en 1920 se había creado, como una asociación de municipios y distritos de la Cuenca del Ruhr para la coordinación del crecimiento urbanístico y la preservación de los espacios libres, el *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR)*, que posteriormente, por una ley del Parlamento del *Land* de Renania del Norte-Westfalia aprobada en 1979, se convirtió en el *Kommunalverband Ruhrgebiet*.

56. El *Regionalverband Ruhr* se fundamenta en una ley del Parlamento del *Land* de Renania del Norte-Westfalia, aprobada el 1 de octubre de 2004, que estableció el *Regionalverband*

- Se trata de entes metropolitanos con un *carácter plurifuncional*, porque son responsables de competencias en varias materias, si bien en un catálogo más reducido que las instituciones de gobernanza metropolitana constituidas como entes territoriales. En este catálogo suelen figurar sobre todo las competencias más relevantes de la gobernanza metropolitana: planificación territorial, promoción económica y planificación y gestión del transporte público. En los capítulos 4 y 6 se comentará con más detalle y de forma completa las competencias que ejercen el Verband Region Stuttgart y el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main, respectivamente.
- Las leyes de creación de entes metropolitanos conforme al modelo de las mancomunidades de carácter plurifuncional suelen operar con una *cláusula de apertura (Öffnungsklausel)* del catálogo de competencias. Ésta permite a éstos ejercer, además de las *competencias obligatorias* expresamente atribuidas por estas leyes, *otras de carácter opcional* con el consentimiento de los municipios afectados.

Así, en el caso del Verband Region Stuttgart y del Regionalverband Frankfurt Rhein-Main, el legislador diferenció entre competencias obligatorias (*Pflichtaufgaben*) y competencias voluntarias u opcionales (*Optionale Kompetenzen*), es decir, aportó un elemento de flexibilidad que permitió a ambas instituciones metropolitanas una asunción gradual de las competencias (hoy completamente efectuada).

- La creación de entes metropolitanos en forma de mancomunidades plurifuncionales no supone cambios en las estructuras político-administrativas existentes a nivel local.

No se llega a disolver ni distritos (*Kreise*) ni distritos gubernamentales (*Regierungsbezirke*), sino que se mantiene un sistema de tres niveles: municipios, distritos y el ente metropolitano nuevo a modo de mancomunidad con carácter plurifuncional.

- Por regla general, las mancomunidades plurifuncionales solo tienen una legitimación política indirecta, como ocurre en los casos del Regionalverband Ruhr, del Zweckverband Großraum Braunschweig y del Regionalverband Frankfurt Rhein-Main.

Esto significa que los miembros de sus órganos representativos no son elegidos por los ciudadanos, sino designados por los órganos de los entes locales (municipios, distritos) que, conforme a las previsiones legales (por ejemplo, graduación del número de representantes que corresponde a cada

Ruhr como sucesor del Kommunalverband Ruhrgebiet. El *Zweckverband Großraum Braunschweig* se creó por una ley del Parlamento del Land de Baja Sajonia, aprobada el 27 de noviembre de 1991 (*Gesetz über die Bildung des Zweckverbandes Grossraum Braunschweig*). El *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main* se basa en una ley del Parlamento del Land de Hesse, aprobada el 8 de marzo de 2011 (*Gesetz über die Metropolregion Frankfurt Rhein-Main*). El *Verband Region Stuttgart* se creó por una ley del Parlamento del Land de Baden-Württemberg, aprobada el 7 de febrero de 1994 (*Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart*).

municipio en función de su tamaño poblacional), tienen que estar representados en la asamblea de cada ente metropolitano.

- Un caso singular representa el Verband Region Stuttgart, que, si bien jurídicamente no es un ente territorial, tiene uno de los elementos importantes de los entes territoriales: una legitimación política directa, es decir, son los ciudadanos los que eligen directamente a los miembros del órgano representativo de este ente metropolitano. Por ello, el VRS, hasta cierto punto, se puede considerar como una vía de gobernanza metropolitana *sui generis*, que representa el caso de una mancomunidad plurifuncional que se encuentra como un satélite en la órbita del modelo de un ente territorial de nivel subregional.

Las ventajas del modelo de una mancomunidad plurifuncional son (Priebis, 2012a: 173):

- La concentración organizativa de las tareas públicas más relevantes que para su realización eficaz requieren un enfoque metropolitano.
- Una presentación convincente del área metropolitana de cara al exterior.
- Las ventajas asociadas a la legitimación política directa (el caso de Stuttgart): mayor calidad democrática de las decisiones, mayor transparencia y posibilidad de generar una identificación y un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos respecto a la región metropolitana.

La mayor *desventaja de este modelo* consiste en (Priebis, 2012a: 174):

- La permanencia de la competencia institucional y política entre los entes territoriales locales tradicionales (los municipios, los distritos), y el *recién llegado* ente metropolitano.

Así, las reivindicaciones de ampliación de competencias por parte del ente metropolitano suelen tropezar con la oposición de determinados municipios y, especialmente, de los distritos. Esto ocurrió en el caso del VRS en el ámbito del transporte público de viajeros por autobuses, por lo que hasta la fecha el VRS, a diferencia de la Region Hannover, no tiene una competencia completa en materia de transporte público.

2.4. El modelo de las mancomunidades de carácter monofuncional centradas en la planificación territorial

El modelo de una mancomunidad de carácter monofuncional centrada en la planificación territorial (*eindimensionaler Zweck- oder Planungsverband*) lo representan las corporaciones locales de derecho público conformadas por los municipios y (en su caso, otros entes locales) de modo obligatorio sobre la base de las leyes de planificación territorial de los *Länder*. A la hora de diseñar su sistema de planificación territorial subregional, la mayoría de los *Länder* han optado por la vía de las mancomunidades de planificación territorial subregional. Éstas son las

instituciones responsables de elaborar y aprobar inicialmente el correspondiente Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (*Regionalplan*).

El territorio de aquellos *Länder* que usan esta vía de planificación subregional se encuentra dividido de forma completa por este tipo de mancomunidades, por lo cual sus ámbitos territoriales no se restringen a espacios metropolitanos, sino que también abarcan otros tipos de espacios (zonas rurales, zonas costeras, áreas de montaña, etc.).

En cuanto a los espacios metropolitanos donde se usan para la gobernanza y planificación territorial metropolitana este tipo de mancomunidades, se pueden citar, como ejemplos, el Regionalverband Mittlerer Oberrhein (para el ámbito metropolitano de la ciudad de Karlsruhe), creado en 1973 por la Ley de Planificación Territorial del *Land* de Baden Württemberg, o el Regionalverband Augsburg y el Regionaler Planungsverband München, institucionalizados ambos en 1973 por la Ley de Planificación Territorial del *Land* de Baviera.

Las *características básicas* de las mancomunidades de planificación territorial son:

- Constituyen agrupaciones de municipios con carácter obligatorio (*Pflichtverband*), porque su creación está prevista por una ley.
- En el caso de que su ámbito territorial abarque un espacio metropolitano, este tipo de mancomunidades tienen la naturaleza de entes metropolitanos con un carácter monofuncional, ya que la elaboración del Plan Territorial Subregional es su finalidad principal.
- Su estructura organizativa comprende, por regla general, los siguientes órganos (Gawron, 2004: 21): una Asamblea representativa (*Verbandsversammlung*), una Comisión de Planificación (*Planungsausschuss*) y un director (*Verbandsdirektor*); existe, en algunos casos, también un Consejo Asesor de Planificación en el que participan los titulares de intereses públicos (*Träger öffentlicher Belange*), expertos de diferentes profesiones, los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales y otros colectivos.
- Solo tienen una legitimación política indirecta, ya que los miembros de sus órganos representativos no son elegidos por los ciudadanos, sino que son designados por los órganos de los entes locales (municipios, distritos) que, conforme a las previsiones legales, tienen que estar representados en la Asamblea de cada Mancomunidad de Planificación Territorial.

2.5. Modelos para casos especiales: la cooperación entre los *Länder* para la gobernanza de regiones metropolitanas transfronterizas

Existen casos en el territorio alemán en los que el proceso de la metropolización ha superado los límites político-administrativos a nivel regional, expandiéndose al territorio de varios *Länder*. Esto ocurre en las áreas metropolitanas de Hamburgo y de Berlín-Brandenburgo, donde el crecimiento urbano de las dos grandes ciudades, Hamburgo y Berlín, se vuelca sobre el territorio de los municipios ubicados en los

Länder colindantes. Para afrontar desde la acción pública la complejidad de las tareas y los retos que plantea una cuestión metropolitana de formato transfronterizo, la respuesta institucional consistió, en ambos casos, en el uso de fórmulas de cooperación entre los gobiernos de los *Länder* para instrumentar la gobernanza metropolitana.

En el caso del área metropolitana de Hamburgo, esta modalidad de cooperación se inició ya en 1955 de manera bilateral (entre Hamburgo y Schleswig-Holstein y entre Hamburgo y Baja Sajonia) en materia de ordenación del territorio. Tras una fase de cooperación reforzada de carácter trilateral a partir de 1991, se produjo a finales de la década de los noventa la ampliación del espacio de la cooperación, incluyendo ahora también las áreas del ámbito de influencia de la aglomeración urbana de Hamburgo ubicadas en el *Land* de Mecklenburg-Vorpommern. El territorio del área metropolitana de Hamburgo (figura 6) se ubica dentro del territorio de cuatro *Länder* (Hamburgo, Niedersachsen, Schleswig-Holstein y Mecklenburg-Vorpommern). Abarca una superficie de 26.115 km² y tiene una población de 5.100.000 personas, con lo que se alcanza una densidad de 195 habitantes/km². Este territorio es el espacio de la cooperación metropolitana de los cuatro *Länder* señalados y lleva el nombre Metropolregion Hamburg (MRH, Región Metropolitana de Hamburgo); este territorio coincide con el de la de la región metropolitana de relevancia europea (EMR) de Hamburgo (capítulo 3.4).

FIG. 6.
El territorio de la región metropolitana de Hamburgo



Fuente: <<http://metropolregion.Hamburg.de/karte/>>.

La gobernanza en la MRH (Feil, 2005; Schwieger, 2009; Von Löwis, 2012) se fundamenta jurídicamente en un tratado de estado y en un acuerdo administrativo, firmados ambos en 2012 por los representantes de los cuatro *Länder*. Las grandes cuestiones metropolitanas (planificación territorial, desarrollo económico y transporte) se tratan a máximo nivel mediante reuniones periódicas multilaterales de los presidentes de cada *Länder*. Además se estableció un conjunto de estructuras organizativas para articular la coordinación y cooperación a nivel programático (Consejo de Planificación, Asamblea compuesta por los miembros de este Consejo, parlamentarios, agentes económicos y sociales), estratégico (Comité Ejecutivo) y operativo (unidades técnicas, Comités Financieros). Los representantes de los entes locales participan en el Consejo de Planificación.

Uno de los resultados más relevantes de la cooperación entre los cuatro *Länder* en la MRH ha sido la aprobación, como instrumentos de gobierno del territorio, de varias Estrategias de Desarrollo Territorial (capítulo 3.3.2). Son similares a la Estrategia Territorial de Navarra en cuanto a su carácter informal y su amplio enfoque temático.

El área metropolitana de Berlín-Brandenburgo lleva el nombre de Región Capital Metropolitana de Berlín-Brandenburgo (Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg). Su territorio es la suma del territorio de ambos *Länder* e idéntico al territorio delimitado con el mismo nombre para la Región Metropolitana de Relevancia Europea (EMR) de Berlín-Brandenburg. Comprende una superficie de 30.375 km² y tiene una población de 5.964.000 personas, con lo que se alcanza una densidad de 196 habitantes/km².

La gobernanza metropolitana se fundamenta en la cooperación entre los *Länder* de Berlín y Brandenburgo. La pieza clave es la creación de un departamento común para la Planificación Territorial de Berlín-Brandenburgo (*Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg*) sobre la base de un tratado (*Staatsvertrag*) firmado en 1995 por ambos *Länder*. Además existen otras instituciones conjuntas en diferentes ámbitos de las políticas públicas que reflejan la intensa coordinación mutua y cooperación entre los dos *Länder*. Pueden destacarse por su relevancia para la planificación territorial el Instituto de Estadística de Berlín-Brandenburgo y el Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) como asociación responsable de la gestión integrada del transporte público.

Desde 1998 el Departamento Común para la Planificación Territorial de Berlín-Brandenburgo ha llegado a aprobar varios planes territoriales conjuntos que, a diferencia del instrumento informal (Estrategia de Desarrollo Territorial) empleado en el área metropolitana de Hamburgo, son planes territoriales vinculantes jurídicamente (capítulo 3.3.2).

3. La planificación territorial metropolitana en Alemania: una práctica consolidada e innovadora

3.1. Elementos básicos del sistema alemán de planificación territorial

En Alemania existen cuatro niveles de decisión respecto a la planificación territorial (figura 7): primero, el planeamiento urbanístico municipal; segundo, la planificación a escala subregional, y tercero, la planificación territorial regional realizada por los *Länder*. Éstos son los tres niveles que tienen capacidad para elaborar y aprobar planes urbanísticos o territoriales jurídicamente vinculantes. Como cuarto nivel, se añade la federación (*Bund*) que, en el ámbito de la ordenación del territorio, elabora, en cooperación con los *Länder*, documentos de carácter estratégico que no tienen carácter vinculante, sino que constituyen compromisos políticos. A estos cuatro niveles se superpone como referente la UE con la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020⁵⁷.

Conforme a la Constitución alemana (la Ley Fundamental de 1948)⁵⁸ en materia de ordenación del territorio, corresponde a la federación la legislación básica, y a los *Länder*, la legislación de desarrollo. Por ello, el sistema de planificación territorial en Alemania (Hildenbrand Scheid, 1995, 1996; Arl, 1999a; Turowski, 2002; Priebes, 2013) tiene sus fundamentos jurídicos tanto en la legislación de la federación como en la de los *Länder*. En este sentido, existe una situación diferente a la del Estado de Autonomías de España, donde las CC. AA. tienen atribuidas en esta materia una competencia exclusiva⁵⁹.

En cuanto al *urbanismo*, existe otra diferencia en Alemania respecto a España. En España, las CC. AA. tienen, en materia de urbanismo, una competencia exclusiva y, en consecuencia, existen diecisiete leyes autonómicas que regulan

57. Sobre los documentos antecesores de esta Agenda, la Estrategia Territorial Europea de 1998 y la Agenda Territorial Europea de 2000, puede verse, en cuanto a sus elementos de continuidad y cambio, así como su impacto sobre la planificación territorial en España y otros países, el trabajo de Hildenbrand Scheid (2009). Para la repercusión de las políticas territoriales europeas sobre la planificación territorial en España, puede consultarse también la tesis doctoral de Elorrieta Sanz (2013).

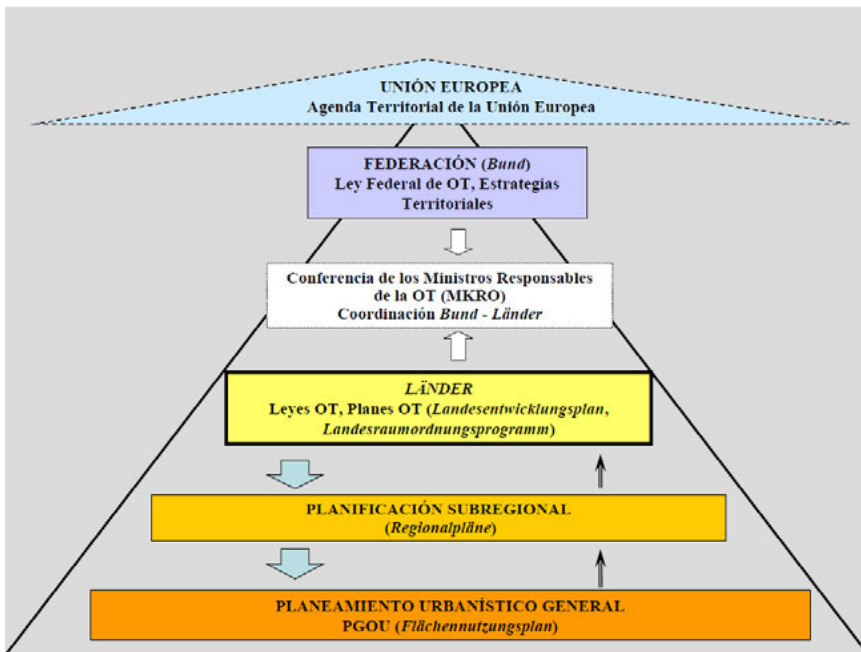
58. La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania se aprobó el 8 de mayo de 1948. Posteriormente ha sido objeto de varias reformas, por última vez el 23 de diciembre de 2014.

59. En el caso de las CC. AA., la atribución de la ordenación del territorio como competencia *exclusiva* significa que éstas poseen de forma plena todas las potestades legislativas, reglamentarias y ejecutivas en esta materia. No obstante, si bien el Estado no puede aprobar un Plan Nacional de Ordenación del Territorio (sería inconstitucional), ha de tenerse presente que el Estado tiene atribuidas competencias en políticas sectoriales de incidencia territorial (suelo, aguas, costas, carreteras, espacios naturales, vías pecuarias, etc.), de modo que con sus planes y proyectos en estas políticas tiene una considerable capacidad para determinar el desarrollo real del orden territorial.

todos los ámbitos relevantes (planeamiento, gestión y disciplina) en esta materia. En Alemania los *Länder* tienen solo poderes muy limitados en esta materia (Bundesamt Für Bauwesen und Raumordnung, 2000). El planeamiento urbanístico es una competencia legislativa de la Federación, y está en vigor desde 1960 (versión actual de 1998) un Código Federal de Urbanismo (*Bundesbaugesetzbuch*).

Este código (Battis, Krautzberger y Löhr, 2002) establece un marco legal unitario que fija, para todos los municipios alemanes, instrumentos y reglas idénticas para la realización de su planeamiento urbanístico. Las tareas de desarrollo urbano (*Stadtentwicklung*), construcción (*Städtebau*) y planeamiento urbanístico (*Stadtplanung*) forman parte de la garantía constitucional de la autonomía local. De esta garantía constitucional se deriva la potestad planificadora municipal (*kommunale Planungshoheit*), que confiere a los municipios alemanes un amplio espacio de acción para el planeamiento urbanístico. Los *Länder* solo tienen competencia legislativa para el *Bauordnungsrecht*, que se refiere a las normas reguladoras de la construcción y del diseño de los edificios. En cuanto al planeamiento urbanístico, no tienen competencia legislativa; no obstante, son los *Länder* los que, mediante las unidades de la Administración periférica de su ministerio competente en materia de ordenación del territorio, efectúan la aprobación definitiva de los planes urbanísticos generales (*Flächennutzungspläne*).

FIG. 7.
Los niveles del sistema de planificación territorial en Alemania



Fuente: Elaboración propia.

Sea como fuere, al igual que las diecisiete CC. AA. en España, también en Alemania las administraciones de los dieciseis *Länder* son las protagonistas de la política de ordenación del territorio.

Han sido los *Länder* los que, en el marco de unos pocos pero importantes criterios básicos de la Ley Federal de Ordenación del Territorio (*Bundesraumordnungsgesetz*, desde ahora LFOT), han regulado, en sus leyes de planificación territorial (*Landesplanungsgesetze*), las cuestiones relevantes (contenidos, procedimientos, ámbitos territoriales) de los planes territoriales, tanto a nivel regional como subregional. Son ellos los que formulan y aprueban el Plan Territorial para el conjunto del territorio del *Land* (*Landesentwicklungsplan* o *Landesraumordnungsprogramm*). También tienen la potestad de la autorización definitiva (*Genehmigung*) en cuanto a los planes territoriales subregionales (*Regionalpläne, Regionale Raumordnungsprogramme*), elaborados en su mayoría por mancomunidades de planificación territorial. Esta potestad de la autorización definitiva de los *Länder* supone una situación idéntica a la que existe en España, donde las CC. AA. tienen la potestad de aprobación definitiva de los planes territoriales.

La Federación –a diferencia de la *ausencia* del Estado en España en el campo de la ordenación del territorio– desempeña un papel activo adoptando un perfil discreto. Así lo corrobora la Ley Federal de Ordenación del Territorio, aprobada por primera vez en 1965 y posteriormente reformada en varias ocasiones (versión actual de 2008). Es una ley corta y concisa que regula unas pocas pero importantes cuestiones y que deja un amplio margen de acción a los *Länder* para realizar su legislación de desarrollo. Asimismo, las iniciativas de la política nacional de ordenación del territorio siempre se diseñan y se implementan en el marco de una estrecha cooperación entre la Federación y los *Länder*, por lo que la ordenación del territorio se revela como uno de los ejemplos más claros del federalismo cooperativo que caracteriza el estilo de hacer políticas públicas en Alemania.

Para comprender la naturaleza y el funcionamiento del sistema de planificación territorial en Alemania, es preciso conocer los siguientes *elementos esenciales* que configuran y caracterizan este sistema:

- El principio de la consideración mutua (*Gegenstromprinzip*) como complemento del principio de jerarquía entre planes.
- Los instrumentos operativos más relevantes de este sistema, es decir los planes territoriales de ámbito regional y subregional.
- La integración de los planes paisajísticos en los planes territoriales.
- El instrumento novedoso del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan*, cuya aplicación se prevé especialmente para la planificación territorial de áreas metropolitanas).
- Los tipos de determinaciones que se emplean en los planes territoriales en función de su diferente grado de vinculación jurídica (objetivos, principios o requisitos de la ordenación del territorio).
- El instrumento de la evaluación de impacto territorial de proyectos.

- La cooperación entre la Federación y los *Länder* a través de Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (*Ministerkonferenz für Raumordnung* –MKRO–).
- Instrumentos novedosos de la ordenación del territorio de carácter informal para propiciar la implementación efectiva de los planes territoriales.

Todos estos elementos configuradores del sistema de planificación territorial alemán se regulan, en cuanto a sus aspectos generales, en la LFOT. Las cuestiones de desarrollo detallado y específico para perfilar de manera concreta cada uno de estos elementos se encuentran establecidas en los reglamentos de la propia Federación y, sobre todo, en las leyes y reglamentos de planificación territorial aprobados por los *Länder* en materia de ordenación del territorio de éstos.

Por otra parte, el artículo 2 de la LFOT establece un conjunto de principios rectores generales que han de desarrollarse por todos los planes territoriales, para asegurar la consecución de la meta del desarrollo territorial sostenible en todo el territorio de Alemania⁶⁰. En el marco del segundo de estos principios rectores que se refiere a la «garantía de la diversidad del territorio alemán en su conjunto así como de las áreas que lo configuran», se establecen criterios para el desarrollo urbanístico (*Siedlungstätigkeit*) que ponen de manifiesto que en Alemania se ha anclado, a máximo nivel legal, el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como principio rector general que ha de seguirse en todos los niveles de la planificación urbanístico-territorial:

El desarrollo urbano ha de realizarse en el territorio de forma concentrada, dando prioridad al desarrollo de los núcleos existentes y a aquellos municipios que tienen el rango de lugares centrales. La planificación territorial, en el marco de sus determinaciones para el desarrollo urbanístico y los espacios libres, y las planificaciones sectoriales han de proteger el espacio libre, siendo el objetivo de crear un sistema de espacios libres interconectados a escala supramunicipal y regional, capaz de cumplir sus funciones ecológicas. Ha de evitarse lo más posible la fragmentación del paisaje abierto y de las áreas de bosque. En los espacios libres ha de limitarse el consumo de suelo (LFOT, art. 2. 2.2).

3.1.1. El principio de la consideración mutua (*Gegenstromprinzip*)

La LFOT establece, en su artículo 1.3.:

60. Estos principios rectores generales son ocho y se refieren a los siguientes temas: desarrollo sostenible y equilibrado territorialmente; garantía de la diversidad del territorio alemán en su conjunto así como de las áreas que lo configuran; disponibilidad en el territorio de equipamientos, servicios e infraestructuras; desarrollo económico de los territorios (áreas de menor desarrollo, espacios con potencial de crecimiento e innovación, zonas rurales); preservación y desarrollo de los paisajes culturales; desarrollo del territorio en consonancia con sus funciones ecológicas; consideración de los requerimientos territoriales de la defensa y de la protección civil, y la cohesión territorial de la UE y el desarrollo de las redes transeuropeas.

- «El desarrollo y la ordenación de las partes de un territorio (*Teilräume*) han de integrarse en los requisitos (*Erfordernisse*) del conjunto del territorio (*Gesamtraum*) del que forman parte».
- «El desarrollo y la ordenación del espacio conjunto tienen que tomar en consideración las características y necesidades de sus áreas parciales».

Con ello se establece, en el sistema alemán de planificación territorial, como complemento del principio de jerarquía entre planes, el principio de consideración mutua o de contraflujo (*Gegenstromprinzip*). Representa el hilo conductor de un proceso planificador que se desenvuelve conforme a la lógica federal del Estado en Alemania.

El principio de consideración mutua significa que se concibe la planificación como un proceso tanto *desde arriba hacia abajo* (*top down*) como *desde abajo hacia arriba* (*bottom up*) (flechas figura 8).

En su vertiente *desde arriba*, el principio de consideración mutua se refleja en la obligación de los municipios o mancomunidades de tomar en consideración, en la elaboración nueva, reforma o modificación de su planeamiento urbanístico general, las determinaciones establecidas en los planes territoriales de nivel subregional y regional. En su vertiente *desde abajo* este principio se manifiesta en el deber de dar a los municipios (responsables del planeamiento general urbanístico) y a las mancomunidades (responsables de la planificación territorial subregional) participación en la elaboración del programa o plan territorial del *Land*. Asimismo, los municipios han de participar en la elaboración del Plan Territorial Subregional cuyas determinaciones afectan a sus términos municipales. Esta participación se realiza, en la mayoría de los casos, a través de las mancomunidades de planificación territorial, que es el modelo de organización de la planificación territorial expresamente prevista por la LFOT en su artículo 8 y que, de hecho, se aplica en la mayoría de los *Länder*. Si en un *Land* se ha optado por otro modelo de organización de la planificación territorial subregional, la LFOT exige que se instrumente un procedimiento formal para dar participación a los municipios en la elaboración del correspondiente Plan Territorial Subregional.

De este modo, en la elaboración de las determinaciones de los planes territoriales, se tienen en cuenta las circunstancias y necesidades de los municipios plasmados en sus respectivos planes urbanísticos existentes. En el derecho alemán, la toma en consideración se entiende como una ponderación (*Abwägung*), es decir, la obligación de realizar, en el marco de la planificación territorial, un proceso de reflexión conjunta, completa y transparente en el que se contrastan entre sí todos los aspectos relevantes en juego y las diferentes visiones existentes que puedan existir sobre ellos. Su objetivo es la generación de un consenso sobre la redacción definitiva de las determinaciones de los planes territoriales, un consenso que por todos es considerado como un resultado razonable y lo más justo posible en cuanto a la consideración equilibrada del interés general local (planeamiento urbanístico) y del interés general supramunicipal (planificación territorial).

El artículo 8.2 de la LFOT reafirma los principios de consideración mutua y de jerarquía de planes al disponer, por un lado, que los planes territoriales

subregionales han de formularse sobre la base del Plan territorial del *Land* y, por otro, que éstos han de tomar en consideración los Planes de Usos del Suelo (*Flächennutzungspläne*) y los resultados de los demás planes urbanísticos aprobados por los municipios.

3.1.2. Los planes territoriales de ámbito regional y subregional

Sin perjuicio del empleo de otros instrumentos, que algunos se comentarán a continuación, los planes territoriales de ámbito regional y subregional son los instrumentos más relevantes del sistema de planificación territorial.

Respecto a la planificación territorial, el artículo 8 de la LFOT atribuye a los *Länder* las competencias para la elaboración de planes o programas para la ordenación del territorio del *Land* en su conjunto y el establecimiento de las bases jurídicas de la planificación territorial de nivel subregional, que se refiere a determinadas áreas del *Land* que en la Ley de Ordenación del Territorio de cada *Land* se delimitan como ámbito territorial de los planes subregionales (capítulo 3.3.2). La redacción del artículo señalado manifiesta que la tarea de la elaboración de planes territoriales constituye un deber, lo cual explica por qué en Alemania se ha alcanzado, ya hace décadas, una cobertura total del territorio por planes territoriales.

La LFOT establece, en este mismo artículo, el temario mínimo de los contenidos materiales que han de recogerse en los planes territoriales. Estos contenidos, ampliados por otros en las leyes de planificación territorial de los *Länder* en función de sus características y problemáticas territoriales específicas, son:

- El sistema urbano (categorías de espacios: áreas urbanas, áreas periurbanas, zonas rurales, lugares centrales, ejes de desarrollo, etc.).
- El sistema de espacios libres (áreas de protección por sus valores, áreas con riesgo de inundación, etc.).
- Los trazados y localizaciones para las infraestructuras (transporte-logística, abastecimiento de agua y energía).
- Las determinaciones recogidas en las planificaciones sectoriales de incidencia territorial que han de ser objeto de incorporación en los planes territoriales.
- La posibilidad de establecer áreas de preferencia absoluta (*Vorranggebiete*) o áreas de preferencia relativa (*Vorbehaltsgebiete*) para determinadas funciones y usos.

En las *áreas de preferencia absoluta*, todas las planificaciones y actuaciones de incidencia territorial han de ser compatibles con la finalidad (funciones y usos) para la que los terrenos han quedado reservados. Por tanto, quedan excluidos todos los usos y las funciones que resulten incompatibles con la finalidad declarada como preferencia absoluta.

En las *áreas de preferencia relativa* existe una cierta flexibilidad. La preferencia está sujeta a un margen de discrecionalidad y flexibilidad, dándose la posibilidad de admitir, hasta cierto punto, otras funciones y usos siempre y cuando, tras un proceso de ponderación, resulte que la implantación de estas funciones y usos

no ponga en entredicho la vocación y especial importancia de estas áreas para la finalidad declarada como preferencia relativa. En consecuencia, todas las planificaciones y medidas de incidencia territorial han de coordinarse y llevarse a cabo de tal manera que, dentro de lo posible, no supongan consecuencias negativas para la vocación e importancia especial de estas áreas en cuanto a su finalidad declarada como preferencia relativa.

Para la regulación de sus contenidos materiales, los planes territoriales, tanto regionales como subregionales, tienen que identificar los tipos de determinaciones (objetivos, principios o requisitos de la ordenación del territorio) que definen el grado de vinculación jurídica existente en cada caso (art. 7 de la LFOT). Asimismo, se establece la exigencia de la *coordinación transfronteriza* de la planificación territorial, de modo que, en ámbitos de planificación subregional colindantes con los que están ubicados en el territorio de un *Land*, la elaboración de los respectivos planes subregionales ha de realizarse de forma coordinada. Igualmente, en la elaboración de los planes territoriales debe instrumentarse un procedimiento de *participación pública* y un proceso de *participación institucional* (art. 10, LFOT) en el que participen todos los titulares de asuntos públicos (*Träger öffentlicher Belange*) cuyos intereses puedan verse afectados: entes locales, ministerios del *Land* responsables de planes sectoriales de incidencia territorial, agencias públicas, instituciones responsables de la planificación territorial subregional, etc. (figura 18). Además, todos los planes territoriales se someten, en la fase de su elaboración, a una *evaluación ambiental estratégica* (*Umweltprüfung*, art. 9, LFOT).

Al tomar como criterio la producción de leyes y planes en materia de ordenación del territorio, se pone de manifiesto que en Alemania la planificación territorial es una *función pública consolidada* que cuenta con una larga experiencia de práctica administrativa (Hildenbrand Scheid, 1995, 1996). Desde los años sesenta del siglo pasado, ya existieron en todos los *Länder* leyes de ordenación del territorio⁶¹, y entre 1965-1975 se aprobaron en todos ellos planes territoriales de escala regional y subregional. La cobertura del territorio alemán por planes territoriales, tanto a escala regional (*Land*) como subregional (*Regionen*), es total (cuadro 13). La inexistencia en Alemania de *territorios huérfanos* de un instrumento de planificación territorial es una clara diferencia respecto a la situación del Estado de las Autonomías de España⁶².

61. La primera Ley de Planificación Territorial fue aprobada en 1950 por el *Land* de Nordrhein-Westfalen (Renania del Norte-Westfalia). En cuanto a la Federación, la primera Ley Federal de Ordenación del Territorio se aprobó en 1965.

62. Solo once de las diecisiete CC. AA. cuentan con un plan territorial de escala autonómica aprobado, y los 75 planes territoriales subregionales en vigor (datos para 2017) no llegan a cubrir ni la mitad del territorio nacional. En varios *Länder* ya se está acometiendo la elaboración de la sexta generación de este tipo de planes. Por esta gran cantidad de planes elaborados e implementados, y también por el hecho de que en los *Länder* se opera con diferentes modelos de planificación territorial subregional, Alemania es, dentro de Europa, uno de los países que ofrece una gran riqueza y diversidad de experiencias planificadoras en el ámbito de la ordenación del territorio.

3.1.3. La integración de los planes paisajísticos en los planes territoriales

En Alemania las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana suelen tener atribuida no solo la competencia de planificación territorial, sino también, como una competencia diferenciada de ésta, la de la planificación paisajística. Esta atribución diferenciada es consecuencia del hecho de que en Alemania los planes paisajísticos se conciben como una planificación sectorial dentro de la política de medioambiente.

FIG. 8.
Esquema de la organización de la planificación territorial en Alemania



Fuente: Hoyler, Freytag y Mager (2006: 126).

Sobre la base de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje de 1976⁶³ y de las leyes respectivas de los *Länder*, opera un sistema de planificación paisajística configurado por planes a diferentes escalas. Por lo que respecta al *Land*, existe el Programa Paisajístico (*Landschaftsprogramm*), elaborado por la Administración regional y, a nivel subregional, el Plan-Marco Paisajístico (*Landschaftsrahmenplan*), elaborado, en la mayoría de los casos, por las mismas

63. Esta ley ha sido reformada varias veces posteriormente; su versión actual es el texto de 29 de julio de 2009.

instituciones que formulan en el *Land* los planes territoriales subregionales. En relación al ámbito de las escalas del planeamiento urbanístico, se utilizan el Plan Paisajístico (*Landschaftsplan*) y el Plan de Espacios Verdes (*Grünordnungsplan*), elaborados por las autoridades competentes de cada municipio. En cuanto a los proyectos, el sistema queda completado por el Plan Adicional de Gestión Paisajística (*landespflegerischer Begleitplan*), un plan que debe indicar, para los proyectos que se realicen en el marco de planes sectoriales, las medidas compensatorias y sustitutorias previstas para hacer frente a los impactos paisajísticos.

Similar a la práctica seguida en Italia⁶⁴, también en Alemania los planes paisajísticos se integran parcial o totalmente en los correspondientes planes territoriales o urbanísticos. A este respecto, la legislación exige expresamente que los objetivos (requisitos y medidas) con incidencia territorial establecidos en los planes paisajísticos deban ser integrados en los correspondientes planes territoriales y urbanísticos. Para hacer efectiva esta integración, algunos *Länder* (por ejemplo Baviera, Hesse, Renania-Palatinado, Sajonia) han elegido el modo de la integración primaria (*Primärintegration*), es decir, los diferentes planes paisajísticos se elaboran directamente como parte integral de los planes territoriales y urbanísticos. Otros *Länder* (por ejemplo Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Sarre, Mecklemburgo-Pomerania) practican la integración secundaria (*Sekundärintegration*) en la que se elaboran, en un primer paso, los diferentes planes paisajísticos como documentos propios y, en un segundo paso, se realiza, mediante un acto formal de transformación en el marco del llamado procedimiento de valoración y ponderación (*Abwägung*), la integración completa o, en su caso, parcial de sus contenidos en los respectivos planes territoriales y urbanísticos.

La relevancia de esta integración de los contenidos de los planes paisajísticos en los planes de ordenación del territorio reside en que otorga a los primeros el valor y los efectos jurídicos que poseen los planes de ordenación del territorio. En consecuencia, los objetivos de los planes paisajísticos se convierten por la integración en objetivos de la ordenación del territorio (*Ziele der Raumordnung*) y, por tanto, disfrutarán de sus efectos jurídicos.

3.1.4. Un instrumento novedoso para la planificación metropolitana: el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional

Con la reforma de la LFOT en 1998, se creó un instrumento novedoso para la planificación territorial a escala subregional, la figura del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan –RFNP–*).

Este instrumento, que se prevé expresamente para la ordenación territorial de los espacios metropolitanos, abre la posibilidad de instrumentar, en un único documento, dos funciones: el planeamiento general urbanístico y la planificación

64. En Italia, las regiones elaboran también planes territoriales y planes paisajísticos como documentos separados o, en su caso, de manera integrada, adoptando el plan territorial a su vez la función del plan paisajístico (Hildenbrand Scheid, 2002).

territorial subregional. Los elementos clave del RFP se abordarán en el capítulo 3.3.3.

3.1.5. Los tipos de determinaciones que se emplean en los planes territoriales en función de su diferente grado de vinculación jurídica

De acuerdo con la legislación alemana en materia de urbanismo y ordenación del territorio, el planeamiento urbanístico general está obligado a desarrollarse en coherencia con las determinaciones establecidas por los planes territoriales.

Esta *obligación a la coherencia*, que se deriva del principio de la jerarquía como elemento típico de los sistemas de planificación urbanístico-territorial en los países europeos, puede tener carácter de una obligación absoluta o ser una obligación menos estricta que permita flexibilidad, y el planeamiento urbanístico tendrá un margen de maniobra para realizar modificaciones de las determinaciones establecidas por los planes territoriales. Todo depende del tipo de determinación usado por el plan territorial, pues existen diferentes tipos posibles que se distinguen por su grado de vinculación jurídica. Para conocer el alcance jurídico de las determinaciones establecidas en los planes, se tiene que saber si estamos ante determinaciones que tienen la categoría de normas o de directrices o de recomendaciones.

La legislación alemana en materia de ordenación del territorio opera en cuanto a la graduación de la vinculación jurídica de las previsiones recogidas en los planes territoriales con los siguientes *tipos de determinaciones* (Hildenbrand Scheid, 1996: 293): «Objetivos de la Ordenación del Territorio» (*Ziele der Raumordnung*), «Principios de la Ordenación del Territorio» (*Grundsätze der Raumordnung*) y «Requisitos de la Ordenación del Territorio» (*Erfordernisse der Raumordnung*).

Los *objetivos* (*Ziele der Raumordnung*) tienen que ser observados por todos los agentes titulares de asuntos públicos (*Träger öffentlicher Belange*) y significan para el planeamiento urbanístico municipal un deber de adaptación.

En este sentido, el planeamiento urbanístico municipal tiene un *deber de observación estricto* (*strikte Beachtungspflicht*) respecto a lo dispuesto (contenidos materiales) por estos objetivos, sin tener ninguna posibilidad de superar o modificar estos objetivos a través de criterios de oportunidad (*Ermessensausübung*) o una ponderación de intereses (*Abwägung*) en el marco de su proceso de planeamiento urbanístico.

En este sentido, estos objetivos suponen el máximo grado de vinculación jurídica. Los objetivos tienen un manifiesto o reconocible grado de concreción material (temático-sectorial), territorial (¿dónde en el territorio?) y, a veces, también temporal (¿hasta cuándo?). Son determinaciones jurídicamente vinculantes que deben ser observadas por todas las instituciones y los agentes públicos responsables de planificaciones con incidencia territorial. En cuanto a los objetivos que afectan al planeamiento urbanístico, el municipio tiene un *deber de adaptación* (*Anpassungspflicht*) de aquellas disposiciones de su planeamiento que contravenen los objetivos establecidos en los planes territoriales.

Para agentes privados, especialmente las empresas, los objetivos no tienen carácter vinculante. No obstante, los planes territoriales y sus objetivos pueden

aportar a estos agentes una herramienta útil para preparar y fundamentar su toma de decisión respecto a la localización de sus inversiones.

Los *principios (Grundsätze)* son disposiciones, ideas rectoras, principios generales de ordenación o criterios sectoriales para la ordenación y el desarrollo del territorio establecidos en las leyes de ordenación del territorio (de la Federación y de los *Länder*) y en los planes territoriales (subregionales y regionales) del *Land*. Tienen material y territorialmente un carácter más general que los objetivos. Todos los agentes titulares de asuntos públicos, responsables de planificaciones y actuaciones de incidencia territorial, tienen el deber de tener en consideración estos principios. Así, en el caso del planeamiento urbanístico, si las determinaciones visten la forma de *principios*, el grado de vinculación jurídica es menor, ya que se establece un *deber de tener en cuenta (Berücksichtigungspflicht)*, de modo que lo dispuesto en estas determinaciones puede ser modificado y flexibilizado por decisiones de los municipios basadas en criterios de oportunidad (*Ermessensausübung*) o una ponderación de intereses (*Abwägung*), que en su conjunto suponen una consideración justa de todos los aspectos relevantes que han de ser tenidos en cuenta en cada caso.

Los *requisitos* de la ordenación del territorio (*Erfordernisse der Raumordnung*) son, por un lado, los objetivos de la ordenación del territorio recogidos en planes que no están aprobados, sino que se encuentran todavía en fase de elaboración; por otro, los resultados recogidos en los informes finales de las evaluaciones de impacto territorial o dictámenes elaborados por las autoridades del *Land* competentes en materia de ordenación el territorio.

3.1.6. El instrumento de la Evaluación de Impacto Territorial de proyectos

Desde la reforma de la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1989 y sobre la base de la posterior legislación federal y de los *Länder*, en Alemania se practica el procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial (EIT, *Raumordnungsverfahren*). La EIT (Hildenbrand Scheid, 1992) se aplica a proyectos públicos y privados con la finalidad de evaluar su coherencia con los objetivos de la ordenación del territorio establecido por los planes en esta materia. Este procedimiento se realiza con participación pública e institucional (por ejemplo, del municipio en cuyo término se ubica el proyecto).

En la EIT, que tiene un enfoque mucho más amplio que la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), se evalúan, para actuaciones o proyectos tanto públicos como privados, que no están contemplados ya por los respectivos planes de ordenación del territorio y que tienen una repercusión territorial y una importancia supramunicipal, los impactos territoriales que podrían derivarse de su realización. Se analizan los costes y beneficios económicos y sociales derivados directa e indirectamente de la actuación prevista, así como sus incidencias sobre el sistema de ciudades, las infraestructuras, los equipamientos y servicios, los usos del suelo, la localización de actividades económicas y los recursos naturales.

El objetivo principal del procedimiento es la verificación de la compatibilidad o, en su caso, incompatibilidad de un determinado proyecto con los objetivos

fijados en los planes de ordenación del territorio. La EIT termina con un Informe de Impacto Territorial que, para la respectiva actuación, declara la incompatibilidad o compatibilidad (total o condicionada, es decir, sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos señalados por este informe). La EIT se realiza por la autoridad administrativa competente en materia de ordenación del territorio. El resultado del Informe de la EIT debe ser tenido en cuenta por la Administración pública sectorial competente para otorgar al titular del proyecto la autorización, concesión o licencia. Por ejemplo, si en el territorio de un *Land* se prevé la instalación de una gran superficie comercial de relevancia supramunicipal, el destinatario del informe de la EIT, realizado por el órgano del *Land* responsable de la ordenación del territorio, sería el órgano sectorial del *Land* responsable en materia de comercio.

Cabe resaltar que en la EIT se consideran los principios de agilización y simplificación de los procedimientos administrativos. En este sentido, la legislación exige que la EIT termine en un tiempo razonable (tres o seis meses) y que se integre en este procedimiento ya un primer nivel de la EIA. De este modo, se puede prescindir de la evaluación más detallada de los impactos ambientales (segundo nivel de la EIA) de un determinado proyecto, si en el marco de la EIT se llegó a la conclusión de que no existen repercusiones significativas sobre el medioambiente.

3.1.7. La cooperación entre la Federación y los Länder a través de la Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de Ordenación el Territorio

Un elemento importante dentro del sistema de planificación territorial es la Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de Ordenación el Territorio (*Ministerkonferenz für Raumordnung –MKRO–*) como órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno federal y los gobiernos de los *Länder*. Se creó en 1967 y se encuentra regulada en el artículo 26 de la LFOT de 2008.

La MKRO se pronuncia bajo el principio de unanimidad mediante acuerdos (*Beschlüsse, Entschliessungen*) y recomendaciones (*Empfehlungen*) que no son vinculantes jurídicamente, sino que constituyen compromisos políticos.

Sus ámbitos de trabajo son:

- 1) La elaboración de estrategias o visiones-guía para el desarrollo territorial de Alemania en su conjunto.
- 2) Las cuestiones de ordenación y desarrollo del territorio de carácter transfronterizo que se plantean con los países vecinos de Alemania.
- 3) La participación en la elaboración de la posición de Alemania respecto a las iniciativas de la UE en el ámbito del desarrollo territorial europeo.
- 4) Cuestiones fundamentales de la política de ordenación del territorio alemana: conceptos, métodos, instrumentos, identificación de nuevos retos, etc.

Entre 1997 y mayo de 2015, la MKRO celebró cuarenta reuniones y adoptó doscientos cuatro acuerdos o recomendaciones. En el seno de la MKRO, se elaboraron las aportaciones de Alemania a la Estrategia Territorial Europea (1999) y la Agenda

Territorial de la Unión Europea (2007, 2011). Asimismo, a partir de la unificación de Alemania en 1990, y con el objetivo de definir una estrategia para la ordenación y el desarrollo del territorio de Alemania compartida por la Federación y los *Länder*, la MKRO presentó tres documentos estratégicos: el Marco de Orientación (*Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*) aprobado en 1992, el Marco de Acción para la Política de Ordenación del Territorio (*Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen*) aprobado en 1995 y las Visiones Guía y Estrategias de Actuación para el Desarrollo Territorial en Alemania (*Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung*) aprobadas en 2006.

En cuanto a las cuestiones fundamentales de la política de ordenación del territorio, la MKRO se pronunció sobre un amplio espectro de temas. Como ejemplos pueden mencionarse: los lugares centrales y sus ámbitos funcionales (1968), la contribución de la planificación territorial a la prevención del riesgo de inundaciones (1995), las implicaciones territoriales de los *factory-outlet-centers* (1997), directrices para la aplicación del sistema de lugares centrales como instrumento para un desarrollo territorial sostenible (2001), los impactos territoriales del cambio demográfico en el ámbito de equipamientos y servicios públicos (2003), la importancia del comercio para los centros de las ciudades (2006), ordenación del territorio y cambio climático (2009), instrumentos para la reducción del consumo de suelo (2010) y la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto territorial (2011).

La MKRO también ha sido activa en relación con la cuestión de las áreas metropolitanas. En 2003 adoptó un acuerdo (*Beschluss*) acerca de las regiones metropolitanas de relevancia europea (*Europäische Metropolregionen*).

3.1.8. Instrumentos novedosos de la ordenación del territorio de carácter informal para propiciar la implementación efectiva de los planes territoriales

Con la reforma de la LFOT en 1998, se introdujo un artículo 13 titulado la «Puesta en práctica de los Planes Territoriales» (*Verwirklichung der Raumordnungspläne*) que, con la finalidad de propiciar la implementación efectiva de los planes de ordenación del territorio formales (de carácter normativo), recomendó a las autoridades responsables de la planificación territorial fortalecer las vías de cooperación (público-pública y público-privada) en el marco de la utilización de instrumentos de ordenación del territorio informales (de carácter voluntario), especificando expresamente los siguientes instrumentos:

- Estrategias de Desarrollo Territorial (*Regionale Entwicklungskonzepte – REK–*), para elaborar y compatibilizar entre sí planificaciones y actuaciones de incidencia territorial.
- Redes de cooperación entre ciudades (*Städtenetze*), entendidas como redes entre las que existe proximidad geográfica entre las ciudades miembros.
- Acuerdos contractuales (*Vertragliche Vereinbarungen*) para la preparación e implementación de los planes territoriales.

Con esta reforma, se otorgó un reconocimiento legal a estos instrumentos que, en la práctica, ya se habían llegado a aplicar en Alemania y que en muchos casos habían puesto de manifiesto su utilidad.

En cuanto a los REK, un ejemplo a escala metropolitana lo aportan las estrategias de desarrollo regional de 1996 y 2000 (*Regionale Entwicklungskonzept Hamburg –REK–*), implementadas en el área metropolitana de Hamburgo. Otro ejemplo son los dictámenes territoriales *ad hoc* (*Teilraumgutachten*) que se emplean en el Land de Baviera. Operan a una escala territorial más cercana a la del planeamiento urbanístico y suelen abordar cuestiones de interés común de la planificación entre municipios vecinos. Un caso concreto es el dictamen que ya se elaboró en la década de los ochenta para resolver la cuestión del futuro uso de los terrenos que habían quedado vacantes por el cierre del aeropuerto de München-Riem, debido a la construcción de un aeropuerto nuevo en otro lugar.

En cuanto a las redes de cooperación entre ciudades próximas entre sí como fórmula blanda de cooperación intermunicipal, han llegado a crearse más de cuarenta en Alemania (también en Francia: más de treinta) y su uso ha sido frecuente (Hildenbrand Scheid, 2005, 2006b y 2008b).

Este tipo de redes, que se crean por iniciativa de los propios municipios, operan como un espacio de acción conjunta a escala supramunicipal para promover estrategias y proyectos comunes para el desarrollo económico y territorial. Son, fundamentalmente, una estrategia para afrontar mejor la creciente competitividad que existe entre los diferentes territorios en el contexto de la globalización. Por ello, su *leitmotiv* puede sintetizarse en la frase *cooperar para competir todos juntos mejor*, generando y aprovechando a través de la complementariedades economías de escala y efectos de sinergia y, con frecuencia, construyendo un *lobby* respecto a terceros (por ejemplo, algunas de estas redes tienen una representación en Bruselas ante las instancias de la UE). Sus principales campos de acción suelen ser la promoción económica y el *marketing* urbano y regional, con el objetivo de atraer inversiones de empresas, turistas, residentes y todo tipo de eventos culturales, deportivos etc.

Por otra parte, muchas redes abarcan campos de cooperación directamente vinculados con los usos del suelo y la ordenación territorial: la elaboración de una estrategia de desarrollo económico y territorial para el espacio geográfico en el que se desarrolla la red; la gestión intermunicipal de suelos (sistema de información y promoción conjunta de la oferta de suelo industrial disponible, información mutua y coordinación respecto a la implantación de grandes superficies comerciales); la planificación, financiación y gestión conjunta de polígonos industriales, incubadoras de empresas, parques de empresas o centros tecnológicos, y el desarrollo de las infraestructuras y servicios en el ámbito del transporte (espacios logísticos compartidos, sistema integrado de transporte público). Como ejemplo de buena práctica, puede destacarse la red *Städtenetz Expo-Region* creada en 1995 en el área metropolitana de Hannover (capítulo 5.2.2).

Asimismo, está al uso en varias áreas metropolitanas de Alemania un instrumento novedoso, la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*), que se centra en la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas (Lehmann, 2000 y 2003), y que se comentará a continuación (capítulo 3.3.4).

3.2. La organización de la planificación territorial subregional: las mancomunidades de planificación territorial y otras vías

3.2.1. Características básicas

La planificación territorial en los espacios metropolitanos es una de las modalidades de la planificación territorial de ámbito subregional y, por tanto, su comprensión requiere el conocimiento de los rasgos esenciales de la organización de la planificación territorial subregional en Alemania. Sobre la base de las disposiciones de la LFOT respecto a la planificación territorial subregional ya comentadas, las leyes de planificación territorial de los *Länder* (*Landesplanungsgesetze*) han definido el modelo de organización de la planificación subregional.

Concretamente regulan:

- Los ámbitos territoriales de la planificación subregional (indicando con precisión su número, nombre y delimitación concreta).
- Las instituciones responsables de la planificación subregional.
- Los órganos y mecanismos de funcionamiento de estas instituciones.

Los *Länder* han optado por *distintos modelos de organización* (cuadro 6). El modelo mayoritario es la constitución de *mancomunidades de planificación territorial* como instituciones responsables de la formulación y aprobación inicial del plan territorial subregional, que cumplen la respectiva obligación legal que a tal efecto se establece en la ley de planificación territorial del *Land*. Por ello, este tipo de agrupación de municipios en mancomunidades, o corporaciones locales de derecho público (Gracia Retortillo, 2010: 126)⁶⁵, tiene un carácter obligatorio y, por tanto, no deben confundirse con las mancomunidades que se constituyen como asociaciones de municipios de carácter voluntario (Toscano, 2011: 113). Este modelo se aplica actualmente en ocho de los *Länder* alemanes: Baden-Württemberg, Baviera, Brandenburgo, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania, Renania-Palatinado y Turingia.

La mayoría de las áreas metropolitanas alemanas, entre ellas Múnich, Augsburgo, Nürnberg, Dresden, Friburgo y Karlsruhe, aplican el modelo de las mancomunidades de planificación territorial.

Junto con el modelo de mancomunidades de planificación territorial, que es el modelo que otorga un mayor protagonismo a los municipios⁶⁶, existe otro modelo en el que la planificación territorial subregional se concibe como una competencia del *Land*, aunque queda, de todas formas, garantizada la participación de los municipios en el proceso de la planificación subregional en cumplimiento de la

65. Gracia Retortillo (2010: 127) usa la expresión «corporaciones locales» creadas para la finalidad específica de la planificación subregional, no obstante reconoce que pueden calificarse como «instituciones próximas a las mancomunidades»; expresión que, además, es la que habitualmente se usa en la literatura científica sobre el tema.

66. Los juristas alemanes hablan de la *kommunalverfasste Regionalplanung*, es decir, una planificación subregional configurada como una tarea de los entes locales.

respectiva exigencia de la LFOT⁶⁷. Este segundo modelo se sigue con variantes en los *Länder* de Hesse, Renania del Norte-Westfalia y Schleswig-Holstein.

CUADRO 6.
Los modelos de organización de la planificación territorial de ámbito subregional en Alemania

LAND	<i>Núm./nombre regiones de planificación</i>	<i>Autoridades responsables</i>	<i>Nombre del plan subregional</i>
Baden-Württemberg	12 <i>Regionen</i>	(M) <i>Regionalverbände</i>	<i>Regionalplan</i>
Baja Sajonia	34 <i>Landkreise</i>	<i>Landkreise</i>	<i>Regionales Raumordnungsprogramm</i>
Baviera	18 <i>Regionen</i>	(M) <i>Regionale Planungsverbände</i>	<i>Regionalplan</i>
Brandenburg	5 <i>Regionale Planungsräume</i>	(M) <i>Regionale Planungsgemeinschaften</i>	<i>Regionalplan</i>
Hesse	3 <i>Regierungsbezirke</i>	<i>Regionalversammlungen</i>	<i>Regionalplan</i>
Mecklenburg-Pomerania	4 <i>Planungsregionen</i>	(M) <i>Regionale Planungsverbände</i> (M)	<i>Regionales Raumordnungsprogramm</i>
Renania del Norte-Westfalia	5 <i>Regierungsbezirke</i>	<i>Regionalräte</i>	<i>Regionalplan</i>
Renania-Palatinado	5 <i>Regionen</i>	(M) <i>Planungsgemeinschaften</i>	<i>Regionaler Raumordnungsplan</i>
Sajonia	4 <i>Planungsregionen</i>	(M) <i>Regionale Planungsverbände</i>	<i>Regionalplan</i>
Sajonia-Anhalt	5 <i>Planungsregionen</i>	(M) <i>Regionale Planungsgemeinschaften</i>	<i>Regionaler Entwicklungsplan</i>
Schleswig-Holstein	5 <i>Planungsräume</i>	<i>Landesplanungsbehörde (Innenministerium)</i>	<i>Regionalplan</i>
Turingia	4 <i>Planungsregionen</i>	(M) <i>Regional Planungsgemeinschaften</i>	<i>Regionaler Raumordnungsplan</i>

Nota: (M) = mancomunidades de planificación territorial.

Fuente: Leyes de planificación territorial de los *Länder* y sus sitios web.

67. Los juristas alemanes hablan de la *staatliche Regionalplanung*, es decir, una planificación subregional como competencia de los *Länder* (*staatlich* = ‘estatal’, hace referencia al carácter de estado de los *Länder*).

Frente a estos dos modelos existe, como caso singular, el *Land* de Baja Sajonia, donde los responsables de la elaboración de los planes subregionales son los entes locales de nivel superior, los distritos (*Kreise*). Esto significa que en este *Land*, conforme a la Ley de Ordenación de Baja-Sajonia de 2012 (*Niedersächsisches Raumordnungsgesetz*, modificada en 2014), los ámbitos territoriales de la planificación subregional coinciden con los ámbitos territoriales de estos entes territoriales locales. Las dos excepciones aportan los dos entes metropolitanos que se han creado en este *Land*, el Zweckverband Grossraum Braunschweig y la Region Hannover, que ostentan la competencia en materia de planificación territorial. Para conocer más de cerca esta vía excepcional en la planificación territorial alemana, se remite al capítulo 5 dedicado al análisis pormenorizado del caso del área metropolitana de Hannover.

En los *Länder* de Saarland, Hamburgo, Berlín y Bremen no existe la planificación territorial subregional. No tendría mucho sentido, ya que todos ellos tienen en común una superficie reducida y, por ello, la LFOT (art. 8) ha exceptuado expresamente a estos *Länder* del deber de realizar planes territoriales subregionales que existe para los demás. En los dos Estados-ciudad de Hamburgo y Bremen, la normativa exige únicamente el planeamiento urbanístico, y se elabora en cada caso un *Flächennutzungsplan* (figura homóloga al PGOU en España).

No obstante, tanto en Hamburgo como en Berlín, que son áreas metropolitanas con un carácter transfronterizo cuya expansión urbana afecta al territorio de varios *Länder* vecinos, se han elaborado en el marco de la cooperación entre ellos documentos de ordenación del territorio para la escala metropolitana.

En el caso de Hamburgo, la cooperación entre los cuatro *Länder* (Hamburgo, Schleswig-Holstein, Baja Sajonia y Mecklenburg-Pomerania) no se plasmó en un plan territorial formal conjunto, sino en la formulación conjunta de documentos estratégicos de carácter informal. La principal razón para ello fue la enorme dificultad de elaborar un plan formal conjunto, tanto por el gran número de responsables que había que involucrar (cuatro *Länder*), como por el hecho de las grandes diferencias existentes entre los *Länder* en cuanto a su modelo de organización de la planificación territorial (Jacuniak-Suda y otros, 2012). En Baja Sajonia la planificación territorial de ámbito subregional es una tarea de los entes territoriales locales (los distritos). En Schleswig-Holstein los planes territoriales subregionales se elaboran directamente desde el ministerio del *Land* competente en materia de ordenación del territorio. En Hamburgo no se exige la elaboración de planes territoriales. En Mecklenburg-Pomerania existe una planificación territorial subregional según el modelo de mancomunidades de planificación territorial.

En consecuencia, el camino más viable era la formulación de documentos estratégicos de carácter informal, que hasta la fecha han sido tres: la Estrategia de Desarrollo Regional (*Regionales Entwicklungskonzept Hamburg –REK–*) aprobada en 1994, la Estrategia de Desarrollo Regional (*Regionales Entwicklungskonzept Hamburg –REK–*) aprobada en 2000 (desde ahora REK 2000) y el Marco Estratégico de Acción para la Región Metropolitana de Hamburgo 2011-2013 (*Strategischer Handlungsrahmen der Metropolregion Hamburg 2011-2013*).

En el área metropolitana Berlín-Brandenburgo, los *Länder* de Berlín y Brandenburgo practican una planificación territorial conjunta formal que tiene su marco legal en el Tratado sobre la Planificación Territorial (*Landesplanungsvertrag*) firmado el 6 de abril de 1995 por los presidentes de ambos *Länder* y que cumple la función de una Ley conjunta de Planificación Territorial. Esta ley regula el Departamento Común para la Planificación Territorial de Berlín-Brandenburgo (*Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg*), que está funcionando desde 1995, los instrumentos de la planificación territorial conjunta y las cuestiones que se refieren a la relación de estos instrumentos con el Plan General de Usos del Suelo (*Flächennutzungsplan*) de la ciudad de Berlín, así como los Planes Territoriales de Ámbito Subregional que existen en el *Land* de Brandenburgo, elaborados por las cinco mancomunidades de planificación territorial.

El 2 de marzo de 1998 se aprobaron, para el área metropolitana de Berlín-Brandenburgo, dos instrumentos de ordenación del territorio, elaborados por el Departamento Común de Planificación Territorial de los *Länder* de Berlín y Brandenburgo, y que constituyeron la *primera generación* de planes territoriales conjuntos:

- el Programa Conjunto de Desarrollo Territorial de los *Länder* de Berlín y Brandenburgo (*Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg*), y
- el Plan Territorial Metropolitano Conjunto (*Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin – LEPEV–*) para el ámbito funcional de influencia directa de Berlín.

A ambos planes sucedió, a partir de 2006, una segunda generación de documentos conjuntos de planificación territorial. Su denominador común es que todos se refieren a un ámbito territorial más amplio: la Región Capital Metropolitana de Berlín-Brandenburgo (*Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg*). Su territorio es la suma del territorio de ambos *Länder* e idéntico al territorio delimitado con el mismo nombre para la Región Metropolitana de Relevancia Europea (EMR) de Berlín-Brandenburgo. Este hecho demuestra que lo metropolitano es concebido como un fenómeno que, en el caso de Berlín-Brandenburgo, se plasma territorialmente a una escala cada vez más amplia, dada la enorme potencia y dinámica que tiene la ciudad de Berlín por sus características especiales (es la ciudad más grande y, a su vez, la capital de Alemania), que hacen que su influencia esté alcanzando prácticamente la totalidad del territorio de ambos *Länder*.

Esta segunda generación de planes está conformado por:

- La Visión Estratégica para la Región Capital Metropolitana de Berlín-Brandenburgo de 2006 (*Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg*).
- El Programa de Desarrollo Territorial (*Landesentwicklungsprogramm 2007*, LEPRO 2007), que entró en vigor el 1 de febrero de 2008 y que formula los principios generales para el modelo de ordenación y desarrollo territorial de la *Hauptstadtregion*.

- El Plan de Desarrollo Territorial de Berlín-Brandenburg (*Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg*, LEP B-B), que entró en vigor el 15 de mayo de 2009 y que establece determinaciones vinculantes (principios y objetivos de la ordenación del territorio) y orientaciones complementarias con carácter de recomendación dirigidas al planeamiento urbanístico y a las políticas sectoriales.

Cabe señalar que este último plan considera, como ámbito de intervención, además del espacio metropolitano amplio configurado por la Región Capital Berlín-Brandenburg (*Hauptstadregion Berlin-Brandenburg*), un ámbito metropolitano más reducido que corresponde al ámbito funcional de influencia directa de Berlín (*Berliner Umland*) (figura 9). Tiene una superficie de 3.743,21 km² y una población de 4.469.439 habitantes (2015) y alcanza una densidad de 1.194 hab./km². Está compuesto por Berlín (3.421.829 habitantes, la capital del *Land* de Berlín y de la República Federal de Alemania, y Potsdam (161.468 habitantes), la capital del *Land* de Brandenburg. Asimismo, a este ámbito pertenecen otros 48 municipios que forman parte de los ocho distritos de Brandenburg colindantes con el *Land* de Berlín.

Por último, en cuanto a la cuestión de la delimitación de los ámbitos territoriales de la planificación subregional (Hildenbrand Scheid, 1996: 69), cabe señalar que para la delimitación de las subregiones algunos *Länder* (por ejemplo, Hesse, Renania del Norte-Westfalia) buscaron la identidad entre los ámbitos administrativos y los ámbitos de planificación territorial. Esta identidad se vio facilitada en aquellos *Länder* (por ejemplo, Baden-Württemberg, Baja Sajonia) en los que las reformas de los ámbitos territoriales de los distritos durante los años setenta se sirvieron de criterios aportados por la planificación territorial. Otros *Länder* (por ejemplo, Baden-Württemberg, Baviera, Renania-Palatinado, Sajonia, Turingia) delimitaron sus subregiones según los criterios funcionales de la planificación territorial.

Las subregiones son, pues, áreas con relaciones funcionales y económicas equilibradas, cubren todo el territorio de un *Land* y, por regla general (Baviera, Baden-Württemberg, etc.), son idénticos a los ámbitos funcionales de los centros superiores (*Oberzentren*) del sistema de lugares centrales. Pero también en la delimitación, según criterios funcionales, se ha procurado lograr la coincidencia con las delimitaciones administrativas.

3.2.2. *El modelo de las mancomunidades de planificación territorial*

El elemento sobresaliente de las mancomunidades de planificación territorial es que en este modelo los entes locales constituyen los verdaderos protagonistas de la elaboración y gestión de los planes subregionales de ordenación del territorio (Hildenbrand Scheid, 2006a). Se configura en este modelo la planificación subregional como un deber y un derecho de los entes locales. Un deber, porque la planificación territorial subregional está definida como una tarea obligatoria (*Pflichtaufgabe*) de las mancomunidades de planificación territorial. Un derecho,

porque las mancomunidades de planificación territorial, que son entes de derecho público dotados de autonomía administrativa y con recursos humanos propios, ejercen la planificación subregional como una de las tareas que pertenecen a la esfera de la autonomía administrativa local (*kommunale Selbstverwaltung*). En consecuencia, son los órganos (director, asamblea, comisiones de planificación, comisiones administrativas y financieras) y los técnicos de las propias mancomunidades de planificación territorial los que se responsabilizan de la elaboración y gestión de los planes subregionales. Además, corresponde a estas mancomunidades aprobar inicialmente el respectivo plan subregional.

FIG. 9.
El territorio del área metropolitana de Berlín-Brandenburgo (*Berliner Umland* LEP B-B de 2009)



Nota: *Berliner Umland* = ámbito funcional de influencia directa de Berlín-Brandenburgo en el Plan de Desarrollo Territorial Berlín-Brandenburgo (LEP B-B) aprobado en 2009; *engerer Verflechtungsraum* = ámbito funcional delimitado por el anterior Plan Territorial Metropolitano (LEPEV de 1998).

Fuente: *Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg* (2013: 15).

Este protagonismo de las mancomunidades en el proceso de la planificación subregional va acompañado por un papel discreto o de perfil bajo del gobierno del *Land* en esta planificación. El ministerio del *Land* competente en materia de ordenación del territorio recibe continuamente información sobre el desarrollo de los trabajos de elaboración de los planes subregionales, y puede trasladar a las mancomunidades instrucciones y directrices referidas a los contenidos del plan de ordenación del territorio del *Land*, que deben ser respetados por estos planes. Asimismo, una vez aprobados los planes subregionales por las mancomunidades de planificación territorial, y tras haber efectuado un control de legalidad y un control material (es decir, el control de la conformidad del plan subregional con el modelo territorial propuesto por el Plan de Ordenación del Territorio del *Land*), el *Land* aprueba definitivamente los planes regionales. Esta aprobación no se efectúa mediante un decreto del Consejo de Gobierno, sino simplemente a través un acto de autorización (*Genehmigung*) del ministerio competente, que confiere un carácter vinculante a los objetivos y principios establecidos por el plan subregional.

La experiencia más consolidada y, a su vez, más avanzada de este modelo, la representa Baden-Württemberg, el *Land* en el que se ubica una de las áreas metropolitanas analizadas en profundidad, el Verband Region Stuttgart.

Sobre la base de la Ley de Planificación Territorial de Baden-Württemberg (*Landesplanungsgesetz*, en su versión del 14 de octubre de 2008), el territorio del *Land* está dividido en doce ámbitos de planificación territorial subregional (figura 19, capítulo 4). En cada uno de estos ámbitos existe un *Regionaler Planungsverband* como corporación de derecho público responsable de la formulación del Plan Territorial de Ámbito Subregional (*Regionalplan*).

Los doce *Regionale Planungsverbände* siguen las pautas organizativas generales de las mancomunidades de planificación territorial. Tienen una Asamblea representativa (*Verbandsversammlung*) como órgano de representación y máxima decisión. De acuerdo con el principio de la legitimación política indirecta, sus miembros son designados por los órganos de los entes locales (distritos: *Kreisräte*, *Landräte*; municipios: *Gemeinderäte*, *Oberbürgermeister*) que, conforme a las previsiones legales, tienen que estar representados en la asamblea de cada mancomunidad de planificación territorial. El reparto concreto de los representantes se efectúa en función de la población de los municipios y de los resultados obtenidos por los partidos políticos en las elecciones locales. La Asamblea elige entre sus miembros al presidente de la mancomunidad (*Verbandsvorsitzender*) y sus suplentes. Otros órganos son la Comisión de Planificación (*Planungsausschuss*) y la Comisión Administrativa y de Asuntos Financieros (*Verwaltungs- und Finanzausschuss*). El aparato administrativo (*Verbandsverwaltung*) cuenta con un director (*Verbandsdirektor*) y un funcionario público nombrado para un período de ocho años por la Asamblea. En sus tareas le asiste un *staff* de técnicos (*Mitarbeiter*).

Al hacer una valoración de la planificación territorial subregional instrumentada en Alemania por la vía de las mancomunidades de planificación territorial (Hildenbrand Scheid, 1996: 67-68), pueden señalarse, de manera sintética, varias ventajas y desventajas.

Las posibles *ventajas* del modelo de las mancomunidades son:

- La opción a favor de un modelo de planificación territorial subregional que respeta al máximo el principio de la autonomía local garantizada por la Constitución alemana.
- La mayor participación de los políticos locales.
- La conexión más estrecha de la planificación subregional con el planeamiento urbanístico, lo cual propicia la comprensión, la aceptación y el compromiso de los responsables del planeamiento urbanístico respecto a la planificación subregional.
- Un mayor grado de identificación y compromiso por parte de los municipios con los asuntos de interés supramunicipal y la elaboración de los planes territoriales subregionales y, en consecuencia, una mayor disposición al cumplimiento de estos planes. Ha de tenerse presente que, una vez aprobados, sus determinaciones afectan al planeamiento urbanístico municipal, generándose para este un deber de observación estricta y de adaptación o un deber de tener en cuenta, en función de la categoría jurídica de estas determinaciones (objetivos o principios de la ordenación del territorio, respectivamente).
- Una mejor articulación y agregación de los intereses políticos de la subregión (creación de una *conciencia e identidad subregional*) frente a las planificaciones y programas de ayuda *desde arriba* por parte del *Land*.
- La reducción *ex ante* de la conflictividad que siempre existe en todos los sistemas de planificación urbanística y territorial por las posibles discrepancias entre el modelo de desarrollo urbanístico y territorial, conforme al interés general supramunicipal plasmado en el plan territorial, y el interés individual y legítimo de cada municipio de promover su desarrollo urbanístico y económico. Como en el modelo de las mancomunidades de planificación territorial, las determinaciones del plan territorial son el resultado de un proceso especialmente intenso de negociación y generación de un consenso con los municipios para lograr, lo más posible, la compaginación de estos intereses, se reduce la probabilidad de que en la fase de la implementación de los planes territoriales subregionales surjan conflictos entre ellos y el planeamiento urbanístico municipal, cuando toca la aplicación efectiva de estas determinaciones.

Como *desventajas* de este modelo ha de señalarse:

- El peligro latente de que los *egoísmos localistas* de los entes locales hagan perder de vista la perspectiva subregional, con el consiguiente debilitamiento de los intereses generales que se plantean a escalas territoriales superiores y que superan la visión restringida meramente al interés particular de un determinado municipio.
- La falta de *poder político-institucional*, ya que no se cuenta con una legitimación política directa ni con estructuras organizativas que pertenezcan a las instituciones con capacidad de decisión político-administrativa.

Por ello, la planificación territorial realizada por las mancomunidades de planificación territorial (y también de las mancomunidades de carácter plurifuncional, como el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main) no disfruta de las ventajas que se derivan de una planificación territorial pilotada por instituciones político-administrativas como los *Länder* (los distritos gubernamentales en Hesse, por ejemplo), entes locales de nivel superior (los distritos en Baja-Sajonia) o nuevas instituciones de este tipo a escala metropolitana, la Region Hannover, el Verband Region Stuttgart. Una de estas ventajas, que se da en todos estos casos, es la coincidencia del ámbito territorial del instrumento de la planificación territorial con el ámbito territorial de las divisiones político-administrativas.

3.2.3. El modelo de la planificación subregional impulsada por la Administración del Land

En Hesse y Renania del Norte Westfalia, la planificación subregional es impulsada por las autoridades de la Administración periférica del *Land*, los *Regierungspräsidenten* (Hesse) y *Bezirksregierungen* (Nordrhein-Westfalen) implantados en los distritos gubernamentales (*Regierungsbezirke*). De todas formas, siempre queda garantizada, en el proceso de toma de decisiones, la participación de los entes locales a través de asambleas, los *Regionalversammlungen*, en Hesse, y *Regionalräte*, en Nordrhein-Westfalen. En el *Land* de Schleswig-Holstein, los planes territoriales subregionales son elaborados directamente por el ministerio competente en materia de ordenación del territorio (actualmente el Ministerio del Interior). Las características de este modelo de planificación subregional se abordarán con más detalle para el caso de Hesse, el *Land* en el que se ubica una de las tres áreas metropolitanas analizadas en profundidad, el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main (capítulo 6).

Al hacer una valoración de la planificación territorial subregional pilotada por la Administración del *Land* (Hildenbrand Scheid, 1996: 69), tal y como ocurre en los *Länder* de Hesse, Renania del Norte-Westfalia y Schleswig-Holstein, puede señalarse que la principal crítica frente a este modelo se centra en su carácter *demasiado dirigido desde arriba* y de mayor lejanía a los intereses municipales.

Pero también posee *ventajas*:

- La existencia de una coincidencia del ámbito territorial del instrumento de la planificación territorial con el ámbito territorial de las divisiones político-administrativas a escala local, en las que y para las que se adoptan las decisiones político-administrativas. Esta coincidencia se da también en Baja-Sajonia (distritos, Region Hanover como caso especial) y en Italia (provincias como responsables del Plan Territorial de Coordinación Provincial –PTCP–).
- Aporta ventajas de información mutua y de coordinación, que se derivan de la unidad de gestión administrativa en el marco de la Administración periférica del *Land*: en el aparato administrativo del distrito gubernamental están centralizadas, además de los servicios administrativos para la

planificación territorial subregional, todos los servicios responsables de las planificaciones sectoriales de incidencia territorial, lo cual aporta oportunidades para lograr la coherencia, complementariedad y sinergia entre las diferentes planificaciones.

- Facilita la implementación de las previsiones de la planificación territorial del *Land*.
- Existe una mayor capacidad de hacer valer los intereses generales desde la perspectiva subregional sobre los intereses particulares de los entes locales.

3.3. Un instrumento novedoso formal para la planificación territorial metropolitana: el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP)

Con la reforma de la LFOT en 1998, se creó un instrumento novedoso para la planificación territorial a escala subregional, la figura del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan* –RFNP–). Su aplicación se prevé especialmente para la ordenación de espacios metropolitanos (Spannowsky, 1999; Koch 2000; Arl, 2000a y 2000b; Gawron, 2004).

Así lo indica claramente el artículo 8.4 de la LFOT:

En las áreas de aglomeración urbana o en áreas con otras relaciones funcionales en su estructura territorial, puede formularse un plan que asuma de forma simultánea la función de un Plan Territorial de ámbito subregional y la función de un Plan Conjunto de Usos del Suelo, conforme a los artículos 5 y 204 del Código Federal de Urbanismo. Este plan, llamado *Regionaler Flächennutzungsplan*, ha de cumplir tanto los preceptos de la LFOT como los del Código Federal de Urbanismo.

Se trata, por tanto, de un instrumento de planificación urbanístico-territorial integrada para varios municipios. Unifica en un único documento de planificación las determinaciones que suelen establecerse en un Plan Territorial de Ámbito Subregional y en un instrumento de planeamiento urbanístico intermunicipal, el Plan Conjunto de Usos del Suelo (*Gemeinsamer Flächennutzungsplan*). En Alemania el uso de los Planes Conjuntos de Usos del Suelo es relativamente frecuente, a diferencia de lo que ocurre en cuanto al uso de figuras homólogas en España. Ya en el año 2000, el número de Planes Conjuntos de Usos del Suelo se situó en 690 planes aprobados, en los que participaron 4.731 municipios (Arl, 2000: 8), equivalente al 33% del total de municipios alemanes.

El RFNP, como nueva figura de planificación, aporta la ventaja de una simplificación y agilización del proceso de planificación urbanístico-territorial, que en todos los países europeos suele ser complejo y costoso en tiempo. Se ahorra un nivel de planificación: en lugar de los habituales cuatro niveles (Plan Territorial del *Land*, Plan Territorial Subregional, Plan de Usos del Suelo y Plan de Edificación Vinculante para los Particulares), se implanta una jerarquía planificadora de tres niveles (Plan Territorial del *Land*, RFNP y Plan de Edificación Vinculante), ya que

desaparece la figura del planeamiento urbanístico general, el Plan de Usos del Suelo.

La simplificación y agilización del proceso de planificación por un RFNP tiene ventajas para los usuarios de los planes y desde la perspectiva de la economía de los procedimientos administrativos (Arl, 2000). Si un inversor busca una localización adecuada para la implantación de sus instalaciones y baraja en su toma de decisión un espacio de potencial localización de, por ejemplo, diez términos municipales contiguos, con la existencia de un RFNP ya no tendría que consultar a diez PGOU diferentes y además un Plan Territorial Subregional. Asimismo, si se desean efectuar modificaciones de los documentos de planificación, la existencia de un RFNP significa que ya no han de tramitarse en paralelo dos procedimientos de modificación (uno para el respectivo PGOU y otro en relación con el Plan Subregional).

Para la posible aplicación de un RFNP, la LFOT estableció, además del requisito en cuanto a su ámbito (áreas de aglomeración urbana o áreas con otras relaciones funcionales en su estructura territorial), otros dos requisitos: la regulación de este instrumento por la legislación de cada *Land* y la realización de la planificación territorial subregional por medio de la agrupación de los municipios en mancomunidades de planificación territorial. Este último requisito se explica por la necesidad de respetar los intereses de los municipios, ya que estas mancomunidades representan el modelo (a diferencia de otros que se usan) que permite a los municipios el mayor protagonismo en esta planificación.

Varios *Länder* (por ejemplo, Hesse, Turingia, Renania del Norte-Westfalia, Sajonia y Sajonia-Anhalt) han modificado sus leyes de planificación territorial, a fin de asentar las bases legales para la aplicación de este instrumento novedoso en su territorio.

Hasta la fecha, se han aprobado tan solo dos RFNP, ambos para espacios metropolitanos. El *Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010* (RFNP, 2010), que entró en vigor el 17 de octubre de 2011. Se analizará con detalle en el capítulo 6 dedicado al caso del área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main. El primero de los RFNP, que entró en vigor el 3 de mayo de 2010, fue adoptado por las ciudades de Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr y Oberhausen, que, junto con otras ciudades, forman parte de la red de cooperación entre ciudades *Städteregion Ruhr 2030* (capítulo 3.2.1), situada en la Cuenca del Ruhr, la mayor conurbación que existe en Europa.

Hasta la fecha, la escasa aplicación del RFNP —desde su nacimiento en la LFOT en 1998 ya han transcurrido 17 años— se debe a que la aplicación de este instrumento de planificación no resulta fácil. Por un lado, se plantean dificultades por razones políticas. Muchos municipios no están dispuestos a renunciar a una de las herramientas clave de su poder, la elaboración de su propio PGOU, y verlo diluido ahora en un documento multilateral. Por otro lado, existen también cuestiones técnicas que dificultan su uso. Una de ellas es la escala cartográfica. Muchos hechos urbanísticos precisan la representación cartográfica a escalas pormenorizadas que, en el planeamiento urbanístico alemán, se sitúan, conforme al Código Federal de Urbanismo, a la escala de 1:10.000 o, como máximo, a la escala de 1:25.000. Por otra parte, los planes territoriales alemanes de ámbito subregional suelen operar

a escala de 1:100.000. Así, si en un RFNP se emplean, como compromiso entre los requerimientos de detalle de ambos tipos de planificación, escalas de 1:50.000 o 1:25.000, se corre el riesgo de que el RFNP se convierta en un *documento ciego* para determinados aspectos urbanísticos que precisan un mayor grado de pormenorización cartográfica.

3.4. Un instrumento novedoso informal para la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas de las áreas metropolitanas: la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*)

En varias áreas metropolitanas de Alemania, se aplica un instrumento novedoso, la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*), que se centra en la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas (Lehmann, 2000 y 2003).

Su finalidad principal es la preservación de los espacios libres periurbanos y su aprovechamiento para el uso recreativo y turístico. Para ello se crea un sistema de rutas que atraviesan y conectan entre sí los espacios libres periurbanos, y se ejecutan, a lo largo de estas rutas, proyectos encaminados a la cualificación del paisaje. Por ello, esta Estrategia es muy parecida al instrumento de los *greenways* aplicado en los Estados Unidos (Lehmann, 2003).

Además de la finalidad principal señalada, la Estrategia Parque Regional también es concebida como una herramienta para propiciar la generación de una imagen corporativa y de una *marca* de las ciudades y regiones urbanas que, en la economía globalizada, compiten entre sí con cada vez más intensidad por la localización de inversiones. En este sentido, la calidad de vida de un área metropolitana, que engloba también la calidad paisajístico-ambiental sobre la que actúa la Estrategia Parque Regional, se considera un importante factor *soft* ('blando') de localización y un capital de imagen, para la capacidad de esta área de atraer la localización de empresas en sectores punta y de profesionales altamente cualificados, que suelen ser especialmente exigentes en cuanto a los aspectos de la calidad de vida que ofrezca su lugar de trabajo y residencia (Lehmann y Rautenstrauch, 2002: 49).

La Estrategia Parque Regional es un instrumento diferente a los planes territoriales metropolitanos formales (de carácter vinculante). No obstante, cumple una función complementaria a estos planes, especialmente en cuanto a sus determinaciones para el sistema de espacios libres. Los propios planes territoriales metropolitanos suelen recoger orientaciones para impulsar la implementación de la Estrategia Parque Regional. De este modo, es uno de los instrumentos informales de la política de la ordenación del territorio capaces de propiciar la implementación efectiva de estos planes. Asimismo, es un instrumento que contribuye al desarrollo de las previsiones recogidas en los planes paisajísticos (capítulo 3.3.1).

Se trata de un instrumento estratégico y de carácter informal (de aplicación voluntaria) anclado en el paradigma de la gobernanza. Por tanto, pone el énfasis en el *desarrollo desde abajo* mediante la cooperación intermunicipal y la cooperación

público-privada, especialmente por medio de la participación de la sociedad civil (ciudadanos y colectivos organizados) y de la colaboración de las empresas privadas en la formulación e implementación de esta estrategia.

En Alemania, la Estrategia Parque Regional se implementa, desde hace ya dos décadas, en las áreas metropolitanas de Frankfurt (*Regionalpark Rhein-Main*, 1994), Stuttgart (*Landschaftspark Region Stuttgart*, 1994), Berlín-Brandenburg (ocho *Regionalparke*, 1994) y la conurbación Rhein-Ruhr (*Emscher Landschaftspark*, 1989). Posteriormente, esta estrategia inició su aplicación también a otras áreas metropolitanas, entre ellas, Hamburgo y Saarbrücken, y más recientemente a Karlsruhe, que en 2015 abrió al público el Parque Paisajístico del Río Rin (*Landschaftspark Rhein*), un proyecto realizado en el marco del *Masterplan Karlsruhe 2015*.

3.5. El compromiso de la planificación territorial alemana con la ciudad razonablemente compacta y policéntrica

Dentro de la práctica de la planificación territorial en Europa, Alemania es, desde hace muchas décadas, uno de los países que más claramente apuesta por el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como hilo conductor de su planificación territorial a todas las escalas y de su planeamiento urbanístico.

En los contenidos de los planes territoriales y urbanísticos alemanes están presentes las cinco estrategias o ámbitos de intervención que constituyen los elementos configuradores de un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible, anclado en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica: el policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada; la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia; la coordinación y sinergia entre desarrollo urbano y transporte público; el desarrollo hacia el interior, y la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.

Claros ejemplos de ello son los planes territoriales metropolitanos que se analizarán en este libro (capítulos 4, 5 y 6), el del área metropolitana de Stuttgart (*Regionalplan Region Stuttgart*) de 2009, el del área metropolitana de Hannover (*Regionales Raumordnungsprogramm –RROP– Region Hannover*) de 2016 y el del área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main (*Regionaler Flächennutzungsplan –RFNP–*) de 2010. Asimismo, merecen ser destacados el Plan Territorial Metropolitano Conjunto de los *Länder* de Berlín y Brandenburg (*Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsbereich Brandenburg-Berlin –LEPEV–*), aprobado en 1998 para el área metropolitana de Berlín-Brandenburg, y el *Regionalplan München*, aprobado en 2002 para el área metropolitana de Múnich.

La experiencia del *LEPEV* de 1998 constituye, dentro de la experiencia comparada, una buena práctica de una planificación orientada al desarrollo urbano sostenible, no solo reconocida por los expertos (Stimmann, 2001; Welch Guerra, 2003), sino también avalada por los datos recogidos en dos informes: el primer Informe Específico sobre el Seguimiento y la Evaluación del *LEPEV* y el posterior segundo Informe de Ordenación del Territorio de los *Länder* de Berlín y

Brandenburg⁶⁸. Los resultados de estos informes de evaluación han sido positivos, ya que confirmaron la operatividad de las zonificaciones y de los parámetros orientativos poblacionales que este plan había previsto de forma modulada para tres diferentes categorías de municipios, con la finalidad de concentrar el crecimiento urbanístico en ellos (municipios de categoría 1 y 2), dotados de centralidad y ubicados a lo largo de los corredores de los diferentes sistemas de transporte ferroviario existentes en esta región metropolitana. El planeamiento urbanístico cumplió en esta cuestión, con un grado elevado, los objetivos previstos del plan territorial metropolitano, lo cual da cuenta, para el área metropolitana de Berlín, de la existencia de una *cultura de cumplimiento* en cuanto a las normas de ordenación urbanística y territorial⁶⁹.

La experiencia planificadora en la región metropolitana de Múnich es internacionalmente reconocida como una buena práctica. Tanto la planificación territorial (el *Regionalplan München*, aprobado en 2002 y sus antecesores) como el planeamiento urbanístico promovido por la ciudad de Múnich han contribuido a que en esta región se haya producido una ocupación del territorio que se corresponde con los requisitos del desarrollo urbano-territorial sostenible, definidos por el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica. Así lo ha destacado la Agencia Europea de Medio Ambiente en su Informe *Urban Sprawl - the ignored challenge* (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2006: 44-47), que recoge un amplio comentario sobre esta experiencia titulado *München - compact city, Bavarian planning solutions*. También expertos españoles (Sorribes, 2012; Muñoz (coord.), 2011) destacan, basándose en este informe, el caso de Múnich como ejemplo de una buena práctica planificadora.

Dentro de la aplicación del paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica en la práctica planificadora alemana, resaltan como hitos de los planes territoriales metropolitanos los ejes de desarrollo urbano en relación con las

68. 1) *Erster Flächenbericht zum LEPEV*. (Potsdam, abril 2001); 2) *Zweiter gemeinsamer Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg* (Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg, 2004).

69. Dentro del ámbito territorial del Plan (el ámbito funcional de influencia directa de Berlín, el *engerer Verflechtungsraum* (figura 9, capítulo 3.3.2.), y durante el período de 1999 a 2002, la distribución de los suelos para crecimientos residenciales previstos por los planes urbanísticos generales autorizados por el Departamento Común de Planificación Territorial, se concentró claramente en aquellos municipios que el LEPEV había considerado como preferentes para el crecimiento urbanístico (los municipios de la categoría 1 y, en menor medida, los de la categoría 2). Concretamente, los crecimientos mostraron la siguiente distribución: municipios de categoría 1: 52 % (2.266 ha); municipios de categoría 2: 20 % (854 ha), y municipios de categoría 3: 28 % (1.226 ha). Por otra parte, estos mismos crecimientos se realizaron en las zonificaciones que el LEPEV había considerado como aptas para acoger crecimientos urbanísticos, es decir, las zonas de desarrollo de los asentamientos (84 %, 4.724 ha) y, en menor medida, el espacio libre de protección general (13 %, 725 ha). Se registraron muy pocos crecimientos que contravinieron las determinaciones del plan; concretamente, tan solo en un 3% de los casos (164 ha) se ocuparon terrenos adscritos al espacio libre de protección especial.

estrategias de concentración descentralizada y de la coordinación y sinergia entre desarrollo urbano y transporte público, así como las franjas verdes y cesuras verdes en lo que se refiere a la estrategia de la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.

Los ejes de desarrollo urbano (*Entwicklungachsen*) tienen su antecedente histórico en la propuesta del modelo de ejes para el desarrollo del área metropolitana de Hamburgo, que se presentó en 1919 en forma del Plan de las Plumas (*Federplan*), diseñado por Fritz Schumacher, director de urbanismo de la ciudad de Hamburgo. Desde entonces, los ejes de desarrollo urbano se han convertido en un elemento clásico de todos los planes territoriales alemanes. Los ejemplos más claros de esto son, en la escala metropolitana, el *Regionalplan München* de 2002, la Estrategia de Desarrollo Territorial para la región metropolitana de Hamburgo (*Regionales Entwicklungskonzept Hamburg –REK–*) de 2000 y el *LEPEV* de 1998 para el área metropolitana de Berlín-Brandenburg.

La idea central de estos ejes consiste en concentrar la clasificación, por parte del planeamiento urbanístico municipal, de nuevos suelos urbanizables (para usos residenciales y para actividades productivas) en determinados núcleos urbanos dotados de centralidad y ubicados a lo largo de los ejes de transporte público ferroviario. Con esta concentración, se persiguen los siguientes tres objetivos (Einig, 2005: 51), que ya se han comentado con más detalle en el capítulo 1.4.4.:

- evitar el continuo urbano (la unión edificatoria entre núcleos vecinos);
- limitar en los espacios entre estos ejes, lo más posible, la edificación para preservar sus terrenos como espacios libres, y
- lograr umbrales poblacionales adecuados para garantizar la rentabilidad económica del transporte público ferroviario.

Las franjas verdes y de cesuras verdes son dos herramientas clásicas de los planes territoriales alemanes para la preservación del sistema de espacios libres con una lógica inter-sistémica, es decir, las miras puestas no solo en el sistema verde sino, a su vez, en el sistema de asentamientos (Hildenbrand Scheid, 1996). Las franjas verdes subregionales (*regionale Grünzüge*) se encuentran en la periferia de las aglomeraciones urbanas y cumplen funciones múltiples: estructuración de las áreas urbanas, la preservación del paisaje, recreo periurbano, protección de espacios de valor ecológico (biotopos, etc.) y el equilibrio microclimático (ventilación y temperaturas en las ciudades), una función cada vez más importante en el contexto del actual calentamiento global.

La Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*), que se ha comentado en el capítulo anterior, complementa y refuerza los objetivos de las franjas verdes. Las cesuras verdes (*Grünzäsuren*), de extensión más reducida que las franjas verdes, cumplen primordialmente la función de evitar el continuo urbano, es decir la unión edificatoria entre núcleos urbanos ubicados a lo largo de los ejes de desarrollo urbano.

4. El papel activo de la Federación y de los *Länder* en la cuestión metropolitana: la creación de las once Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (EMR)

4.1. Naturaleza y objetivos de los EMR

En Alemania, se han llegado a designar once Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (*Europäische Metropolregionen –EMR–*) como resultado de la cooperación entre el Gobierno federal y los Gobiernos de los *Länder* en el seno de la Conferencia Sectorial de Ordenación de Territorio (*Ministerkonferenz für Raumordnung –MKRO–*), institución que representa uno de los ejemplos más claros del federalismo cooperativo que caracteriza el estilo de hacer política en el sistema político alemán. Las EMR son un concepto acuñado por la MKRO en su Decisión del 8 de marzo de 1995 y se refiere a las siguientes once regiones metropolitanas (figura 10):

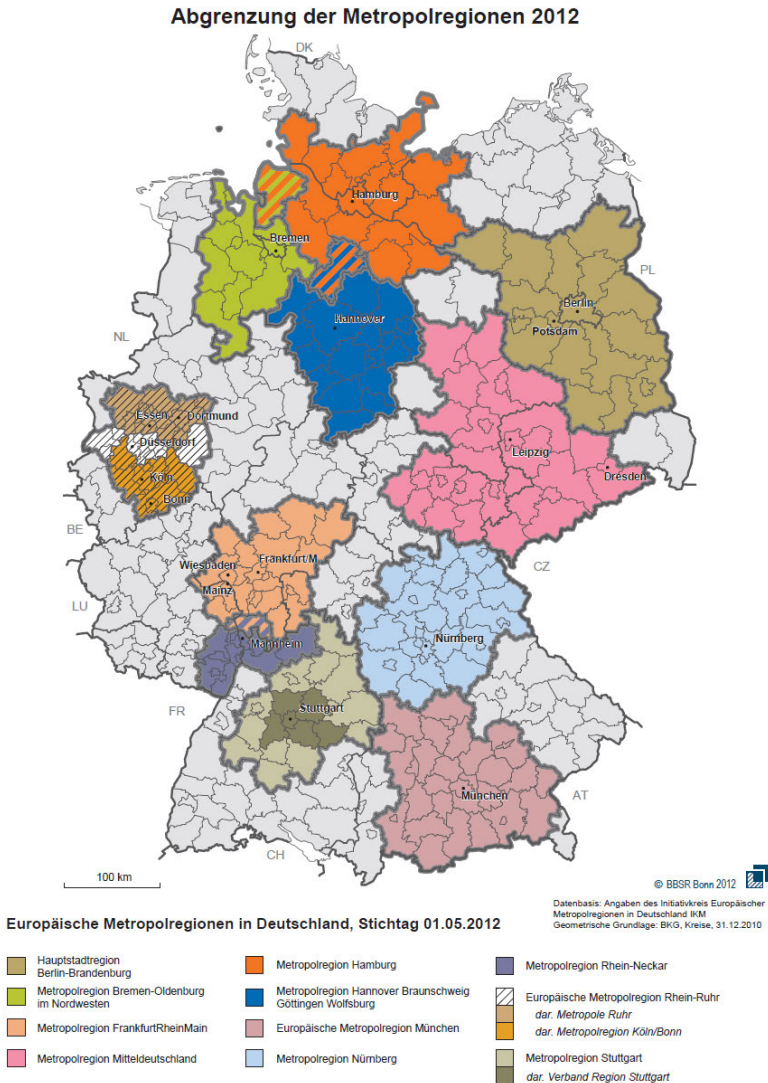
- 1) *Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg* (Region Capital Metropolitana de Berlín-Brandenburg)
- 2) Bremen-Oldenburgo
- 3) Frankfurt Rhein-Main
- 4) Hamburgo
- 5) Hannover-Braunschweig-Göttingen
- 6) Múnich
- 7) Nürnberg
- 8) Rhein-Neckar
- 9) Rhein-Ruhr
- 10) Sachsendreieck
- 11) Stuttgart

Estas EMR son espacios metropolitanos que destacan por su especial importancia y proyección nacional, europea e internacional y constituyen motores del desarrollo económico, social y cultural. En 2016 representaron el 53 % de la superficie y un 66 % de la población de Alemania y su aportación al PIB alemán se situó en un 70 % (IKM, 2016). Por ello, la MKRO considera que la consolidación y potenciación de estos espacios juega un papel decisivo para el desarrollo y la competitividad de Alemania en su conjunto y a largo plazo.

Las EMR son de interés por tres razones. En primer lugar, ponen de manifiesto que en Alemania la cuestión metropolitana recibe impulsos inequívocos *desde arriba*. Muestran el interés de los niveles de decisión político-administrativa superiores (gobierno federal, gobiernos de los *Länder*) por la cuestión metropolitana y su voluntad de instrumentar apoyos para fortalecer la gobernanza de los espacios metropolitanos. En segundo lugar, reflejan que, a la hora de abordar el alcance territorial de lo metropolitano, las miras están puestas en escalas geográficas cada vez más amplias, conscientes de la expansión continua del *territorio real* de los ámbitos funcionales metropolitanos. En tercer lugar, corroboran que en Alemania, en el discurso público sobre la gobernanza metropolitana, predomina actualmente

el argumento de garantizar el desarrollo económico y la competitividad de los territorios metropolitanos en la economía global. En un segundo plano, se encuentran la coordinación y compatibilización del desarrollo urbanístico y los usos del suelo desde un enfoque unitario e integrado y otras razones justificativas de la necesidad de la cooperación intermunicipal a escala metropolitana.

FIG. 10.
Las regiones metropolitanas de relevancia europea



Fuente: BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen –BBR–).

CUADRO 7.
Las once regiones metropolitanas de relevancia europea en
alemana (EMR), 2014

<i>Nombre de la EMR</i>	<i>Superficie en km²</i>	<i>Población en millones</i>	<i>PIB/per cápita en euros (2013)</i>
Berlin-Brandenburg	30.500	5,9	55.100
Bremen-Oldenburg im Nordwesten	13.800	2,7	61.500
Frankfurt Rhein-Main <i>Regionalverband Frankfurt Rhein-Main</i>	14.800 2.458,5	5,6 2.248.258	76.600 914
Hamburg	28.300	5,1	70.100
Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg <i>Region Hannover</i>	18.600 2.291	3,8 1.119.526	68.800 489
Mitteldeutschland	9.100	2,5	54.000
München <i>Regionaler Planungsverband München</i>	22.500 5.504	5,9 2.768.488	80.300 503
Nürnberg	21.800	3,5	62.300
Rhein-Neckar	5.600	2,4	70.700
Rhein-Ruhr <i>Regionalverband Ruhr</i> <i>Region Köln-Bonn</i>	11.700 4.435 4.416	11,5 5.150.307 3.556.709	69.600 1.161,18 805,47
Stuttgart <i>Verband Region Stuttgart</i>	15.400 3.654	5,3 2.678.795	74.400 733,11

Fuente: IKM (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, 2016).

Como se desprende de la figura 10 y de los datos básicos del cuadro 7, la superficie y el peso poblacional de las EMR superan considerablemente las dimensiones geográficas y poblacionales de las veinte áreas metropolitanas alemanas con estructuras de gobernanza institucionalizadas, que constituyen el espacio central dentro del territorio de cada uno de las once EMR. En el cuadro 7 se han incluido, como ejemplos, seis de ellas. Así, en el caso de la Region Hannover, esta área metropolitana representa el 12,3 % del territorio y el 29 % de la población de la EMR de Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg. En el caso del Verband Region Stuttgart, esta área metropolitana representa el 23,7 % del territorio y el 50,7 % de la población de la EMR de Stuttgart. En cuanto al caso del Regionaler Planungsverband München, esta área metropolitana representa el 23,3 % del territorio y el 50 % de la población de la EMR de Múnich. Por lo que respecta al Regionalverband Frankfurt Rhein-Main, esta área metropolitana representa el 16,7 % del territorio y el 40,6 % de la población de la EMR de Frankfurt Rhein-Main.

Para las áreas metropolitanas de Regionalverband Ruhr y de Region Köln-Bonn, ubicadas en la EMR Rhein-Ruhr, estos porcentajes alcanzan el 37,8 y el 37,6 y el 44,3 y el 30,6 %, respectivamente.

De hecho, las EMR delimitadas por la MKRO configuran grandes espacios geoeconómicos con una o varias grandes ciudades rodeadas por ámbitos funcionales inmediatos, y otros más alejados, cuyos límites entran en contacto con los respectivos ámbitos funcionales de las EMR colindantes. Asimismo, incluyen en su ámbito territorial amplias zonas rurales que se encuentran estrechamente relacionadas con las ciudades grandes de las EMR a través de intercambios económicos o flujos de movilidad pendulares residencia-trabajo. Por todo ello, las EMR significan un cambio cualitativo de la escala metropolitana habitual a una escala *macrometropolitana*, teniendo en cuenta que se está produciendo una expansión continua del *territorio real* de los ámbitos funcionales metropolitanos.

La declaración de las EMR se inscribió en los trabajos iniciados a partir de la unificación de Alemania en 1990 por la MKRO, para definir una Estrategia para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio de Alemania compartida por la Federación y los *Länder*. Se elaboraron tres documentos estratégicos: el Marco de Orientación (*Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*) aprobado en 1992, el Marco de Acción para la Política de Ordenación del Territorio (*Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen*) aprobado en 1995 y las Visiones Guía y Estrategias de Actuación para el Desarrollo Territorial en Alemania (*Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung*) aprobadas en 2006. En consonancia con la Estrategia Territorial Europea de 1999, que señaló la importancia especial de las regiones metropolitanas para un desarrollo equilibrado y coherente del territorio de la UE, la MKRO empezó a identificar las primeras siete EMR en el Marco de Acción para la Política de Ordenación del Territorio (Berlín-Brandenburgo, Hamburgo, Múnich, Rhein/Main, Rhein/Ruhr, Stuttgart y la región urbana Halle/Leipzig-Sachsendreieck). En 2005, se añadieron otras cuatro EMR (Bremen-Oldenburgo, Hannover, Nürnberg y Rhein-Neckar), hasta que en 2006, en las Visiones Guía y Estrategias de Actuación para el Desarrollo Territorial en Alemania, la MKRO reconoció un total de once EMR en Alemania, en coherencia con las previsiones respecto a las EMR que figuraban en el Informe de Ordenación del Territorio de 2005 (*Raumordnungsbericht*) del Gobierno Federal.

La finalidad principal de las EMR es de carácter económico. De todas formas, el objetivo clásico de la ordenación del territorio de equilibrio territorial no está ausente en las EMR, ya que se considera que las EMR también pueden aportar importantes impulsos para las áreas rurales de su entorno.

Por tanto, las EMR están vinculadas a tres aspectos:

- el desarrollo económico y la mejora de la competitividad de cada una de las EMR,
- el fomento de la cooperación entre ellas para aprovechar complementariedades y generar sinergias, y
- la conciencia de que la competitividad global de Alemania depende también del posicionamiento exitoso de sus espacios económicos clave (las

once EMR) a nivel europeo e internacional, con un escenario de la competencia cada vez más intensa entre ciudades, regiones y países en la economía globalizada para captar inversiones, turistas y la localización de profesionales de alta cualificación como nuevos residentes.

La intención primordialmente económica de las EMR la ponen de manifiesto las consideraciones sobre las EMR recogidas en las Visiones Guía y Estrategias de Actuación para el Desarrollo Territorial en Alemania, así como los criterios que se aplicaron por la MKRO como requisitos para declarar un espacio metropolitano como EMR.

Las Visiones Guía y Estrategias de Actuación para el Desarrollo Territorial en Alemania se centran en su texto y su representación gráfica (esquemas territoriales) en tres temas clave: el primero, crecimiento e innovación; el segundo, la viabilidad de los equipamientos y servicios en el territorio (en el contexto del reto del cambio demográfico y sus implicaciones), y por último, la conservación de los recursos y el desarrollo de los paisajes culturales.

En la Visión Guía y Estrategia dedicada al crecimiento y la innovación, que propugna la conexión estrecha del desarrollo territorial con el desarrollo económico, se establecen como objetivos a lograr en todas las regiones del territorio alemán:

- 1) La especialización y el posicionamiento a nivel internacional de los *clusters* sectoriales y del conocimiento.
- 2) El aprovechamiento de los puntos fuertes de cada área.
- 3) La concentración de los esfuerzos y potenciales.
- 4) El fortalecimiento del partenariado entre las ciudades y las zonas rurales.
- 5) Impulsos para la mejora de la capacidad auto-organizativa y la creación de alianzas por el crecimiento en las regiones.

Para la consecución de estos objetivos, se asigna en este documento un papel clave a las EMR que se consideran especialmente capaces para promover el crecimiento y la innovación en el marco de la actual sociedad de conocimiento. Se trata de promocionar las EMR como regiones urbanas grandes que destacan por su capacidad de crecimiento e innovación y posicionarlas a nivel europeo e internacional, poniendo en valor en cada momento las oportunidades de cooperación con el sector económico privado, el mundo científico, las administraciones públicas y la UE.

En suma, desde hace más de diez años, las once EMR están recibiendo una creciente atención en la política de ordenación del territorio en Alemania. Han sido consideradas, en los planes más recientes de ordenación del territorio de ámbito regional o subregional y también a nivel legislativo, a la hora de tener en cuenta, en las bases legales de las áreas metropolitanas ya institucionalizadas, la existencia de las EMR. Un caso de esto es la Ley sobre el Ente Metropolitano de Frankfurt Rhein-Main del *Land* de Hesse aprobada en 2011 que, entre otras reformas de la ley anterior de 2000, incluye en su preámbulo una referencia expresa a la EMR de Frankfurt Rhein-Main.

4.2. Los criterios para la declaración como EMR

Para la declaración de un espacio metropolitano como región metropolitana de relevancia europea, el criterio decisivo ha sido el cumplimiento de las siguientes cuatro funciones (Blotevogel, 2002):

- La *función de decisión y control* en el ámbito político y económico: la localización en el espacio metropolitano de órganos o centros importantes de decisión política y económica como, por ejemplo, la sede del gobierno del *Land* o las unidades de mando (*headquarter functions*) de grandes empresas.
- La *función de innovación y de competitividad* como motor para el desarrollo social, cultura y tecnológico: la concentración en el espacio metropolitano de las sedes de centros de investigación y de universidades importantes, de teatros, óperas y museos de prestigio, de instalaciones para grandes eventos (exposiciones, congresos), de estadios de fútbol, etc.
- La *función de gateway*: la relevancia del espacio metropolitano como punto de entrada y nodo de distribución para el intercambio de conocimiento e información y para los flujos de transporte de importancia suprarregional; por ejemplo, la existencia de ciudades con ferias industriales de gran reputación, la presencia de servidores de internet, la oferta de aeropuertos internacionales o la conexión a las redes de alta velocidad ferroviaria.
- La *función simbólica* (el capital de imagen): la concentración, en el espacio metropolitano, de un gran número de lugares atractivos y con irradiación internacional por sus valores arquitectónicos, culturales y naturales como, por ejemplo, castillos, parques, jardines, iglesias, edificios públicos de valor histórico (ayuntamientos, mercados, etc.) o sitios declarados por la Unesco como patrimonio de la humanidad.

Una comparación de las once EMR revela que, en cuanto al criterio del peso poblacional, la EMR Rhein-Ruhr ocupa el primer puesto, y es, a su vez, la mayor conurbación que existe dentro de la UE.

Respecto al cumplimiento de cada una de las cuatro funciones señaladas, las líderes son las EMR de Frankfurt Rhein-Main, Múnich, Hamburgo y la Región Capital Metropolitana de Berlín-Brandenburgo. De todas formas, en este grupo existen diferencias. Por ejemplo, Berlín-Brandenburgo alcanza valores máximos respecto a la función de decisión y control en el ámbito político, sin embargo, en cuanto a esta misma función en el ámbito económico es más débil, ya que solo pocas empresas tienen localizadas, en esta EMR, su sede administrativa principal a nivel mundial.

Frankfurt Rhein-Main es la EMR con el mayor protagonismo internacional por ser una de las plazas financieras más importantes del mundo (bolsa, bancos privados, Banco Central Europeo), por tener un aeropuerto ubicado en el *ranking* internacional entre los diez aeropuertos más relevantes, y por ser el lugar de localización más preferido en Alemania por las empresas dedicadas a servicios de alto

valor añadido o basados en el conocimiento (la EMR Frankfurt Rhein-Main, con 29 universidades, 23 centros tecnológicos y un alto número de empresas del sector I+D+i, es una de las más relevantes regiones de conocimiento en Alemania y en Europa).

Posteriormente, el Instituto Federal de Investigación sobre Construcción, Urbanismo y Desarrollo Territorial, en su estudio *Metropolitan áreas en Europe* (BBSR, 2011), integró y completó las cuatro funciones metropolitanas señaladas en el marco de una nueva clasificación de cinco funciones metropolitanas –política, economía y sector financiero, ciencia e innovación, transporte y telecomunicaciones, cultura y deportes– y definió cada una de ellas sobre la base de indicadores seleccionados. Obtuvo, en función de esta clasificación, un total de 125 áreas metropolitanas existentes en Europa, y en el *ranking*, liderado por Londres, París, Randstad y Bruselas, se encontraban, entre los primeros veinte puestos, cuatro de las EMR alemanas: Rhein-Ruhr (5), Frankfurt Rhein-Main (8), Berlín (10) y Múnich (12). Las dos áreas metropolitanas más relevantes de España –Madrid (11) y Barcelona (14)– se sitúan entre los primeros veinte puestos. Sin embargo, las dos áreas metropolitanas más grandes andaluzas, Sevilla (83) y Málaga (118), se encuentran en el último tercio del *ranking*.

4.3. El papel activo de los entes metropolitanos en las EMR

Sin duda alguna, cada una de las once EMR persigue sus propios intereses y, por tanto, en cuestiones y ocasiones determinadas existe una relación de competencia entre ellas. No obstante, esto no es obstáculo alguno para la cooperación entre ellas cuando esta cooperación es de beneficio mutuo. Esto se da cuando la cooperación permite aprovechar complementariedades, crear economías de escala, generar un valor añadido sinérgico (*sinergetic surplus*), desarrollar actividades punta, la formación de un *lobby* frente a terceros o la obtención de funciones de liderazgo.

Conscientes de ello, las once EMR cooperan entre sí desde 2001 en el Foro de Cooperación de las EMR (*Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland*), cuyo origen se encuentra en el Concurso Regiones de Futuro (*Regionen der Zukunft*) celebrado en 1997 por la Agencia Federal de Investigación Territorial (*Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung*). En el IKM participan activamente las áreas metropolitanas alemanas con instituciones propias de gobernanza. Durante muchos años, la sede de la oficina técnica (que es rotativa) estaba vinculada al Verband Region Stuttgart. Actualmente se encuentra adscrito a la Metropolregion Hamburg. El IKM se reúne como mínimo dos veces al año y se estructura en varios grupos de trabajo.

Los *objetivos* generales del IKM son, en primer lugar, la acción como *lobby* que articula y comunica los intereses y las demandas de las EMR en relación con las políticas de ordenación del territorio en Alemania y a nivel de la UE, y con las políticas sectoriales de incidencia territorial; en segundo lugar, la mejora de la capacidad de acción y de la competitividad de las EMR a nivel regional, nacional y europeo; en tercer lugar, el intercambio de conocimiento y experiencias sobre

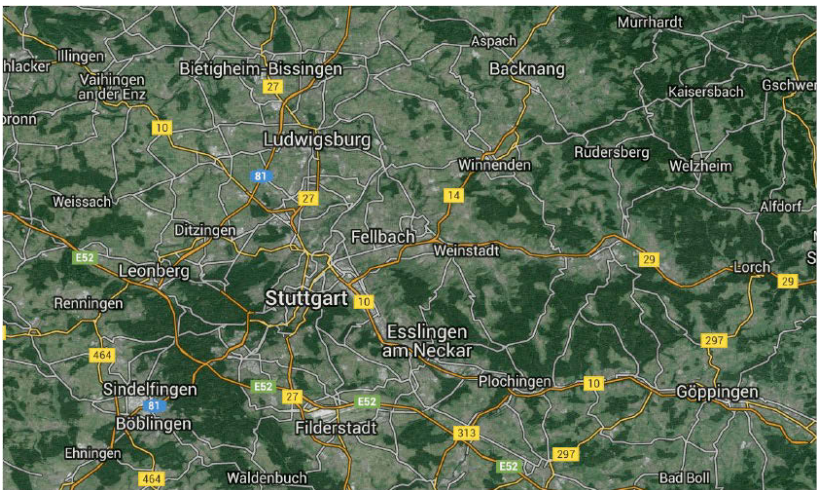
las cuestiones metropolitanas, y por último, el desarrollo y la difusión de fórmulas novedosas de gobernanza metropolitana.

Las actividades del IKM se centran en las siguientes áreas: visiones guía, estrategias de desarrollo territorial, Europa, transporte y movilidad, internacionalización, regiones de conocimiento y su gestión, gobernanza, seguimiento y evaluación a través de indicadores de las estructuras, tendencias evolutivas, oportunidades y problemas del territorio de las EMR.

A lo largo de ya más de una década de su existencia, las EMR, en las que cooperan actores públicos y privados, han desarrollado sus propios modelos de gobernanza para articular sus estructuras organizativas y su funcionamiento. Sin perjuicio de ciertos rasgos comunes, son modelos individuales y diferentes entre sí, cuyas características (extensión de su ámbito, tipo y alcance jurídico de su institucionalización, etc.) se derivan de las condiciones específicas del territorio y desarrollo histórico de cada EMR. Por ejemplo, la EMR de Hannover-Göttingen-Braunschweig-Wolfsburg opera, desde 2008, en forma de una Sociedad con Responsabilidad Limitada. En la web del IKM (<<http://www.deutsche-metropolregionen.org/aktivitaeten/governance/>>) se resalta que los modelos de gobernanza de las EMR son *talleres dinámicos* en los que estos modelos están sujetos a cambios continuos, cuyo objetivo común y constante es superar, gracias a la cooperación intermetropolitana, las fronteras tradicionales administrativas y temáticas y encontrar, para ello, las fórmulas de gobernanza más adecuadas en cada momento.

Las áreas metropolitanas con instituciones de gobernanza metropolitana desempeñan un papel de liderazgo dentro de la EMR, en cuyo ámbito territorial más amplio se encuentran integradas. Su peso es elevado en las fórmulas de gobernanza de cada EMR. Asimismo, son ellas las que aportan la mayor parte de las propuestas para proyectos concretos de cooperación que se desarrollan entre los socios de cada EMR. Estos proyectos se realizan en un amplio espectro de ámbitos temáticos: promoción económica, *marketing* regional, movilidad, suelos para actividades productivas, ferias industriales, eventos, turismo, cultura, deporte, energía, cambio climático, paisaje, etc.

4 Análisis del área metropolitana de Stuttgart: el *Verband Region Stuttgart* (el modelo de mancomunidad plurifuncional con legitimación política directa)



Fuente: Google Maps.



Disponible en: <<https://www.region-stuttgart.org/>>.

Desde 1994 el área metropolitana de Stuttgart cuenta con una institución específica para la gobernanza metropolitana, el *Verband Region Stuttgart* (vrs), creada sobre la base de una ley aprobada en este mismo año por el Parlamento del *Land* de Baden-Württemberg. Es una corporación de derecho público que, al igual que la Region Hannover, tiene competencias en las tres materias que se suelen considerar de mayor relevancia estratégica para el desarrollo metropolitano: planificación territorial, promoción económica y transporte público.

En la clasificación de los modelos de gobernanza metropolitana existentes en Alemania, representa el modelo de una *mancomunidad plurifuncional*, dotada de una *legitimación política directa* por la elección de su órgano representativo por los ciudadanos. En cuanto a este importante factor, Stuttgart se diferencia claramente del resto de las áreas metropolitanas alemanas y solo es superada por la Region Hannover.

1. El territorio metropolitano

En Europa, el área metropolitana de Stuttgart ocupa una posición geográfica central (figura 11) y es una de las regiones más prósperas de la UE-28. Pertenece a las regiones europeas con la mayor renta per cápita (2011: 39.300 €/habitante)⁸¹ y con una de las tasas de paro más bajas. En 2014 esta tasa se situó en un 4,1 %, claramente por debajo de la tasa de paro a nivel nacional (6,7 %) en el mismo año.

El territorio del área metropolitana de Stuttgart es el ámbito territorial de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, el vrs (figura 12). Tiene una extensión de 3.654 km², lo cual equivale a un 10 % de la superficie de Baden-Württemberg, el *Land* de su ubicación. Su población es de 2,74 millones de habitantes (2015), lo que representa una cuarta parte (25,2 %) de la población de Baden-Württemberg.

Dentro de Alemania, Stuttgart representa, junto con Múnich y Frankfurt Rhein-Main, uno de los espacios metropolitanos de *mayor potencia y dinamismo*. Asimismo, es la región alemana con la densidad más alta de centros de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación. Alberga las sedes alemanas de grandes empresas multinacionales (IBM, Hewlett-Packard, etc.), algunas de ellas con origen en esta misma región, como Daimler Benz (ahora Daimler Chrysler), Porsche y Bosch. Stuttgart, la ciudad central del área metropolitana, es la ciudad más poblada (623.738 habitantes en 2015) y capital política de Baden-Württemberg y la sexta ciudad más grande de Alemania. Por tanto, el área metropolitana de Stuttgart es, dentro de este *Land*, el *territorio de mayor importancia*, tanto demográfica y económica como política⁸².

81. Dato calculado por Eurostat y referido a la clasificación de las regiones europeas en 272 regiones NUTS 2. Ver el comentario en *Eurostat regional yearbook* (2014: 120).

82. Los datos referidos a los indicadores socio-económicos que figuran en el texto se encuentran publicados en la web del vrs <<https://www.region-stuttgart.org/information-und-download/region-in-zahlen/>>.

FIG. 11.
El Verband Region Stuttgart dentro de Alemania y Europa



Fuente: Verband Region Stuttgart (2014a: 5).

La densidad poblacional, la más alta en todo el *Land*, se sitúa en 730 habitantes/km². Con ello el área metropolitana tiene un nivel de densidad poblacional más alto que otras áreas metropolitanas de Alemania (por ejemplo, Múnich alcanza los 503 habitantes/km²) y solo es superada por pocas regiones urbanas europeas (por ejemplo, Zuid Holland, con la ciudad de La Haya, e Île-de-France, con la ciudad de París).

La fortaleza económica del área metropolitana se pone de manifiesto con que en 2013 generó el 28 % (112.000 millones de euros) del PIB del *Land*, equivalente al PIB de Croacia. Pilares fundamentales de la prosperidad y estabilidad económica del área metropolitana de Stuttgart (y del *Land* de Baden-Württemberg en general) son el alto grado de diversificación sectorial de su estructura económica y la existencia de un tupido tejido de empresas medianas, que hacen este territorio

menos vulnerable a las crisis económicas. En su territorio trabajan un 27 % (1,1 millones) del total de los ocupados en Baden-Württemberg. A pesar de que el sector de servicios es el más importante en términos de empleo, el sector industria sigue teniendo una elevada presencia (35 % del total de los ocupados); en la región, tradicionalmente, las ramas fuertes son la producción de automóviles, la construcción de maquinaria y la fabricación de artículos eléctricos.

FIG. 12.
El ámbito territorial del Verband Region Stuttgart



Fuente: Verband Region Stuttgart (2014a: 7).

La organización territorial de Baden-Württemberg (figuras 13 y 14) está configurada por 1.101 municipios, 9 ciudades no integradas en distritos (*Stadtkreise*), entre ellas la ciudad de Stuttgart, que es la capital del *Land* de Baden-Württemberg, 35 distritos (*Kreise*) y 4 distritos gubernamentales (*Regierungsbezirke*: Friburgo,

Karlsruhe, Stuttgart y Tubingia), que existen en Baden Württemberg como ámbitos territoriales de la Administración periférica del *Land*.

En cuanto al *nivel municipal*, el territorio del área metropolitana de Stuttgart está compuesto por 179 municipios, que corresponden a un 16 % de todos los municipios del *Land*. La ciudad de Stuttgart es el polo urbano central del área metropolitana, que representa un 22,7 % de su población total.

En la *escala político-administrativa supramunicipal*, el área metropolitana está configurada por los ámbitos territoriales de los siguientes entes locales de nivel superior: el distrito urbano (*Stadtkreis*) de Stuttgart y los cinco distritos rurales (*Landkreise*) de Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg y de Rems-Mur (figura 12). A su vez, el área metropolitana se incardina en el ámbito territorial del Regierungsbezirk Stuttgart.

Por todo ello, el territorio del VRS se integra en la organización territorial de Baden-Württemberg sin haber causado cambios en el mapa de las divisiones político-administrativas que existen a nivel local en este *Land*. El VRS es la suma de los cinco distritos rurales y del distrito urbano de Stuttgart.

FIG. 13.
Los distritos gubernamentales (*Regierungsbezirke*) en el *Land* de Baden-Württemberg



Fuente: <<http://www.badische-seiten.de/baden-wuerttemberg/regierungsbezirke.php>>.

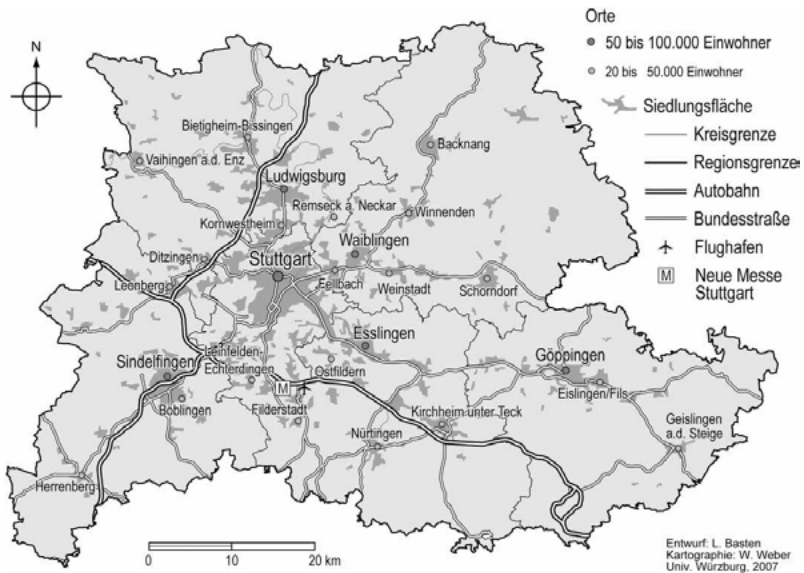
En cuanto a su *estructura espacial*, el área metropolitana de Stuttgart pertenece, entre las diferentes *macroformas de áreas metropolitanas*, a la categoría de las áreas metropolitanas con un *sistema urbano policéntrico*. De todas formas, el carácter policéntrico es menos claro que en el caso de Frankfurt Rhein-Main, el área metropolitana alemana con estructura policéntrica más nítida. El carácter policéntrico del área metropolitana de Stuttgart se refleja claramente en la existencia de una corona de ciudades medias ubicadas dentro de un radio de unos 30 km alrededor de Stuttgart (figura 15). En su conjunto esta corona, compuesta por ciudades medias con una centralidad para sus respectivos ámbitos de influencia, reúne prácticamente la misma población que Stuttgart. Las ciudades medias, cuya población oscila entre 35.00 y 60.000 habitantes, son Bietigheim-Bissingen, Böblingen, Fellbach, Göppingen, Kirchheim, Leonberg, Nürtingen, Schorndorf, Sindelfingen y Waiblingen. En cuanto a las ciudades de Ludwigsburg y Esslingen, con casi 100.000 habitantes, éstas ya se están convirtiendo en ciudades grandes (Verband Region Stuttgart, 2014a: 16).

FIG. 14.
Distritos (*Landkreise*) y ciudades no integradas en distritos (*Kreisfreie Städte* o *Stadtkreise*) en el *Land* de Baden-Württemberg



Fuente: <<http://www.badische-seiten.de/bild/karte/bw-landkreise.php>>.

FIG. 15.
El sistema urbano policéntrico del área metropolitana de Stuttgart



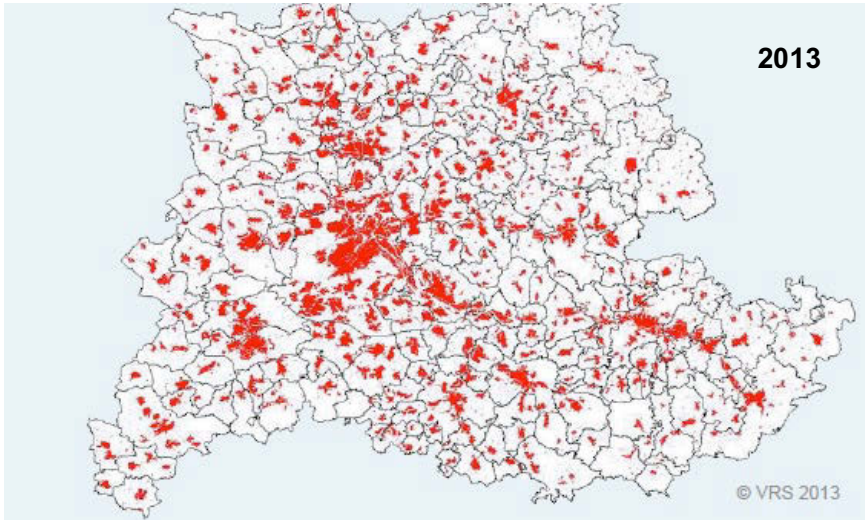
Fuente: Basten (2011: 275).

Después de la Segunda Guerra Mundial, en el área metropolitana de Stuttgart se desarrolló un *intenso proceso de suburbanización*. Este proceso empezó inmediatamente después de esta guerra con la creación de barrios nuevos en muchos municipios del *Land*, para acoger a los refugiados alemanes procedentes de la Alemania Oriental, ocupada por las fuerzas militares de la Unión Soviética. Posteriormente, con el *boom* económico de Alemania durante las décadas de los cincuenta y, sobre todo, sesenta del siglo pasado, la suburbanización se intensificó en el contexto de una creciente motorización y movilidad de la población y de la continua mejora de las redes de transporte. Un factor que también alimentó la suburbanización durante este período era la inmigración de mano de obra procedente de otras regiones del *Land* y desde países extranjeros, que incrementó la demanda por viviendas.

Con la crisis económica a principios de la década de los setenta (la primera crisis petrolera) el proceso de suburbanización se ralentizó. No obstante, a lo largo de la década de los ochenta continuó con niveles más bajos. Una nueva ola de suburbanización se desencadenó en el área metropolitana de Stuttgart, al igual que en otras áreas metropolitanas de Alemania, como consecuencia de la unificación alemana en 1990 con la llegada de inmigrantes de la Alemania Oriental.

Los procesos de la suburbanización residencial y descentralización de las actividades productivas supusieron un elevado consumo de suelo por la expansión de las zonas edificadas. La imagen que aparece a continuación (figura 16) refleja, para el año 2013, la ocupación por suelo urbano del territorio del área metropolitana de Stuttgart.

FIG. 16.
La ocupación por suelo urbano del territorio del área metropolitana de Stuttgart, 2013



Fuente: Verband Region Stuttgart (2014a: 15).

El VRS hace un *monitoring* continuo del consumo de suelo en su territorio. En este sentido, de acuerdo con los informes periódicos que el VRS publica sobre el desarrollo socio-económico y territorial del área metropolitana (*Regional-Monitor Region Stuttgart*), la superficie ocupada por el crecimiento urbanístico (*Siedlungsflächen*) creció entre 1990 y 2010 en el área metropolitana de Stuttgart un 18 % (8.000 ha, equivalente a un campo de fútbol cada día).

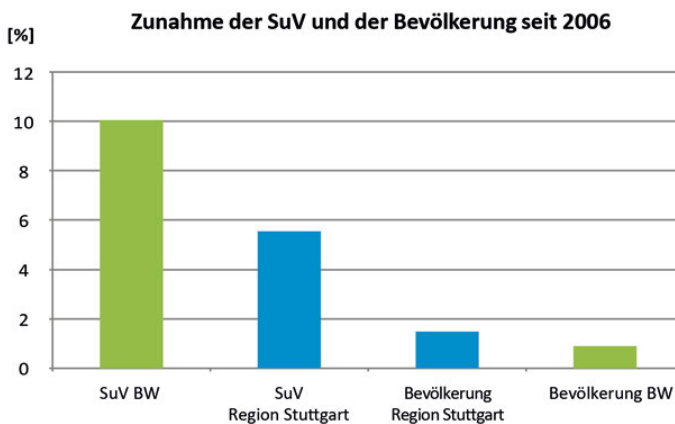
El Informe sobre Indicadores sobre la Calidad de los Espacios Libres, publicado por el VRS (2015: 4), constata que actualmente el suelo sellado por los dos usos que más suelo consumen, el crecimiento urbanístico (*Siedlungsflächen*) y el desarrollo de las redes de transporte (*Verkehrsflächen*)⁸³, ocupa un 22 % de la superficie total del área metropolitana. Es un porcentaje relativamente alto que

83. El informe se basa en los datos del Instituto de Estadística del Land de Baden Württemberg y del Instituto para el Desarrollo Territorial Ecológico (*Institut für Ökologische Raumentwicklung –iÖR–*) en Dresden (<<http://www.ioer-monitor.de>>). El iÖR desagrega el suelo consumido por el crecimiento urbanístico (*Siedlungsfläche*) en dos categorías de terrenos: los terrenos edificados y los espacios libres asociados a los anteriores terrenos (*Siedlungsfreiflächen*). A la primera categoría pertenecen los suelos de uso residencial, los suelos para actividades productivas (suelos industriales y otros), los suelos de uso mixto (residencial-productivo) y suelos para funciones especiales. La segunda categoría la componen parques y zonas verdes, huertos, espacios deportivos y de tiempo libre, zonas de acampada y cementerios.

supera al respectivo valor medio (14 %) del *Land* y de otras áreas metropolitanas alemanas (por ejemplo Múnich, que tiene un 16 %). Entre 2006 y 2012 se produjo, en el área metropolitana de Stuttgart, cada día un incremento de 2 ha del suelo sellado por ambos usos, y alcanzó un consumo total de 4.000 ha en este período.

No obstante, si se pone en relación el incremento del consumo de suelo por ambos tipos de uso, acontecido entre 2006 y 2012, con el incremento de la población durante el mismo período, y si se comparan ambos incrementos con los del territorio del *Land* en su conjunto, se obtiene un resultado que confiere al área metropolitana una mayor eficiencia ecológica. Como se desprende de la figura 17, en el área metropolitana de Stuttgart hubo un incremento poblacional que casi duplicó al del *Land*. Sin embargo, se ha producido un incremento de consumo de suelo por ambos usos (suV) sustancialmente inferior, alcanzando solo un 55 % del respectivo valor del *Land*. De este modo, el área metropolitana pone de manifiesto su capacidad de desarrollo urbano sostenible. Compagina un elevado crecimiento poblacional con un moderado consumo de suelo. En suma, en 2012 el consumo de suelo per cápita en el área metropolitana (273 m²/habitante) fue significativamente inferior a la media del *Land* (422 m² suV/habitante) y apenas varió con respecto al año 2006 (263,2 m²/habitante). Todo ello pone de manifiesto que en el área metropolitana la demanda de suelo para viviendas y actividades productivas pudo ser satisfecha por un empleo relativamente escaso de suelo. Los factores determinantes para ello son, según el informe (VRS, 2015: 10), los precios altos del suelo, pero también las determinaciones del planeamiento urbanístico de los municipios y del Plan Territorial Metropolitano (*Regionalplan Region Stuttgart 2009*) encaminadas a la reducción de la ocupación de espacios libres para la ampliación o implantación nueva de usos residenciales o actividades productivas y de infraestructuras de transporte.

FIG. 17.
Incremento del consumo de suelo por el crecimiento urbanístico y el desarrollo de las redes de transporte (suV) y de la población (Bevölkerung) entre 2006 y 2012



Fuente: Verband Region Stuttgart (2015: 4).

En cuanto a una de las cuestiones clásicas que se plantean en los estudios sobre las áreas metropolitanas, la congruencia o no del ámbito territorial político-administrativo del ente responsable de la gobernanza metropolitana con el ámbito funcional metropolitano, en el caso de Stuttgart el ámbito territorial político-administrativo del VRS coincide todavía, en gran parte, con el ámbito funcional metropolitano. La razón para ello es el hecho de que el ámbito territorial del VRS se fundamenta en una delimitación realizada en su momento sobre la base de las relaciones funcionales existentes en el territorio. El VRS es el heredero del territorio de una mancomunidad de planificación territorial subregional prevista por la Ley de Planificación Territorial del *Land* de Baden-Württemberg, el Regionalverband Mittlerer Neckar, creado en 1974 (en 1992 renombrado Regionalverband Stuttgart), y que es el antecesor institucional del VRS. El ámbito territorial, tanto de ésta como de todas las demás doce mancomunidades (figura 18) de este tipo definidas en la ley señalada, se estableció sobre la base del análisis de las relaciones funcionales existentes, efectuando en cada caso la delimitación de un espacio relativamente amplio. Asimismo, la implantación de las doce regiones de planificación territorial coincidió con una reforma de la administración pública local realizada por el gobierno del *Land*, a principios de la década de los setenta, que también se guiaba por criterios funcionales y supuso una reducción significativa del número de municipios y distritos.

FIG. 18.
El Verband Region Stuttgart dentro de los doce ámbitos de la planificación territorial subregional en el *Land* de Baden Württemberg



Nota: El rov Rhein-Neckar y Donau Iller son ámbitos de una planificación territorial transfronteriza, regulada en la Ley de Planificación del Territorio de los *Länder* involucrados (Baden-Württemberg, Hessen, Bayern y Rheinland-Pfalz).

Fuente: Verband Region Stuttgart (2014a: 5).

Por ello, las doce regiones de planificación territorial son ámbitos funcionales y, por consiguiente, el área metropolitana de Stuttgart equivalente al territorio del VRS, organización sucesora del anterior Regionalverband Stuttgart, nació como un *ámbito territorial* metropolitano fundamentado en criterios funcionales.

La congruencia entre el ámbito funcional y el ámbito territorial de la decisión político-administrativa metropolitana en el área metropolitana de Stuttgart se sigue dando hasta la fecha en gran parte, pero está disminuyendo cada vez más. También en Stuttgart se observa la tendencia general, en las áreas metropolitanas del mundo, de la continua expansión de los espacios geográficos en los que se producen las relaciones funcionales, como consecuencia de la gran dinámica de los procesos sociales y económicos en estas áreas.

2. La gobernanza metropolitana

2.1. El *Verband Region Stuttgart* como institución metropolitana: proceso de creación, órganos y competencias

2.1.1. Proceso de creación

En 1994 se produjo, en el ámbito institucional, un salto cualitativo importante que supuso la instauración de un nuevo ente público para la gobernanza metropolitana, no solo dotada de competencias más amplias (y, por tanto, un ente metropolitano de carácter plurifuncional), sino también de una legitimación política directa a través de la elección, por los ciudadanos, de su órgano representativo.

Mediante una Ley del Parlamento del *Land* de Baden-Württemberg, aprobada el 7 de febrero de 1994 y que lleva en su título la doble denominación de Ley para el Fortalecimiento de la Cooperación en la Región de Stuttgart y Ley para la Creación de la Asociación de la Región de Stuttgart⁸⁴, la mancomunidad de planificación territorial regional (Regionalverband Stuttgart) hasta ahora existente y responsable únicamente de la tarea de la planificación, se convirtió en la Asociación de la Región de Stuttgart (Verband Region Stuttgart –VRS–), es decir, una entidad metropolitana de derecho público con personalidad jurídica y administrativa propia.

El motivo principal para la creación del VRS ha sido de *naturaleza económica* (Steinacher, 1998; Heeg, 2003; Basten, 2011; Frank y Morgan, 2012). También estaban presentes otros argumentos en el debate sobre la conveniencia de la creación de un nuevo ente metropolitano. Entre ellos se encontraba, especialmente, la necesidad de resolver los problemas y retos derivados de la suburbanización mediante la potenciación del papel director de la planificación territorial respecto al planeamiento urbanístico, y la mejora de las redes y de la gestión de los servicios del trasporte público a escala metropolitana (Steinacher, 1998).

84. *Gesetz über die Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart y Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart.*

La decisión de fortalecer la cooperación a escala subregional era primordialmente una respuesta a la crisis económica que, a finales de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa, afectó a Alemania. En la región urbana de Stuttgart, causó un fuerte impacto sobre su tejido industrial, con una pérdida masiva de puestos de trabajo, especialmente en la industria de automóviles (Basten, 2011: 279). El Gobierno del *Land*, los empresarios, los sindicatos y otros agentes (la Fundación Robert Bosch, la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung del Partido Socialdemócrata Alemán –SPD– y el Instituto Alemán de Urbanística –DIFU–) fueron conscientes de que el área metropolitana de Stuttgart era el motor decisivo de la economía de Baden-Württemberg y, por tanto, la competitividad a largo plazo del *Land*, en su conjunto, en la economía globalizada dependía en gran parte de la competitividad económica de esta área metropolitana (Heeg, 2003: 166-167). El Gobierno del *Land* creó un Comité de Expertos que formuló como reto que «el Gobierno del *Land* de Baden-Württemberg, al igual que los municipios, tenía que establecer un espacio urbano con irradiación europea como un punto de identificación y orientación en el contexto de la integración europea» (Heeg, 2003: 166). Así, apoyado por un amplio consenso colectivo entre los actores más relevantes a escala metropolitana, el Gobierno del *Land*, formado en aquel momento por un gobierno de gran coalición entre el Partido Demócrata Cristiano (CDU) y el Partido Socialdemócrata (SPD), decidió crear, por medio de una ley del Parlamento del *Land*, una nueva institución para la gobernanza metropolitana. Esta coalición fue un hecho insólito en este *Land*, tradicionalmente gobernado por la CDU. Sin duda, la existencia de esta excepcionalidad política fue un factor decisivo para el nacimiento de la nueva institución metropolitana, ya que la creación de esta institución formaba parte del Acuerdo de Coalición entre ambos partidos. Se decidió crear una institución metropolitana dotada no solo de una competencia planificadora (entre ellas la planificación territorial metropolitana), sino también de competencias de ejecución y gestión de políticas públicas con relevancia para el desarrollo del área metropolitana, concretamente, en materia de transporte público y promoción económica que, junto con la planificación territorial, son las materias de mayor relevancia estratégica para el desarrollo de las áreas metropolitanas.

La creación del VRS en 1994 dio un impulso al debate que, sobre las áreas metropolitanas, había surgido en Alemania en la década de los noventa. En este debate se tomó nota, especialmente, de la justificación de la necesidad de la creación del área metropolitana por razones de la creciente competitividad entre los territorios en la economía globalizada y del surgimiento de una nueva Europa (Steinacher, 2003).

2.1.2. Los órganos del VRS

La institución responsable de la gobernanza metropolitana, el VRS, cuenta con tres órganos (ver a continuación en organigrama): la Asamblea Regional (*Regionalversammlung*), el presidente regional (*Verbandsvorsitzender*) y el director ejecutivo regional (*Regionaldirektor*).

La *Asamblea Regional* es el órgano más relevante. Es elegida de forma directa por los ciudadanos en elecciones que se celebran cada cinco años, coincidentes con las elecciones para los entes locales. Es el órgano que adopta las decisiones políticas y aprueba el presupuesto anual. Conforme a la Ley de 1994, el número de representantes en la asamblea es 80, aunque en la práctica el número real suele ser algo superior (actualmente 87, tras las últimas elecciones del 25 de mayo de 2014) como consecuencia de la aplicación de mecanismos compensatorios previstos por el sistema electoral para determinados casos. Entre los miembros de la asamblea se encuentran empresarios, profesionales libres, diputados del Parlamento del *Land*, diputados del Parlamento Europeo y, sobre todo, representantes de los municipios (en la Asamblea actual, un 21,8 % de los miembros de la asamblea: once alcaldes-presidentes y ocho alcaldes). La Asamblea Regional tiene tres comisiones permanentes con poderes de decisión (la ley especifica los asuntos exceptuados): la Comisión para Asuntos Económicos, Infraestructuras y Administración pública (*Wirtschaftsausschuss*); la Comisión de Planificación (*Planungsausschuss*), y la Comisión de Transporte (*Verkehrsausschuss*).

El *presidente de la región* es elegido por la asamblea entre sus miembros para un período de cinco años. Ocupa su cargo de forma honorífica y tiene la función de dirigir las sesiones de la asamblea. El *director ejecutivo regional* se elige por la Asamblea Regional, y se trata de un funcionario público nombrado para un período de ocho años para asumir el ejercicio de este cargo. Sus funciones son la representación jurídica del área metropolitana de Stuttgart y la dirección de su gestión administrativa y de su oficina administrativa (*Geschäftsstelle*).

El hecho de que en la asamblea del *VRS* los municipios cuenten con una representación elevada y de máximo nivel es un factor importante. Por un lado, asegura que en la institución metropolitana los municipios puedan articular y defender sus intereses. Por otro, propicia que éstos, en su conjunto, tengan en cuenta en sus decisiones la perspectiva de conjunto y el interés colectivo de la escala metropolitana que, al fin y al cabo, significa también apostar por la cooperación intermunicipal, superando la competencia mutua que con frecuencia caracteriza las relaciones entre municipios (Frank y Morgan, 2012: 22).

2.1.3. Las competencias del *VRS*

El área metropolitana tiene competencias en pocas materias, pero éstas son de alta importancia estratégica para su desarrollo.

A su vez, la Ley de 7 de febrero 1994 prevé un elemento de flexibilidad en cuanto a la asunción de competencias, diferenciando entre competencias obligatorias y competencias voluntarias⁸⁵.

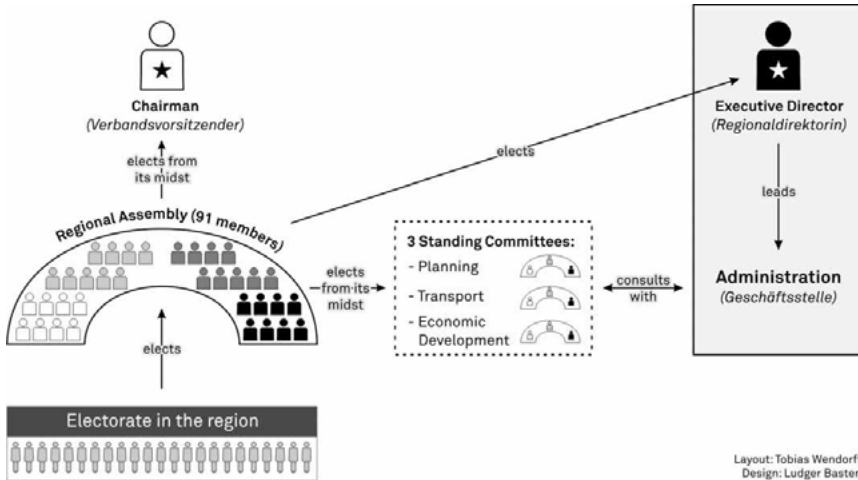
85. El ente metropolitano Region Stuttgart vio ampliadas sucesivamente sus competencias mediante reformas posteriores de la Ley de 7 de febrero de 1994 (*Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart*) efectuadas en los años 1995, 1997, 1999, 2003, 2004, 2008 y 2009.

Sobre la base de esta ley y sus posteriores modificaciones, existe actualmente la siguiente distribución de competencias obligatorias y voluntarias:

Competencias obligatorias (*Pflichtaufgaben*)

- Planificación territorial
Se trata de una competencia fijada, con anterioridad a la Ley de 1994, por la Ley de Planificación Territorial del *Land* (versión actualmente vigente de 2003), que consiste en la elaboración y aprobación (inicial) del Plan Regional de Ordenación del Territorio (*Regionalplan*). También incluye la tarea de prestar asesoramiento a los municipios en las cuestiones del desarrollo territorial.
- Planificación paisajística
Consiste en la elaboración y aprobación de un Plan Marco Paisajístico (*Landschaftsrahmenplan*) de escala subregional, uno de los instrumentos de la planificación paisajística que existe en Alemania.

FIG. 19.
La asamblea directamente elegida y otros órganos del Verband Region Stuttgart



Nota: Tras las últimas elecciones del 25 de mayo de 2014, la Asamblea Regional tiene 87 miembros.

Fuente: Basten (2011: 281).

- La concepción y planificación del Parque Paisajístico de la Region Stuttgart, que aplica el enfoque del instrumento informal Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*).

- Promoción económica regional.
Es una competencia entendida en sentido amplio que considera todas las modalidades de medidas encaminadas a mejorar el desarrollo económico y la competitividad del área metropolitana (proyectos estratégicos, agencia metropolitana de promoción económica, *marketing/branding* del espacio metropolitano, etc.).
- Planificación del transporte regional.
Esta competencia se refiere a la obligación de formular un Plan de Transporte para el ámbito territorial del área metropolitana de Stuttgart.
- Transporte público regional.
Esta competencia consiste en las tareas de coordinar y gestionar el transporte público ferroviario de cercanías y determinadas líneas de autobuses.
- Gestión de Residuos Sólidos Urbanos
Se prevé esta tarea para determinados tipos de residuos.
- *Marketing* turístico regional
El ejercicio de esta competencia engloba todas las modalidades para la promoción turística del área metropolitana de Stuttgart.

Competencias voluntarias (*Optionale Kompetenzen*)

Se enumeran como competencias de este tipo:

- La titularidad y coordinación de nuevas ferias de exposiciones de interés regional y la participación en otras ferias de exposiciones.
- La titularidad y coordinación de congresos, eventos culturales y eventos deportivos de interés regional.
- La titularidad de determinados servicios de transporte ferroviario de personas.
- La titularidad del Parque Paisajístico de la Region Stuttgart.

En relación con este parque, creado en 2004, se dispone que los municipios cuyos términos municipales se vean afectados por su implantación tendrán que estar conformes con el proyecto del parque y, a su vez, habrán de asumir como mínimo la mitad del coste total de su gestión.

2.1.4. Financiación y administración del VRS

El VRS se financia a través de cuatro fuentes:

- 1) Los tres tipos de contribuciones financieras (*Umlagen*) que los entes locales (municipios, distritos) han de pagar al VRS en función de su población y capacidad fiscal.
- 2) Transferencias del *Land* al VRS para el cumplimiento de sus competencias obligatorias en el ámbito de la planificación territorial.

- 3) Transferencias del Gobierno federal (por medio del *Land* de Baden-Württemberg) al VRS para la financiación de aquella parte del transporte público ferroviario de cercanías, la S-Bahn (tren rápido metropolitano), que es operado por la Compañía Alemana de Ferrocarriles (*Deutsche Bahn*, desde ahora DB).
- 4) Ingresos procedentes de tasas por servicios prestados por el VRS.

Los tres tipos de contribuciones financieras son:

- La contribución general (*allgemeine Verbandsumlage*), a pagar por los 179 municipios (*Städte, Gemeinden*).
- La contribución de transporte (*Verkehrsumlage*), a pagar por los distritos integrados en la Asociación de Transporte y Tarifaria de Stuttgart (Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart –VVS–), como asociación responsable de la gestión integrada del transporte público a nivel metropolitano.
- La contribución de Residuos Sólidos Urbanos (*Abfallumlage*) que deben pagar los distritos.

En 2014 el volumen del presupuesto del VRS alcanzó los 325 millones de euros. En el gasto total del VRS, todos los años dominan los gastos para el ejercicio de las competencias en materia de transporte. Habitualmente superan el porcentaje del 90 % (94 % en 2014). Para la promoción económica, la planificación así como la promoción cultural y deportiva y la oficina de administración del VRS, se gastaron, en 2014, unos 21 millones de euros, es decir, un 6 % del gasto total.

El VRS es un ejemplo de una administración delgada y austera. Su oficina administrativa (*Geschäftsstelle*) tiene en los últimos años un valor medio de cincuenta empleados, y el gasto de personal se situó, en 2014, en 4,2 millones de euros, es decir, en un 1,3 % del gasto total.

2.2. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana

En la categoría de las fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana figuran, por un lado, las agencias, organismos, consorcios y empresas con participación de la región y, por otro lado, las estructuras blandas de la gobernanza (*soft governance*), es decir, redes de cooperación de carácter informal, voluntaria y flexible.

Stuttgart representa un caso de gobernanza metropolitana que se caracteriza por una cooperación intensa entre el ente metropolitano (VRS) y otros actores públicos o privados.

El área metropolitana de Stuttgart es, entre todas las áreas metropolitanas alemanas, la que muestra el mayor grado de desarrollo de fórmulas de gobernanza metropolitana complementarias a la gobernanza formal mediante la institución metropolitana, en este caso el VRS. Existe un gran número de redes de cooperación voluntaria bajo diferentes formas de organización (foros de debate, asociaciones

registradas o sociedades de responsabilidad limitada). Respecto a estas redes, en algunos casos el VRS participa directamente en ellas, mientras que en otros no participa o simplemente tuvo el papel de impulsor en la creación de la red correspondiente (Basten, 2011: 283).

Destacan especialmente las redes de cooperación a escala metropolitana en el ámbito del desarrollo económico y tecnológico, la promoción económica y el *marketing* regional, creadas en su mayoría por iniciativa del VRS y en las que participan los agentes económicos.

Así, para la promoción económica del área metropolitana se creó bajo la forma jurídica de una sociedad de responsabilidad limitada la Wirtschaftsförderung Stuttgart (WRS), la Sociedad para la Promoción Económica de la Region Stuttgart. Data de 1995, justo un año después de la institucionalización del VRS, lo cual también confirma que el desarrollo económico y la mejora de la competitividad fueron el *leitmotiv* para la decisión de instaurar un ente metropolitano. El VRS tiene, con un 51 %, la mayoría de capital en esta agencia metropolitana para el desarrollo económico. EL WRS, que tiene oficinas en Bruselas y en Estados Unidos, impulsa iniciativas y programas de apoyo cuyos destinatarios son empresas ya existentes, personas con ideas para crear nuevas empresas, inversores interesados en localizar sus actividades en el área metropolitana o municipios que quieren desarrollar parques empresariales.

La WRS ha implantado, en diferentes áreas del espacio metropolitano, once centros de competencia e innovación con el objetivo de desarrollar *clusters* regionales para determinados sectores tecnológicos. Ejemplos de estos centros, en los que participan actualmente 450 pymes, 40 instituciones científicas y 14 municipios, son el Centro Alemán para Comunicaciones vía Satélite (DESK) en Backnang, el Centro de Cooperación Logística (KLOK) en Kornwestheim o el Centro de Competencia Energética y Diseño Ecológico (Energetikom) en Ludwigsburg. Todos estos centros ponen de manifiesto la cooperación exitosa entre municipios, empresas, cámaras de comercio, universidades y centros de investigación e instituciones que reflejan, de forma modélica, el lema del VRS en su *marketing*: «Aglutinar fuerzas» (*Kräfte bündeln*).

Igualmente, cabe señalar que la WRS y el VRS han iniciado varios proyectos de redes de cooperación. En el marco de estas redes, se apoya la cooperación entre el mundo universitario-científico y el mundo de las empresas. Ejemplos de ello son el proyecto PUSH, que se centra en el apoyo del nacimiento de empresas de base tecnológica y científica desde las universidades, el proyecto BioRegio Stern Management, encaminado al desarrollo de un *cluster* regional en el ámbito de las *Life Sciences* (medicina regenerativa, biología regenerativa, etc.) o el proyecto MedienRegion Stuttgart, mediante el que se ha creado un *cluster* regional dedicado a la economía cultural y creativa, entendiendo por ella una amplia gama de actividades: música, libros, arte, cine, radio, *software* de juegos, prensa, arte, diseño, arquitectura, etc. Asimismo, existe como asociación registrada la Región de Universidades y de la Ciencia (Hochschul- und Wissenschaftsregion Stuttgart e.v.) para promover la transferencia de conocimientos entre la investigación científica y la economía y poner en red los actores más relevantes de ambos sectores.

El WSR es responsable de la Oficina Técnica de esta asociación. Para la promoción turística de la Región Stuttgart se ha creado una sociedad con responsabilidad limitada, la Regio Stuttgart Marketing und Tourismus GMBH. En esta sociedad participan el VRS (con un 32 %), la Cámara de Industria y Comercio de la región (IHK Region Stuttgart), la ciudad de Stuttgart y otros municipios (Verband Region Stuttgart, 2014a: 28).

Por otra parte, especial mención merecen las manifestaciones de la cooperación que el VRS tiene con organizaciones de la sociedad civil y que se encuentran consolidadas desde hace muchos años: el Foro Región Stuttgart (*Forum Region Stuttgart*), el Grupo Asesor de las Mujeres (*Frauenratschlag*) y el Foro de Diálogo de las Iglesias (*Dialogforum Kirchen*).

El Foro Región Stuttgart es una iniciativa ciudadana, no vinculada a ningún partido político, que reúne a personas relevantes procedentes de muy diversos ámbitos de la sociedad (empresas, sindicatos, política, medios de comunicación, cultura, educación, ciencia, deporte, organizaciones de la sociedad civil, asuntos sociales y medio ambiente). Los objetivos del foro son la difusión de información sobre la región, apoyar la cooperación intrarregional y fortalecer las fuerzas innovadoras y apoyar proyectos y actividades relevantes para el futuro de la región. El Foro Región Stuttgart es un factor determinante para promover el desarrollo de una conciencia regional en la población del área metropolitana (Basten, 2011: 283), que genera lazos estrechos de identificación de los ciudadanos con su Región de Stuttgart.

El Grupo Asesor de las Mujeres, creado ya en febrero de 1995, medio año después de la sesión constitutiva de la asamblea del VRS, es un foro que agrupa a mujeres de diferentes campos profesionales (administraciones locales, educación, sindicatos, iglesias, política, arquitectas y otras profesionales libres, etc.). Aporta una plataforma para el diálogo, el debate y el intercambio de experiencias sobre temas relevantes de la vida actual y las políticas públicas desde la perspectiva específica de las mujeres. El foro, que ejerce su influencia política mediante su colaboración con las mujeres representadas en la Asamblea del VRS y en el WSR, ha aportado numerosas propuestas para las políticas de competencia del VRS. Entre ellas figuran, por ejemplo, las propuestas para la integración de la perspectiva del género en el Plan Territorial Metropolitano⁸⁶. Organizado como asociación registrada (*eingetragener Verein*), tiene garantizada su participación en todas las planificaciones públicas, al igual que los titulares de asuntos públicos (*Träger öffentlicher Belange*).

Las dos iglesias tradicionales en la Región Stuttgart, la Iglesia católica y la Iglesia evangélica, cooperan entre sí y con terceros en el marco del Foro de

86. Por iniciativa del Grupo Asesor de las Mujeres y de otros, el Plan Territorial Metropolitano (*Regionalplan Region Stuttgart 2009*) establece en su capítulo primero («Objetivos y principios para la ordenación y el desarrollo del territorio que conseguir») el *gender mainstreaming* y la igualdad de las oportunidades como un objetivo de la ordenación del territorio.

Diálogo de las Iglesias, compuesto por representantes de ambas iglesias y de instituciones vinculadas a ellas. Entienden que el desarrollo de esta región no puede enfocarse únicamente desde la óptica de la prosperidad económica. Abogan por una visión integrada de su desarrollo que considera aspectos sociales, culturales, ecológicos y éticos. Para ello, el foro celebra eventos abiertos al público para el debate sobre cuestiones relevantes de la vida actual, se reúne con los políticos y la Administración del VRS y formula propuestas respecto a las planificaciones del VRS.

Como ejemplo importante del nivel alto de cultura de cooperación, de la intensa *cooperación de todos con todos* que existe en el área metropolitana de Stuttgart, puede destacarse la aprobación, en 2013, de la Estrategia La Región de Stuttgart como Lugar de Localización para la Economía y la Ciencia (*Leitbild für den Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Region Stuttgart*). Esta estrategia es un consenso colectivo de gran calado, fruto de un diálogo organizado por el VRS, en el que participaron cerca de doscientos representantes de municipios, distritos, universidades, centros de investigación, cámaras de industria y comercio, sindicatos, empresas, iglesias y partidos políticos.

Por último, el caso del VRS muestra la relevancia que tiene la capacidad de liderazgo tanto en la fase de la institucionalización de las instituciones metropolitanas, como en su posterior consolidación y desarrollo.

El *liderazgo político*, para establecer una institución propia de la gobernanza metropolitana en la región urbana de Stuttgart, ejerció de forma clara el Gobierno del *Land* de Baden-Württemberg. Tomó la iniciativa e impulsó la creación del VRS como una operación estratégica para posicionar y promocionar a nivel europeo e internacional el área metropolitana de Stuttgart y, con ello, fomentar a su vez el desarrollo económico y la competitividad del *Land* en su conjunto. Por otro lado, el caso de Stuttgart también pone de manifiesto la importancia del *factor humano*, es decir, la capacidad de liderazgo profesional de determinadas personas altamente cualificadas y al servicio de las instituciones públicas.

En este sentido, la persona de Bernd Steinacher, director ejecutivo regional del VRS desde 1994 hasta su trágica muerte en 2008, ha sido determinante para la consolidación y el funcionamiento eficiente y eficaz de esta institución metropolitana. También influyó mucho en el diseño de la senda de desarrollo por la que camina esta área metropolitana, que se caracteriza por la búsqueda de un equilibrio entre los requisitos del desarrollo económico y social y la necesidad de preservar las bases naturales y territoriales imprescindibles para su sostenibilidad.

A tal respecto, en la publicación homenaje (Verband Region Stuttgart, 2008) por motivo de su muerte, destacadas personas del ámbito de la economía, política, administración y medios de comunicación señalaron, de la personalidad de Bernd Steinacher, su alta competencia técnica, su visión de futuro y cosmopolita, su pragmatismo y capacidad resolutoria, su habilidad negociadora y su carisma así como el prestigio reconocido por todos los partidos políticos. Fue un luchador por la necesidad de la existencia de regiones metropolitanas fuertes y puso mucho énfasis en las necesidades y los beneficios de una planificación territorial vinculante y de la preservación del sistema de espacios libres (Basten, 2011: 286).

Apostó siempre por la cooperación, pero también fue consciente de que por esta vía no se puede resolver todo y que hay situaciones en las que han de tomarse «decisiones jurídicas duras» (Steinacher, 1998). Con su iniciativa personal, no solo contribuyó a la puesta en marcha de proyectos de gran importancia estratégica para el futuro desarrollo del área metropolitana (por ejemplo, el proyecto Stuttgart 21 y la ubicación del campo de ferias y exposiciones al lado del aeropuerto), sino que también promovió el posicionamiento del área metropolitana a nivel nacional, europeo (ante las instancias comunitarias, como presidente de METREX) e internacional (partenariado de la Región Stuttgart con el Estado de Northern Virginia en Estados Unidos).

En suma, la coexistencia y el efecto combinado de varios factores, la incorporación de la sociedad civil, la decidida apuesta del VRS por la cooperación, la conducción del VRS por una persona con liderazgo y la estrategia hábil de comunicación por parte del VRS para presentar la institución de gobernanza metropolitana a la población regional y hacia el exterior⁸⁷, hacen que en el área metropolitana de Stuttgart los ciudadanos se identifiquen con su región teniendo un sentido de pertenencia a ella. Ya se constató en un estudio (Basten, 2011: 283) este nacimiento de una identidad regional y de una conciencia metropolitana. Esta apreciación se ve respaldada por los resultados de una encuesta reciente realizada entre los ciudadanos de la región metropolitana (Verband Region Stuttgart, 2013). La mayoría de los encuestados manifestó un sentimiento de pertenencia respecto a la región metropolitana: 19 % con una pertenencia fuerte, 40 % con una cierta pertenencia y 32 % con ninguna pertenencia. El sentimiento de pertenencia mostró una correlación con la edad, el nivel formativo y el lugar de residencia dentro de la región metropolitana: la pertenencia es más alta entre los mayores, las personas con un mayor nivel formativo y los que viven en la parte central de la región metropolitana.

2.3. Posicionar el área metropolitana a nivel europeo: un hito en la gobernanza metropolitana

Como ningún otro ente metropolitano en Alemania, el VRS está realizando un esfuerzo continuo para posicionar, por diferentes vías, el área metropolitana en el contexto europeo y a nivel internacional. Las actuaciones del VRS en este sentido se desarrollan en cuatro ámbitos:

- 1) La Unión Europea: la oficina del VRS en Bruselas y la participación en proyectos europeos.
- 2) La participación del VRS en redes de cooperación europea.

87. El VRS es la institución metropolitana alemana que, en su página web, más información ofrece: publicaciones de diferentes tipos sobre los retos y oportunidades del área metropolitana, sobre el VRS y sus políticas, los documentos de las sesiones de la Asamblea del VRS y de sus comisiones, noticias de actualidad, etc.

- 3) El papel especialmente activo del VRS en las once regiones metropolitanas de relevancia europea (*Europäische Metropolregion –EMR–*).
- 4) La integración del área metropolitana en las redes transeuropeas ferroviarias de alta velocidad mediante el proyecto de transporte y renovación urbana Stuttgart 21 (capítulo 4.4).

2.3.1. La Unión Europea: la oficina del VRS en Bruselas y la participación en proyectos europeos

Desde 2002 el VRS tiene una oficina propia en Bruselas para visualizar su existencia y articular y defender sus intereses ante las instancias de la Unión Europea. Entre las áreas metropolitanas alemanas solo el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main también tiene una oficina de este tipo, mientras que las restantes áreas metropolitanas alemanas han de servirse de la Oficina de Representación que cada *Land* alemán tiene en Bruselas. La oficina del VRS se encuentra en el edificio de la Representación del *Land* de Baden-Württemberg ante la UE (*Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union*) y colabora con la Oficina para Europa que tienen los municipios del *Land* en Bruselas. Con ello, el área metropolitana cuenta con alianzas para ejercer una labor de *lobby* ante las instancias comunitarias que supera en su potencia a la de cualquier otra área metropolitana alemana.

El VRS participa en *proyectos de cooperación territorial* cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de la UE, que permite captar recursos financieros para el desarrollo de proyectos en el territorio del área metropolitana de Stuttgart. Desde la óptica de la ordenación del territorio, pueden resaltar tres proyectos: INTERMETREX, SusFreight -Sustainable Freight Transport now and tomorrow y TRES (Towards Regional Specialisation for Smart Growth Spirit). INTERMETREX, un proyecto ya terminado y apoyado por la UE en el marco de INTERREG IIIC, consistió en un análisis de las competencias y experiencias prácticas adquiridas por las 32 áreas metropolitanas europeas socias del proyecto en el campo de la ordenación y el desarrollo del territorio. Se trataba de extraer, en el marco de una valoración comparada, de las mejores prácticas (*benchmarking*) conclusiones para la mejora de las futuras propias políticas en este campo y formular recomendaciones dirigidas al legislador nacional y a la UE. SusFreight, proyecto en curso y apoyado por la UE en el marco de INTERREG IV B-Espacio Alpino, está dedicado a las cuestiones del transporte de mercancías transalpino y tiene como objetivo la formulación de estrategias y recomendaciones para la focalización de futuros proyectos para el Espacio Alpino durante el período 2014-2020. TRES, proyecto en curso y apoyado por la UE en el marco de INTERREG IV C, se basa en el enfoque del desarrollo regional por la vía de la especialización inteligente (*smart specialisation*) y centra sus actividades en la identificación de las capacidades y prioridades a nivel regional para la implementación de políticas de innovación en el contexto de las Estrategias de Innovación Nacionales y Regionales para la Especialización Inteligente (Estrategias de RIS3), lanzadas por la Comisión Europea en octubre de 2011 en el desarrollo de la Estrategia Europa 2020.

2.3.2. La participación del VRS en redes de cooperación europea

El VRS es socio de varias redes europeas de cooperación que permiten establecer alianzas estratégicas con otras regiones metropolitanas en Europa.

Pertenece a la red europea de METREX, y es uno de los socios más activos de esta red. Especialmente, apoya el trabajo de *lobby* de METREX para las cuestiones de las áreas metropolitanas ante las instancias comunitarias y ha lanzado en METREX numerosas propuestas para proyectos, estudios u otras actividades de esta red sobre temas relevantes emergentes para el desarrollo de las áreas metropolitanas. Un ejemplo de esto es el hecho de que el VRS ha sido, mediante su acuerdo de cooperación desde 1999 con el Estado de Virginia del Norte en Estados Unidos (concretamente la Northern Virginia Regional Comisión), el impulsor de un diálogo transatlántico sobre el cambio climático de las regiones metropolitanas europeas (Verband Region Stuttgart, 2010: 19). Otro ejemplo aporta la propuesta, presentada en febrero de 2015 por Thomas Kiwitt, el actual director general del VRS responsable de la planificación territorial metropolitana, para un estudio de METREX sobre criterios para la localización de las grandes superficies comerciales, tomando en cuenta, entre otros aspectos, la accesibilidad a éstas por el transporte público, la necesidad de preservar el comercio como factor de la vitalidad de los centros de las ciudades y el papel de la calidad del diseño arquitectónico de las áreas comerciales para la conformación de la imagen urbana.

El VRS, junto con la ciudad de Stuttgart, también es miembro de POLIS (European Cities and Regions Networking for New Transport Solutions), la red de cooperación de ciudades y regiones europeas en el ámbito de las tecnologías y de la gestión del transporte. Asimismo, forma parte del Covenant of Mayors, que reúne a más de 900 municipios y muchas redes de cooperación y organizaciones de apoyo procedentes de más de 40 países europeos para hacer frente a los retos del cambio climático.

Por otra parte, el VRS es, mediante sus responsabilidades para la S-Bahn, miembro asociado de la red de cooperación EMTA (European Metropolitan Transport Authorities), que agrupa a más de treinta autoridades responsables de las redes de transporte público en regiones metropolitanas europeas. Igualmente, es miembro de la red de las regiones europeas de investigación e innovación ERRIN (European Regions Research and Innovation Network), ubicada en Bruselas, participando en las reuniones de la red la Oficina del VRS en esta ciudad.

2.3.3. El papel activo del VRS en las once regiones metropolitanas de relevancia europea (Europäische Metropolregion –EMR–)

El VRS tiene un papel activo en la realización del planteamiento estratégico Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (*Europäische Metropolregion –EMR–*). La Europäische Metropolregion Stuttgart (desde ahora EMS) es una de las once EMR que se habían llegado a definir en el marco de la cooperación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los *Länder* en seno de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (MKRO). La finalidad es posicionar estas once áreas metropolitanas de manera óptima a nivel internacional,

convirtiéndolas en territorios capaces de atraer la localización de inversiones en sectores económicos punteros y de profesionales altamente cualificados, con la convicción de que el desarrollo económico y la competitividad de estas áreas metropolitanas es un factor clave para asegurar la competitividad de la economía alemana en su conjunto en el mundo de la economía globalizada.

El ámbito territorial de la EMS es mucho más amplio que el territorio del VRS. Su delimitación se hizo en el Plan de Ordenación del Territorio del *Land* (*Landesentwicklungsplan*) aprobado en 2002, para cuya delimitación se basó en las relaciones funcionales de movilidad y de carácter económico y científico existentes en el territorio. Comprende (figura 20), además del área metropolitana de Stuttgart, también los territorios de las cuatro regiones de planificación territorial vecinas (Heilbronn-Franken, Neckar-Alb, Nordschwarzwald y Ostwürttemberg).

Este ámbito más amplio significa un territorio caracterizado por (datos para 2013):

- 1) una superficie de 15.400 km² (VRS: 3.654 km²),
- 2) una población de 5,2 millones (VRS: 2,7 millones),
- 3) una densidad poblacional de 338 habitantes/km² (VRS: 730/km²),
- 4) una cifra de 2,05 millones de ocupados (VRS: 1,1 millones) y
- 5) un PIB de 194.000 millones de euros (VRS 112.000 millones de euros).

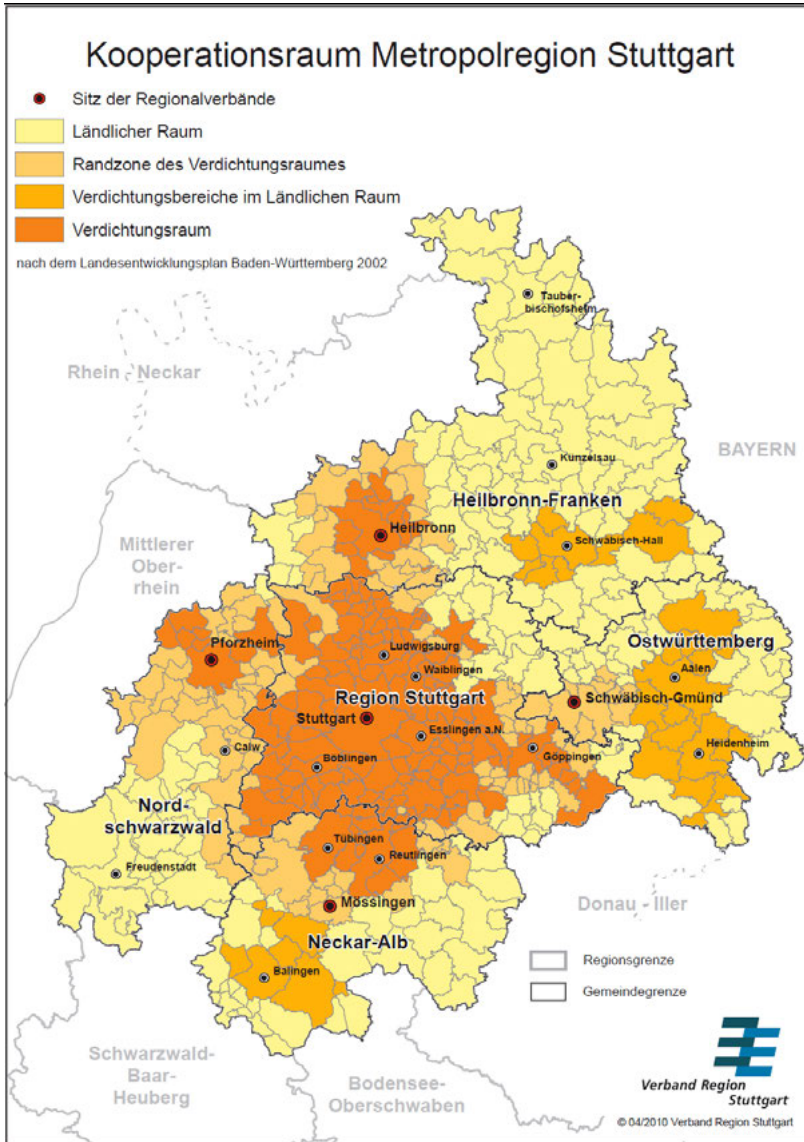
El VRS ha jugado desde el primer momento un papel destacado en el planteamiento de las EMR. Durante varios años, ha sido la ciudad de Stuttgart donde se encontraba la sede de la Red de Cooperación Regiones Metropolitanas Europea en Alemania (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland –IKM–), que funciona para el intercambio de ideas, la realización de proyectos conjuntos y la defensa de sus intereses frente a terceros. En esta red de cooperación, el VRS no solo fue el representante de la Región Metropolitana de Relevancia Europea de Stuttgart (Europäische Metropolregion Stuttgart), sino que también ejerció durante varios años el papel de portavoz de las once EMR que cooperan en esta red. Además, el VRS es también, en sus contactos bilaterales con las instancias del Gobierno Federal, un firme defensor de la idea de las EMR en general y vela de forma específica para que esta idea se desarrolle de manera efectiva en el territorio de la EMS.

Para la cooperación entre el VRS y las mancomunidades de planificación territorial de las cuatro regiones vecinas, se constituyó en 2007 una Comisión de Coordinación que se integra en la organización del VRS. Un tercio de sus miembros son representantes del ente metropolitano de Stuttgart, el VRS (el presidente de la VRS preside la Mesa Directiva de la Comisión), otro tercio son representantes de los municipios integrados en el área metropolitana de Stuttgart (por ejemplo, el alcalde-presidente de la ciudad de Stuttgart (Franz, 2011: 392) y otro tercio son representantes de los municipios y mancomunidades de planificación territorial de las cuatro regiones vecinas.

La comisión inició sus trabajos en 1997 y ha desarrollado proyectos comunes en diversos campos (economía, innovación, educación, ciencia, turismo, transporte y el Río Neckar como eje fluvial común que atraviesa todas las regiones miembros de la EMS). Uno de los hitos que cabe destacar es la implantación, en 2012, del billete de día del transporte metropolitano integrado, que permite a sus

titulares usar a lo largo de un día más de 1.000 líneas del transporte público en cualquier ámbito territorial de las diferentes Asociaciones de Transporte que operan en el territorio de la EMS (IKM, 2013: 45).

FIG. 20.
La región metropolitana de relevancia europea de Stuttgart



Fuente: Region Stuttgart: <<http://www.region-stuttgart.org/metropolregion/>>.

3. El plan territorial metropolitano

3.1. Aspectos generales

Desde noviembre de 2010, se aplica en el área metropolitana de Stuttgart, equivalente al ámbito territorial del VRS, el *Regionalplan Region Stuttgart 2009* (desde ahora *Regionalplan*) como instrumento de planificación territorial metropolitana⁸⁸.

Es el segundo Plan Territorial Metropolitano; el primero fue aprobado por el VRS el 22 de julio de 1998. Con anterioridad, desde la década de los setenta del siglo pasado, ya se aplicaron sobre el territorio del área metropolitana los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional aprobados por las ya comentadas mancomunidades de planificación territorial que precedieron al VRS. Por tanto, el área metropolitana de Stuttgart cuenta con una consolidada experiencia de práctica planificadora de varias décadas.

El marco de referencia del *Regionalplan* son, en la escala regional de la ordenación del territorio, la Ley de Planificación Territorial del *Land* de Baden-Württemberg (*Landesplanungsgesetz*, en su versión del 14 de octubre de 2008) y el Plan de Desarrollo Territorial del *Land* (*Landesentwicklungsplan Baden Württemberg*, desde ahora LEP 2002), aprobado el 23 de julio de 2002. Por otra parte, a la hora de elaborar los contenidos del plan también se tuvieron en cuenta las determinaciones de la planificación paisajística, según la práctica seguida en Alemania de la integración de la planificación paisajística en los planes territoriales. Actualmente está en vigor el Plan Marco Paisajístico del área metropolitana de Stuttgart (*Landschaftsrahmenplan Region Stuttgart*), que se aprobó por el VRS en 1999.

El proceso de elaboración del Plan territorial del área metropolitana de Stuttgart se caracterizó por su alto nivel de participación pública e institucional, que iba más lejos del nivel formal obligatorio y ensayó nuevas formas de participación. Como se expondrá a continuación, desde el primer momento se buscó el diálogo y debate con un amplio espectro de agentes, los ciudadanos y, sobre todo, con los 179 municipios ubicados en el área metropolitana de Stuttgart que, como instituciones competentes de la elaboración y ejecución del planeamiento urbanístico, tienen un papel clave en la implementación efectiva de los objetivos y principios del Plan Territorial Metropolitano.

El proceso se inició el 4 de octubre de 2006 y el 27 de julio de 2007 se abrió una primera ronda de participación de carácter informal con los 179 municipios y los titulares de asuntos públicos (*Träger öffentlicher Belange*). Durante los meses de junio y julio de 2007, se celebraron once eventos públicos de información y discusión con el título *Quo vadis Region Stuttgart?* y dedicado a temas concretos. El 28 de febrero de 2008 se efectuó la participación formal con los municipios y los titulares de planificaciones e intereses públicos, y durante un mes, desde el 19

88. Region Stuttgart: *Regionalplan Region Stuttgart 2009* (disponible en: <<https://www.region-stuttgart.org/regionalplan/>>).

de mayo hasta el 19 de junio de 2008, se realizó la exposición pública del plan. Las observaciones y alegaciones recibidas de municipios, instituciones y ciudadanos, que sumaron en total la cifra de 3.500, se expusieron y debatieron en sesiones públicas desde diciembre de 2008 hasta febrero de 2009.

El 22 de julio de 2009, el plan fue aprobado por la Asamblea del *VRS*, y el 19 de octubre de 2010 el Ministerio de Economía del *Land* de Baden-Württemberg, competente en su momento en materia de ordenación del territorio⁸⁹, emitió la autorización (*Genehmigung*) del plan. Con su publicación en el Boletín Oficial del *Land* de Baden Württemberg, el día 12 de noviembre, el Plan entró en vigor.

El *Regionalplan* tiene un horizonte temporal de quince años. Su *contenido documental* se estructura en tres partes que tienen un carácter jurídicamente vinculante:

- El Texto del Plan (*Textteil*) que recoge la normativa (objetivos de la ordenación del territorio y principios de la ordenación del territorio).
- El Plano de Usos del Territorio (*Raumnutzungskarte*) a escala de 1: 50.000. Este plano tiene un papel fundamental en la interacción del Plan Territorial Metropolitano con cada uno de los planes de usos del suelo (*Flächennutzungspläne*) municipales, que tienen que observar de forma estricta (el caso de los objetivos de la ordenación del territorio) o tener en cuenta (el caso de los principios de la ordenación del territorio) las determinaciones del Plan Territorial Metropolitano establecidas en su texto y representadas en su cartografía. La representación cartográfica, por ejemplo, de áreas prioritarias para el crecimiento urbanístico o de franjas verdes subregionales, a escala 1:50.000, no significa una delimitación exacta a nivel de parcelas, pero sí un señalamiento del hecho representado lo suficientemente concreto para dejar claro, de manera inequívoca, las características básicas espaciales de los hechos representados (la inalterable localización dentro del término municipal, la extensión y configuración espacial general de las zonificaciones).

Con ello, los municipios cuentan con un margen de maniobra suficiente para desarrollar y pormenorizar a la escala de su planeamiento urbanístico la delimitación territorial definitiva de las previsiones cartográficas del Plan Territorial Metropolitano.

- El Plano de Estructura del Territorio (*Strukturkarte*) a escala de 1: 200.000. Este plano recoge, por un lado, el sistema jerárquico de ciudades (*Zentrale Orte*); por otro, la zonificación general del territorio en diferentes categorías territoriales (*Raumkategorien*) para la realización de políticas diferenciadas de ordenación y desarrollo territorial, y por último, los ejes de desarrollo urbano (*Entwicklungsachsen*). Como categorías territoriales se distinguen las áreas de aglomeración (*Verdichtungsräume*), áreas en el entorno de

89. Desde mayo de 2012, el órgano competente es el Ministerio para Transporte e Infraestructuras.

las áreas de aglomeración (*Randzonen um den Verdichtungsraum*) y áreas rurales en sentido estricto (*Ländliche Räume im engeren Sinn*).

Asimismo, el Texto del Plan contiene una amplia parte justificativa (*Begründung*) y mapas informativos que constituyen los equivalentes funcionales a las Memorias de Información y Ordenación en los planes territoriales de España. La parte justificativa contiene también el Informe de Sostenibilidad Ambiental de Plan.

El *Regionalplan* es uno de los ejemplos más claros para un nuevo estilo de planificación territorial que se está implantando cada vez más en Alemania, tanto en los planes metropolitanos como en los planes subregionales referidos a otros tipos de ámbitos.

Este nuevo estilo afecta tanto al *proceso* (formulación, implementación) de planificación como a los *contenidos* de los planes.

Los elementos caracterizadores de este nuevo estilo son:

- 1) La potenciación de la participación, en busca del mayor grado de incorporación de la sociedad civil.
- 2) La incardinación de la elaboración del Plan en una Estrategia de Desarrollo Territorial, como documento previo y marco de referencia estratégico.
- 3) La regulación proactiva y por la vía del diálogo y consenso de posibles conflictos que puedan surgir en la fase de la implementación de las determinaciones del Plan.
- 4) El uso de figuras novedosas de planificación (por ejemplo, el RFNP, una figura de planificación urbanístico-territorial combinada para áreas metropolitanas).
- 5) La aplicación de instrumentos informales de la ordenación del territorio para propiciar la implementación efectiva del plan (por ejemplo, redes de cooperación entre ciudades).
- 6) Una mayor atención al componente orientativo-indicativo de los planes territoriales (su parte más flexible, de carácter más estratégico y centrada en el desarrollo económico del territorio), guardando un equilibrio sensato con el imprescindible componente regulador-vinculante de cada plan.
- 7) Considerar la evaluación de la implementación de los planes territoriales metropolitanos y del grado de consecución de sus objetivos como una tarea ineludible y continua de la administración responsable en esta materia.

Este nuevo estilo de planificación se practica dentro de las experiencias alemanas con más plenitud en el área metropolitana de Stuttgart.

Destacamos, a continuación, los aspectos del *Regionalplan* que de la forma más directa conectan con los elementos caracterizadores de este nuevo estilo de planificación.

1) *La potenciación de la participación*

El *Regionalplan* ha instrumentado una participación desde el primer momento de la elaboración del plan y de carácter amplio, en busca del

mayor grado de incorporación de la sociedad civil y sobre todo un tratamiento específico y reforzado de los municipios.

El VRS de Stuttgart destaca especialmente, entre todas las instituciones metropolitanas alemanas, por su especial atención a la más elevada participación de los municipios en la elaboración de los planes territoriales que les afectan. Con ello, considera plenamente el principio del respeto de la autonomía local garantizado constitucionalmente y, a su vez, aplica con el máximo grado posible el principio de la consideración mutua (*Gegenstromprinzip*), uno de los elementos fundamentales del sistema de planificación territorial alemán.

Así lo demuestra el hecho de que, para la elaboración del *Regionalplan*, el VRS no solo realizó, en 2008, la participación de los municipios en el marco de la participación institucional formal legalmente obligatoria, sino que también, con carácter previo, efectuó en 2007 una primera ronda de participación de carácter informal con los 179 municipios. Con ello se siguió la práctica tradicional del *Land* de Baden-Württemberg de ser, en la planificación territorial, lo más respetuoso posible con la autonomía local. Una muestra de ello es el hecho de que no solo los planes territoriales subregionales sino también el Plan de Desarrollo Territorial del *Land* de Baden-Württemberg son objeto de participación de todos los municipios. Así ocurrió ya en la década de los setenta del siglo pasado cuando el primer Plan de Desarrollo Territorial del *Land* se sometió a la participación de cada uno de los municipios de Baden-Württemberg. Así, se refleja la existencia de una arraigada *cultura municipalista* en este *Land*. A su vez, entre todos los *Länder* que organizan la planificación subregional conforme al modelo de las mancomunidades de planificación subregional, la práctica seguida en Baden-Württemberg representa la aplicación más avanzada de este modelo en Alemania.

En cuanto a la involucración de la sociedad civil en la planificación territorial, colectivos como el Foro Región Stuttgart, el Grupo Asesor de las Mujeres y el Foro de Diálogo de las Iglesias, cuya creación el propio VRS había impulsado desde el primer momento de su existencia, no solo presentan alegaciones y sugerencias en el procedimiento de participación del Plan Territorial Metropolitano, sino que también, de forma continua, organizan eventos (foros, jornadas etc.) para ofrecer a la ciudadanía plataformas de diálogo y debate sobre el desarrollo regional y la planificación territorial, y envían al VRS dictámenes sobre cuestiones relevantes para el desarrollo económico, la ordenación del territorio y el desarrollo sostenible del área metropolitana.

2) *La aplicación de instrumentos informales para propiciar la implementación efectiva del plan territorial*

Claros ejemplos de ello son:

- El *Regionalplan* desarrolla el *Landschaftspark Stuttgart* conforme al enfoque de la Estrategia Parque Regional.

- El plan prevé la cooperación intermunicipal voluntaria para la promoción del desarrollo económico local.
- El plan considera la elaboración de estrategias de desarrollo supramunicipales (*Entwicklungskonzepte*).

Para alentar la cooperación intermunicipal voluntaria, el ámbito de la promoción del desarrollo económico local, el *Regionalplan*, contiene varias referencias. Por ejemplo, en el cuarto de los principios de la ordenación del territorio (G 1.3.4) fijados en el Plan en su capítulo primero («Objetivos y principios para la ordenación y el desarrollo del territorio a conseguir»), así como en el objetivo de la ordenación del territorio (Z 2.4.3.1.2) formulado para el desarrollo de los polos para la industria y la logística.

En relación con la elaboración de estrategias de desarrollo supramunicipales, puede citarse, como ejemplo, la recomendación (V 2.4.3.2.7) del plan de que estas estrategias se elaboren para la información mutua y coordinación intermunicipal en relación con los proyectos de localización de grandes superficies comerciales y centros de eventos de incidencia supramunicipal.

- 3) Una mayor atención al *componente orientativo-indicativo* de los planes territoriales (su parte más flexible, de carácter más estratégico y centrada en el desarrollo económico del territorio), guardando un equilibrio sensato con el imprescindible *componente regulador-vinculante* de cada plan.

El análisis del contenido del plan corrobora que las determinaciones previstas reflejan la existencia de este equilibrio y la concepción del plan como una herramienta que tanto ordena el territorio (el objetivo del desarrollo sostenible) como lo desarrolla (la vocación del plan de promover el desarrollo económico y la competitividad de la región).

- 4) *La capacitación y el asesoramiento de los municipios*

El VRS, como órgano responsable del plan, realiza medidas de asesoramiento para los municipios.

A tal respecto, el VRS (Verband Region Stuttgart, 2010: 16) insiste en que su tarea no puede consistir simplemente en el control del cumplimiento de las determinaciones del *Regionalplan*. También considera necesario ofrecer medidas de apoyo y asesoramiento a los municipios que les ayuden en la implementación del plan a través de su planeamiento urbanístico. Un ejemplo de ello es la participación activa del VRS en las medidas de la política municipal de la gestión sostenible de los suelos (*nachhaltiges kommunales Flächenmanagement*), impulsada por el Gobierno del Land de Baden-Württemberg para reducir el consumo de suelo. Con ello el VRS propicia la puesta en práctica efectiva de uno de los pilares importantes del plan, el principio del desarrollo hacia el interior (*Innenentwicklung*). En el marco de esta política, los municipios pueden recibir ayudas financieras para medidas del desarrollo hacia el interior. Asimismo, se les ofrece apoyo técnico mediante la herramienta digital FLOO en la plataforma web Flächenmanagement del Land de Baden-Württemberg (disponible en

línea: <<http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/218260/>>), que permite a los municipios, para su planeamiento urbanístico, la identificación y representación sistemática de solares aún no edificados disponibles (*Baulücken*), de terrenos abandonados (*Brachflächen*) y de otros potenciales de suelos disponibles (*Flächenreserven*, es decir, suelos urbanizables aún no ejecutados por el planeamiento urbanístico).

5) *La resolución proactiva de posibles conflictos en la fase de implementación del plan (Frank y Morgan, 2012: 20)*

El VRS como órgano responsable del plan procura abordar, por la vía del diálogo y consenso, posibles discrepancias que puedan surgir con los municipios respecto a la aplicación del plan, y está abierto y flexible a posibles alternativas, siempre y cuando no se ponga en entredicho la finalidad esencial de la correspondiente determinación del plan.

Han surgido discrepancias en el área metropolitana en relación con la intención de algunos municipios de localizar en su término, en contra de las determinaciones del plan, grandes superficies comerciales (especialmente IKEA). Otros conflictos surgieron con los municipios pequeños que, según las previsiones del plan, solo tienen posibilidades de crecimiento de suelos residenciales vinculados a la satisfacción de su propia demanda. Estos municipios, con cierta frecuencia, se oponen a esta limitación, pues no están de acuerdo con verse reducidos al papel de ser ofertantes de espacios libres de protección y de paisajes para el recreo y el turismo rural de una población, esencialmente urbana, que visita estos municipios en su tiempo libre. También hubo diferencias entre el VRS y los municipios respecto a sus correspondientes contribuciones para asegurar la financiación del transporte público de cercanías.

En muchas ocasiones (no siempre) este tipo de conflictos se pudo resolver por el estilo de comunicación abierto y con talante proactivo del VRS de buscar, desde el primer momento, el diálogo y un posible consenso con los municipios, evitando un curso de confrontación («... not to be confrontational but seek dialogue early»), Frank y Morgan, 2012: 20).

Un factor que propicia la capacidad de llegar a acuerdos ente el VRS y los municipios es el hecho de que en las relaciones entre los municipios y entre éstos y el VRS existía un factor de capital social fundamental: la confianza mutua. Esta confianza tiene su fundamento en que muchos de los responsables políticos y técnicos del urbanismo y de la planificación territorial se conocen personalmente desde hace muchos años, sobre todo por haber cursado sus estudios en la misma universidad u otros centros de formación especializada. Así lo corroboran los datos de las entrevistas que se realizaron en el estudio de Frank y Morgan (2012: 20).

De todas formas, como señaló Bernd Steinacher (1998: 9-10), director ejecutivo regional del VRS desde 1994 hasta 2008, no todo se puede resolver siempre por la vía del diálogo, la negociación y el consenso. La cooperación funciona cuando el beneficio propio se incardina en un resultado

global, tipo *win-win*, que aporta beneficios a todos los actores. No obstante, alcanza sus límites donde empiezan a entrar en juego *egoísmos institucionales*. Por ello, puede haber situaciones que no se puedan resolver por la cooperación basada en el diálogo, la negociación y el consenso. También está superada la capacidad de cooperación cuando se trata de resolver cambios profundos y necesarios en un escenario de conflicto entre intereses legítimos pero antagónicos.

En consecuencia, cuando fue necesario, y una vez agotadas todas las posibilidades de diálogo, en algunas pocas ocasiones el *VRS* no ha dudado en aplicar lo que es la *última ratio* de la política de ordenación del territorio. Se trata de activar la prohibición de medidas contrarias a la ordenación del territorio (*Raumordnungsverbot*) prevista en su legislación o emprender la vía judicial para defender el interés general de las determinaciones del *Regionalplan* (Frank y Morgan, 2012: 21; Heeg, 2003: 171).

Por último, cabe señalar que el *Regionalplan* no contiene ningún capítulo dedicado al seguimiento y la evaluación del plan. Este hecho refleja la situación de que el seguimiento y la evaluación de los planes territoriales por los órganos responsables de su ejecución constituyen, salvo escasas excepciones (por ejemplo, en el área metropolitana de Berlín-Brandenburgo), la gran asignatura pendiente de la planificación territorial alemana en general, no solo para la modalidad de los planes metropolitanos.

3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica

El *Regionalplan* refleja un desarrollo completo y profundo de cada una de las cinco estrategias o ámbitos de intervención que constituyen los elementos configuradores de un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible, anclado en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica: en primer lugar, el policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada; en segundo lugar, la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia; en tercer lugar, la coordinación y sinergia entre desarrollo urbano y transporte público; en cuarto lugar, el desarrollo hacia el interior, y finalmente, la preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres.

Por otra parte, cabe resaltar que el *Regionalplan*, junto con el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*RFNP*) de 2010 del área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main, es, dentro de los planes territoriales metropolitanos en Alemania, el que más fundamenta la necesidad de un desarrollo urbano-territorial sostenible en una lógica de desarrollo económico y competitividad, al considerar especialmente el valor del capital de imagen de una ciudad en la que la calidad paisajístico-ambiental es un elemento clave.

El plan insiste en que sus determinaciones normativas de limitación, control, ordenación y desarrollo para el crecimiento urbanístico y la preservación de los espacios libres no solo se plantean desde la preocupación por la sostenibilidad en sentido ambiental, sino también desde la convicción de que el desarrollo

sostenible es un requisito imprescindible para asegurar, a largo plazo, el desarrollo económico y la competitividad del área metropolitana de Stuttgart.

Así lo pone de manifiesto con claridad el primero de los principios de la ordenación del territorio (G 1.1.1.) que establece el plan en su capítulo primero («Objetivos y principios para la ordenación y el desarrollo del territorio que se quiere conseguir»):

El objetivo del desarrollo regional en la Región de Stuttgart es abrir las oportunidades para que esta región siga teniendo una alta capacidad económica. La base para ello es un desarrollo sostenible de la región en términos de equidad social, viabilidad ecológica y eficiencia económica, lo que asegura una oferta suficiente de viviendas y posibilita el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo.

En suma, el *Regionalplan* considera que el desarrollo sostenible incluye la atención elevada a los elementos de la calidad de vida o factores *soft* de localización (calidad del parque de viviendas, oferta cultural atractiva y, sobre todo, capital de imagen configurado por la calidad paisajístico-ambiental, que incluye también la calidad arquitectónico-visual de la ciudad, etc.). Por tanto, el desarrollo sostenible es concebido como un elemento clave de la capacidad actual y futura del área metropolitana para atraer –en el contexto de la competitividad cada vez más fuerte entre territorios en la economía globalizada– a inversores en sectores punta y a profesionales altamente cualificados, colectivos ambos con sensibilidades y preferencias especialmente altas en cuanto a estos factores blandos de localización.

3.2.1. *Policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada*

Tanto el Plan de Desarrollo Territorial del *Land* de Baden Württemberg de 2002 (LEP 2002) como el *Regionalplan* tienen esta estrategia como hilo conductor de sus determinaciones.

El LEP 2002, en su capítulo primero, dedicado al modelo del desarrollo territorial (*Leitbild der räumlichen Entwicklung*), recoge como uno de los principios de la ordenación del territorio el siguiente (G 1.3.):

Para asegurar un desarrollo equilibrado del territorio se tiene que consolidar y desarrollar la estructura descentralizada del sistema de asentamientos del *Land*. Para ello, hay que fortalecer dentro del sistema urbano los Lugares Centrales (*Zentrale Orte*) como polos y motores del desarrollo regional. El desarrollo del sistema de asentamientos tiene que orientarse en la red de Lugares Centrales y en los Ejes de Desarrollo Urbano, concentrando de forma prioritaria el crecimiento urbanístico en Áreas Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico (*Siedlungsbereiche*) y en Polos de Crecimiento Urbanístico (*Siedlungsschwerpunkte*).

A estos polos se corresponden, en el *Regionalplan*, los Polos para la Construcción de Viviendas (*Schwerpunkte des Wohnungsbaus*), que se comentan a continuación.

Los ejes de desarrollo urbano conectan entre sí los lugares centrales y se orientan, primordialmente, en los ejes de transporte público ferroviario. Su función central es concentrar el crecimiento urbanístico (usos residenciales y para actividades productivas) para evitar el continuo urbano, preservar los espacios libres ubicados entre los ejes y propiciar el uso del transporte público ferroviario, contribuyendo, por tanto, a su viabilidad económica.

El LEP 2002 regula, en su normativa, y señala, en su cartografía, los elementos fundamentales de la estructura territorial del *Land*: las categorías territoriales (áreas de aglomeración –*Verdichtungsräume*–, áreas en el entorno de las áreas de aglomeración y áreas rurales –*Ländliche Räume*– en sentido estricto), y los municipios declarados, dentro del sistema jerárquico de ciudades, *centro superior* (*Oberzentrum*) o *centros intermedios* (*Mittelzentren*) y los ejes de desarrollo urbano de relevancia para el *Land* en su conjunto (*Landesentwicklungachsen*). El *Regionalplan* incorpora y desarrolla todos estos elementos en sus determinaciones y en su cartografía y añade los siguientes: los centros inferiores (*Unterzentren*), los centros pequeños (*Kleinzentren*) y los ejes de desarrollo urbano de ámbito subregional (*Regionale Entwicklungachsen*).

El mapa que hay a continuación (figura 21) muestra la estructura territorial del área metropolitana de Stuttgart configurada por el conjunto de lugares centrales y los dos tipos de ejes de desarrollo urbano⁹⁰. Existen cuatro niveles de lugares centrales: en primer lugar, el centro superior, la ciudad de Stuttgart; en segundo lugar, centros intermedios, categoría que incluye catorce ciudades⁹¹; en tercer lugar, centros inferiores, rango conformado por doce ciudades, y por último, centros pequeños a los que pertenecen veintinueve municipios. Además de incorporar diez ejes de desarrollo urbano de relevancia para el *Land*, el *Regionalplan* establece, con carácter de objetivo de la ordenación de territorio, el eje de desarrollo urbano de ámbito subregional Stuttgart (Filderstadt - Neuhausen a.d.F. - Wendlingen - Kirchheim unter Teck).

3.2.2. La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia

El área metropolitana de Stuttgart pertenece a las áreas de aglomeración (*Verdichtungsräume*) delimitadas por el LEP 2002. En sus determinaciones específicas referidas a esta categoría territorial, este plan establece, en forma de cuatro objetivos de la ordenación del territorio (Z) y un principio de la ordenación del territorio (G), varios criterios clave del desarrollo urbano-territorial sostenible para orientar el crecimiento urbanístico en estas áreas:

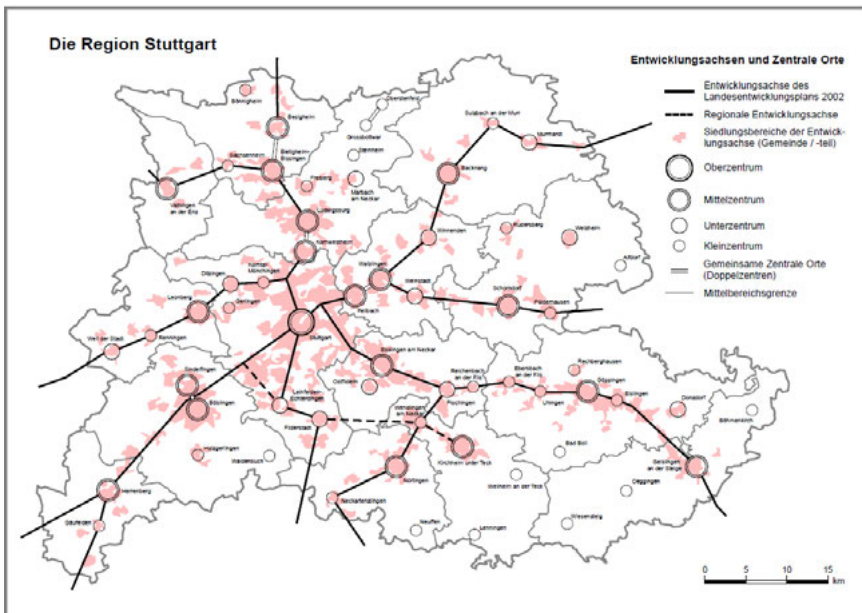
90. Por razones de legibilidad, este mapa no incluye las categorías territoriales que son el tercer elemento de la estructura territorial.

91. Se trata de Backnang, Bietigheim-Bissingen (Stadtteil Bietigheim) und Besigheim, Böblingen und Sindelfingen, Esslingen am Neckar, Geislingen an der Steige, Göppingen, Herrenberg, Kirchheim unter Teck, Leonberg, Ludwigsburg und Kornwestheim, Nürtingen, Schorndorf, Vaihingen an der Enz, Waiblingen und Fellbach.

- El principio del desarrollo hacia el interior (Z 2.2.3.1).
- La consideración, en el crecimiento urbanístico, de su accesibilidad a las redes y servicios de los medios de transporte público (Z 2.2.3.2a).
- Los nuevos suelos urbanizables han de clasificarse de manera prioritaria en los ejes de desarrollo urbano y han de concentrarse en áreas y polos prioritarios para el crecimiento urbanístico (*Siedlungsbereiche, Siedlungsschwerpunkte*) con buena accesibilidad al transporte público de cercanías, especialmente al ferroviario (Z 2.2.3.2b).
- La declaración de los suelos edificables (*Bauflächenausweisung*) ha de realizarse, tanto en su cuantía como en su forma, de tal manera que se eviten los efectos de congestión y un crecimiento urbanístico desordenado, continuo y disperso (G).
- El crecimiento urbanístico empleará formas de edificación ahorrativas en cuanto al consumo de suelo y energía y aplicará una edificación de densidad adecuada, especialmente en el entorno de las paradas del transporte público. Asimismo, se guiará por una mezcla equilibrada de diferentes usos (viviendas, empleos, infraestructuras equipamientos de recreo) próximos a las viviendas y con buena accesibilidad (Z 2.2.3.4).

FIG. 21.

Los lugares centrales del sistema de ciudades y los ejes de desarrollo urbano del área metropolitana de Stuttgart



Fuente: Verband Region Stuttgart (2014: 18).

Estos criterios y otros figuran en el LEP 2002 también en sus determinaciones generales para el desarrollo de los asentamientos. Cabe resaltar que, como objetivos de la ordenación del territorio (Z 3.1.2 hasta 3.1.5), se establece que el crecimiento urbanístico ha de concentrarse en áreas prioritarias para el crecimiento urbanístico (*Siedlungsbereiche*), polos para la construcción de viviendas (*Schwerpunkte des Wohnungsbaus*) y polos para usos industriales y terciarios y que la declaración, regulación y el señalamiento cartográfico de estas áreas y polos corresponde a los Planes Territoriales Subregionales. Entre los principios de la ordenación del territorio, figura la exclusión del crecimiento urbanístico en zonas con riesgos de inundación y la necesidad de considerar en él los requisitos de la protección de la imagen de los núcleos, del patrimonio histórico, de la naturaleza y del paisaje.

El *Regionalplan* retoma y desarrolla, en sus determinaciones propias para la ordenación del crecimiento urbanístico, las previsiones del LEP 2002 señaladas anteriormente. Regula en su normativa y señala en su cartografía a escala 1: 50.000 (figuras 22a y 22b):

- Municipios o partes de éstos declarados áreas prioritarias para el crecimiento urbanístico (*Siedlungsbereiche*).
- Municipios con un crecimiento limitado a la demanda propia (*Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung*).
- Polos para la construcción de viviendas.
- Polos para usos industriales y terciarios.
- Localizaciones para grandes superficies comerciales con productos habituales del comercio en el interior de las ciudades.
- Localizaciones para grandes superficies comerciales especializadas en muebles y materiales de construcción y bricolaje.

Para la ordenación del crecimiento urbanístico residencial, la pieza fundamental del *Regionalplan* es la diferenciación entre, por un lado, municipios con un crecimiento urbanístico limitado a la demanda propia y, por otro, municipios o partes de éstos declarados por el plan como áreas prioritarias para el crecimiento urbanístico. Para ambas categorías de municipios, el plan fija diferentes valores cuantitativos de carácter orientativo en el método del cálculo de la demanda de suelo para el uso residencial. A continuación se explica este método cuyos elementos esenciales pueden verse en el cuadro 8.

Los datos cuantitativos de partida del cálculo de la demanda de suelo para el uso residencial son el pronóstico de que en la *Region Stuttgart*, hasta el año 2020, la población alcanzará 2.700.000 habitantes, y la demanda esperada, hasta el mismo año, de unas 105.000 unidades nuevas de vivienda, sobre la base de 1,25 millones de unidades de vivienda existentes el día 31 de diciembre de 2006.

Los municipios con un crecimiento urbanístico limitado a la demanda propia, especificados en el plan en una tabla (objetivo de la ordenación del territorio, Z 2.4.2), pueden clasificar suelos de uso residencial en función del crecimiento vegetativo de su población propia, quedando excluida la demanda que resultaría de los incrementos de población por saldos migratorios positivos (objetivo de la ordenación del territorio, Z 2.4.0.5). Como valor orientativo para la demanda

nueva de suelo para el uso residencial, se establece un 0,2 % por año de las unidades de vivienda existentes (principio de la ordenación del territorio, G 2.4.0.5.1). Teniendo en cuenta el período de vigencia habitual de un plan de usos del suelo, este porcentaje se corresponde a un incremento del 3 % de las unidades de vivienda existentes (Verband Region Stuttgart (2010: 9)).

FIG. 22a.
Detalle del plano usos del territorio del *Regionalplan Region Stuttgart 2009*. Escala 1: 50.000

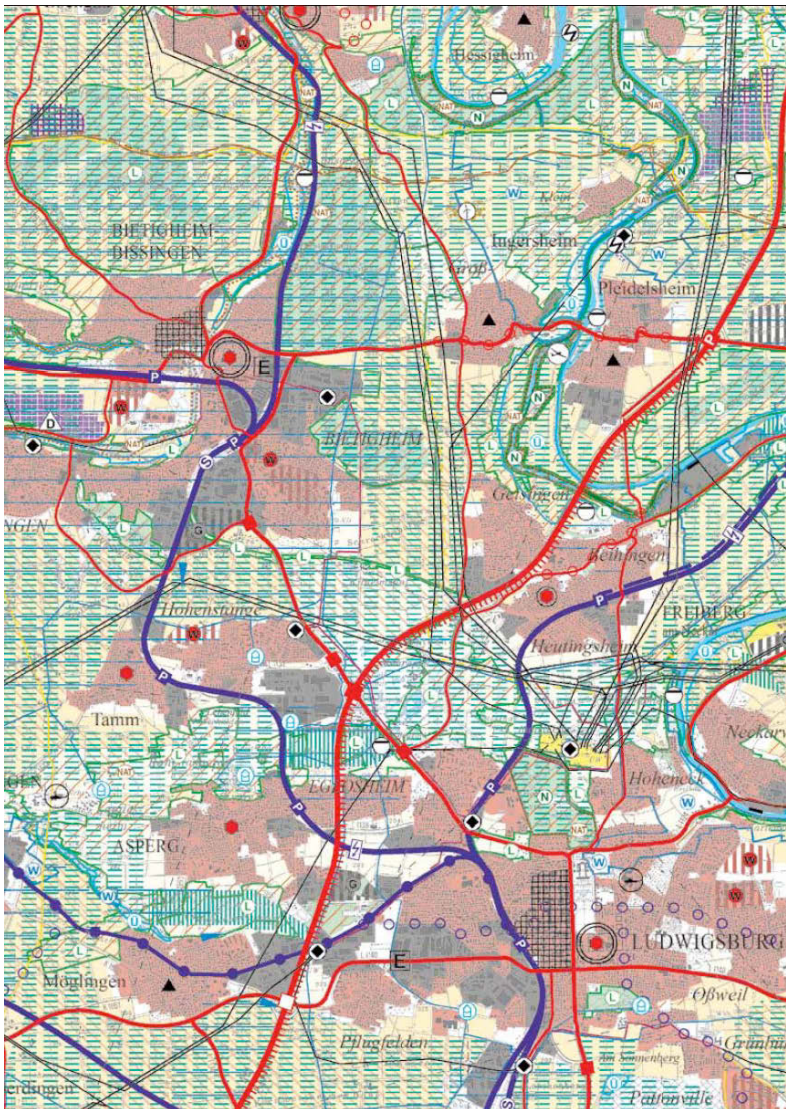












FIG. 22b.

Extracto de la leyenda del plano usos del territorio del *Regionalplan Region Stuttgart 2009*: crecimiento urbanístico: usos residenciales, industriales y terciarios. Grandes superficies comerciales. Escala 1: 50.000

	Siedlungsfäche Wohnen und Mischgebiet (überwiegend)	Suelos para el uso residencial y usos mixtos.
	Siedlungsfäche Industrie und Gewerbe	Suelos para actividades productivas.
	Gemeinde oder Gemeindeteil mit verstärkter Siedlungstätigkeit (VRG), PS 2.4.1.4 (Z)	Municipios o partes de éstos con áreas prioritarias para el crecimiento urbanístico.
	Gemeinde, beschränkt auf Eigenentwicklung, PS 2.4.2 (Z)	Municipios con un crecimiento limitado a la demanda propia.
	Schwerpunkt des Wohnungsbaus (VRG), PS 2.4.4.1 (Z)	Polos para la construcción de viviendas.
	Schwerpunkt des Wohnungsbaus (VRG), PS 2.4.4.1 (Z), Bestandsfläche [B]	Polos para la construcción de viviendas (ya existentes).
	Schwerpunkt für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen (VRG), PS 2.4.3.1.1 bzw. PS 2.4.3.1.2 (Z)	Polos para usos industriales y terciarios.
	Schwerpunkt in Bestandsgebieten (VRG), PS 2.4.3.1.3 (Z)	Polos para usos industriales y terciarios (reutilización de suelos que han quedado vacantes).
	Standort für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (VRG), PS 2.4.3.2.3 (Z)	Localizaciones para grandes superficies comerciales con productos habituales del comercio en el interior de las ciudades.
	Ergänzungsstandorte, PS 2.4.3.2.5 (G)	Localizaciones para grandes superficies comerciales especializadas en muebles y materiales de construcción y bricolaje.

CUADRO 8.

Método del cálculo de la demanda de suelo para el uso residencial en el *Regionalplan Region Stuttgart 2009*

<i>Operación matemática</i>	<i>Áreas prioritarias de crecimiento urbanístico</i>	<i>Municipios con crecimiento limitado a la demanda propia</i>
+	Valor orientativo para la demanda nueva: 0,3 % de las unidades de vivienda existentes/año.	Valor orientativo para la demanda nueva: 0,2 % de las viviendas existentes/año.
+	Consideración de variables demográficas, estructurales y urbanísticas (por ejemplo, saldos positivos de movimientos pendulares residencia-trabajo).	
-	Suelos urbanizables clasificados en el Plan de Usos del Suelo pero aún no ejecutados por el planeamiento urbanístico de desarrollo.	
-	Solares aún no edificados disponibles ubicados entre edificios (hipótesis: 50 % son activables en el plazo de 15 años).	
=	<i>Demanda de nuevas unidades de vivienda</i>	
X	Coeficiente del número de personas por vivienda.	
/	Densidad residencial bruta (habitantes por ha).	
=	<i>Demanda de suelo edificable en ha.</i>	

Fuente: Elaboración propia basada en Verband Region Stuttgart (2010: 9).

El plan admite una demanda superior de suelos residenciales si ésta se justifica con la existencia de circunstancias locales peculiares (por ejemplo, saldos positivos de movimientos pendulares residencia-trabajo, excedente de nacimientos). Una vez obtenida esta demanda teórica de suelos residenciales, se restan tanto los suelos urbanizables clasificados en el Plan de Usos del Suelo, pero aún no ejecutados por el planeamiento urbanístico de desarrollo (*Flächenreserven*), como los solares aún no edificados disponibles (*Baulücken*). Respecto a estos solares, se considera que un 50 % de ellos podrá ser edificado en el plazo de quince años. Ambas restas corresponden al planteamiento del plan de dar una prioridad clara al desarrollo hacia el interior sobre el uso de suelos nuevos en el exterior, que hasta la fecha no han sido objeto de un uso edificatorio objetivo de la ordenación del territorio, Z 2.4.0.6).

Finalmente, se toman en consideración el coeficiente del número de personas por vivienda y las densidades residenciales brutas (habitantes por ha), que se establecen como valores vinculantes (objetivo de la ordenación del territorio Z 2.4.0.8) y de manera diferenciada, en función del tamaño, de la ubicación y de la función de cada municipio. La finalidad es la reducción del consumo de espacio libre por la ocupación de nuevos suelos para usos residenciales⁹².

Como resultado de todas estas operaciones sucesivas de cálculo, se obtiene la demanda de suelo edificable en ha para usos residenciales.

En cuanto a las áreas prioritarias para el crecimiento urbanístico, a estas pertenecen Stuttgart (centro superior), las ciudades declaradas centros intermedios, los polos para la construcción de viviendas y otros municipios con un desarrollo urbanístico reforzado (*sonstige Gemeinden mit verstärkter Siedlungstätigkeit*).

Por regla general, se trata de municipios ubicados en los ejes de desarrollo urbano, lo cual refleja la finalidad principal de la declaración de estas áreas: lograr un crecimiento urbanístico ordenado que compagine el crecimiento urbanístico con la accesibilidad al transporte público ferroviario de cercanías y el objetivo de preservar el espacio libre. Estos municipios tienen posibilidades de un crecimiento urbanístico superior a la demanda propia, es decir, en ellos se concentra el crecimiento que se deriva de la inmigración de personas desde el exterior que localizan en el término municipal su nueva residencia. Su valor orientativo para la demanda de nuevas unidades de vivienda es un 0,3 % por año de las unidades de vivienda existentes, es decir, se sitúa en un 50% superior al valor de los municipios con crecimiento limitado a la demanda propia. Tomando en cuenta el período de vigencia habitual de un Plan de Usos del Suelo, este porcentaje se corresponde a un incremento de 4,5 % de las unidades de vivienda existentes (Verband Region

92. Se fijan en el plan los siguientes valores diferenciados para la densidad residencial bruta: centro superior (90 habitantes/ha); polos para la construcción de viviendas (90 habitantes/ha.); centros intermedios (80 habitantes/ha); centros inferiores (70 habitantes/ha); otros municipios con un desarrollo urbanístico reforzado (60 habitantes/ha); municipios con un crecimiento limitado a la demanda propia y ubicados en el área de aglomeración de Stuttgart y en su entorno (55 habitantes/ha), y los restantes municipios con un crecimiento limitado a la demanda propia (50 habitantes/ha).

Stuttgart (2010: 9). Como en el caso de los municipios con crecimiento limitado a la demanda propia, se aplica el principio de dar preferencia al desarrollo hacia el interior y, por tanto, se restan los suelos aún no ejecutados y los solares aún no edificados. Igualmente se tienen en cuenta los valores para la densidad residencial bruta.

Todas las áreas prioritarias para el crecimiento urbanístico se recogen en el *Regionalplan*, con carácter de objetivo de la ordenación del territorio y aplicando la categoría de área de preferencia absoluta, en un conjunto de tablas ordenadas por ejes de desarrollo urbano. En cada tabla se especifican los municipios o sus partes pertenecientes a estas áreas, la ubicación en ellas de los lugares declarados polos para la construcción de viviendas (como objetivo de la ordenación del territorio, Z 2.4.4.1 y con naturaleza de áreas de preferencia absoluta) y la demanda prevista para cada caso de suelo edificable en hectáreas de usos residenciales, así como un conjunto de indicaciones para la implementación de tipo cautelar o referidas a oportunidades.

Por lo que se refiere a los suelos para actividades productivas, el plan permite a los municipios, con un crecimiento limitado a la demanda propia, la clasificación de nuevos suelos industriales y terciarios para atender la demanda de suelo de las empresas ya localizadas en el municipio. En los municipios pertenecientes a las áreas prioritarias para el crecimiento urbanístico, el Plan admite también la satisfacción de la demanda generada por empresas de nueva localización. Para acoger empresas de gran superficie, intensas en emisiones y con requisitos elevados de accesibilidad, el Plan identifica en una tabla y en su cartografía polos para usos industriales y terciarios (objetivo de la ordenación del territorio, Z 2.4.3.1.1) y polos para la industria y la logística (objetivo de la ordenación del territorio, Z 2.4.3.1.2). En estos polos, que tienen carácter de áreas de preferencia absoluta, queda expresamente excluida la ubicación de grandes superficies comerciales o centros de eventos.

Como principio de la ordenación del territorio (G 2.4.3.1.5), se establece que el uso de estos polos debería realizarse en el marco de la cooperación intermunicipal.

El *Regionalplan* destaca, entre los planes territoriales analizados en el marco de la presente tesis, por su especial atención a la localización de las grandes superficies comerciales. Contiene detalladas determinaciones para una localización ordenada de éstas que, por su localización en los bordes urbanos o alejados de los núcleos, generan impactos sobre la movilidad, el medio ambiente, el comercio minorista y la centralidad comercial de los núcleos urbanos. Conscientes de ello, el plan tiene como finalidad principal asegurar el atractivo de los centros de las ciudades a través de la existencia de una oferta comercial adecuada, que no solo proporciona a los ciudadanos la compra de bienes de demanda diaria próximos a sus viviendas, sino que también constituye un factor clave de la vitalidad económica y social de la vida urbana en estos centros.

El *Regionalplan* define como grandes superficies comerciales (*Einzelhandelsgroßprojekte*) establecimientos comerciales con una superficie de venta superior a 800 m². Como criterios para autorizar la localización de una gran superficie comercial, el plan utiliza su ubicación territorial, su superficie de venta y su área

comercial, las características de su surtido de mercancías y su accesibilidad para el transporte público.

Estos criterios, establecidos por el plan en forma de objetivos de la ordenación del territorio (Z 2.4.3.2.1 hasta 2.4.3.2.4), son:

- 1) su localización solo se admite en el centro superior, los centros intermedios y los centros inferiores;
- 2) su superficie de ventas y su área de influencia comercial tienen que guardar coherencia con el número de habitantes y el ámbito funcional del lugar central de su ubicación;
- 3) su presencia no puede perjudicar al funcionamiento de los centros de las ciudades como abastecedores de mercancías próximos a los consumidores, y
- 4) mercancías típicas del comercio dentro de los centros urbanos solo pueden ubicarse en las localizaciones para grandes superficies comerciales con un surtido de mercancías habituales del comercio en el interior de las ciudades⁹³. Estas localizaciones tienen el carácter de áreas de preferencia absoluta y se ubican en el interior de las ciudades. Como principio de la ordenación del territorio (G 2.4.3.2.6), se establece el requisito de que nuevas grandes superficies comerciales tienen que contar con una accesibilidad directa al transporte público de cercanías, exigiendo que establecimientos con superficies de más de 25.000 m² (y también centros de eventos con más de 5.000 plazas para visitantes) deberían implantarse en lugares con conexión al transporte público ferroviario.

En cuanto a los centros *factory outlet*, su localización solo se admite en el centro superior y, en determinados casos, en los centros intermedios (objetivo de la ordenación de territorio, Z 2.4.3.2.2). En relación con las grandes superficies especializadas en muebles y materiales de construcción y bricolaje, se permite su ubicación fuera de los centros de las ciudades en las localizaciones previstas para ellas en el Plano de Usos del Territorio (principio de la ordenación del territorio, G 2.4.3.2.5).

3.2.3. La coordinación y sinergia ante el desarrollo urbano y el transporte público

El VRS realiza desde hace años una decidida apuesta por un planteamiento integrado para el desarrollo de la estructura de asentamientos y de las redes y servicios de transporte, poniendo un especial énfasis en el transporte público ferroviario de cercanías.

Este enfoque de integración suele ser un objetivo en muchos planes territoriales. No obstante, los órganos competentes de estos planes habitualmente no son

93. Al surtido de mercancías habituales del comercio en el interior de las ciudades pertenecen, por ejemplo, ropa, zapatos, libros, equipos electrónicos de entretenimiento, juguetes, relojes o joyas.

los responsables de la implementación de sus respectivas determinaciones para el transporte mediante actuaciones concretas. Esta implementación corresponde a la Administración sectorial con competencia en esta materia. Esta problemática no se plantea en el caso del VRS. Para la consecución efectiva de la integración señalada, juega con la ventaja de ser él mismo el titular de todas las competencias relevantes: de la planificación territorial, de la planificación del transporte (en 2001 el VRS aprobó el Plan de Transporte Regional, *Regionalverkehrsplan*)⁹⁴, y de determinadas competencias de coordinación y gestión en el ámbito del transporte público ferroviario de cercanías, ejercidas por el VRS en el marco de su participación en la Asociación de Transporte y Tarifaria de Stuttgart (VVS), responsable de la gestión integrada del transporte público a nivel metropolitano⁹⁵.

Tanto en el LEP 2002 como en el *Regionalplan*, son esencialmente las determinaciones ya comentadas para la concentración del crecimiento urbanístico en los ejes de desarrollo urbano las que reflejan el planteamiento integrado para el

94. El Plan de Transporte Regional establece objetivos y actuaciones (con indicación de su prioridad respectiva) para todo tipo de transporte (público, privado, de mercancías, etc.) y considerando todos los modos (entre ellos, también, el fluvial, ya que el puerto de Stuttgart, en el Río Neckar, está conectado vía canales con los ejes fluviales de relevancia europea: el Rin y el Danubio). El principio rector del plan es el desarrollo sostenible del transporte en la Región de Stuttgart. Por ello, el plan, por un lado, pone énfasis en el fomento de los desplazamientos no motorizados y en el perfeccionamiento del transporte público (especialmente el ferroviario) que, por regla general, ya tiene una calidad elevada; por otro lado, y esto es relevante con las miras puestas en la coherencia del plan con el Plan territorial metropolitano, parte de una visión integrada que, tanto en el análisis como en las actuaciones propuestas, tiene en cuenta las importantes interrelaciones que existen en términos de complementariedad y sinergias entre el desarrollo de las infraestructuras de transporte, el crecimiento urbanístico y el sistema de espacios libres.

95. El *Verkehrs- und Tarifverband Stuttgart –VVS–* (Asociación del Transporte y Tarifaria de Stuttgart), constituido bajo la forma jurídica de una sociedad de responsabilidad limitada, organiza el transporte público (ferroviario y autobuses) ofreciendo a sus usuarios servicios con integración tarifaria y horarios y conexiones coordinados. Atiende a un territorio que, a lo largo del tiempo, se ha ampliado sucesivamente y que hoy, además del territorio del distrito urbano de Stuttgart, se extiende también a cuatro (Böblingen Esslingen, Ludwigsburg y Rems-Murr) de los cinco distritos rurales integrados en el área metropolitana (algunas partes del distrito rural de Göppingen también se atienden). Entre los operadores y autoridades competentes que componen el VVS, destacan, en la distribución del capital, la empresa de los tranvías de Stuttgart (es una S. A.) con un 26 %, el ente metropolitano de Stuttgart (VRS) con un 20 %, la ciudad de Stuttgart con un 7,5 %, la empresa de ferrocarriles alemanes (también una S. A.) con un 7,5 % y los cuatro distritos rurales señalados, con un 3,75 % cada uno.

Por otra parte, el VRS es el responsable de la prestación de los servicios ferroviarios de la S-Bahn (tren rápido metropolitano, un sistema de varias líneas de cercanías operado con trenes de la Compañía Alemana de Ferrocarriles (Deutsche Bahn Regio) y de algunos otros servicios ferroviarios de interés regional. Igualmente, ha de garantizar que los servicios ferroviarios abarquen siempre el territorio de los cuatro distritos mencionados (Verbandstuf II).

desarrollo de la estructura de asentamientos y de las redes y servicios de transporte. En el *Regionalplan*, este planteamiento también está considerado en sus determinaciones en materia de transporte público de cercanías. A este respecto, el plan indica, para los ejes de desarrollo urbano, en un listado aquellos tramos que han de ser objeto de actuación prioritaria por parte de la Compañía Alemana de Ferrocarriles (DB), para prolongar en el territorio los servicios ferroviarios más allá de las estaciones finales (existentes o previstas) de la S-Bahn, el tren rápido metropolitano, cuyos servicios son responsabilidad del VRS. Asimismo, establece como objetivo de la ordenación del territorio (Z 4.1.3.2.6) y con carácter de área de preferencia absoluta, las localizaciones para la implantación de las áreas de aparcamientos *park and ride* (aparcamientos disuasorios), para fomentar la intermodalidad entre el coche privado y el transporte público ferroviario. Estas áreas están señaladas en el Plano de Usos del Territorio (Standort für P+R –VRG–).

3.2.4. El desarrollo hacia el interior

El área metropolitana de Stuttgart pertenece a las áreas de aglomeración (*Verdichtungsräume*) delimitadas por el LEP 2002. En sus determinaciones específicas referidas a esta categoría territorial, este plan establece como objetivo de la ordenación del territorio el principio del desarrollo hacia el interior (Z 2.2.3.1). Dispone que el uso del espacio libre para el crecimiento urbanístico ha de quedar limitado al nivel absolutamente necesario y que, de manera prioritaria, han de utilizarse los potenciales de suelo disponibles dentro de los núcleos (suelos ya clasificados aún no ejecutados, suelos abandonados y disponibles para nuevos usos, etc.).

El *Regionalplan* sigue este principio que forma parte del paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica. En su texto establece, con carácter de objetivo de la ordenación del territorio (Z 2.4.0.6):

El desarrollo hacia el interior tiene una prioridad clara sobre la utilización de nuevos suelos que hasta ahora no han sido objeto de edificación. La demanda de suelo para la edificación tiene que satisfacerse en todas las partes de la Region Stuttgart de forma prioritaria con los potenciales de suelo disponible dentro de los núcleos, así como con las reservas de suelo ya declaradas por el planeamiento urbanístico. Estos potenciales deben representarse en forma de un Balance Global de Suelos para la Edificación y han de tomarse en cuenta a la hora de determinar las necesidades en cuanto a suelos de uso residencial y de suelos para actividades productivas.

Al igual que el *Regionalplan*, el planeamiento urbanístico de la ciudad de Stuttgart apuesta claramente a favor del desarrollo hacia el interior, en el que se da preferencia a la utilización de suelos nuevos para la edificación. Así, tanto en el Plan General de Usos del Suelo (*Flächennutzungsplan Stuttgart 2000*) como en el Modelo de Stuttgart para el Desarrollo hacia el Interior (*Stuttgarter Innenentwicklungsmodell –SIM–*) figuran como objetivos la gestión sostenible del suelo para la edificación y el desarrollo del centro de la ciudad por medio de medidas de revitalización

y densificación. Asimismo, en la línea del principio del desarrollo hacia el interior, se mueven también el proyecto Stuttgart 21, un proyecto ferroviario y de renovación urbana clave para la competitividad y el desarrollo sostenible del área metropolitana, y los ya señalados objetivos del *Regionalplan* marcados para las localizaciones para grandes superficies comerciales con productos habituales del comercio en el interior de las ciudades.

3.2.5. La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres

El Plan de Desarrollo Territorial del *Land* (LEP 2002) define en su texto y señala en su cartografía las áreas que configuran el sistema de espacios libres de importancia regional. Regula, con carácter de objetivo de la ordenación del territorio (Z 5.1.2) y el énfasis puesto en la perspectiva ecológica, cuatro tipos de espacios: en primer lugar, espacios de la Red NATURA 2000; en segundo lugar, áreas con una alta densidad de biotopos y especies amenazadas; en tercer lugar, espacios no fragmentados de más de 100 km² con una alta presencia de bosque y biotopos, y por último, cauces fluviales y lagos con importancia para la protección de especies y biotopos. Asimismo, prevé (Z 5.1.2.5) que los parques naturales completarán este sistema de espacios libres de importancia regional como instrumento para el desarrollo sostenible de grandes áreas paisajísticas. Para concretar, a escala subregional, la preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres, el LEP 2002 establece, como objetivo de la ordenación del territorio (Z. 5.1.3), que los Planes Territoriales Subregionales declaren franjas verdes subregionales (*Regionales Grünzüge*), cesuras verdes (*Grünzäsuren*) y áreas de protección (*Schutzbedürftige Bereiche*).

De acuerdo con las previsiones del LEP 2002, el *Regionalplan* regula en su texto, mediante determinaciones y listados asociados, y señala en su cartografía seis zonificaciones encaminadas al objetivo de la protección y el desarrollo del sistema de espacios libres. Asimismo, el *Regionalplan* establece dos principios de la ordenación del territorio que se refieren al Plan Marco Paisajístico. Se dispone que el Plan metropolitano ha de ajustarse a sus determinaciones existentes y futuras y al Parque Paisajístico de la Región de Stuttgart (*Landschaftspark Region Stuttgart*).

Este parque se creó en 2004 tras la decisión adoptada, en el mismo año, por la Asamblea Regional del VRS. Aplica, en el área metropolitana como instrumento novedoso, la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*), un instrumento informal anclado en los principios de la gobernanza y encaminada a la preservación de los espacios libres periurbanos y su cualificación para el uso recreativo y turístico. Su desarrollo se realiza en cooperación con los municipios y en el marco de Planes Master⁹⁶.

96. Hasta la fecha, el Parque Paisajístico de la Región de Stuttgart se ha implementado en seis áreas diferentes mediante un Máster Plan para cada área. En 2013 estaban terminados 90 proyectos y otros 47 se encontraban aún en realización. Todos los proyectos habían sido seleccionados previamente en los concursos públicos que anualmente organiza el VRS. Los proyectos admitidos reciben una ayuda financiera que puede alcanzar hasta un 50 % del coste total del respectivo proyecto. Entre 2004 y 2013, el VRS invirtió en el Parque

Las seis zonificaciones del *Regionalplan* para la protección y el desarrollo del sistema de espacios libres son las siguientes:

- 1) Franjas verdes subregionales establecidas en forma de objetivos de la ordenación del territorio y con naturaleza de áreas de preferencia absoluta – *Vorbehaltsgebiete*, para cumplir cometidos múltiples (recreo, preservación de recursos naturales y de ecosistemas, y funciones climáticas para los asentamientos, usos agrícolas y forestales)–. Se exige expresamente que estas franjas verdes han de quedar libres de edificación.
- 2) Cesuras verdes, fijadas en forma de objetivos de la ordenación del territorio y con naturaleza de áreas de preferencia absoluta, que cumplen primordialmente la función de evitar el continuo urbano, es decir, la unión edificatoria entre núcleos urbanos ubicados a lo largo de los ejes de desarrollo urbano.
- 3) Áreas para la preservación del espacio libre con funciones específicas (*Gebiete für besonderen Freiraumschutz*), establecidas a modo de principios de la ordenación del territorio y con naturaleza de áreas de preferencia relativa (*Vorbehaltsgebiete*)⁹⁷.
- 4) Áreas para la protección de los acuíferos (igualmente principios de la ordenación del territorio y con naturaleza de áreas de preferencia relativa).
- 5) Áreas para la protección preventiva respecto al riesgo de inundación (con carácter de objetivos de la ordenación del territorio y en coherencia con las zonificaciones de la planificación sectorial hidrológica).
- 6) Áreas para el aprovechamiento (actual y futuro) de recursos mineros (establecidas en forma de objetivos de la ordenación del territorio y con naturaleza de áreas de preferencia absoluta).

La foto (figura 23a) y el extracto del Plan de Usos del Territorio (figura 23b), referidos ambos al mismo ámbito territorial, ilustran como ejemplo la presentación cartográfica de las franjas verdes subregionales en el *Regionalplan*.

4. Stuttgart 21: un proyecto ferroviario y de renovación urbana clave para la competitividad y el desarrollo sostenible del área metropolitana

El proyecto *Stuttgart 21* es un proyecto combinado de desarrollo de infraestructuras ferroviarias y de renovación urbana. Por un lado, significa la integración del área metropolitana en las redes transeuropeas ferroviarias de alta velocidad. Por

Paisajístico 10 millones de euros, a los que se añaden otros recursos financieros (municipios, UE y otros) hasta alcanzar un volumen total de inversión de 35 millones de euros (Verband Region Stuttgart, 2014b: 14-15).

97. Estas áreas delimitadas por el *Regionalplan* comprenden Áreas para la Protección de la Naturaleza y la Gestión del Paisaje, Áreas de Uso Agrícola, Áreas para la Economía Forestal y la Preservación de las Funciones del Bosque y Áreas para la Gestión y el Desarrollo del Paisaje.

otro, tiene una enorme importancia estratégica para la ciudad y el área metropolitana de Stuttgart, tanto desde el punto de vista de su futuro desarrollo económico como desde la perspectiva de su desarrollo urbano orientado a criterios de sostenibilidad. Por ello, este proyecto también ha sido objeto de varias determinaciones del Plan Territorial Metropolitano.

FIG. 23a.
Ejemplo de una franja verde subregional - *Regionalplan Region Stuttgart 2009*

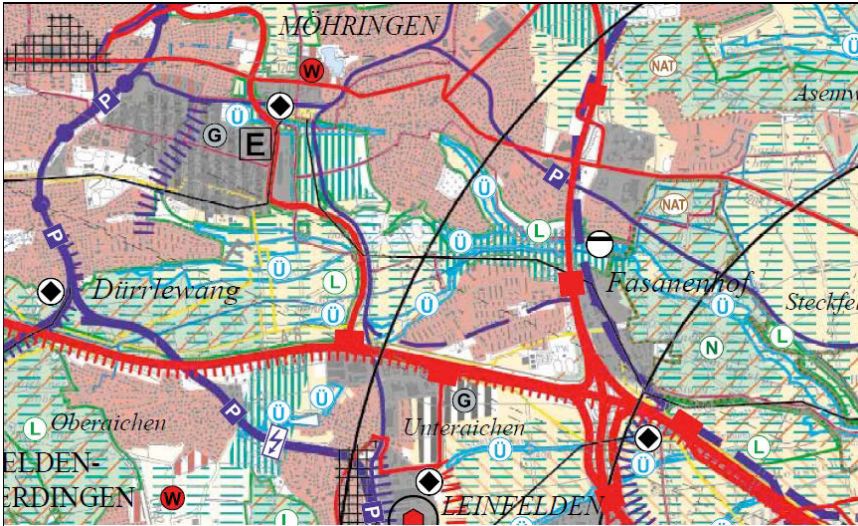


Legenda: Trama de líneas verdes verticales = cesuras verdes; trama de líneas verdes horizontales = franjas verdes subregionales; W = polo para la construcción de viviendas; G = polo para usos industriales y terciarios; línea roja = autopista A-8; línea lila = tren ligero (*Stadtbahn*).

Fuente: Verband Region Stuttgart (2010: 14-15).

El *Regionalplan* recoge, en forma de objetivo de la ordenación del territorio (objetivo 1.1.7), la relevancia del proyecto para el desarrollo de la región metropolitana de relevancia europea de Stuttgart. En dos principios de la ordenación del territorio (principios 1.4.3.1 y 1.4.3.3), resalta su papel clave en el sistema intermodal de transporte y sus oportunidades para el desarrollo de la capital del *Land*, la creación y el mantenimiento de empleo, la construcción de viviendas y la ampliación de los espacios libres. Además, los terrenos liberados por el futuro soterramiento de la estación de trenes se encuentran incluidos en la tabla «Municipios o partes de éstos declarados como Áreas Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico (*Siedlungsbereiche*)», considerándolos polo para la construcción de viviendas (*Schwerpunkt des Wohnungsbaus*). Tanto las áreas prioritarias como los polos comentados se representan en el Plano de Usos del Territorio a escala 1:50.000.

FIG. 23b.
Ejemplo de una franja verde subregional - *Regionalplan Region Stuttgart 2009* (Plano de Usos del Territorio)



Fuente: Verband Region Stuttgart (2010: 14-15).

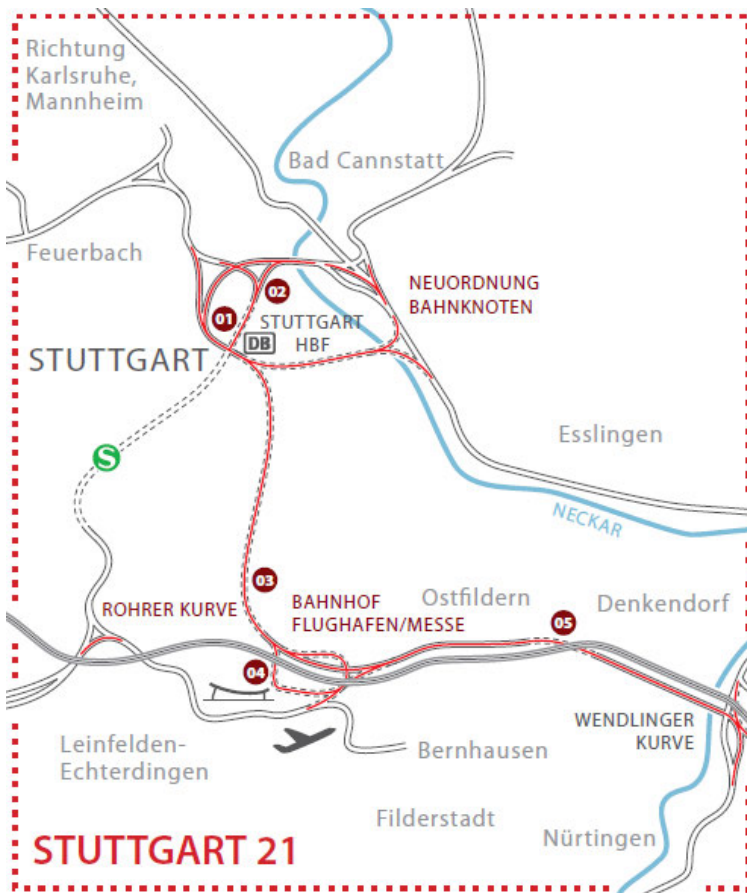
El proyecto Stuttgart 21 se divide en cuatro subproyectos que consisten en la construcción de una nueva estación central soterrada (Stuttgart Hbf); una nueva estación de largo recorrido localizada en el aeropuerto y el adyacente recinto ferial y de exposiciones (*Bahnhof Flughafen-Messe*), que estará conectado con la estación central a través de un túnel (*Fildertunnel*) de unos 9,5 km; una nueva estación de tren rápido metropolitano (S-Bahn, estación *Mitternachtstrasse*), en el barrio *Rosensteinviertel*, y una nueva estación de apartadero en Untertürkheim, uno de los distritos de la ciudad de Stuttgart (figura 24a).

El proyecto principal es la construcción de la nueva estación central soterrada. Sustituye a la actual estación central de Stuttgart ubicada en superficie en medio del centro de la ciudad y que es un obstáculo para el desarrollo urbano del centro. Los edificios y las vías férreas ocupan una extensa superficie y, a su vez, se genera un efecto de barrera física, al separar las vías férreas en el norte de la ciudad de su parte oriental. Además, desde la perspectiva del funcionamiento del transporte ferroviario, la estación actual tiene la desventaja de ser una estación terminal, mientras que la nueva estación será una estación de tránsito. En pisos subterráneos separados, ofrecerá el acceso a las líneas de alta velocidad, las líneas urbanas, de cercanías y regionales, así como las líneas nacionales e internacionales que no son de alta velocidad.

Con los suelos liberados en superficie (unas 100 ha) por el soterramiento de la estación (el edificio de la antigua estación, por su valor arquitectónico-histórico,

se mantiene en gran parte), se dará un nuevo impulso al crecimiento urbanístico y a la calidad de la vida urbana del centro de la ciudad de Stuttgart. Se crearán dos nuevos barrios, el Europaviertel y el Rosensteinviertel (figura 24b), con la implantación de usos diversificados (residenciales, oficinas, comerciales, equipamientos culturales, etc.). Asimismo, se ampliará la actual superficie del parque central por 20 hectáreas nuevas. La idea es generar, con la cooperación activa de los ciudadanos, barrios vivos con una mezcla social equilibrada y que destaquen como modelo de un desarrollo urbano ecológico, sostenible e innovador (Helmholz, 2013: 107).

FIG. 24a.
Los subproyectos del proyecto Stuttgart 21



Leyenda: 01= nueva estación principal; 02 = nueva estación del tren rápido metropolitano; 03 = túnel del Filder; 04 = estación del aeropuerto-recinto de feria, Neuordnung Bahnknoten (nueva estación de apartadero).

Fuente: Bahnprojekt Stuttgart-ULM E.V. (2011: 3).

FIG. 24b.
La integración urbana de Stuttgart 21



Fuente: Bahnprojekt Stuttgart-ULM E.V. (2011: 14).

Así, el proyecto Stuttgart 21 desarrolla dos clásicas estrategias de intervención del desarrollo urbano-territorial sostenible: el desarrollo hacia el interior y la mezcla de usos. Asimismo, la creación de 30 ha de nuevas zonas verdes (de ellas, 20 ha para la ampliación del parque central) supone una mejora ambiental no solo de valor recreativo sino también en cuanto al microclima. Este último aspecto es, en el caso de Stuttgart, especialmente relevante, dada la ubicación topográfica de la ciudad en la depresión de un valle, que propicia el calentamiento de la ciudad y, en consecuencia, son frecuentes las tormentas con granizo que suelen causar daños considerables. Otra de las aportaciones del proyecto a la sostenibilidad ambiental deriva de los futuros traslados de flujos de transporte (de personas y mercancías) desde la carretera al ferrocarril, que se traduce en una mayor eficiencia energética y una reducción de la emisión de gases (por ejemplo, CO₂) causantes del efecto invernadero.

La relevancia estratégica del proyecto Stuttgart 21 para la accesibilidad, el desarrollo económico y la competitividad del área metropolitana de Stuttgart a nivel europeo e internacional deriva de los siguientes elementos:

- La nueva estación central supone la integración de la ciudad de Stuttgart y de su área metropolitana en las redes transeuropeas de alta velocidad ferroviaria. Se trata de la integración en el eje transeuropeo denominado la Magistral Europea, que es la línea de alta velocidad que une París con Budapest, pasando por Estrasburgo, Múnich, Viena y otras ciudades (figura 25). Esta línea figura como proyecto n.º 17 en el listado de ejes y proyectos prioritarios de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T) aprobado en 2004 por la UE. Con ello, el proyecto Stuttgart 21 permitirá una reducción sustancial de los tiempos de viaje desde Stuttgart hacia otras ciudades importantes alemanas y europeas.
- La conexión de la nueva estación central con el aeropuerto internacional y el nuevo recinto ferial y de exposiciones (otro proyecto que se desarrolló con la participación del VRS) significa la generación de intermodalidad, la accesibilidad rápida (8 minutos) desde la estación nueva al aeropuerto y la potenciación de la función de *puerta de entrada* (*gateway*).

El titular de Stuttgart 21 y propietario de la obra en construcción es la Compañía Alemana de Ferrocarriles (DB). En la financiación del proyecto participan, además de la DB, el Gobierno Federal, el *Land* de Baden-Württemberg, el VRS (con 100 millones de euros), la ciudad de Stuttgart y la empresa del aeropuerto de Stuttgart (Flughafen Stuttgart GmbH). Asimismo, se recibe cofinanciación comunitaria mediante los recursos que la UE tiene asignados para la financiación de las redes transeuropeas de transporte.

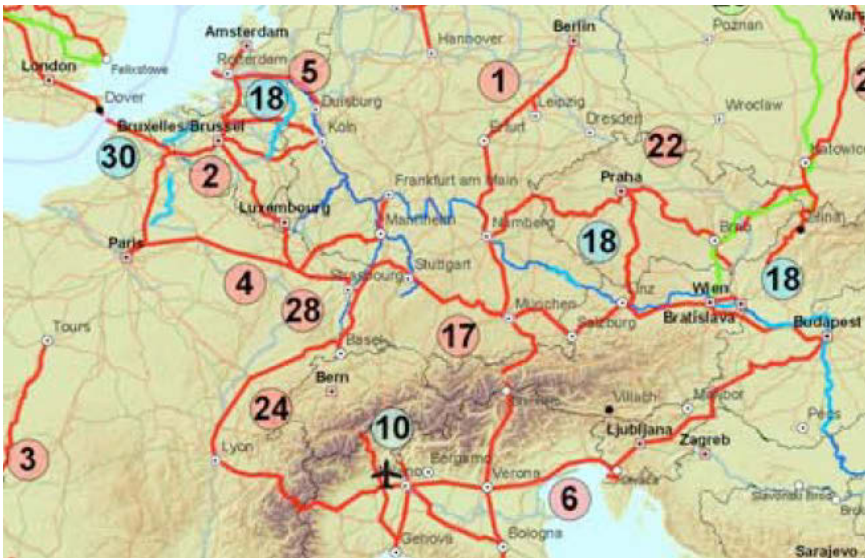
El proyecto ya se presentó en 1994 al público, y el 24 de julio de 1997 el Ayuntamiento de Stuttgart aprobó el Rahmenplan Stuttgart 21, el Master Plan, cuyos objetivos y orientaciones se desarrollan mediante los instrumentos del planeamiento urbanístico de la ciudad de Stuttgart. En 2001 la ciudad compró a la DB los terrenos para la creación de los dos barrios nuevos antes citados. En 2002 se comenzó la construcción del Europaviertel ('Barrio de Europa') y en 2011 se construyó la nueva Biblioteca Municipal.

No obstante, y a pesar de que ya en 2001 se había concedido la licencia para las obras, la construcción de la nueva estación central no se inició hasta febrero de 2010. La razón de esto fueron las fuertes críticas que desde hacía muchos años estaba recibiendo el proyecto.

El proyecto Stuttgart 21 ha sido objeto de continuas manifestaciones de protestas de una parte considerable de la ciudadanía y de un debate público muy controvertido entre los diferentes grupos de intereses y partidos políticos. La controversia sobre el proyecto originó un cambio histórico en el poder político; así, el 27 de marzo de 2011, la Unión Demócrata Cristiana (CDU) perdió las elecciones al Parlamento del *Land* de Baden Württemberg, partido que durante varias décadas había controlado el gobierno del *Land* y que siempre se posicionaba a favor de Stuttgart 21. Desde entonces, el Gobierno del *Land* ha estado formado por una

coalición entre el Partido Socialdemócrata (SPD) y el Partido Verde (*Bündnis 90/ Die Grünen*) cuyo candidato, Winfried Kretschmann, ocupa el cargo de presidente del *Land* por haber superado este partido en votos y escaños al SPD, y a su vez se ofrece como una persona con carisma y capacidad de liderazgo que cuenta con un amplio respeto de la ciudadanía y de todos los partidos políticos relevantes. Tanto el SPD como el Partido Verde habían defendido, en diferentes grados, posiciones críticas respecto al proyecto Stuttgart 21.

FIG. 25.
La integración de Stuttgart en la Red Europea de Alta Velocidad Ferroviaria



Leyenda: Rojo = líneas de alta velocidad ferroviaria; verde = carreteras; azul = vías fluviales.

Fuente: Decisión n.º 884/2004/CE, de 29 de abril de 2004.

Como argumentos críticos en contra del proyecto, se expresaron (Helmholz, 2013: 104) el derribo de dos alas del edificio de valor histórico-arquitectónico de la antigua estación, impactos ambientales (la tala de árboles realizada, la posible amenaza para la capa freática de aguas minerales por las obras) y el incremento exorbitante del coste financiero del proyecto. El Acuerdo de Financiación del proyecto, que en 2009 habían firmado el *Land*, la ciudad de Stuttgart, el VRS, la empresa del aeropuerto de Stuttgart y la DB, fijó un coste total de 3.076 millones de euros. En 2010, año de inicio de las obras, este coste ascendió a 4.100 millones de euros, y en julio de 2013 la DB estimó una cifra de ya 6.000 millones de euros. Los opositores de Stuttgart 21 propusieron como alternativa el proyecto Kopfbahnhof 21, es decir, la ampliación y modernización de la antigua estación terminal. Este proyecto resultaría menos costoso, más flexible y más rápido de realizar.

Todo parece apuntar a que en los próximos años se va a realizar la construcción de la nueva estación central como elemento clave del proyecto Stuttgart 21. Al menos políticamente se ha abierto la vía para ello, tras la celebración de un referéndum popular el 27 de noviembre de 2011 organizado por el Gobierno de coalición (Partido Verde-SPD), en coherencia con su compromiso a este respecto recogido expresamente en el Acuerdo de Coalición. En este referéndum una mayoría de 58,9 % de los votos válidos se pronunció a favor de que el Gobierno del *Land* mantuviera sus compromisos financieros con este proyecto. El día 13 de marzo de 2016, se celebraron de nuevo elecciones al Parlamento del *Land*. El Partido Verde consiguió el mejor resultado desde su existencia como fuerza política en Alemania; concretamente, un 30,3 % de los votos, mientras que CDU (27 %) y SPD (12,7 %) sufrieron fuertes pérdidas. Se formó de nuevo un gobierno de coalición, esta vez entre el Partido Verde y la CDU, continuando en el cargo de presidente del *Land* Winfried Kretschmann. Como se desprende del texto del Acuerdo de Coalición, también este gobierno mantuvo su compromiso de realizar, «de acuerdo con lo previsto por la planificación y de forma ágil», el proyecto Stuttgart 21, recogiendo, de todas formas, que la participación financiera del Gobierno del *Land* en su coste total (3.076 millones de euros) no superará los 930,6 millones de euros fijados en el Acuerdo de Financiación del proyecto, que en 2009 firmaron el *Land*, la ciudad de Stuttgart, el VRS, la empresa del aeropuerto de Stuttgart y la DB. Como fecha probable de la puesta en funcionamiento de la nueva estación central, se espera el año 2022.

Sin embargo, también hay signos que reflejan una incertidumbre respecto a la realización definitiva de Stuttgart 21. Los oponentes del proyecto siguen presentando solicitudes de iniciativas populares (*Bürgerbegehren*)⁹⁸ e interponiendo recursos ante los tribunales. Asimismo, un Informe del Tribunal Federal de Cuentas de septiembre de 2016 no comparte las previsiones demasiado optimistas de la DB sobre su coste. Advierte de la existencia de riesgos financieros que suponen que los costes finales del proyecto podrían alcanzar hasta 9.000 millones de euros.

5. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Stuttgart

A) Gobernanza metropolitana

- ⇒ El Verband Region Stuttgart (VRS), creado en 1994 por una ley del Parlamento del *Land* de Baden-Württemberg, destaca entre las áreas metropolitanas alemanas con estructuras duras de la gobernanza metropolitana como el segundo modelo institucional más potente, superado solo por la Region Hannover (RH).

98. El *Bürgerbegehren* es un instrumento de democracia directa en Alemania a nivel local. En determinados asuntos, los ciudadanos de un ente territorial local pueden solicitar que la decisión sea adoptada directamente por la ciudadanía. El equivalente funcional del *Bürgerbegehren* a nivel de los *Länder* o de la Federación es el referéndum popular.

Esta potencia institucional se deriva de:

- La legitimación política directa a través de la elección de su órgano representativo por los ciudadanos, lo cual es un elemento que refuerza la democracia.
 - La dotación con competencias en varias políticas relevantes para el desarrollo del área metropolitana (planificación territorial, transporte público de cercanías, desarrollo y promoción económica), lo cual, entre otras ventajas, permite a este órgano una acción pública integrada y coherente con los objetivos del Plan Territorial Metropolitano.
 - La asignación clara de la responsabilidad de la gestión del Plan Territorial Metropolitano a un órgano de gobierno propio con capacidad de decisión político-administrativa sobre el ámbito territorial de este plan.
- ⇒ El caso del área metropolitana de Stuttgart, al igual que el caso de Hannover, pone de manifiesto que el nacimiento de la institución metropolitana resultó posible debido a la generación, sin perjuicio de los conflictos que también existían, de un consenso mínimo necesario entre todos los actores político-institucionales involucrados; en este caso, el *Land* de Baden-Württemberg, la ciudad de Stuttgart como capital del *Land* y ciudad central del espacio metropolitano, los restantes municipios y los distritos.
- Representa el proceso de un nacimiento de una institución metropolitana tanto desde abajo como desde arriba, en el que se produjo una constelación en la que nadie tenía que perder, sino que todos podían ganar. El *VRS* es la suma de la ciudad de Stuttgart con cinco distritos rurales y sus respectivos municipios como tercer nivel. Con ello se dio un encaje a la nueva institución metropolitana en el entorno político-administrativo preexistente, que respetó al máximo los entes territoriales locales históricos.
- ⇒ En el caso de Stuttgart, la creación de la institución de gobernanza metropolitana ha sido, sobre todo, el resultado del apoyo desde arriba. El Gobierno del *Land* de Baden-Württemberg fue el gran protagonista en el proceso de creación del *VRS*. Ejerció un decidido liderazgo político impulsando desde el primer momento este proceso.
- ⇒ El interés del Gobierno del *Land* en la instauración de un ente metropolitano fue la respuesta a una amenaza externa, la crisis económica, que también empezaba a azotar al *Land* de Baden-Württemberg, una de las regiones más ricas de la UE.
- Guiado por un sentido de inteligencia estratégica, y consciente de que el contexto de la economía globalizada significaba una competencia cada vez mayor entre territorios, percibió la implantación de una institución

específica de gobernanza metropolitana en el espacio de mayor peso poblacional y económico del *Land* como un factor clave para el desarrollo económico y su competitividad en su conjunto, tanto a nivel europeo como internacional. En ningún momento vio en la creación de un ente de este tipo el nacimiento de un posible *indeseable competidor* político.

- ⇒ Este *origen económico*, sin perjuicio de que en el debate estuvieran presentes los demás temas metropolitanos *clásicos* (desarrollo urbanístico-territorial coordinado, perecuación de cargas financieras de la ciudad central, transporte público, etc.), explica que el nacimiento del VRS recibiera también el amplio apoyo de las organizaciones empresariales y sindicales y de diversos *think tanks* (por ejemplo, las fundaciones de determinados partidos políticos).
- ⇒ A diferencia de lo que ocurre en las áreas metropolitanas de Frankfurt Rhein-Main y Region Hannover, en el área metropolitana de Stuttgart existe todavía, *grosso modo*, una congruencia entre el ámbito funcional metropolitano y el ámbito territorial político-administrativo de la institución responsable de la gobernanza metropolitana.
La razón de ello es que el VRS tiene un ámbito territorial metropolitano fundamentado en criterios funcionales que supone la delimitación de un espacio geográfico amplio. Este ámbito coincide con el que utilizaba la organización antecesora del VRS, la Mancomunidad de Planificación Territorial de Stuttgart, delimitada conforme a criterios funcionales. Con ello el VRS se distingue claramente de la RH, que ejerce sus competencias en un ámbito territorial político-administrativa heredado (el territorio del antiguo distrito de Hannover) y cuya delimitación se hizo en su momento en función de otros criterios.
- ⇒ El caso de la creación del VRS como institución de gobernanza del área metropolitana de Stuttgart no se ha traducido en cambios en el mapa de las divisiones político-administrativas, lo que marca otra diferencia importante respecto al caso de la RH.
Si bien el VRS, debido a su carácter plurifuncional y su legitimación política directa, significó la implantación de un nuevo ente de decisión político-administrativa, esta innovación no supuso la desaparición de ningún ente territorial local (distritos rurales, municipios) ni de ninguno de los distritos gubernamentales del *Land*. El VRS se integra en el mapa político-administrativo preexistente, y su territorio coincide con el de los cinco distritos rurales y los municipios integrados en ellos. Nadie tuvo que desaparecer, a diferencia de lo que ocurrió en la creación de la RH.
- ⇒ Entre los tres casos analizados y, probablemente, todas las áreas metropolitanas existentes en Alemania, Stuttgart representa el área

metropolitana con la más alta densidad de cooperación de *todos con todos* y en todas sus modalidades: intergubernamental (el VRS con los entes locales, el *Land* y la Federación), intermunicipal, público-privada (el VRS con empresas y bancos) y horizontal (el VRS con sus homólogos en el seno del Grupo de Trabajo de las once regiones metropolitanas de relevancia europea y dentro de METREX).

En ningún otro espacio metropolitano alemán como en el de Stuttgart están en funcionamiento tantas estructuras complementarias de la gobernanza metropolitana. En varias de ellas participa directamente el VRS y muchas tienen la naturaleza de fórmulas de gobernanza blanda.

⇒ Cabe destacar especialmente que el VRS, desde el primer momento de su existencia, fomentó la incorporación de los colectivos de la sociedad civil en el diálogo y debate sobre las cuestiones metropolitanas y en el diseño de sus políticas. Así lo corroboran el Foro Región Stuttgart, el Grupo Asesor de las Mujeres y el Foro de Diálogo de las Iglesias, cuya creación se apoyó desde el propio VRS.

⇒ El caso del área metropolitana de Stuttgart puede considerarse, dentro de la experiencia comparada (alemana y europea), uno de los ejemplos más claros por lo que se refiere al papel importante de la capacidad de liderazgo que Heinelt y Kübler (2005), en su estudio sobre las áreas metropolitanas europeas, señalaron como uno de los tres factores cruciales para el éxito de la gobernanza metropolitana.

El VRS muestra la relevancia que tiene la capacidad de liderazgo, tanto en la fase de la institucionalización de las instituciones metropolitanas como en su posterior consolidación y desarrollo.

El liderazgo político, para establecer una institución propia de la gobernanza metropolitana en la región urbana de Stuttgart, que ejerció de forma clara el Gobierno del *Land* de Baden-Württemberg, impulsó la creación del VRS como una operación estratégica para posicionar y promocionar a nivel europeo e internacional el área metropolitana de Stuttgart y, con ello, fomentar a su vez el desarrollo económico y la competitividad del *Land* en su conjunto.

El liderazgo *profesional*, vinculado a la capacidad de determinadas personas altamente cualificadas y al servicio de las instituciones públicas, se puso de manifiesto en la persona de Bernd Steinacher, director ejecutivo regional del VRS entre 1994 y 2008. No solo ha sido determinante para la consolidación y el funcionamiento eficiente y eficaz de la institución metropolitana, sino que también influyó mucho en el diseño de los contenidos de los dos planes territoriales metropolitanos implementados hasta la fecha.

⇒ Un hecho que distingue Stuttgart de los demás casos analizados es que en esta área metropolitana se ha generado, tras ya 21 años de existencia

del VRS, una identificación incipiente y un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos con su región metropolitana. Así lo confirman los datos de las encuestas realizadas a este respecto.

- ⇒ El VRS de Stuttgart es el área metropolitana alemana que más esfuerzos dedica a su posicionamiento y promoción a nivel europeo e internacional.

El elemento sobresaliente de estos esfuerzos es el hecho de que el VRS, desde ya hace muchos años, cuenta con una oficina propia de representación ante las instituciones de la UE en Bruselas.

B) Planificación territorial metropolitana

- ⇒ El *Regionalplan Region Stuttgart 2009* es uno de los ejemplos más claros para un nuevo estilo de planificación territorial que se está implantando cada vez más en Alemania, tanto en los planes metropolitanos como en los planes subregionales referidos a otros tipos de ámbitos. Este nuevo estilo afecta al proceso de planificación (formulación, implementación) así como a los contenidos de los planes. El *Regionalplan* refleja muchos de los elementos que caracterizan este nuevo estilo:
- La potenciación de la participación: el *Regionalplan* ha instrumentado una participación, desde el primer momento, de la elaboración del plan y de carácter amplio, en busca del mayor grado de incorporación de la sociedad civil y, sobre todo, un tratamiento específico y reforzado de los municipios.
 - La aplicación de instrumentos informales para propiciar la implementación efectiva del plan territorial:
 - El VRS desarrolla el *Landschaftspark Stuttgart*, conforme al enfoque de la Estrategia Parque Regional y en complementariedad con las determinaciones sobre los espacios libres y el paisaje recogidas en el *Regionalplan* y el Plan Marco Paisajístico de la Región de Stuttgart.
 - El VRS realiza, más allá del control del cumplimiento de las determinaciones del plan, medidas de asesoramiento para los municipios.
 - El *Regionalplan* prevé en sus determinaciones la cooperación intermunicipal voluntaria para la promoción del desarrollo económico local y considera la elaboración de estrategias de desarrollo supramunicipales (*Entwicklungskonzepte*).
 - Una mayor atención al componente orientativo-indicativo de los planes territoriales (su parte más flexible, de carácter más estratégico y centrada en el desarrollo económico del territorio), guardando un equilibrio sensato con el imprescindible componente regulador-vinculante de cada plan.
 - La resolución proactiva de posibles conflictos en la fase de implementación del plan: el órgano responsable de este procura resolver, por la vía

del diálogo y consenso, posibles discrepancias que puedan surgir con los municipios respecto a la aplicación del plan, estando abierto y flexible a posibles alternativas, siempre y cuando no se ponga en entredicho la finalidad esencial de la correspondiente determinación del plan.

- ⇒ Para orientar el crecimiento urbanístico, el *Regionalplan* opera con zonificaciones reflejadas cartográficamente a una escala de 1:50.000. Ordena el crecimiento urbanístico residencial mediante una diferenciación de los municipios en dos categorías: por un lado, municipios o partes de éstos declaradas áreas prioritarias para el crecimiento urbanístico, y por otros municipios con un crecimiento limitado a la satisfacción de la demanda propia.

No utiliza parámetros cuantitativos para establecer porcentajes o cuantías máximas para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable. Al igual que el RROP 2016, el Plan Territorial de la Region Hannover emplea como herramienta de racionalización y control de estos crecimientos, entre otras, especialmente la limitación de este crecimiento a la satisfacción de la demanda propia. Este criterio afecta sobre todo a los municipios pequeños ubicados en el entorno rural, con falta de centralidad, problemas de accesibilidad o la existencia de determinados valores naturales o paisajísticos que desaconsejan crecimientos urbanos superiores a la demanda propia.

- ⇒ Como ocurre en los casos de las áreas metropolitanas de Hannover y Frankfurt Rhein-Main, el Plan Territorial Metropolitano ha procedido a la reducción del contingente global de suelo urbanizable disponible para la totalidad de municipios, un claro reflejo del interés por reducir el consumo de suelo.

Al respecto, es de interés que el VRS, al igual que el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main, publica con periodicidad informes que hacen un *monitoring* y balance del consumo de suelo por los diferentes usos.

- ⇒ El *Regionalplan* es, junto con el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP) de 2010 del área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main, el Plan Territorial Metropolitano en el que más se fundamenta la necesidad de un desarrollo urbano-territorial sostenible, también con el argumento de promover el desarrollo económico y mejorar la competitividad. Para ello considera un factor importante el capital de imagen de una ciudad en la que la calidad paisajístico-ambiental es un elemento clave.

- ⇒ Junto con el RROP 2016, el *Regionalplan* es el plan que mejor refleja el planteamiento integrado seguido en los planes territoriales metropolitanos alemanes para la planificación de los usos del suelo y el desarrollo de la estructura de asentamientos y de las redes y servicios de

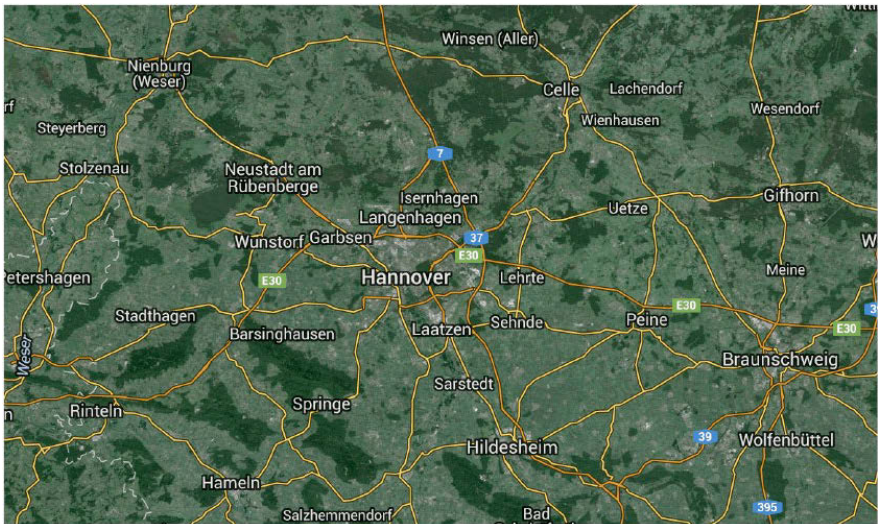
transporte, poniendo un especial énfasis en el transporte público ferroviario de cercanías.

El VRS, al igual que la RH, es un ente metropolitano con competencias tanto para la planificación territorial como para el transporte público y, por ello, ofrece buenas condiciones para lograr esta integración. Así lo pone de manifiesto el contenido del Plan de Transporte Regional del VRS, que toma el *Regionalplan* como marco de referencia en cuanto a las prioridades territoriales que cabe considerar.

- ⇒ El *Regionalplan* carece de un capítulo dedicado al seguimiento y la evaluación del plan.

Refleja lo que es la tónica general en las áreas metropolitanas alemanas, la ausencia generalizada (con algunas pocas excepciones) de una evaluación de los planes territoriales metropolitanos por parte de los órganos competentes y, en general, de todo tipo de los planes territoriales.

5 El análisis del área metropolitana de Hannover: la *Region Hannover* (el modelo de la creación de un nuevo ente territorial local de escala subregional con legitimación política directa)



Fuente: Google Maps.



Region Hannover

Disponible en: <<http://www.hannover.de/>>.

Desde 2001 el área metropolitana de Hannover tiene un ente específico para su gobernanza, la *Region Hannover*, creada por una ley del Parlamento del Land de Baja Sajonia aprobada en este mismo año. Constituye la manifestación más potente de gobernanza metropolitana que existe hoy en Alemania, porque representa el modelo de gobernanza metropolitana a través de la creación de un nuevo Ente Territorial de escala subregional, es decir, de una corporación de derecho público que reúne todos los requisitos de los entes territoriales de nivel local.

Esta combinación de una legitimación política fuerte con la amplitud de las competencias hace de la *Region Hannover* el ente metropolitano alemán con mayor poder político, seguido por la institución de gobernanza (*Verband Region Stuttgart*) existente en el área metropolitana de Stuttgart.

1. El territorio metropolitano

El área metropolitana de Hannover, se ubica en el norte de Alemania dentro del Land de Baja-Sajonia (*Niedersachsen*), y alberga la capital de este Land, la ciudad de Hannover, que es la ciudad central de esta área metropolitana (figura 26). El territorio del área metropolitana, que es idéntico al ámbito político-administrativo en el que la RH ejerce sus competencias, tiene una extensión de 2.291 km² y una población de 1.144.481 habitantes (2015), alcanzando una densidad de 489 habitantes/km². Con estas cifras ocupa un 4,8 % de la superficie y representa un 14,4 % de la población de Baja Sajonia.

El área metropolitana de Hannover es una de las regiones más prósperas de la UE-28 en términos de renta per cápita (2011: 31.300 €/habitante)⁹⁹.

A nivel internacional es conocida por ser la sede de la feria industrial más grande del mundo (*Messe Hannover*). Además de esta feria tradicional, se celebra otra feria más reciente y también con irradiación internacional, la *CeBit* en el sector informático.

A pesar del dominio del sector de servicios (un 80 % de los empleados dados de alta en la Seguridad Social) en la economía de la RH, ésta sigue destacando por su larga tradición industrial, especialmente en los sectores de la producción de

99. Calculado por EUROSTAT y referido a la clasificación de las regiones europeas en 272 regiones NUTS 2. Ver el comentario en EUROSTAT REGIONAL YEARBOOK (2014: 120).

automóviles, vagones de tren, armas, maquinaria para la construcción, productos químicos y productos de alimentación. De acuerdo con los datos del plan territorial metropolitano, *Regionales Raumordnungsprogramm (RRÖP) 2016 der Region Hannover* (a continuación *RRÖP 2016*, pp. 213-214), por el número de empleos y de empresas (datos para 2014) los cinco grandes pilares de la economía de la RH son: 1) la automoción (30.000 empleos, 80 empresas), teniendo gran importancia internacional tres *global players*, Volkswagen, Continental y Hanomag; 2) la economía de la salud (65.000 empleados, 3.000 empresas); 3) el sector TIC (23.000 empleos, 1.200 empresas); 4) la logística (40.000 empleos), y 5) el sector de finanzas y seguros (24.000 empleos).

FIG. 26.
La Region Hannover dentro del Land de Baja Sajonia



Fuente: PRIEBIS (2014: 102).

Por su ubicación geográfica, la RH es una encrucijada de importantes ejes de transporte (autopistas, vías férreas y canales) a nivel nacional y europeo, tanto en dirección norte-sur como en dirección oeste-este. Los flujos del transporte de mercancías en esta última dirección se han visto enormemente incrementados tras la reunificación alemana y con la integración sucesiva en la UE de países del este de Europa. Esta situación propicia el desarrollo del sector logístico, que por su peso, su especial dinamismo y su incidencia en la localización de empresas de otros sectores es un sector de especial relevancia estratégica para la economía de la RH.

La organización territorial de Baja-Sajonia (figura 27), donde se ubica el área metropolitana de Hannover, está configurada por 991 municipios, 8 ciudades no integradas en distritos (*Stadtkreise*) y 38 distritos (*Kreise*, incluida la Region Hannover). Distritos gubernamentales como unidades de la administración periférica del *Land* ya no existen en Baja Sajonia. La reforma de la organización administrativa de este *Land* en 2005 supuso la desaparición de los hasta entonces existentes cuatro distritos gubernamentales (Braunschweig, Hannover, Lüneburg y Weser-Ems).

FIG. 27.
Distritos (*Landkreise*) y ciudades no integrados en distritos (*Kreisfreie Städte* o *Stadtkreise*) en el *Land* de Baja Sajonia



Nota: La ciudad de Hannover (no enumerada en la leyenda), desde 2001 integrada en la *Region Hannover*, sigue manteniendo su estatus jurídico de ciudad no integrada en un distrito.

Fuente: <http://www.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=6862&article_id=20036&psmand=1000>.

En cuanto al encuadre de la *Region Hannover* en el escalón supramunicipal de esta organización territorial, su territorio coincide exactamente con el del antiguo Distrito (*Landkreis*) de Hannover, que en 2001, año en que se creó la *Region Hannover*, se disolvió, transfiriendo sus competencias a este nuevo ente metropolitano.

Respecto al nivel municipal, el territorio del área metropolitana de Hannover está compuesto por 21 municipios que corresponden solo a una pequeña parte de todos los municipios (991) del *Land*. Entre estos municipios destaca claramente la ciudad de Hannover, que es la capital del *Land* de Baja Sajonia y, a su vez, tiene el estatus jurídico de una ciudad no integrada en un distrito, que Hannover sigue manteniendo dentro de la *Region Hannover*.

La ciudad de Hannover es con 523.642 habitantes (2015) el polo urbano central de la región metropolitana, representando un 46,3 % de la población total de ésta. Al mismo tiempo es la ciudad más grande de Baja Sajonia y en la clasificación de las ciudades alemanas con más población ocupa la posición decimotercera. Los demás municipios son (datos de población para 2013): Barsinghausen (33.231), Burgdorf (29.397), Burgwedel (20.239), Garbsen (59.912), Gehrden (14.418), Hemmingen (18.485), Isernhagen (23.090), Laatzen (39.526), Langenhagen (51.847), Lehrte (43.048), Neustadt am Rübenberge (43.378), Pattensen (13.908), Ronnenberg (23.539), Seelze (32.397), Sehnde (23.181), Springe (28.336), Uetze (19.894), Wedemark (28.745), Wennigsen (13.933) y Wunstorf (40.636).

Desde el punto de vista de la estructura espacial, la región metropolitana de Hannover pertenece, entre las diferentes macroformas de las áreas metropolitanas, a la categoría de un área metropolitana con un sistema urbano monocéntrico. La ciudad de Hannover, capital de Baja Sajonia y a su vez el centro económico y cultural de este *Land*, es la ciudad central en este sistema urbano, superando su población con claridad a la de las restantes ciudades. La estructura monocéntrica del sistema urbano se refleja claramente en la figura 28.

La RH, al igual que otras áreas metropolitanas, ha sido un territorio en el que se produjeron sucesivas fases de suburbanización desde la década de los sesenta, tanto por la dispersión residencial como de la descentralización de las actividades productivas.

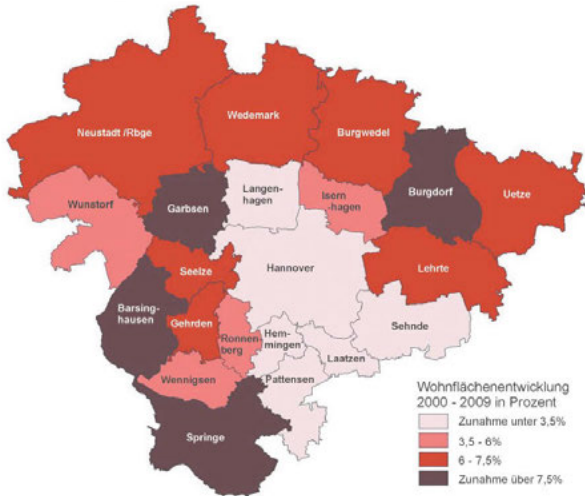
Como resultado global se produjo un incremento de la población en los municipios del entorno de la ciudad de Hannover, originado en gran parte por personas que trasladaron su domicilio de Hannover a estos municipios. En el período 2000-2009 los municipios con el crecimiento más elevado se situaron sobre todo en la zona más periférica de la RH (Danielzyk/Priebs, 2012: 39). Los municipios de Sehnde (12 %) y Pattensen (7,2 %) registraron los incrementos mayores (ver arriba el mapa sobre el sistema urbano). La figura 29 muestra para el mismo período el crecimiento del suelo residencial por habitante en los municipios de la RH. Se observa que especialmente en los municipios en la zona periférica de la RH se produjo un incremento del crecimiento de suelos con este uso.

FIG. 28.
El sistema urbano de la *Region Hannover*



Fuente: JAGAU (2013: 9)

FIG. 29.
Crecimiento del suelo residencial/habitante en los municipios de la *Region Hannover* 2000-2009



Quelle: Region Hannover: Sonderaufbereitung des amtlichen Zahlenmaterials für die ARI. (Bearb.: Helga Gägel)

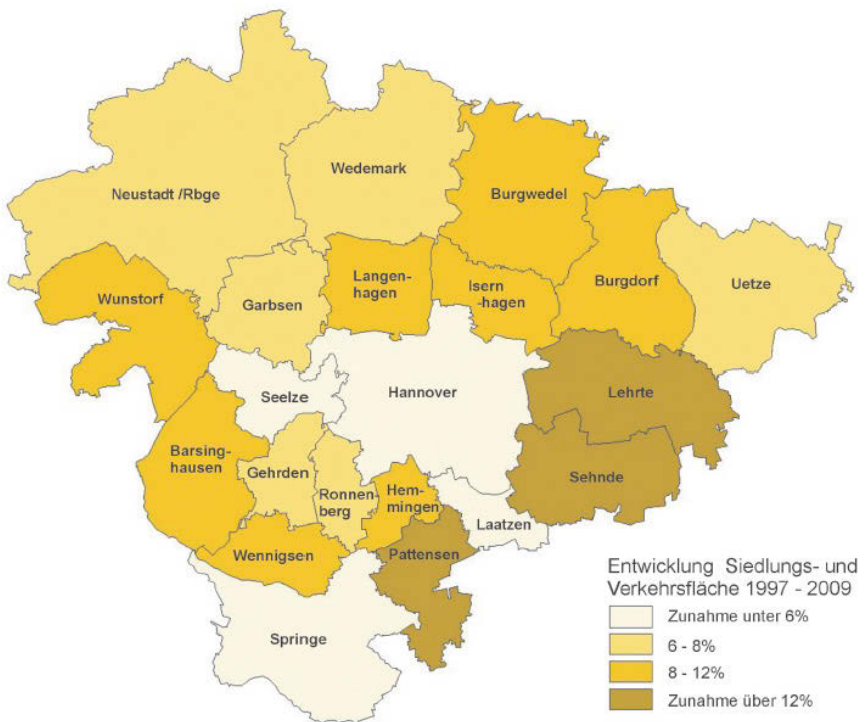
Leyenda: Zunahme unter 3,5 % = incremento inferior a 3,5 %; Zunahme über 7,5 % = incremento superior a 7,5 %.

Fuente: R. Danielzyk y A. Priebs (2012: 45).

La RH, al igual que las instituciones responsables de la gobernanza en las áreas metropolitanas de Stuttgart y FrankfurtRheinMain, realiza un *monitoring* continuo del consumo de suelo.

De acuerdo con los datos del *RROP 2016* (p. 8), en el año 2012 el consumo diario de suelos nuevos por el crecimiento urbanístico y de las redes de transporte se situó en Alemania en 74 ha. El objetivo establecido por el Gobierno federal (Bundesregierung, 2002) en la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible de 2002 (reformada en 2016) prevé reducir hasta 2020 este consumo diario a 30 ha. Esto equivaldría a una reducción en un 60 %. Aplicando este objetivo a la RH, ésta tendría que bajar su consumo diario actual de 0,75 ha a 0,3 ha.

FIG. 30.
Evolución de los suelos (en ha) sellados por el crecimiento urbanístico y de las redes de transporte en los municipios de la Region Hannover 1997-2009



Quelle: Region Hannover: Sonderaufbereitung des amtlichen Zahlenmaterials für die ARL (Bearb.: Helga Gügel)

Leyenda: Zunahme unter 6 % = incremento inferior a 6 %; Zunahme über 12 % = incremento superior a 12 %.

Fuente: R. Danielczyk y A. Priebis (2012: 46).

La figura 30 muestra para cada uno de los 21 municipios de la RH la evolución de los suelos (en ha.) sellados en el período 1997-2009. El suelo sellado se incrementó en la RH entre 1997 y 2007 en alrededor de 0,8 ha diarias, equivalente a un incremento total de un 7,2 % en dicho período (Danielzyk y Priebes, 2012: 46). De la figura se desprende que el consumo de suelo más intenso se alcanza en los municipios (Pattensen, Sehnde y Lehrte) situados en el borde urbano suroriental de la ciudad de Hannover. Los porcentajes más altos del suelo sellado se dan en la ciudad de Hannover y también en los municipios de Langenhagen y Laatzen. Todos tienen un porcentaje superior al 25 % de la superficie total del término municipal correspondiente, siendo la pauta espacial del proceso del sellado no un gradiente centro-periferia, sino que su vector es el desarrollo a lo largo de la autopista A-2 que conecta, en dirección oeste-este, y atravesando el territorio de la RH, la cuenca del Ruhr con Berlín.

La congruencia o no del ámbito territorial político-administrativo del ente responsable de la gobernanza metropolitana con el ámbito funcional metropolitano es una de las cuestiones clásicas que se plantean en los estudios sobre las áreas metropolitanas. Para el caso de la región metropolitana de Hannover la respuesta no es afirmativa. El ámbito territorial en el que la RH ejerce sus competencias no coincide con el ámbito funcional metropolitano, que está configurado por un territorio de mayor extensión geográfica. La RH heredó el territorio de un ente local preexistente, el Distrito de Hannover, cuya delimitación en su momento no se había basado en criterios funcionales. Este territorio es mucho más reducido que el ámbito funcional metropolitano delimitado sobre la movilidad residencia-trabajo de las personas (*commuters*) que diariamente se dirigen hacia la ciudad de Hannover procedentes de los municipios de su entorno. Este ámbito funcional abarcaba ya en la década de los sesenta el territorio de la actual RH y de cuatro distritos colindantes con ella y Springe (Priebes, 2014: 101).

2. La gobernanza metropolitana

2.1. La *Region Hannover* como institución metropolitana: proceso de creación, órganos y competencias

2.1.1. Proceso de creación

La RH empezó a existir con la Ley del Parlamento del *Land* de Baja Sajonia, para la creación de la Región de Hannover (*Gesetz zur Bildung der Region Hannover*), aprobada el 16 de mayo de 2001.

Un primer elemento que se debe tener en cuenta en el proceso de la creación de la RH es el hecho de que se pudo partir de experiencias previas de cooperación intermunicipal obtenidas en el marco de una institución metropolitana antecesora, la Mancomunidad de la Gran Hannover (*Kommunalverband Grossraum Hannover*), que existía entre 1963 y 2001. Es un rasgo común del área metropolitana de Hannover con los casos de la formación de un ente metropolitano en las áreas metropolitanas de FrankfurtRheinMain y Stuttgart.

Esta mancomunidad se creó en 1962 por una ley del Parlamento del *Land* de Baja Sajonia (*Gesetz zur Ordnung des Grossraums Hannover*), por iniciativa de la ciudad de Hannover y del Land de Baja Sajonia, para afrontar desde la perspectiva de la planificación territorial las cuestiones que planteaba la interrelación cada vez más intensa entre la ciudad central y los municipios suburbanos del espacio metropolitano (Fürst y Rudolph, 2003: 153, Priebes, 2013a: 102-103). En 1969 se ampliaron las competencias de la Mancomunidad. Además de la planificación territorial, ostentó a partir de entonces las competencias en otras materias: transporte público de cercanías, medidas para la localización de empresas industriales, promoción económica y mejora de los equipamientos para los espacios recreativos. Además, la Mancomunidad empezó a participar en el capital de la empresa responsable para el transporte metropolitano y del centro tecnológico de Hannover.

En el marco de la reforma generalizada de las administraciones de los *Länder* alemanes durante la década de los setenta, en Baja Sajonia se produjeron cambios en la organización territorial del *Land*, reduciéndose de forma significativa el número de los distritos y municipios.

En este contexto, en el ámbito territorial de la Mancomunidad se creó un nuevo distrito compuesto por veinte municipios alrededor de la ciudad de Hannover. Ésta mantuvo su estatus de una ciudad no integrada en un distrito y, a su vez, vio ampliado su término municipal por la integración en él de varios municipios vecinos. Después de 1974 se incrementó el poder institucional de la mancomunidad por una nueva ley del *Land* que introdujo una asamblea con legitimación política directa a través de la elección de sus representantes por los ciudadanos.

No obstante, en 1978 hubo un cambio de poder político en el gobierno del Land (el gobierno pasó del Partido Socialdemócrata/SPD al Partido Demócrata Cristiana/CDU en coalición con el Partido Liberal/FDP), que se tradujo primero en un intento de disolver la Mancomunidad, que no prosperó, porque esta Mancomunidad ya había adquirido un alto grado de aceptación y apoyo por parte de las instituciones locales y los agentes económicos y sociales presentes en el área metropolitana (Fürst y Rudolph, 2003: 153, Priebes, 2013a: 103). Así, en 1980 se aprobó en el Parlamento una nueva ley que eliminó la elección directa de la asamblea y redujo, alentado por una parte de los municipios que se oponían a la existencia de una institución supramunicipal fuerte, las competencias de la mancomunidad. Ahora ésta formalmente solo tenía la competencia para el transporte público de cercanías, si bien en la práctica —por la vía de la delegación de competencias desde la ciudad y el distrito de Hannover— siguió ejerciendo las competencias en todas las materias que tenía asignadas con anterioridad.

En 1990 el Partido Socialdemócrata recuperó el Gobierno y en 1992 se aprobaron en el Parlamento del *Land* dos leyes, una para hacer renacer la Mancomunidad de la Gran Braunschweig (*Zweckverband Grossraum Braunschweig*) y otra para reestablecer la legitimación política directa y todas las competencias de la Mancomunidad de la Gran Hannover. Además, ésta recibió —por su transferencia desde la ciudad de Hannover— como competencia nueva la gestión del zoológico de Hannover (*Zoo Hannover*), uno de los zoológicos más importantes de Europa. Con ello se pudo avanzar en la importante cuestión de la compensación

intermunicipal de cargas financieras. Las pérdidas del zoológico y también del transporte público de cercanías empezaron a afrontarse por el presupuesto de la Mancomunidad y, por tanto, de forma solidaria por parte de todos los municipios que aportan a la financiación del mismo sus contribuciones en función de su respectiva capacidad financiera (Arndt, 2003: 36-37).

Un segundo elemento caracterizador del proceso de la creación de la RH es que este proceso consistió primordialmente en una iniciativa «desde abajo», desde la escala local, a diferencia de lo que ocurrió en el caso del área metropolitana de Stuttgart. Los tres actores principales en esta iniciativa fueron la Mancomunidad de la Gran Hannover, el Distrito y la Ciudad de Hannover.

En 1996, se iniciaron por parte de estos tres actores los primeros pasos del camino hacia la creación de una nueva institución responsable de la gobernanza metropolitana en Hannover. En este proceso se hizo patente la influencia de lo que había ocurrido en el área metropolitana de Stuttgart. En los debates y planteamientos para Hannover se observaron con atención la creación y el desarrollo del *Verband Region Stuttgart*, la nueva institución de gobernanza metropolitana que se había creado tan solo dos años antes.

El primer impulso lo dieron los tres funcionarios de más alta responsabilidad en las administraciones de la ciudad de Hannover, del Distrito Rural de Hannover y de la Mancomunidad de Hannover (Henneke, 2003: 41-42). Ellos presentaron un primer documento, llamado *Papel Azul (das blaue Papier)*, para reformar las estructuras político-administrativas existentes en el espacio metropolitano, criticadas por las duplicidades en el cumplimiento de las tareas a escala supramunicipal y su falta de capacidades de marketing. Se trataba de conseguir una estructura político-administrativa más transparente, un reparto solidario de los beneficios y cargas y mejores posibilidades para posicionar y promocionar el espacio metropolitano de Hannover (Priebes, 2014: 1004). Para ello el Papel Azul propuso la creación de una nueva institución a escala metropolitana, la *Region Hannover* y la disolución tanto del distrito como de la mancomunidad de la Gran Hannover.

Tras dos años de debate entre todos los involucrados y afectados por esta propuesta, se consiguió, en 1998, un consenso político para acometer la institucionalización de la *Region Hannover*. El Gobierno del *Land* anunció su disposición de crear para ello las bases legales y los órganos de decisión política de la ciudad de Hannover, del Distrito de Hannover y de la Mancomunidad manifestaron su apoyo a la reforma propuesta.

En esta cuestión las diferencias entre partidos políticos no jugaron un gran papel, existiendo en todos los partidos tanto personas a favor como en contra de la reforma, de modo que esta cuestión no se convirtió en un objeto de enfrentamientos entre partidos políticos con posicionamientos claramente diferentes a tal respecto (Fürst y Rudolph, 2003: 158). La mayoría de los municipios también estaba por la labor, solo se registraron ciertas resistencias y reparos en el caso de los municipios pequeños, que dependían del distrito rural de Hannover y se pronunciaron más bien en contra de la reforma. Por otra parte, a diferencia de la fuerte influencia del sector de la economía privada en la creación de instituciones

metropolitanas en Stuttgart y FrankfurtRheinMain, este sector no jugó un papel relevante en la creación de la RH (Fürst y Rudolph, 2003: 158).

La reforma fue posible porque consideró los diferentes intereses existentes. Los veinte municipios pertenecientes al distrito de Hannover reivindicaron más competencias y quisieron acabar definitivamente con los debates que surgieron de vez en cuando sobre posibles fusiones de determinados municipios con la ciudad de Hannover. Salieron beneficiados por la creación de la RH. Todos los municipios conservaron su autonomía y, además, vieron ampliadas sus competencias. En este contexto, recibieron del Distrito disuelto competencias en materia de escuelas, vigilancia del tráfico y determinadas ayudas sociales (Arndt, 2003: 38; Priebis, 2013a; Jagau, 2013). Este hecho de que los municipios no perdieron competencias por una transferencia de competencias desde abajo hacia arriba sino que incluso pudieron incrementar sus competencias fue fundamental para lograr el consenso.

La reforma logró satisfacer también el interés principal de la ciudad de Hannover que consistía en conseguir una participación de los demás municipios en sus considerables cargas financieras como ciudad central, especialmente en el ámbito de las ayudas sociales generales y de las ayudas específicas para jóvenes (Henneke, 2003: 47). Desde la creación de la RH todos los gastos sociales (ayudas generales y específicas) se financian de forma solidaria a través de contribuciones al presupuesto de la RH por parte de los municipios en función de su respectiva capacidad financiera. Por otra parte, la ciudad de Hannover, a pesar de su integración en la RH, mantiene su estatus jurídico como ciudad no perteneciente a ningún Distrito.

Como singularidad del proceso de creación de la RH resalta el hecho de que el nacimiento de esta nueva institución metropolitana no solo significó la disolución de la mancomunidad de la Gran Hannover, sino sobre todo la desaparición de un ente territorial local preexistente, el distrito de Hannover. La RH asumió el territorio, las competencias, el personal y los recursos financieros del distrito disuelto¹⁰⁰. Es un elemento que diferencia el caso del área metropolitana de Hannover de los procesos de creación de instituciones responsables de la gobernanza metropolitana en todas las demás áreas metropolitanas alemanas. No obstante, ha de hacerse la matización de que la desaparición no supuso un «gran trauma» para este ente local territorial, que fue uno de los tres actores principales del proceso de la creación de la RH. El distrito de Hannover tuvo en este proceso primordialmente un interés en la eliminación de la mancomunidad, ya que esta a lo largo de los años había adquirido cada vez más competencias (Henneke, 2003: 47)

En cuanto al papel de la intervención «desde arriba» en el proceso de la creación de la RH, cabe señalar que el *Land* de Baja Sajonia tuvo una posición favorable, si bien no fue como en el caso de Stuttgart el impulsor y protagonista de este proceso. Su principal apoyo consistió en adoptar el papel de moderador y

100. En 2005 desapareció también el órgano de la administración periférica del *Land*, el Distrito Gubernamental de Hannover, como consecuencia de una reforma de la Administración del *Land* de Baja Sajonia. Posteriormente, se transfirieron a la RH las competencias de este órgano disuelto.

mediador para buscar un equilibrio entre los diferentes intereses de los tres actores principales del proceso y otros afectados (especialmente los municipios del Distrito). Defendió en cada momento del proceso el principio de la aceptación por todas las partes (Henneke, 2003: 44), procurando lograr un consenso beneficioso (un *win-win*) para todos.

Al igual que el Gobierno del *Land* de Baden-Württemberg para el caso de la creación del *Verband Region Stuttgart*, el Gobierno de Baja Sajonia tuvo un sentido de inteligencia estratégica. Percibió la idea de una futura institución específica de gobernanza metropolitana en el espacio de mayor peso poblacional y económico del *Land* no como la creación de un posible «indeseable competidor» político sino, por el contrario, como un factor clave para el desarrollo económico y la competitividad del *Land* en su conjunto a nivel europeo e internacional dentro del contexto de la economía globalizada, caracterizado por una competencia cada vez mayor entre territorios de diferentes escalas. Para ello, consideró necesario establecer a la escala metropolitana un órgano potente dotado de amplias competencias, para afrontar desde una gestión pública unitaria con eficacia y eficiencia todas las tareas que precisan un tratamiento a escala metropolitana (Henneke, 2003: 42).

2.1.2. Los órganos de la RH

La RH tiene tres órganos políticos (*Region Hannover*, 2014): la Asamblea Regional (*Regionsversammlung*), el Presidente de la Región (*Regionspräsident*) y la Comisión Regional (*Regionsausschuss*).

La RH tiene una legitimación política directa especialmente fuerte, porque no solo, como ocurre en el caso del *Verband Region Stuttgart*, la tiene la Asamblea Regional (*Regionsversammlung*), sino también el Presidente de la Región (*Regionspräsident*). Ambos órganos (figura 31) son elegidos directamente por las ciudadanas y los ciudadanos con derecho a voto (*wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger*).

La Asamblea Regional es el órgano más relevante. Adopta las decisiones políticas y aprueba el presupuesto anual. Conforme a la Ley de 2001, se compone de 85 miembros, entre ellos el Presidente de la Región. Los ciudadanos eligen a 84 miembros ordinarios para cinco años y al presidente para ocho años. El presidente de la región es el representante de la región y a su vez el jefe de la administración de la región (*Regionsverwaltung*). Existe un representante general del presidente en la administración de la RH, el consejero primero de la región (*erster Regionsrat*).

La Asamblea Regional organiza su trabajo mediante comisiones sectoriales (*Fachausschüsse*). Actualmente existen diez de este tipo de comisiones, dos obligatorias por su previsión en la legislación sectorial y otras ocho de carácter voluntario¹⁰¹.

101. Las dos comisiones obligatorias son la Comisión de Ayudas para Jóvenes y la Comisión de Escuelas, Cultura y Deporte. Como ejemplos de las comisiones voluntarias pueden señalarse: la Comisión de Medio Ambiente y Protección del Clima, la Comisión de Transporte y la Comisión de Planificación Territorial, Recreo, Asuntos Europeos y la Región Metropolitana de Relevancia Europea Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg.

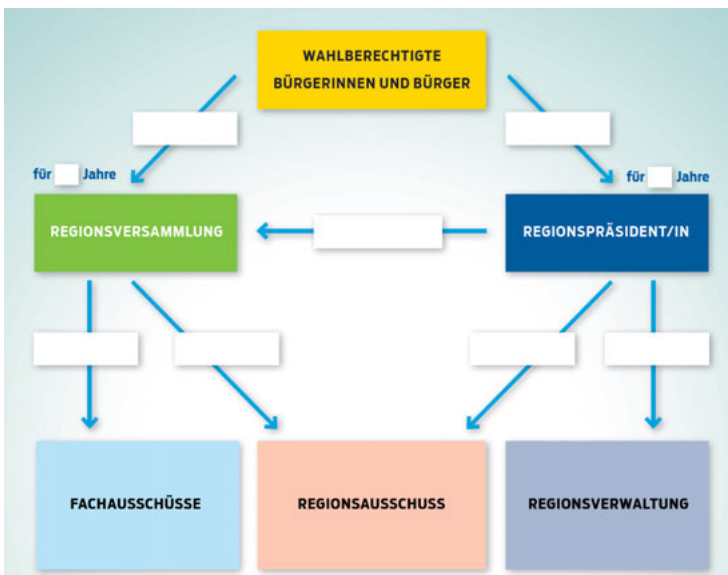
El tercer órgano político, la Comisión Regional, está compuesta por el presidente de la región, diez miembros de la Asamblea Regional con derecho a voto y otros miembros con función consultiva. Adopta las decisiones que no requieren una decisión de la asamblea o no son competencia del presidente. Por ejemplo, decide sobre asuntos de personal, contrataciones e iniciativas populares (*Bürgerbegehren*). También coordina el trabajo de las comisiones sectoriales.

En suma, la *Region Hannover* es el ente metropolitano con mayor poder político que hoy existe en Alemania, por su fuerte legitimación política, por el hecho de que el presidente de la región es tanto el representante de la región como el jefe de su ejecutiva y, como se explica a continuación, por el amplio espectro de sus competencias que en Alemania no alcanza ninguna otra institución responsable de la gobernanza metropolitana.

2.1.3. Las competencias de la RH

La RH no solo es titular de las tres competencias de mayor relevancia estratégica para el desarrollo metropolitano (planificación territorial, promoción económica y transporte público), sino también tiene atribuida competencias en un amplio catálogo de otras materias.

FIG. 31.
Los órganos de la Region Hannover



Nota: La traducción de los términos alemanes del gráfico pueden desprenderse del texto.

Fuente: <<http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Bildung/Politische-Bildung-der-Region-Hannover/Materialien-zur-politischen-Bildung>>.

Concretamente, los artículos 7, 8 y 9 de la Ley de 2001 enumeran para la RH las siguientes competencias:

- transporte público de cercanías,
- promoción del desarrollo económico y del empleo,
- planificación territorial,
- protección de la naturaleza, recreo (incluye la gestión del *Zoo Hannover*),
- gestión de residuos sólidos urbanos,
- hospitales locales,
- centros de salud,
- ayudas sociales,
- determinados tipos de servicios sociales,
- apoya a los jóvenes,
- centros de formación profesional y escuelas especiales,
- viviendas sociales, y
- orden público.

Como consecuencia de la supresión de niveles político-administrativos, este catálogo de competencias de la *Region Hannover* está compuesto por competencias transferidas ejercidas anteriormente por otros (Jagau, 2013): 1) el Distrito de Hannover y la ciudad de Hannover como capital del Land de Baja Sajonia (protección de la naturaleza, gestión de residuos sólidos urbanos, hospitales locales, centros de salud, centros de formación profesional), 2) la Mancomunidad del Gran Hannover (planificación territorial, promoción del desarrollo económico, transporte público de cercanías, recreo), y 3) el Distrito Gubernamental de Hannover (protección de la naturaleza, orden público).

2.1.4. Financiación y administración de la RH

La RH se financia, sin perjuicio de la posibilidad de establecer tasas e impuestos, principalmente, a través de dos fuentes de ingresos: 1) las contribuciones financieras (*Umlagen*) de los municipios a la RH, cuya cuantía se calcula en función de su capacidad financiera, y 2) las transferencias del *Land* a la RH para el ejercicio de las competencias transferidas, y cuyo cálculo se realiza en el marco de un ajuste financiero intermunicipal. En 2013 el presupuesto de la RH tenía un volumen de 1.499,5 millones de euros (Jagau, 2013). A las contribuciones al mismo por parte de los 21 municipios correspondieron alrededor de 633 millones de euros, mientras las transferencias del *Land*, alcanzaron alrededor de 190 millones de euros.

El gasto de la RH se concentra principalmente en ayudas sociales generales (55 %), la financiación del transporte público de cercanías (11,3 %) y ayudas específicas para niños, jóvenes y familias (10,8 %). Desde la creación de la RH todos los gastos sociales (ayudas generales y específicas) se financian de forma solidaria a través de las contribuciones de los municipios a la RH (Priebis, 2014).

En cuanto a la administración de la RH (*Regionsverwaltung*), ésta tiene actualmente (2013) algo más de 2.000 empleados. Ya en 2003 sus recursos humanos

constituyeron unas 1.800 personas¹⁰² (Arndt, 2003: 37). Es la institución metropolitana alemana que con más recursos humanos cuenta para el cumplimiento de sus tareas. Esto es una consecuencia de la amplitud del catálogo de sus competencias y, estrechamente relacionado con ello, de su configuración como un nuevo Ente territorial, que recibió en la fase inicial de su andadura una transferencia de los recursos humanos de tres instituciones disueltas: el Distrito de Hannover, la Mancomunidad del Gran Área de Hannover y el Distrito Gubernamental de Hannover.

2.1.5. Posicionamiento de la RH a nivel europeo e internacional

A diferencia de las instituciones responsables de la gobernanza en las áreas metropolitanas de Stuttgart y FrankfurtRheinMain, el *Verband Region Stuttgart* y el *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, la RH no tiene una oficina propia en Bruselas como instrumento de contacto y comunicación directa de sus necesidades e intereses ante las instancias de la Unión Europea. Es la representación del Land de Baja Sajonia ante la RH (*Vertretung des Landes Niedersachsen bei der Europäischen Union*) que cumple de forma indirecta esta función para la RH. De todas formas, tiene dentro de su aparato administrativo un departamento específico para los asuntos relacionados con la Unión Europea (*Stabsstelle EU-Angelegenheiten*). Este Departamento es apoyado en su labor por la unidad para proyectos europeos que existe dentro del Departamento de Desarrollo Regional Leine Weser (*Amt für Regionale Landesentwicklung Leine-Weser*), órgano de la Administración periférica del Land de Baja Sajonia, responsable de la emisión de la autorización del plan territorial metropolitano de Hannover (el RROP).

Por otra parte, la RH es socio de la red europea METREX y tiene cooperación con otras regiones europeas en el marco de proyectos europeos de cooperación territorial cofinanciados por el FEDER de la UE. Uno de ellos es el proyecto G-FORS (*Governance for Sustainability*), iniciado en 2006 en el que la RH coopera con EUROCITIES y diez universidades y centros de investigación. El proyecto desarrolla un modelo innovador de análisis para estudiar la interacción entre diferentes formas de generación de conocimiento reflexivo (*reflexive knowledge*) y nuevas vías de organizar la gobernanza para la sostenibilidad.

2.1.6. Liderazgo como factor de gobernanza

También en la RH, al igual que en el caso del *Verband Region Stuttgart*, se registra la relevancia que tiene la capacidad de liderazgo tanto en la fase de la institucionalización de las instituciones metropolitanas como en su posterior consolidación y desarrollo.

102. Esta cifra no incluye el personal adscrito a los hospitales y la empresa gestora de los residuos.

En el caso de la RH el liderazgo político para impulsar la iniciativa para la instauración de un nuevo ente territorial como institución para la gobernanza metropolitana asumieron la mancomunidad de la Gran Hannover, el distrito de Hannover y la ciudad de Hannover.

Este liderazgo político iba acompañado por la capacidad de liderazgo «profesional» de los tres funcionarios de más alta responsabilidad de estas tres instituciones que dieron el primer impulso para la creación de la RH, presentando el documento inicial para la reforma de las estructuras político-administrativas existentes en el espacio metropolitana.

También para la consolidación y desarrollo de la RH este liderazgo «profesional» ha sido un factor importante. De forma continua y desde el primer momento de la institucionalización de la RH, una persona altamente cualificada y con capacidad de liderazgo ejerció el puesto directivo de máximo rango de la administración metropolitana y ha propiciado la consolidación y el funcionamiento eficiente y eficaz de la RH. Igualmente, la formación y la dilatada experiencia práctica de esta persona como planificador en la Administración pública dejaron su impronta en el diseño de los contenidos de los planes territoriales de la RH.

Se trata de Axel Priebs, quien desde 2002 ejerce el cargo de consejero primero de la RH y, a su vez, es el representante general del presidente de esta. En la década de los noventa fue director del Departamento Conjunto de Planificación Territorial de Berlin-Brandenburg y dirigió las tareas de la elaboración del primer plan territorial en esta área metropolitana. Igualmente, es miembro de las dos asociaciones nacionales de los profesionales en materia de urbanismo y ordenación del territorio en Alemania, la Academia para la Investigación y Planificación del Territorio (*Akademie für Raumforschung und Landesplanung/ARL*) y la Academia Alemana de Urbanismo y Planificación Territorial (*Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung*). Asimismo, compagina sus responsabilidades en la Administración pública con el ejercicio de la docencia universitaria (es profesor honorario de geografía en la Universidad de Kiel). Por medio de sus publicaciones contribuye activamente a la difusión del conocimiento sobre el caso de Hannover como una buena práctica alemana de gobernanza y planificación territorial en Alemania.

2.2. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana

En el área metropolitana existen, además de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, la *Region Hannover* (RH), otras formulas complementarias de gobernanza metropolitana. Éstas son, por un lado, las agencias, organismos, consorcios y empresas con participación de la RH y, por otro lado, las estructuras blandas de la gobernanza (*soft governance*), es decir, redes de cooperación de carácter informal, voluntaria y flexible.

En lo que se refiere a las agencias, organismos, consorcios o empresas con participación de la RH, cabe señalar que ésta participa en más de veinte de este tipo de organizaciones (Jagau, 2013). Ejemplos son: 1) el «Gran Área de Transporte

de Hannover» (*Grossraum-Verkehr-Hannover/GVH*), sociedad de responsabilidad limitada que agrupa a todas las empresas del sistema integrado del transporte público de cercanías, formando parte de éste las empresas *üstra*, que atiende la ciudad de Hannover y su ámbito inmediato con los servicios del tren ligero (*Stadtbahn*) y de autobuses, al igual que *Regiobus*, que presta servicios de autobús en todo el ámbito de la región; 2) la Mancomunidad *aha*, que se encarga de la gestión de los residuos sólidos urbanos; 3) el *Klinikum Region Hannover GMBH*, sociedad de responsabilidad limitada que gestiona los hospitales; 4) la *Deutsche Messe Hannover AG*, sociedad anónima, que opera en relación con la feria industrial, y 5) el zoológico de Hannover (*Zoo Hannover*).

En cuanto a las estructuras blandas de la gobernanza, destacan en el área metropolitana de Hannover dos redes de cooperación: la Red «Espacio Económico Ampliado» (*Netzwerk Erweiterter Wirtschaftsraum*) y la «Región Metropolitana de Relevancia Europea de Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg» (*Metropolregion Hannover - Braunschweig - Göttingen - Wolfsburg*).

Estas dos redes muestran lo que es una pauta general en las áreas metropolitanas alemanas analizadas: la combinación de ámbitos territoriales metropolitanos de extensión más reducida y con carácter estable, equivalente al territorio del ejercicio de las competencias metropolitanas (y especialmente la de la planificación territorial) del Gobierno metropolitano, con otros ámbitos, más amplios y flexibles en cuanto a su configuración espacial y su permanencia en el tiempo (*soft spaces*), que constituyen el territorio de la acción de las estructuras blandas y que se conforman especialmente en el ámbito del desarrollo y de la promoción económica del territorio. Asimismo, en ambas redes se desarrolla una intensa cooperación pública-privada que es otro rasgo general común de las estructuras blandas de gobernanza.

La red «Espacio Económico Ampliado de Hannover» es una cooperación intermunicipal voluntaria entre municipios (Celle, Hameln, Hildesheim, Nienburg/Weser, Peine, Stadthagen, Walsrode), distritos (Celle, Hameln-Pyrmont, Heidekreis, Hildesheim, Nienburg/Weser, Peine, Schaumburg) y la RH, que abarca un territorio en el que vive un tercio de la población del Land de Baja Sajonia (figura 32). La red se organiza internamente en seis foros temáticos y desarrolla proyectos conjuntos. Como se señala en la *Memoria de Información del RROP Region Hannover 2016*, uno de estos foros se dedica específicamente al tema de urbanismo y planificación territorial (*Forum Stadt- und Regionalplanung*). Sus miembros son especialistas en estas materias que trabajaron en su momento en la Red de cooperación entre ciudades *Expo-Region*, que como se comenta a continuación fue el antecesor de la red Espacio Económico Ampliado de Hannover. Asimismo, forman parte de la red expertos de la Administración del *Land* (ministerio responsable de la ordenación del territorio, Instituto Estadístico) y representantes de la Cámara de Industria y Comercio de Hannover y de la Asociación de las Empresas del Comercio de Hannover.

La red centra sus actividades en los temas de demografía, grandes superficies comerciales, crecimiento urbanístico y transporte. Dos proyectos importantes en el marco de este foro son la Ruta de la Cultura (*KulturRoute*), cofinanciado por la

UE, y el Proyecto de Consenso Grandes Superficies Comerciales (*Konsensprojekt Großflächiger Einzelhandel*). Este último proyecto recoge una línea de cooperación que ya se había iniciado con buenos resultados en la red de ciudades señalada, y consiste en la información mutua y la generación de un consenso entre los socios de la red sobre las grandes superficies comerciales, considerando los impactos territoriales de éstas, especialmente la conflictiva cuestión de las repercusiones sobre los municipios vecinos que se derivan de la localización de un proyecto de este tipo en un determinado término municipal.

FIG. 32.
La red de cooperación «Espacio Económico Ampliado de Hannover» dentro de la región metropolitana (EMR) de Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg



Quelle: Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg (Hrsg.) 2014, S. 3
 – veränderte Darstellung

Fuente: RROP (2016: 25).

La red Espacio Económico Ampliado de Hannover se basa en la experiencia previa de cooperación en el marco de la Red de cooperación entre ciudades *Expo-Region Hannover*. Esta red se había creado en 1995 entre prácticamente las mismas ciudades que pertenecen hoy al Espacio Económico Ampliado de Hannover, con la idea desencadenante de aprovechar los impulsos de un evento internacional, la *Exposición Universal/EXPO 2000*, en beneficio de la corona de ciudades medias alrededor de la ciudad de Hannover. Centró sus actividades de cooperación en la promoción económica, el desarrollo urbano sostenible (es conocido mundialmente el proyecto de barrio sostenible de Kronsberg dentro de la ciudad de Hannover, IDAE 2002), la planificación conjunta de centros de transporte de mercancías y la coordinación intermunicipal de las repercusiones que se derivan de la implantación de grandes superficies comerciales. La huella más significativa que ha dejado la red *Expo-Region* en la red Espacio Económico Ampliado se nota precisamente en este último tema. La capacidad de coordinación y acuerdo voluntario intermunicipal adquirida a lo largo de los años a tal respecto ha sido la semilla para el funcionamiento del Proyecto de Consenso Grandes Superficies Comerciales.

Cabe señalar que la red *Expo Region* y otras redes de cooperación entre ciudades, que se crearon en Alemania con especial intensidad a partir de la década de los noventa, recibieron el apoyo desde arriba. Tanto el Ministerio federal competente en materia de ordenación del territorio como los *Länder* consideraban de interés propiciar la aplicación de este instrumento informal de la ordenación del territorio emergente en Alemania. En este sentido, en Alemania se siguió una política similar al del Gobierno francés, que igualmente apostó por un apoyo a las redes de cooperación de ciudades (Hildenbrand Scheid, 2005, 2006b, 2008b)¹⁰³.

La Región Metropolitana de Relevancia Europea de Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg es una de las once regiones de este tipo creadas por un acuerdo adoptado en el seno de la Conferencia Sectorial de Ordenación del

103. Tanto en el Marco Orientador para la Ordenación del Territorio (1993) como el Marco de Actuación para la Ordenación del Territorio (1995), las Estrategias Nacionales de Desarrollo Territorial aprobadas en el seno de la Conferencia Sectorial de los ministros responsables de la Ordenación del Territorio (MKRO) recogieron previsiones sobre las Redes de Ciudades. El Marco de Actuación señaló la utilidad de estas redes por su contribución a la competitividad de Alemania y de sus regiones, a la organización territorial y estructura urbana descentralizada de este país y a la consecución de los objetivos de la ordenación del territorio establecidos en los planes territoriales. Asimismo, este documento recogió once Redes de Ciudades que el Ministerio Federal de Ordenación del Territorio había seleccionado sobre la base de diez principios rectores y de selección, como «iniciativas modélicas» (*Modellvorhaben*) en el marco de su Proyecto de Investigación sobre Redes de Ciudades (*Forschungsfeld «Städtenetze», ExWoSt*), realizado durante 1994-1998. Por sus resultados positivos, esta experiencia de cooperación intermunicipal disfrutó de una nueva iniciativa de apoyo en forma del «Foro Redes de Ciudades» (*Forum Städtenetze*) durante 1999-2002. El apoyo prestado por la federación a las redes consistió en el asesoramiento técnico, la moderación, la documentación y la asunción de los gastos de la investigación científica acompañante, es decir, los gastos para el seguimiento (*monitoring*) y la evaluación externa de las actividades de las redes por un centro de investigación.

Territorio. Miembros de esta red de cooperación son las cuatro ciudades que figuran en su nombre, el *Land* de Baja Sajonia y tres asociaciones, cuyos miembros son municipios, empresas y universidades. Desde 2009 la red está funcionando bajo la forma de una sociedad con responsabilidad limitada (*GmbH*).

Su objetivo principal es la mejora de la competitividad de la región a nivel nacional e internacional y desarrolla sus actividades en los campos de la movilidad eléctrica, energía, transporte y la cultura así como de la economía vinculada a la salud y a los sectores creativos. Según los datos del Programa de Trabajo de la Región Metropolitana (Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg, ed., 2014), ésta tiene un territorio de 19.000 km², una población de 3,8 millones y un VAB de 108.000 millones de euros (2011). Destaca por su potencia económica, su buena accesibilidad y su alto porcentaje de universidades y centros de investigación de prestigio internacional.

Además de las estructuras blandas comentadas anteriormente, merece ser destacado que en el área metropolitana de Hannover tiene su sede el Centro de Competencias para la Investigación y el Desarrollo del Territorio en la Región de Hannover (*Kompetenzzentrum für Raumforschung und Raumentwicklung in der Region Hannover e.V.*). La existencia de este centro y el hecho de que desde 1946 también se encuentra en Hannover la ARL, la Academia para la Investigación y Planificación del Territorio (*Akademie für Raumforschung und Landesplanung/ARL*), el *think tank* más importante de Alemania en materia de ordenación del territorio¹⁰⁴, convierten el área metropolitana de Hannover en uno de los espacios de mayor concentración de conocimiento respecto a las materias relacionadas con la planificación territorial.

El Centro de Competencias (<<http://www.kompetenzzentrum-hannover.de/>>) que se creó en 2001 por iniciativa de la ARL, se entiende como una red pluridisciplinar para el diálogo entre la ciencia, la práctica y la sociedad. Entre sus objetivos destacan la generación de *know how* en materia de la investigación y planificación del territorio y su transformación en conocimiento aprovechable para la acción pública, así como la sensibilización de los responsables de la toma de decisión en la política y la administración pública para las cuestiones relacionadas con este campo temático. Sus tareas se concentran en la transferencia del conocimiento, el intercambio de ideas y experiencias, la formación, la identificación de prioridades para la investigación y la realización, desde una perspectiva pluridisciplinar, de proyectos en el ámbito científico y de la práctica.

104. La ARL se creó en 1946 y es una corporación de Derecho público adscrita al Ministerio de Ciencia y Cultura del *Land* de de Baja Sajonia. Sus miembros (alrededor de 200 en Alemania, más otros de diferentes países europeos) son expertos de la investigación y de la práctica de la planificación territorial. Realiza estudios e investigaciones y aporta asesoramiento a las administraciones públicas en todas las cuestiones relevantes para la ordenación del territorio y de otras políticas públicas de incidencia territorial. Difunde los resultados de sus actividades a modo de publicaciones y a través de internet, en concreto en la dirección <<http://arl-net.de/>>.

3. El plan territorial metropolitano

3.1. Aspectos generales

En el *Land* de Baja Sajonia, los responsables de la elaboración de los planes subregionales son los entes locales de nivel superior, los distritos (*Kreise*). De acuerdo con la Ley de Ordenación de Baja-Sajonia de 2012 (*Niedersächsisches Raumordnungsgesetz*, modificada en 2014), los ámbitos territoriales de la planificación subregional coinciden con los ámbitos territoriales de estos entes territoriales locales (figura 33).

Las dos excepciones aportan los dos entes metropolitanos que existen en este *Land*, el *Zweckverband Grossraum Braunschweig* y la *Region Hannover*, que ostentan la competencia en materia de planificación territorial.

FIG. 33.
La *Region Hannover* dentro de los 34 ámbitos de la Planificación Territorial Subregional en el *Land* de Baja Sajonia



Fuente: Website del *Land* de Baja Sajonia. Disponible en línea: <<http://www.niedersachsen.de/startseite/>>.

Los cinco departamentos para el Desarrollo Regional (*Ämter für Regionale Landesentwicklung*), órganos de la Administración periférica del *Land* adscritos al Ministerio de la Presidencia (*Staatskanzlei*), actúan como órganos responsables para la autorización (*Genehmigung*) por parte del Gobierno del *Land* de los planes territoriales subregionales formulados y aprobados por los distritos, el *Zweckverband Grossraum Braunschweig* y la institución metropolitana de Hannover (*Region Hannover*).

Tras un proceso de cinco años de planificación, diálogo y debate, se aprobó el 27 de septiembre de 2016 por la Asamblea de la RH el nuevo Plan Territorial Metropolitano, el *Regionales Raumordnungsprogramm (RROP) 2016 der Region Hannover* (a partir de ahora, *RROP 2016*)¹⁰⁵.

Con la posterior autorización del Plan por el Departamento de Desarrollo Regional Leine Weser (*Amt für Regionale Landesentwicklung Leine-Weser*), órgano de la Administración periférica del *Land* de Baja Sajonia, el *RROP 2016* ha entrado en vigor.

Ya es el segundo plan territorial impulsado por esta institución metropolitana, habiéndose aprobado en 2006 el *RROP 2005*. Con anterioridad la mancomunidad de la Gran Hannover había aprobado para el mismo ámbito territorial planes territoriales desde la década de los sesenta, primero el *Verbandsplan de 1967* y, por última vez, el *RROP 1996*. De este modo el área metropolitana de Hannover, al igual que los demás casos analizados, cuenta con una consolidada experiencia de práctica planificadora de varias décadas.

El marco de referencia del *RROP 2016*, en la escala regional de la ordenación del territorio, son la Ley de Ordenación del *Land* de Baja-Sajonia (*Niedersächsisches Raumordnungsgesetz*) de 2012 (modificada en 2014) y el Programa de Ordenación del Territorio del *Land* (*Landes-Raumordnungsprogramm*) de 2008, modificado en 2012. Este programa aporta al *RROP* por medio de sus determinaciones el marco de referencia general para el desarrollo de los sistemas territoriales, especialmente el sistema de ciudades. Así el *RROP* recoge en su contenido las previsiones del Programa del *Land* sobre los municipios declarados centros superiores, centros intermedios con funciones parciales de un centro superior o centros intermedios.

Por otra parte, a la hora de elaborar los contenidos del plan también se tuvieron en cuenta las determinaciones de la planificación paisajística, conforme a la práctica seguida en Alemania de la integración de la planificación paisajística en los planes territoriales. Actualmente está en vigor el Plan Marco Paisajístico del área metropolitana de Hannover (*Landschaftsrahmenplan Region Hannover*), que se aprobó por la RH en 2013.

El *RROP 2016* es un buen ejemplo para el nuevo estilo de planificación territorial que se está implantando cada vez más en Alemania, tanto en los planes

105. *RROP 2016: Regionales Raumordnungsprogramm RROP 2016*. Disponible en línea: <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Planen,-Bauen,-Wohnen/Raumordnung-Regionalentwicklung/Regionalplanung-in-der-Region-Hannover2/Regionales-Raumordnungsprogramm-2016>.

metropolitanos como en los planes subregionales referidos a otros tipos de ámbitos. Este nuevo estilo afecta tanto al proceso (formulación, implementación) de planificación como a los contenidos de los planes y los elementos principales que caracterizan este estilo ya se han señalado en el capítulo 4 dedicado al área metropolitana de Stuttgart, cuyo plan territorial metropolitano refleja con más plenitud la práctica de este estilo.

En el *RROP 2016*, este nuevo estilo de planificación queda patente especialmente en dos elementos: la potenciación de la participación y la elaboración de un documento estratégico previo como marco de referencia del plan territorial metropolitano.

Este documento estratégico previo es la «Imagen de Futuro para la Región de Hannover 2025» (*Zukunftsbild Region Hannover*, 2025), que se elaboró durante los años 2012 y 2013 en el marco de un proceso de participación amplia, en el que se aplicaron nuevos métodos para estimular y realizarla. Todo ello confiere un carácter modélico a esta experiencia de participación, que había sido apoyada por el Ministerio Federal de Transporte, Construcción y Desarrollo Urbano como proyecto piloto en el marco de su Programa Nacional para la Política de Desarrollo Urbano. De acuerdo con los datos publicados en el Informe final del proceso de participación (*Region Hannover*, 2014a), participaron un total de 12.000 personas: ciudadanos, expertos, representantes de los municipios y de otras administraciones públicas, miembros de la Asamblea de la RH, agentes económicos y sociales y colectivos de la sociedad civil. Se celebraron numerosos eventos y *workshops* y se movilizaron todas las posibilidades de Internet para difundir información, colgar documentación y organizar el debate e intercambio de ideas *online* en Internet. Especial atención se prestó a la participación activa y directa de los ciudadanos, celebrando foros de diálogo en los diferentes municipios, para captar las opiniones y visiones de la ciudadanía y, a su vez, visualizar como la planificación territorial, una función pública poco conocida, contribuye directamente a la calidad de vida de las personas.

La «Imagen de Futuro para la Región de Hannover 2025», que se aprobó el 17 de diciembre de 2013 por la Asamblea de la RH, tiene un enfoque temático amplio centrado en todos los aspectos relevantes para el futuro desarrollo territorial de la RH. Se estructura en siete grandes bloques temáticos: 1) «Igualdad de oportunidades para jóvenes y mayores», 2) «Región económica fuerte con futuro», 3) «Ciudades y pueblos con vida y una región con calidad de vida», 4) «Una región con espacios verdes», 5) «Energía para el clima», 6) «Movilidad para todos», y 7) «Un futuro a través de la cooperación». Aporta al *RROP 2016* orientaciones territoriales básicas referidas entre otras, a las siguientes líneas estratégicas: fortalecer centros compactos, asegurar la accesibilidad de la región en su conjunto, posibilitar caminos cortos, consumir poco suelo y poner red a los espacios libres.

Partiendo del documento estratégico previo, el proceso de la formulación del *RROP 2016* se inició en junio de 2013. Se caracterizó por una información y participación pública que superó claramente el nivel obligatorio fijado para ello legalmente. Fue amplia, buscó el mayor grado de incorporación de la sociedad civil y se aplicaron todos los medios de comunicación social disponibles. Con carácter

previo al inicio del proceso formal de participación pública, ya en otoño de 2012 se organizaron cinco foros de Diálogo de Participación de los Ciudadanos sobre varios bloques temáticos del plan. Fueron anunciados en los periódicos y mediante el envío de *flyers* y reunieron a muchas personas.

Entre otoño 2015 y agosto 2016 se celebraron las tres rondas de la participación pública formal: una primera respecto al primer borrador del plan (RROP 2015), una segunda sobre el segundo borrador (RROP 2016) y otra tercera igualmente sobre el RROP 2016, necesaria porque, por razones formales, se tuvo que repetir la segunda ronda. En cada una de las rondas las alegaciones respecto al Plan, disponible en el *Website* de la RH, pudieron presentarse en línea por correo electrónico. Simultáneamente a estas tres rondas de la participación pública formal, se presentó el texto del RROP para su conocimiento y debate en eventos públicos (por ejemplo la jornada «Descubre tu Región»/*Regionsentdeckertag*), así como en sesiones públicas de las comisiones competentes en los diferentes municipios de la RH. Asimismo, por parte de la RH se ofreció a los Alcaldes de los municipios la celebración de eventos públicos, para informar a la ciudadanía y generar un debate con ésta sobre las novedades principales del RROP 2016 respecto al de 2015, destacando especialmente las nuevas regulaciones sobre la localización de instalaciones de energía eólica.

Al igual que el *Regionalplan* del *Verband Region Stuttgart*, el RROP 2016 no contiene ningún capítulo dedicado al seguimiento y la evaluación del Plan. De este modo confirma la insuficiente consideración de la perspectiva de la evaluación en los documentos de la planificación territorial alemana (parte IV de «Consideraciones finales»).

3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica

El RROP 2016 refleja un desarrollo completo y profundo de cada una de las cinco estrategias o ámbitos de intervención que constituyen los elementos configuradores de un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica: 1) el policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada; 2) la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia; 3) la coordinación y sinergia entre desarrollo urbano y transporte público; 4) el desarrollo hacia el interior, y 5) la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.

El RROP 2016 opera en cuanto a sus determinaciones referidas a todas estas cinco estrategias con principios (equivalente a directrices) o con objetivos (equivalente a normas) de la Ordenación del Territorio. Asimismo, suele emplear zonificaciones que establecen una modulación en cuanto a la exclusión de la edificación o de otros usos respecto a otros que se consideran preferentes con carácter absoluto o relativo (Áreas de Preferencia Absoluta/*Vorranggebiete*, Áreas de Preferencia Relativa/*Vorbehaltsggebiete*).

Al paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica se añade como otro elemento que refuerza la contribución del RROP 2016 al desarrollo

urbano-territorial sostenible el hecho de que constituye un documento que orienta todos sus contenidos al tema transversal del cambio climático y sus repercusiones, que requieren una atención desde la planificación territorial metropolitana con determinaciones dirigidas tanto a la mitigación como a la adaptación a este cambio. Claros ejemplos para ello son las determinaciones del plan respecto al transporte, la ordenación de la localización de las instalaciones de energía eólica y la consideración reforzada de las funciones climáticas del sistema de espacios libres¹⁰⁶.

3.2.1. Policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada

Las figuras 34a y 34b ofrecen la información sobre la clasificación de los diferentes municipios en el sistema jerárquico de ciudades. El *RROP 2016* recoge del Programa de Ordenación del Territorio del *Land* los municipios declarados centros superiores, centros intermedios con funciones parciales de un centro superior o centros intermedios y añade a ellos los municipios que tienen rango de centro básico (*Grundzentrum*). Así, sobre la base de ambos planes se han llegado a delimitar en la RH un centro superior, 10 centros intermedios y 13 centros básicos.

El único centro superior es la ciudad de Hannover. Los 10 centros intermedios son los municipios Barsinghausen, Burgdorf, Burgwedel, Garbsen, Laatzen, Langenhagen, Lehrte, Neustadt, Springe y Wunstorf. Los 13 centros básicos se declararon para nueve municipios, en seis casos para el término municipal entero y en tres para determinados barrios o núcleos del mismo. Por tanto, los centros básicos son: Gehrden, Hemmingen (dos centros para Hemmingen-Westenfeld y Arnum), Isernhagen, Pattensen, Ronnenberg (dos centros para Ronnenberg y Empelde), Seelze, Sehnde, Uetze y Wedemark (dos para Meilendorf y Bissendorf).

En el primer capítulo del plan dedicado a los «Objetivos y Principios Generales del Desarrollo Territorial de la Región de Hannover en su conjunto», se establece con claridad de que se siguen los principios del policentrismo:

El desarrollo de la estructura territorial, del sistema de asentamientos y de las infraestructuras ha de orientarse en:

- el sistema de lugares centrales de tres niveles,
- el modelo de la *concentración descentralizada*, y
- el modelo de la unidad del crecimiento urbanístico, del transporte y de las infraestructuras.

Con todo ello, ha de velarse por un desarrollo equilibrada de la estructura territorial, que en todas partes de la región posibilita condiciones de vida equivalentes.

106. El *RROP 2016* establece Áreas de Preferencia Absoluta para el Uso de la Energía Eólica, es decir, aquellas áreas en las que se pueden implantar instalaciones de energía eólica, quedando excluida su localización fuera de estas Áreas. Además, tomando en cuenta los impactos acústicos y visuales de las instalaciones eólicas, el Plan fija una distancia respecto a las Áreas señaladas de 800m para zonas de suelo urbano y de 600m para viviendas aisladas y asentamientos diseminados.

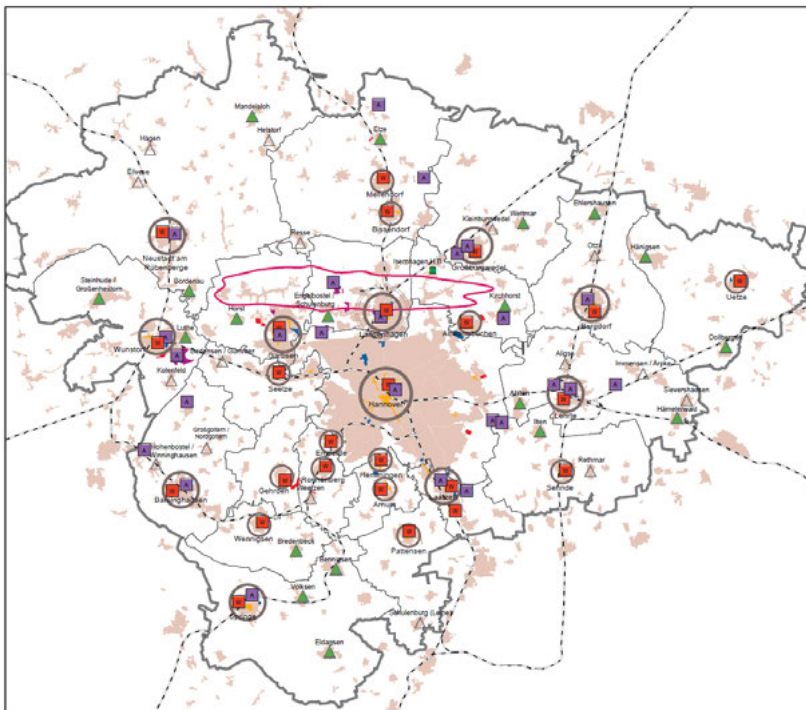
En su segundo capítulo dedicado a los «Objetivos y Principios para el Desarrollo de la Estructura de los Asentamientos» el plan fija cuatro criterios, con naturaleza de Principios de la Ordenación del Territorio, que han de orientar el crecimiento urbanístico en consonancia con el modelo de la concentración descentralizada.

Estos criterios consisten en:

- Concentrar este crecimiento en los lugares dotados con equipamientos e infraestructuras suficientes o ampliables (los lugares centrales, los entornos de las paradas del transporte público ferroviario).
- Desarrollar crecimientos con densidades más altas en el entorno (se define un radio de 1,5 km) de las paradas, para garantizar la viabilidad económica de los servicios del transporte público de cercanías.
- Evitar crecimientos dispersos para preservar la calidad del paisaje y la biodiversidad así como estructurar las zonas edificadas con Franjas Verdes.
- Considerar en el desarrollo de nuevas zonas residenciales la mezcla de las funciones trabajo, vivienda, abastecimiento y recreo.

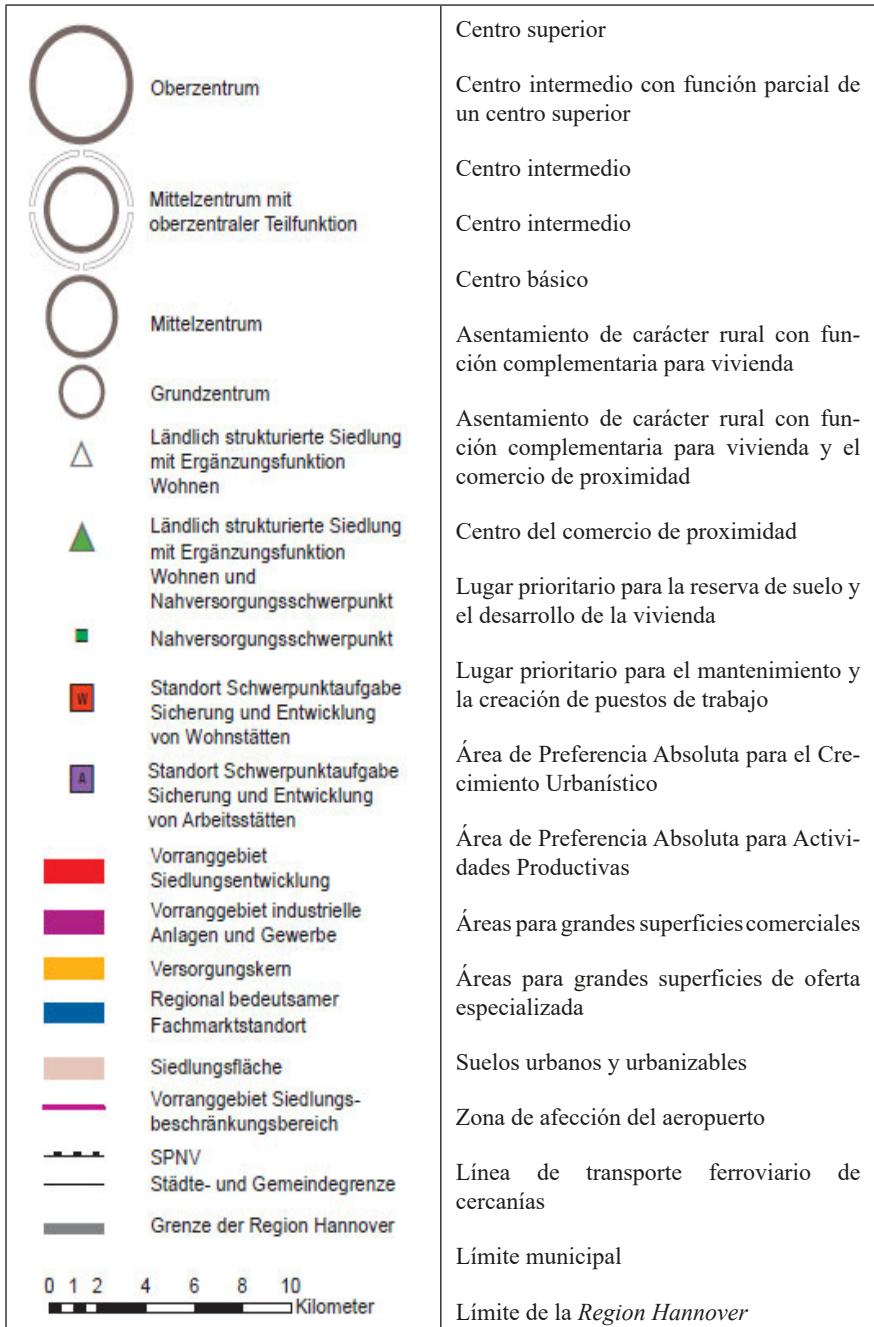
FIG. 34a.

Determinaciones del RROP *Region Hannover* 2016 para el sistema urbano y los equipamientos comerciales: visión general



Fuente: RROP 2016. Extracto del Plano de Información 1 del RROP.

FIG. 34b.
Leyenda de la figura 34a.



3.2.2. La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia

Conforme al modelo de la concentración descentralizada, el *RROP 2016* propugna que el crecimiento urbanístico ha de concentrarse primordialmente en aquellos municipios que tienen, de forma completa o para determinadas partes de su territorio, la condición de ser lugares centrales dentro del sistema jerárquico de ciudades.

Partiendo de lo anterior, el *RROP 2016* opera con diferentes zonificaciones, reguladas en sus determinaciones y reflejadas cartográficamente a una escala de 1:50.000, para orientar de forma específica el crecimiento urbanístico tanto de uso residencial como respecto a actividades productivas. Estas zonificaciones son las que figuran en el cuadro 9. Las figuras 35a y 35b ofrecen una visión cartográfica de detalle. A las zonificaciones recogidas en el cuadro 9 se añaden otras referidas a la ordenación de la localización de grandes superficies comerciales. Las primeras cuatro zonificaciones que figuran en el cuadro 9 están relacionadas esencialmente con el crecimiento residencial, y las dos restantes se refieren al desarrollo de los suelos para actividades productivas.

Cuatro de estas zonificaciones se refieren a suelos ubicados en la periferia o zonas exteriores de los núcleos existentes (*Aussenbereich*): lugares prioritarios para la reserva de suelo y el desarrollo de la vivienda, áreas de preferencia absoluta para el crecimiento urbanístico, lugares prioritarios para el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo y áreas de preferencia absoluta para actividades productivas. Son los suelos ubicados en estas zonificaciones los únicos sitios, donde el plan admite crecimientos urbanísticos nuevos en la periferia. Para el resto del territorio de la RH rige la regla general de que los nuevos crecimientos han de satisfacerse mediante el aprovechamiento de suelos disponibles en el interior de los núcleos existentes, es decir, siguiendo la estrategia del desarrollo hacia el interior, uno de los elementos clave del paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica.

En cuanto a la primera de las zonificaciones recogidas en el cuadro 9, los lugares prioritarios para la reserva de suelo y el desarrollo de la vivienda (*Standorte Schwerpunktaufgabe für die Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten*) se definen como tales, en la normativa del Plan con rango de Objetivo de la Ordenación del Territorio, el Centro Superior de Hannover (para casi la totalidad de su término municipal), así como los centros intermedios y centros básicos para aquellos barrios o núcleos del término municipal declarados «Áreas centrales para el crecimiento urbanístico». En la normativa del plan se identifican, con rango de Objetivo de la Ordenación del Territorio, en un listado estas áreas para cada uno de los centros intermedios y básicos.

Las áreas de preferencia absoluta para el crecimiento urbanístico (*Vorranggebiete Siedlungsentwicklung*) se especifican en la normativa del plan con rango de Objetivo de la Ordenación del Territorio y se representan cartográficamente aquellas partes del territorio del centro superior y de los centros intermedios y básicos que pertenecen a esta zonificación. Constituyen reservas de suelo a medio y largo plazo en sitios de especial aptitud para albergar crecimientos urbanísticos. Se establece que en estas áreas de preferencia absoluta todas las

planificaciones y actuaciones de incidencia territorial han de ser compatibles con la finalidad para la que los terrenos han quedado reservados.

Los asentamientos de carácter rural con función complementaria para vivienda (*ländlich strukturierte Siedlungen mit Ergänzungsfunktion Wohnen*) se indican con rango de Objetivo de la Ordenación del Territorio en la normativa del plan para 17 municipios de la RH en un listado. Se trata de núcleos rurales con equipamientos e infraestructuras básicas y una población de alrededor de 2.500 habitantes que permite la viabilidad de las mismas. Se establece que su futuro crecimiento ha de ajustarse a la capacidad de carga de estos equipamientos e infraestructuras básicas.

CUADRO 9.
Las zonificaciones del RROP Region Hannover 2016 para el crecimiento urbanístico

<i>Uso residencial</i>
<i>Lugares prioritarios para la reserva de suelo y el desarrollo de la vivienda</i> Centro superior de Hannover, centros intermedios (en las «Áreas centrales para el crecimiento urbanístico» establecidas en estos centros).
<i>Área de Preferencia Absoluta para el crecimiento urbanístico</i> Reservas de suelo a medio y largo plazo en sitios de especial aptitud.
<i>Asentamientos de carácter rural con función complementaria para vivienda</i> Núcleos rurales con equipamientos e infraestructuras básicas y una población de alrededor de 2.500 habitantes que permite la viabilidad de las mismas.
<i>Asentamientos de carácter rural con un crecimiento urbanístico limitado a la satisfacción de la demanda propia</i> Núcleos que por su población escasa y por la falta o el bajo nivel de dotación con equipamientos e infraestructuras básicas solo pueden tener un crecimiento residencial para la satisfacción de su demanda propia y conforme a las dotaciones existentes Parámetro a aplicar para su crecimiento residencial: – Crecimiento adicional del suelo urbanizable para usos residenciales y mixtos en un 5 % del suelo urbano existente (regla general). – Crecimiento adicional del suelo urbanizable para usos residenciales y mixtos hasta un 7 % (valor total) del suelo urbano existente (en casos excepcionales).
<i>Actividades productivas</i>
<i>Lugares prioritarios para el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo (ver comentario en el texto)</i>
<i>Áreas de Preferencia Absoluta para actividades productivas (ver comentario en el texto)</i>

Fuente: RROP (2016: 28).

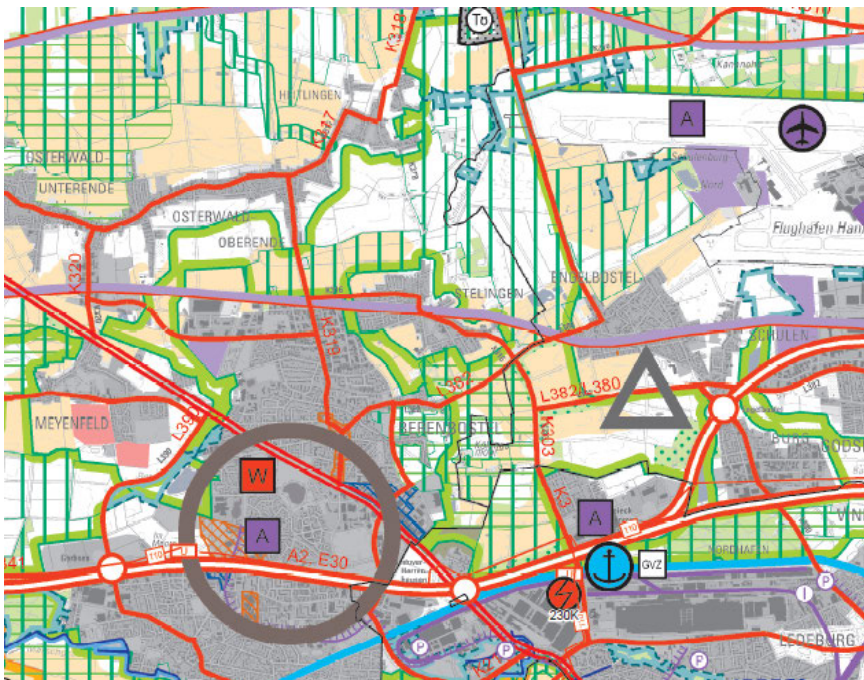
La zonificación asentamientos de carácter rural con un crecimiento urbanístico limitado a la satisfacción de la demanda propia (*ländlich strukturierte*

Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung) es la herramienta principal que usa el *RROP 2016* para establecer limitaciones del crecimiento residencial. Son núcleos rurales que, por su población escasa y por la falta o el bajo nivel de dotación con equipamientos e infraestructuras básicas, solo pueden tener un crecimiento residencial para la satisfacción de su demanda propia y conforme a las dotaciones existentes.

La normativa del plan marca, con rango de Objetivo de la Ordenación del Territorio, las condiciones para el crecimiento residencial de este tipo de núcleos. Como regla general se establece que el crecimiento del suelo urbanizable para usos residenciales corresponde a la cuantía de suelos necesarios para la satisfacción de su demanda propia, incrementada por un crecimiento adicional del suelo urbanizable para usos residenciales y mixtos, que corresponde a un 5 % del suelo urbano existente. En casos excepcionales y debidamente justificados por el planeamiento urbanístico, este crecimiento adicional puede alcanzar hasta un 7 %. Este porcentaje es un valor total, por tanto, incluye el 5 % del crecimiento adicional general.


FIG. 35a.

Determinaciones del *RROP Region Hannover 2016* para el crecimiento urbanístico. Detalle del Plano de Ordenación 1:50.000



Fuente: RROP 2016.

FIG. 35b
Leyenda de la figura 35^a

 <p>Ländlich strukturierte Siedlung mit Ergänzungsfunktion Wohnen</p> <p>Standort Schwerpunktaufgabe Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten</p> <p>Standort Schwerpunktaufgabe Sicherung und Entwicklung von Arbeitsstätten</p> <p>Vorranggebiet Siedlungsentwicklung</p> <p>Vorranggebiet industrielle Anlagen und Gewerbe</p>	<p>Asentamientos de carácter rural con función complementaria para vivienda</p> <p>Lugares prioritarios para la reserva de suelo y el desarrollo de la vivienda</p> <p>Lugares prioritarios para el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo</p> <p>Área de Preferencia Absoluta para el Crecimiento Urbanístico</p> <p>Áreas de Preferencia Absoluta para Actividades Productivas</p>
---	---

Fuente: RROP 2016.

En lo que respecta a las dos zonificaciones referidas de forma específica a los suelos para actividades productivas, el *RROP 2016* regula en sus determinaciones sobre el desarrollo económico de la RH los «Lugares prioritarios para el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo». Con esta zonificación se pretende asegurar la disponibilidad de suelos para usos industriales y terciarios en el Centro Superior de Hannover y en los centros intermedios en las localizaciones consideradas idóneas para estos usos. Estas localizaciones, señaladas en la cartografía del Plan, se ubican dentro de estos centros en aquellas áreas que han sido designadas «Áreas centrales para el crecimiento urbanístico» (*zentrale Siedlungsgebiete*), es decir, casi todos los barrios de la ciudad de Hannover y determinados barrios especificados por el plan dentro de los Centros Intermedios. Todos estos lugares se definen con rango de Objetivo de la Ordenación del Territorio.

Asimismo, el plan señala en su cartografía y define en su normativa con rango normativo de Objetivos de la Ordenación de Territorio Áreas de Preferencia Absoluta para Actividades Productivas (*Vorranggebiete industrielle Anlagen und Gewerbe*) para cuatro lugares. Entre ellos figuran el Airport-Business-Park/Godshorn y la localización trimodal (*Trimodal-Standort*) en la ciudad de Wunstorf, que persigue dotar este lugar, que ya cuenta con buena accesibilidad por carretera, de una futura conexión con la red viaria y el eje de transporte fluvial del *Mittellandkanal*, uno de los canales de transporte fluvial más importante de Alemania (figura 36). En el capítulo del plan dedicado a la movilidad y el transporte se apoya con otras determinaciones el desarrollo de esta localización trimodal. Se fija un Área de Preferencia Relativa para la Conexión Ferroviaria de Localizaciones para Actividades Productivas, con la finalidad de establecer la correspondiente reserva de suelos para asegurar esta conexión futura.

La idea de todas estas cuatro Áreas de Preferencia Absoluta para Actividades Productivas es crear nuevas áreas productivas de alta calidad y accesibilidad sobresaliente, para desarrollar la RH como un espacio de producción y distribución de importancia nacional e internacional. A su vez se aprovechan todas las

posibilidades que ofrezcan el desarrollo de espacios productivos ya existentes o la reactivación de suelos industriales abandonados. Para el desarrollo de estas áreas el plan recoge también un conjunto de principios de la Ordenación del Territorio, que consideran, además de los clásicos factores de localización, también criterios sociales y ambientales para el futuro desarrollo de las áreas para actividades productivas. Entre ellos figuran, la calidad del diseño urbanístico, la calidad ambiental, la accesibilidad para los empleados, la existencia de guarderías y la disponibilidad de comercio y otros servicios. Para apoyar la implantación de estos criterios en la práctica para un desarrollo sostenible de los espacios productivos, la RH ha lanzado un proyecto integrado para el desarrollo de espacios productivos, eficientes en el uso de la energía y respetuosos en cuanto al clima.

FIG. 36.

RROP *Region Hannover 2016*: el área de preferencia absoluta de uso industrial-terciario de Wunstorf (localización trimodal): Plano de Ordenación 1:50.000

Stadt Wunstorf Trimodal-Standort		
Flächengröße	ca. 146 ha	
Überregionale Verkehrs-anbindung*	gut	
ÖPNV-Anbindung**	gut	
Nähe zum Zentralen Ort***	sehr gut	
gewerbliche Vorprägung	sehr gut	
Intermodalität	Möglichkeit des Gleis-, Kanal- und überregionalen Straßenanschlusses	
<p>Das Vorranggebiet am Standort Wunstorf ist aufgrund seiner einzigartigen Trimodalqualität (Straßenanschluss und Möglichkeit der Gleis- und Mittellandkanalanbindung) für einen kombinierten Ladungsverkehr (KLV) inklusive eines Umschlagterminals (Container Straße/Schiene mit Option der Verladung auf Binnenschiff) geeignet.</p> <p>Die Flächen sind für den Bau des Hafens und eines Gleisanschlusses geeignet und werden dafür gesichert.</p> <p>Der Standort eignet sich für große Gewerbe-, Industrie- und Logistikansiedlungen.</p>		

Fuente: RROP (2016: 227).

Los lugares prioritarios para el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo y las áreas de preferencia absoluta para actividades productivas se complementan con otras determinaciones del plan para los espacios logísticos recogidas en su capítulo dedicado a la movilidad y el transporte.

El *RROP 2016* presta mucha atención al tema de la logística, porque este sector, por las razones explicadas al principio del presente capítulo, es de especial relevancia estratégica para la economía de la RH.

El plan define Áreas de Preferencia Absoluta y con rango normativo de objetivos de la Ordenación de Territorio para varios lugares de interés logístico. Estos son: 1) el Nodo Logístico de Importancia Regional de Lehrte (figuras 37 y 38); 2) los Centros de Transporte de Mercancía de importancia subregional de Nordhafen y de Lindener Hafen, puertos interiores ambos, ubicados en la ciudad de Hannover y conectados al *Mittellandkanal*, y 3) el Centro de Transporte de Mercancía de importancia subregional en la ciudad de Wunstorf.

3.2.3. La coordinación y sinergia entre el desarrollo urbano y el transporte público

La RH es uno de los ejemplos más claros del enfoque integrado de la planificación territorial y del transporte público ferroviario de cercanías que se suele aplicar en los planes territoriales alemanes. El *RROP 2016* destaca en su capítulo inicial dedicado a los «Objetivos y Principios que han de guiar el desarrollo de la RH en su conjunto», que el desarrollo territorial tiene que orientarse en el principio de la unidad entre crecimiento urbanístico, transporte e infraestructuras.

En el área metropolitana de Hannover este principio no es nada nuevo, sino que ya estaba presente en el primer Plan territorial (el *Verbandsplan de 1967*). De este modo el desarrollo territorial del área metropolitana de Hannover desde hace varias décadas refleja la estrecha vinculación del crecimiento urbanístico a las redes de los dos sistemas de transporte ferroviario: la *S-Bahn*, el tren rápido metropolitano y, en la zona central de la RH, la *Stadtbahn*, el tren ligero (*light rail*), que se desarrolló sobre la base de la red de tranvías.



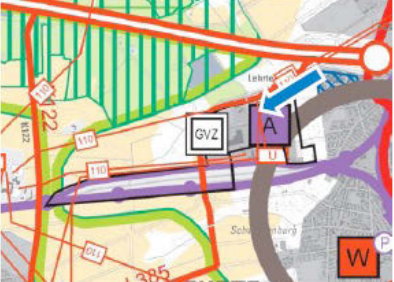

Conforme a los datos más recientes disponibles (Priebes, 2014: 106) en la ciudad de Hannover más del 70 % de la población y más del 80 % de los puestos de trabajo se encuentran a distancia peatonal a una estación del *S-Bahn* y/o del tren ligero. En las áreas suburbanas de la RH alrededor de 40 % de la población puede ir andando a su parada de tren más próxima. Asimismo, se están desarrollando proyectos dedicados a la mejora del entorno de las estaciones de trenes de Hannover que contribuyen a atraer más viajeros y a la explotación más económica de las infraestructuras creadas.

El *RROP 2016* establece numerosos objetivos y principios de la Ordenación del Territorio para el futuro desarrollo de ambos sistemas del transporte público ferroviario de cercanías, especificando, tanto las paradas, intercambiadores y tramos que han de ser objeto de medidas de modernización como los trazados nuevos pendientes de construir, las prolongaciones de líneas existentes y la construcción de nuevas paradas. Presta atención a la intermodalidad, previendo completar las

redes ferroviarias de orientación radial por una oferta de servicios de autobuses para las conexiones tangenciales. Igualmente, establece determinaciones referidas a los aparcamientos disuasorios (*park and ride*) y a la intermodalidad bicicleta-tren (*bike and ride*), haciendo uso del instrumento de las Áreas de Preferencia Absoluta o Relativa (figura 39).

FIGS. 37 y 38.

RROP Region Hannover 2016: el nodo logístico de importancia regional de Lehrte. Plano de Ordenación 1:50.000

<p>Stadt Lehrte</p>	<p>Lehrte-Ost (OT Immensen)</p>	<p>93 ha</p>	<p>Regional bedeutsamer Entwicklungsstandort für großbetriebliches Gewerbe und Logistik, Bestandteil des Logistiksicherpunktes Immensen; rechtswirksamer FNP</p>
			
<p>Stadt Lehrte</p>	<p>Lehrte-West (GVZ)</p>	<p>ca. 50 ha</p>	<p>Das Güterverkehrszentrum Lehrte ist eine makrologistische Schnittstelle mit Anbindung an Straße/Autobahn und Schiene. GVZ-Standorte haben grundsätzlich eine Standortattraktivität für Logistikdienstleister sowie auch für logistikintensive Produktions-, Zuliefer- und Handelsunternehmen; rechtswirksamer FNP und rechtsverbindlicher B-Plan</p>
			

Fuente: RROP (2016: 220-221).

FIG. 39.
RROP Región Hannover 2016: áreas de preferencia absoluta y relativa
para el transporte público de cercanías. Plano de ordenación
1:50.000



Fuente: RROP 2015.

3.2.4. El desarrollo hacia el interior

En relación con esta estrategia, el *RROP 2016* establece dos objetivos de la Ordenación del Territorio.

Primer objetivo:

Las planificaciones y actuaciones para el desarrollo de las zonas del interior tienen preferencia respecto al uso de terrenos en las zonas al exterior de los núcleos. No obstante, este objetivo no excluye la preservación o nueva creación de espacios libres en las zonas del interior por razones urbanísticas.

La demanda de suelos para la edificación ha de satisfacerse de forma prioritaria en los potenciales de suelo disponibles en el interior de los núcleos existentes o en aquellos suelos ya clasificados como urbanizables por el planeamiento urbanístico, no obstante, aún no ejecutados.

Los suelos urbanizables situados en el borde de los núcleos existentes sólo pueden desarrollarse por el planeamiento urbanístico si dentro del municipio ya no existen potenciales o reservas de suelo disponibles, que podrían utilizarse dentro del plazo de dos años que se requiere habitualmente para el procedimiento del Plan de Edificación (*Bebauungsplan*). A este respecto, los municipios han de aportar en el marco de su planeamiento urbanístico las pruebas correspondientes.

Segundo objetivo

Quedan exceptuados de la prioridad del desarrollo hacia el interior aquellos terrenos en las zonas exteriores de los núcleos que por el plan hayan sido declarados: 1) Lugar prioritario para la Reserva de Suelo y el Desarrollo de la Vivienda, 2) Área de Preferencia Absoluta para el Crecimiento Urbanístico, 3) Lugar Prioritario para el Mantenimiento y la Creación de Puestos de Trabajo y 4) Área de Preferencia Absoluta para Actividades Productivas.

3.2.5. La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres

Entre todos los planes territoriales metropolitanos analizados el *RROP 2016* refleja en su normativa y en su representación cartográfica el tratamiento más diferenciado del sistema de espacios libres. El Plano de Ordenación (figura 40) distingue 22 categorías de zonificaciones/localizaciones para la «Estructura y los Usos del Espacio Libre» (*Freiraumstruktur und Freiraumnutzung*).

Desde la perspectiva de la interacción del sistema de asentamientos y del sistema de espacios libres, son especialmente relevantes las Áreas de Preferencia Absoluta para Funciones del Espacio Libre (*Vorranggebiet Freiraumfunktionen*), que cumplen funciones múltiples: estructuración del sistema de asentamientos y, especialmente asegurando una alternancia equilibrada entre zonas densamente edificadas y espacios abiertos, preservación del paisaje, protección ecológica, uso recreativo y funciones climáticas. El plan señala en su Plano de Ordenación estas áreas y establece para ellas en su normativa determinaciones con el máximo rango jurídico (Objetivo de la Ordenación del Territorio). La delimitación cartográfica de estas áreas tiene el grado de detalle de la escala 1:50.000. Corresponde al

planeamiento urbanístico efectuar para estas áreas la delimitación pormenorizada a nivel de parcelas.

En la normativa se prevé con rango de Objetivo de Ordenación del Territorio un Área de Preferencia Absoluta para Funciones del Espacio Libre para la protección del espacio libre entre la ciudad de Hannover y los municipios de su entorno (figura 41).

Concretamente, se dispone:

El Plano de Ordenación recoge, en el entorno de la capital del *Land*, la ciudad de Hannover, así como los municipios de Burgwedel, Garbsen, Gehrden, Hemmingen, Isernhagen, Laatzen, Langenhagen, Lehrte, Ronnenberg, Pattensen, Seelze, Sehnde y Wedemark, un Área de Preferencia Absoluta para Funciones del Espacio Libre. Esta área tiene que ser preservada por su relevancia extraordinaria para la estructuración de los asentamientos, para el recreo cercano a las zonas residenciales, para la vivencia del paisaje y para las funciones equilibradoras respecto al clima, así como para la protección de las especies y de biotopos y la interconexión ecológica entre ellos. En esta área queda prohibida la edificación y todas las planificaciones y actuaciones con incidencia territorial han de ser compatibles con las funciones ejercidas por esta área.

Al objetivo de la protección del espacio libre contribuyen también las determinaciones del *RROP 2016* respecto a la prioridad del desarrollo hacia el interior (*Innenentwicklung*) y la concentración del crecimiento urbanístico en los municipios declarados lugares centrales.

4. La elevada atención del plan territorial metropolitano al reto del cambio climático: las funciones climáticas de los espacios libres























El *RROP 2016* es entre todos los planes territoriales metropolitanos analizados el que con mayor intensidad aborda el tema del cambio climático en cuanto a todos sus aspectos relevantes desde el punto de vista de la planificación territorial. Muchas de sus determinaciones para el crecimiento urbanístico, el desarrollo de las infraestructuras y la preservación de los espacios libres incluyen la doble dimensión de la intervención para afrontar el reto del cambio climático: las medidas de adaptación y las medidas de mitigación. En este sentido, establece zonas para la prevención de los riesgos de inundación, que en Alemania son cada vez más frecuentes. Igualmente, declara áreas de preferencia absoluta para la localización de instalaciones de energías renovables, contemplando, evidentemente, también zonificaciones donde no pueden localizarse dichas instalaciones.

Asimismo, prevé áreas de preferencia absoluta para las funciones climáticas del espacio libre. La importancia de estas funciones del espacio libre para la calidad de vida de las personas se ha visto reforzada en el contexto del cambio climático y se ha convertido en la planificación territorial alemana en un tema que recibe cada vez más atención. En su tratamiento fueron pioneros los planes territoriales subregionales aprobados a partir del año 2000 en el *Land* de Hesse, siendo también

el RFNP 2010, el plan territorial del área metropolitana de FrankfurtRheinMain un ejemplo representativo.

En lo que se refiere a las funciones climáticas del espacio libre, el *RROP 2016* especifica en su cartografía, en un plano de información (figura 42), todas aquellas áreas de preferencia absoluta para funciones del espacio libre delimitadas en el plano de ordenación en las que el cumplimiento de funciones climáticas resulta de especial relevancia.

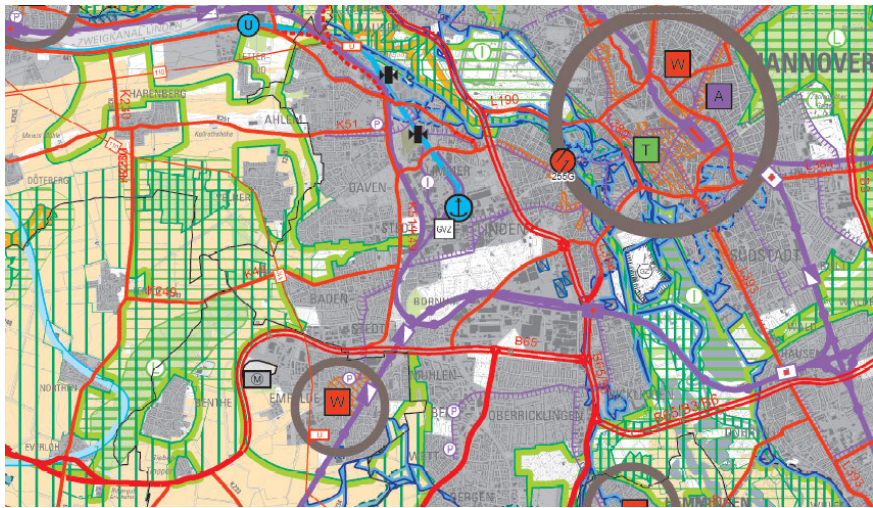
FIG. 40.
RROP Region Hannover 2016: tipología de zonificaciones para la estructura y los usos del espacio libre

	VR Freiraumfunktionen (funciones del espacio libre)
	VR Natur und Landschaft (naturaleza y paisaje)
	VB Natur und Landschaft (naturaleza y paisaje)
	VB Verbesserung der Landschaftsstruktur und des Naturhaushaltes (áreas de conexión con función paisajística y ecológica)
	VB Natura 2000 (Red Natura 2000)
	VB Landwirtschaft (agricultura)
	VB Wald (bosque)
	VB Vergrößerung des Waldanteils (incremento del bosque)
	VR Rohstoffgewinnung (recursos mineros, cielo abierto)
	VR Rohstoffgewinnung (recursos mineros, cielo abierto)
	Límite de la exclusión para la explotación de recursos mineros
	VR Trinkwassergewinnung (áreas de captación de agua potable)
	VR Wasserwerk (estación para tratamiento de agua potable)
	VR Zentrale Kläranlage (depuradora)
	VR Hochwasserschutz (protección contra inundaciones)
	VB Hochwasserschutz (protección contra inundaciones)
	Vorbehaltsgebiet Erholung (recreo)
	VR landschaftsbezogene Erholung (recreo en el paisaje)
	VR infrastrukturbezogene Erholung (recreo de afluencia masiva en lugares de alta accesibilidad y dotados de equipamientos)
	VR regional bedeutsame Sportanlage (equipamiento deportivo)
	Standort besondere Entwicklungsaufgabe Erholung (polo de desarrollo para el recreo)
	Standort besondere Entwicklungsaufgabe Tourismus (polo de desarrollo turístico)

VR = Área de Preferencia Absoluta; VB = Área de Preferencia Relativa.

Fuente: RROP 2016.

FIG. 41.
Ejemplo de áreas de preferencia absoluta para funciones del espacio libre en el Plano de Ordenación del RROP Region Hannover 2016. Escala 1:50.000



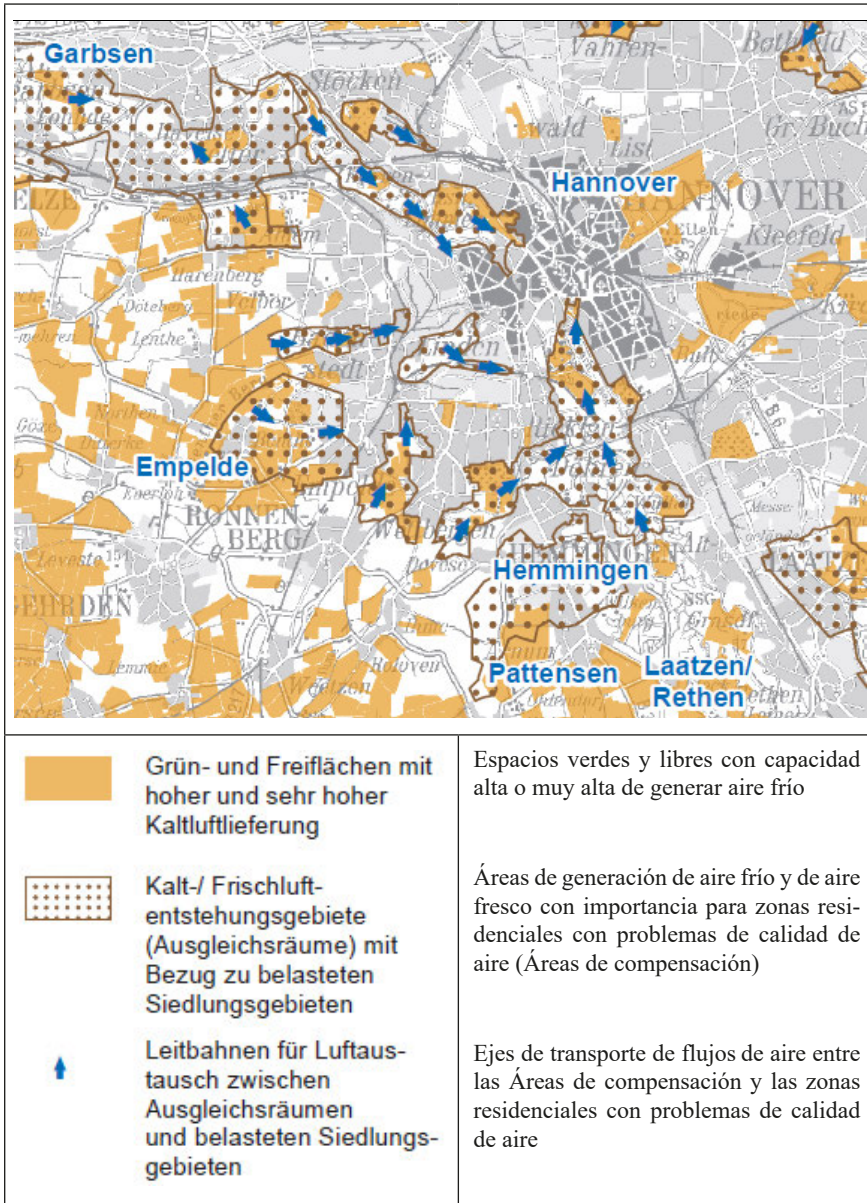
Fuente: RROP 2016.

En este sentido se señalan:

- Espacios verdes y libres con capacidad alta o muy alta de generar aire frío.
- Áreas de generación de aire frío y de aire fresco con importancia para zonas residenciales con problemas de calidad de aire (áreas de compensación).
- Ejes de transporte de flujos de aire entre las áreas de compensación y las zonas residenciales con problemas de calidad de aire.

Como se desprende de la figura 42 y se explica en el texto del plan, es especialmente la ciudad de Hannover la que sufre impactos bioclimáticos derivados de la alta densidad de edificación y del elevado grado de sellado del suelo, lo que propicia el calentamiento, así como de la existencia de condiciones en determinadas zonas de la ciudad que obstaculizan la ventilación. Consciente de que estos impactos con el cambio climático van a suponer una merma cada vez mayor de las condiciones de vida de los ciudadanos, el plan prohíbe la edificación en los ejes de advección de aire frío y fresco y en las áreas de compensación. Dentro de estas áreas, además de espacios verdes y otros espacios libres, también se consideran como espacios abiertos a vientos y con efecto equilibrador térmico los diferentes tipos de láminas de aguas (lagos naturales o creados por extracción de áridos, ríos).

FIG. 42.
Ejemplo de espacios libres para el cumplimiento de funciones climáticas en el RROP Region Hannover 2016



Fuente: RROP 2016. Plano Informativo 2: «Klimaökologisch bedeutsame Freiflächen».

5. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Hannover

A) Gobernanza metropolitana

⇒ El caso de la *Region Hannover*, representativo del modelo de un ente territorial de ámbito subregional, significa la fórmula de gobernanza metropolitana más avanzada y más potente que hoy existe en Alemania. Cuenta con el máximo nivel de poder institucional, por su legitimación política directa «doble» (elección por los ciudadanos, tanto de la asamblea como del presidente de la *Region Hannover*) y por tener entre todas las áreas metropolitanas alemanas el espectro más amplio de competencias.

⇒ También en la RH, al igual que en el caso del *Verband Region Stuttgart*, se registra la relevancia que tiene la capacidad de liderazgo (el político y el «profesional»), tanto en la fase de la institucionalización de las instituciones metropolitanas como en su posterior consolidación y desarrollo.

La creación de la RH por una Ley del Parlamento del *Land* de Baja Sajona de 2001 es el resultado de una iniciativa «desde abajo», desde la escala local, habiendo sido los tres actores principales que ejercieron el liderazgo político la mancomunidad de la Gran Hannover, el distrito de Hannover y la ciudad de Hannover.

Para la consolidación y desarrollo de la RH ha sido un factor importante el liderazgo «profesional». De forma continua y desde el primer momento de la institucionalización de la RH, una persona altamente cualificada y con capacidad de liderazgo está ejerciendo el puesto directivo de máximo rango de la administración metropolitana, lo cual ha propiciado el funcionamiento eficiente y eficaz de la RH y ha dejado su impronta en el diseño de los contenidos de los planes territoriales de la RH.

⇒ La implantación de la RH supuso la disolución del distrito de Hannover, sin ser un gran trauma para este ente local territorial, que puso todo de su parte para facilitar el consenso con los otros dos actores principales del proceso de la creación de la RH, que asumió el territorio, las competencias, el personal y los recursos financieros del Distrito disuelto.

De todas formas, el caso del área metropolitana de Hannover enseña que la creación de un área metropolitana como un ente territorial requiere un ajuste del mapa de las divisiones administrativas a nivel local, para lograr una integración racional de la nueva institución en su entorno político-administrativo preexistente.

Por razones de eficacia de las políticas públicas y por la necesaria transparencia frente a los ciudadanos, no se puede insertar sin más un nuevo nivel de decisión político-administrativa a los ya existentes, generando duplicidades y solapamientos competenciales con costes de ineficacia y descoordinación y la proliferación innecesaria de cada vez más niveles burocráticos, que dificultan a los ciudadanos su orientación en el entorno político-administrativo sobre el «quién es quién» y el «quién hace qué». Se puede apreciar, que en el caso de la RH, se evitaron «magistralmente» estos problemas.

- ⇒ El caso del área metropolitana de Hannover refleja las mayores repercusiones de la creación de una nueva institución para la gobernanza metropolitana sobre las estructuras político-administrativas preexistentes.

La *Region Hannover* creada en 2001 como nuevo ente territorial, dotada de competencias en un amplio catálogo de materias y de una legitimación política directa, ha supuesto varios impactos. Como impacto más fuerte destaca la desaparición del distrito de Hannover, del que es sucesora jurídica la *Region Hannover*, asumiendo todas las competencias de dicho distrito y ejerciéndolas en el propio ámbito territorial.

Otros impactos han sido la disolución de la mancomunidad de carácter plurifuncional del Gran Hannover (*Komunalverband Grossraum Hannover*), que entre otras competencias ejerció la de la planificación territorial, así como la transferencia de competencias a la *Region Hannover* desde cuatro niveles político-administrativos: del distrito de Hannover, de la mancomunidad del Gran Hannover, de la ciudad de Hannover como capital del *Land* de Baja Sajonia y del distrito gubernamental de Hannover disuelto en 2005.

- ⇒ El caso del área metropolitana de Hannover indica que la creación de un área metropolitana como un ente territorial requiere un ajuste del mapa de las divisiones administrativas a nivel local, para lograr una integración racional de la nueva institución en su entorno político-administrativo preexistente.

Por razones de eficacia de las políticas públicas y por la necesaria transparencia frente a los ciudadanos, no se puede insertar sin más un nuevo nivel de decisión político-administrativa a los ya existentes, generando duplicidades y solapamientos competenciales con costes de ineficacia y descoordinación y la proliferación innecesaria de cada vez más niveles burocráticos que dificultan a los ciudadanos su orientación en el entorno político-administrativo sobre el «quién es quién» y el «quién hace qué».

Por ello, el nacimiento de un nuevo nivel de decisión política-administrativa requiere, al fin y al cabo, una reforma profunda o la disolución de otros preexistentes. Es un hecho destacable o mérito que esto, tras un largo proceso, no libre de conflictos, se ha logrado, de forma pacífica y consensuada, en el caso de Hannover.

- ⇒ En el proceso de la formación de la RH el *Land* de Baja Sajonia tuvo una posición favorable, si bien no fue como en el caso de Stuttgart el impulsor y protagonista de este.
Su principal apoyo consistió en adoptar el papel de moderador y mediador para buscar un equilibrio entre los diferentes intereses de los tres actores principales del proceso y otros afectados (especialmente los municipios del distrito) y fomentar la consecución de un consenso beneficioso (un *win-win*) para todos. En este contexto, es un dato importante que los municipios pertenecientes al anterior distrito no perdieron competencias sino que incluso pudieron incrementarlas.
Además, al igual que el Gobierno del *Land* de Baden-Württemberg para el caso de la creación del *Verband Region Stuttgart*, tuvo un sentido de inteligencia estratégica. Percibió la idea de una futura institución específica de gobernanza metropolitana en el espacio de mayor peso poblacional y económico del *Land* no como la creación de un posible «indeseable competidor» político, sino, por el contrario, como un factor clave para el desarrollo económico y la competitividad del *Land* en su conjunto a nivel europeo e internacional dentro del contexto de la economía globalizada caracterizado por una competencia cada vez mayor entre territorios de diferentes escalas.
- ⇒ Otro factor importante para la consecución del consenso político entre todos fue el hecho de que se pudo resolver de forma satisfactoria la cuestión de las cargas financieras de la ciudad central (Hannover) del espacio metropolitano, que es uno de los temas clásicos, y habitualmente conflictivos, en las áreas metropolitanas.
- ⇒ El caso de Hannover pone de manifiesto que en áreas metropolitanas con un sistema urbano monocéntrico resulta más fácil crear un ente metropolitano que en áreas metropolitanas con un sistema urbano policéntrico (por ejemplo, en el caso de *FranfurtRheinMain*).
También el reducido número de municipios (21) que conforman la RH, fue un factor que propició la creación de la RH.
- ⇒ En cuanto a la cuestión de la congruencia o no entre el ámbito funcional metropolitano y el ámbito territorial político-administrativo de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, se constata que esta congruencia no existe en la RH.
Al igual que en las demás áreas metropolitanas (con la excepción, hasta cierto punto, de Stuttgart) el espacio funcional metropolitano, debido a la intensa dinámica económica y social, se encuentra en continua expansión y supera al ámbito territorial en el que la RH ejerce sus competencias.
- ⇒ En el área metropolitana de Hannover varias de las redes de cooperación de las estructuras blandas de la gobernanza metropolitana aportan

a las actividades de la RH ideas de interés, sinergias y oportunidades para acciones conjuntas.

En este contexto, destacan la red «Espacio Económico Ampliado», la Región Metropolitana de Relevancia Europea de Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg y el Centro de Competencias para la Investigación y el Desarrollo del Territorio en la Región de Hannover. Asimismo, la RH confirma la pauta general en las áreas metropolitanas alemanas de utilizar diferentes tipos de ámbitos metropolitanos de geometría variable. Se combinan ámbitos territoriales de extensión más reducida y con carácter estable, equivalente al territorio del ejercicio de las competencias metropolitanas (y especialmente la de la planificación territorial) de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, con otros ámbitos, más amplios y flexibles en cuanto a su configuración espacial y su permanencia en el tiempo (*soft spaces*), que se conforman en las redes de cooperación de la gobernanza metropolitana blanda.

B) Planificación territorial metropolitana

⇒ El *RROP 2016* destaca entre todos los planes territoriales metropolitanos analizados por ser un documento corto, claro y conciso.

Su parte propositiva, que contiene todas las determinaciones consiste en un documento de 52 páginas, separada claramente de su texto restante (en total son 343 páginas) que recoge los comentarios explicativos (equivalentes a las memorias informativas y de ordenación en los planes territoriales en España). Por ello, su lectura es amena y permite obtener de forma rápida una visión de conjunto de lo esencial del plan. Así el *RROP 2016* es un documento en la línea de las recomendaciones, que se están haciendo por expertos y los centros de conocimiento de urbanismo y planificación territorial, para la producción de planes más delgados. En este sentido, por ejemplo, se pronunció ya en 1998 el *Royal Town Planning Institute* en su Informe «*Planners go slimmer and swifter*» respecto a los *Regional Planning Guidance (RPG)*.

⇒ El *RROP 2016* es uno de los ejemplos más claros para un nuevo estilo de planificación territorial que se está implantando cada vez más en Alemania, tanto en los planes metropolitanos como en los planes subregionales referidos a otros tipos de ámbitos.

Este nuevo estilo afecta tanto al proceso (formulación, implementación) de planificación como a los contenidos de los planes. El *RROP 2016* refleja especialmente dos elementos que caracterizan este nuevo estilo:

– La potenciación de la participación

El *RROP 2016* desarrolló, desde el primer momento (el proceso de formulación del plan se inició en junio de 2013), un intenso proceso de participación, de carácter amplio, buscando el mayor grado de incorporación de la sociedad civil.

- La elaboración de documentos estratégicos previos como marco de referencia global del plan territorial metropolitano

Con un enfoque temático más amplio centrado en todos los aspectos relevantes para el futuro desarrollo de un territorio se elaboró durante los años 2012 y 2013 el documento «Imagen de Futuro para la Región de Hannover 2025».

Aporta al *RROP 2016* orientaciones territoriales básicas referidas entre otras, a las siguientes líneas estratégicas: fortalecer centros compactos, asegurar la accesibilidad de la región en su conjunto, posibilitar caminos cortos, consumir poco suelo y poner red al los espacios libres. De este modo, se puede constatar la voluntad de alinear, al igual que en el pasado, el futuro desarrollo de la *Region Hannover* con el paradigma imperante en la planificación territorial europea.

En la elaboración del documento estratégico previo la participación ha sido amplia y se aplicaron nuevos métodos para estimular y realizarla que confieren a esta experiencia de participación un carácter modélico dentro de la práctica alemana de planificación territorial.

- ⇒ Para orientar el crecimiento urbanístico el *RROP 2016* opera con diferentes zonificaciones, reguladas en sus determinaciones y reflejadas cartográficamente a una escala de 1:50.000, que para determinadas partes (barrios o núcleos) de los 21 municipios prevén la concentración del crecimiento urbanístico, tanto de uso residencial como respecto a actividades productivas.

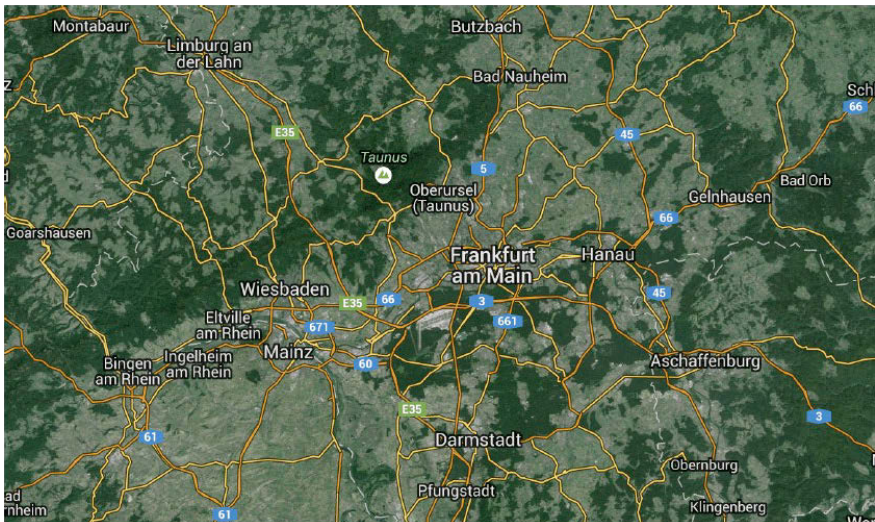
El plan no utiliza parámetros cuantitativos para fijar para cada municipio, de forma diferenciada, conforme a las características específicas existentes en cada caso, cuantías máximas para el crecimiento del suelo urbanizable (tanto residencial como para actividades productivas), tal y como que ocurre en el plan territorial del área metropolitana de FrankfurtRheinMain.

Como herramienta principal para establecer limitaciones del crecimiento residencial usa la zonificación «Asentamientos de carácter rural con un crecimiento urbanístico limitado a la satisfacción de la demanda propia». No obstante añade a esta restricción un elemento de flexibilidad (que permite un ligero crecimiento adicional), que se puede activar en casos excepcionales y debidamente justificados por el planeamiento urbanístico.

- ⇒ Al igual que los planes territoriales en las áreas metropolitanas de Stuttgart y FrankfurtRheinMain, el *RROP 2016* ha procedido a la reducción del contingente global de suelo urbanizable disponible para la totalidad de municipios, un claro reflejo del interés en reducir el consumo de suelo.

- ⇒ Entre todos los planes territoriales metropolitanos analizados el *RROP 2016* refleja el tratamiento más diferenciado del sistema de espacios libres.
En su normativa y en su representación cartográfica distingue 22 categorías de zonificaciones/localizaciones para la «Estructura y los Usos del Espacio Libre».
- ⇒ El *RROP 2016* es, entre todos los planes territoriales metropolitanos analizados, el que más refleja un enfoque integrado de la planificación territorial y del transporte público ferroviario de cercanías, materias ambas en las que la *Region Hannover* ejerce competencias.
- ⇒ El transporte de mercancías y la logística son otros temas que en el *RROP 2016* reciben un tratamiento más detallado que en los demás planes territoriales metropolitanos analizados.
La razón para ello es que la *Region Hannover*, por su ubicación geográfica, históricamente siempre ha sido la encrucijada de importantes ejes de transporte a nivel nacional y europeo. Su importancia como un gran nodo de recepción y distribución de flujos de mercancías se ha visto enormemente incrementada tras la reunificación alemana y con la integración sucesiva en la UE de países del este de Europa.
- ⇒ El elemento más innovador del *RROP 2016* es la orientación de todos sus contenidos al tema transversal del cambio climático y sus repercusiones. Establece determinaciones dirigidas tanto a la mitigación como a la adaptación a este cambio.
En este sentido, este plan puede considerarse representante de una nueva generación de planes territoriales metropolitanos que están surgiendo en Alemania y en otros países (por ejemplo, la Estrategia Territorial de Londres o los planes territoriales holandeses) en los que el cambio climático constituye cada vez más uno de los grandes hilos conductores de sus contenidos.
Claros ejemplos de ello son, en el *RROP 2016*, sus determinaciones respecto al transporte, la ordenación de la localización de las instalaciones de energía eólica y la consideración reforzada de las funciones climáticas del sistema de espacios libres.
- ⇒ El *RROP 2016*, al igual que el *Regionalplan* en el área metropolitana de Stuttgart, tampoco contiene un capítulo dedicado al seguimiento y la evaluación del plan. Es una muestra más de la desatención a este tema importante que caracteriza hasta la fecha la práctica de la planificación territorial en Alemania (y también en otros países).

6 El área metropolitana de Frankfurt: análisis del caso del *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main* (el modelo de mancomunidad plurifuncional sin legitimación política directa)



Fuente: Google Maps.



Disponible en: <<http://www.region-frankfurt.de/>>.

Desde 2011, existe en el área metropolitana de Frankfurt, como institución específica para la gobernanza metropolitana, el *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main*, creada sobre la base de una ley aprobada en ese mismo año por el Parlamento del *Land* de Hesse. En la clasificación de los modelos de gobernanza metropolitana al uso en Alemania, representa el modelo de una corporación de derecho público tipo mancomunidad plurifuncional. La diferencia fundamental respecto al *Verband Region Stuttgart* y la *Region Hannover* es que tiene una legitimación política solo de carácter indirecto. Otra diferencia consiste en que cuenta con un catálogo más reducido de competencias.

El gran interés del análisis del área metropolitana de Frankfurt reside en que este caso representa, en Alemania, el territorio con la mayor densidad de experiencias históricas en cuanto a la gobernanza y planificación territorial metropolitana. Las instituciones metropolitanas antecesoras del *Regionalverband*, especialmente el *Umlandverband Frankfurt (1975-2001)*, han supuesto experiencias previas caracterizadas por el ensayo de fórmulas diferentes de la gobernanza y planificación territorial metropolitana. Sus *éxitos y fracasos* no solo han sido determinantes a la hora de diseñar el actual *Regionalverband*, sino que también influyeron en el debate científico y la práctica administrativa en el ámbito de las áreas metropolitanas en Alemania.

1. El territorio metropolitano

En sentido amplio, el área metropolitana de Frankfurt está conformada por el área denominada *Region Rhein-Main*, una región urbana altamente urbanizada y caracterizada por un sistema urbano policéntrico. Se extiende mayoritariamente sobre el territorio del Sur del *Land* de Hesse, pero también sobre zonas colindantes ubicadas en los *Länder* de Renania-Palatinado y de Baviera, que se encuentran en el radio de influencia de Frankfurt como ciudad central del área metropolitana (figura 43). El territorio de esta región urbana coincide con el de la *Metropolregion Frankfurt Rhein-Main*, que es una de las once *EMR*, delimitadas en 2006 por la Conferencia Sectorial de los Ministros responsables de ordenación del territorio. Por tanto, abarca un territorio de 14.755 km², con una extensión de unos 100 km de Oeste a Este y unos 80 km de Norte a Sur. Alberga una población de 5. 537.125 habitantes y tiene una densidad de 375,27 habitantes/km².

En la Metropolregion Frankfurt Rhein-Main trabajan dos millones de personas que cada año generan un valor añadido bruto de más de 170.000 millones de euros. Por ello, esta región metropolitana es una de las regiones económicas más importantes dentro de Alemania. En Europa pertenece a las regiones de la UE-28 de mayor nivel de riqueza en términos de renta per cápita (2011: 42.000 €/habitante)¹⁰⁷.

Frankfurt, con 717.624 habitantes (2015), la quinta ciudad más grande de Alemania, es, con su concentración de bancos (sede del Banco Central Europeo) y servicios financieros, la plaza financiera más relevante en la Europa continental. En las ciudades de la región metropolitana tienen su sede importantes empresas de los sectores de química, farmacéutica, automóviles, tecnología de información y relaciones públicas. Asimismo, la región metropolitana cuenta con una alta densidad de universidades y centros de investigación. El factor de localización más importante para toda la región metropolitana es el aeropuerto internacional de Frankfurt-Main. Es el tercer aeropuerto internacional (tras el Heathrow de Londres y el Charles de Gaulle de París) en el *ranking* europeo y ocupa, a nivel mundial, la posición duodécima. Tiene más de 80.000 empleados directos que trabajan en más de 500 empresas y un número aún más elevado de empleos indirectos dependen de la existencia del aeropuerto.

Las ciudades más importantes en el sistema urbano policéntrico de la región metropolitana son (los datos de población se refieren a 2013):

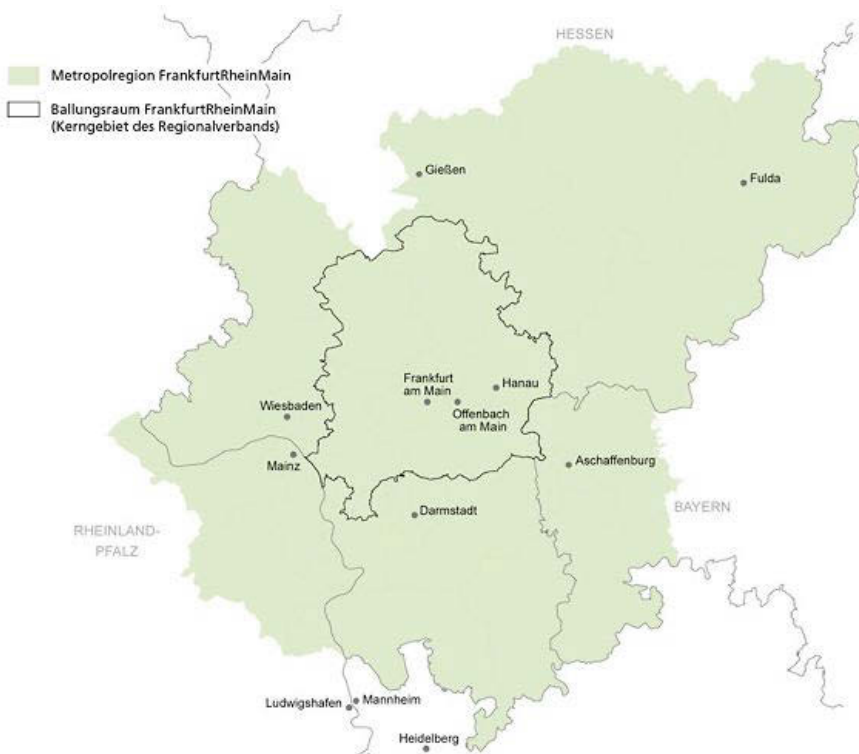
- En el *Land* de Hesse: Frankfurt (701.350 habitantes), Wiesbaden (273.871 habitantes, capital del *Land*, sede de las Agencias de Policía y de Estadística del Gobierno federal), Darmstadt (149.743 habitantes, sede del Gobierno del Distrito Gubernamental y de industrias de telecomunicaciones –T-online– y de cosmética –Wella–) y Offenbach (119.203 habitantes, centro de servicios y de formación universitaria con un *cluster* en diseño). Entre las ciudades medias destacan Hanau (89.907 habitantes y sede de industrias *high-tech*) y Rüsselsheim (60.929 habitantes y sede alemana de la multinacional automovilística Opel).
- En el *Land* de Renania-Palatinado: Mainz (204.268 habitantes, capital del *Land* y sede de la Segunda Cadena de la TV alemana).
- En el *Land* de Baviera: Aschaffenburg (67.844 habitantes, sede de industrias de accesorios de automóviles integradas en grupos multinacionales).

Este ámbito metropolitano, en sentido amplio, es el espacio de referencia con el que operan los actores institucionales y agentes económicos de la región urbana Rhein-Main, para el desarrollo de sus políticas y actuaciones en el ámbito de la promoción económica, el *marketing* regional y el posicionamiento competitivo a

107. Dato calculado por Eurostat y referido a la clasificación de las regiones europeas en 272 regiones NUTS 2. Ver el comentario en *Eurostat Regional Yearbook* (2014: 120). En esta clasificación, el dato se refiere al territorio de la región de Darmstadt y se puede considerar representativo para el área metropolitana de Frankfurt.

nivel europeo e internacional del espacio metropolitano. Asimismo, este ámbito tiene su reconocimiento jurídico en la Ley del Parlamento del *Land* de Hesse, aprobada el 8 de marzo de 2011, por la que se reguló la región metropolitana de Frankfurt Rin-Meno, en la denominación usada para el espacio metropolitano empleada en su propio título (Gesetz über die Metropolregion Frankfurt Rhein-Main) y en su preámbulo¹⁰⁸.

FIG. 43.
El territorio de la Metropolregion Frankfurt Rhein-Main y el encuadre en este del Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main



Fuente: IKM (2013: 11).

108. «La Metropolregion Frankfurt Rhein-Main, como motor del desarrollo económico, social y cultural, fortalecerá la competitividad del *Land* y su capacidad de afrontar el futuro, tanto en el contexto nacional como en el internacional».

No obstante, todas las determinaciones que recoge esta misma ley para la regulación de la gobernanza y planificación metropolitana no se refieren a este ámbito metropolitano en sentido amplio, sino a un territorio mucho más reducido (figura 44): el Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main. Este territorio configura el ámbito funcional de influencia directa de Frankfurt, con una superficie de 2.458,5 km² y una población de 2.319.029 habitantes (2015) y tiene una densidad de 914 habitantes/km². Este territorio constituye el ámbito territorial en el que la institución responsable de la gobernanza metropolitana, el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main, creado por la Ley de 2011, ejerce sus competencias, entre ellas la planificación urbanística y territorial a escala metropolitana. En consecuencia, este territorio es también el ámbito territorial de aplicación de la novedosa figura del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP). Por todo ello, es este el territorio al que se refiere el texto del presente capítulo cuando usa la expresión *área metropolitana* de Frankfurt.

La Ley de 8 de marzo de 2011 especifica, como entes territoriales que componen el área metropolitana (Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main), un total de 75 municipios, cuyos términos municipales y nombres pueden desprenderse de la figura 44. La mayoría de ellos pertenecen a distritos (*Kreise*)¹⁰⁹. Entre estos municipios destacan, por su población, las dos ciudades no integradas en distritos, Frankfurt y Offenbach, así como las ciudades de Hanau y Rüsselsheim. De acuerdo con los datos publicados por el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main en su web, el territorio del área metropolitana de Frankfurt equivale a un 11,6 % de la superficie del *Land* de Hesse.

Sin embargo, en términos de población representa más de una tercera parte (37,18 %) de la población de este *Land* con un crecimiento positivo (un 3 % entre 2011-2013). Alberga 1.040.124 de empleados, de los que 82 % trabajan en el sector terciario. La tendencia del crecimiento de los empleados ha sido muy positiva durante los últimos diez años, con un promedio de un 9 % entre 2006-2013.

109. Estos entes territoriales son, en primer lugar, las ciudades no integradas en distritos de Frankfurt am Main und Offenbach am Main; en segundo lugar, las ciudades y municipios dentro de los distritos de Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis y Offenbach; en tercer lugar, las ciudades de Bruchköbel, Hanau, Langenselbold, Maintal y Nidderau, así como los municipios de Erlensee, Großkrotzenburg, Hammersbach, Neuberg, Niederdorfelden, Rodenbach, Ronneburg y Schöneck en el distrito de Main-Kinzig-Kreis; en cuarto lugar, las ciudades de Bad Nauheim, Bad Vilbel, Butzbach, Florstadt, Friedberg (Hessen), Karben, Münzenberg, Niddatal, Reichelsheim (Wetterau) y Rosbach v.D. Höhe, así como los municipios de Ober-Mörlen, Rockenberg, Wölfersheim y Wöllstadt en el distrito de Wetteraukreis, y finalmente, las ciudades de Groß-Gerau, Kelsterbach, Mörfelden-Walldorf, Raunheim y Rüsselsheim, al igual que los municipios de Bischofsheim, Ginsheim-Gustavsburg y Nauheim en el distrito de Groß-Gerau.

FIG. 44.
El Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main = ámbito del
Regionalverband Frankfurt Rhein-Main = ámbito territorial del área
metropolitana



Fuente: <http://www.region-Frankfurt.de/Verband/Region-in-Zahlen/Gebiet-des-Regionalverbandes>.

La organización territorial de Hesse (figura 45), donde se ubica el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main, está configurado por 426 municipios, 5 ciudades no Integradas en sistritos (*Stadtkreise*), 21 distritos (*Kreise*) y 3 distritos gubernamentales (*Regierungsbezirke*: Darmstadt Giessen, Kassel). En cuanto al encuadre

del Regionalverband Frankfurt Rhein-Main, en el escalón supramunicipal de esta organización territorial, cabe señalar que su territorio, por un lado, forma parte del distrito gubernamental de Darmstadt, ámbito territorial de la Administración periférica del *Land* de Hesse, y, por otro, pertenece a seis distritos rurales (Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis, Landkreis Offenbach, Main-Kinzig-Kreis, Wetteraukreis y Landkreis Groß-Gerau) y dos distritos urbanos (Stadtkreise: Frankfurt am Main y Offenbach am Main).

Durante las últimas décadas, tuvo lugar, en el área metropolitana de Frankfurt, un intenso proceso de suburbanización.

La primera fase, acontecida durante las décadas de los años sesenta y setenta, se caracterizó por una fuerte suburbanización, tanto residencial como de actividades productivas. Ambos procesos se produjeron no solo en el caso del centro metropolitano, la ciudad de Frankfurt, sino también en otras ciudades relevantes dentro del sistema urbano policéntrico del área metropolitana. En cuanto a la ciudad de Frankfurt, la suburbanización residencial afectó principalmente a los municipios en el entorno inmediato de esta ciudad. En la década de los sesenta se habían implantado grandes asentamientos nuevos como la Limesstadt en el municipio de Schwalbach, el Main-Taunus-Zentrum y las ciudades de oficinas en los municipios de Niederrad y Eschborn-Süd. Los municipios, ubicados en el noroeste de la ciudad, con buena accesibilidad y un entorno atractivo (paisaje y microclima de la zona premontañosa del Taunus), se convirtieron en las zonas residenciales de la población con altos ingresos. La suburbanización de las actividades productivas tuvo un radio de expansión más amplio (hasta 75 km alrededor de Frankfurt) que la residencial.

Durante la segunda fase, desde 1980 hasta el año 2000, continuó la suburbanización residencial, que afectó a zonas cada vez más alejadas de la ciudad de Frankfurt. Asimismo, durante este período la suburbanización de las actividades productivas prosiguió con la misma intensidad. En esta fase se desarrollaron importantes crecimientos suburbanos, tanto residenciales (por ejemplo, Dortelweil-West en Bad Vilbel) como de espacios productivos (por ejemplo, el Parque Empresarial Limes-Park en Sulzbach).

La tercera fase, que se inició en torno al año 2000 y continúa hasta hoy, no ofrece un patrón claro, sino que se caracteriza por la simultaneidad de las fuerzas centrífugas y centrípetas. La suburbanización residencial se está reduciendo cada vez más y se registra una tendencia emergente a un retorno de ciudadanos y empresas a las ciudades, especialmente a Frankfurt y Offenbach, o a permanecer en éstas¹¹⁰.

110. Según el estudio del Planungsverband de 2005, antecesor del Regionalverband, entre 2002 y 2004 un 35 % de todas las viviendas nuevas y más de un 50 % de los suelos para la localización de nuevas actividades dentro del área metropolitana, se realizaron en las ciudades de Frankfurt y Offenbach. En el período de 1987 hasta 2001, los correspondientes porcentajes promedios se situaron en solo un 25 y 45 %, respectivamente. Asimismo, el peso de ambas ciudades en las personas empleadas (definidas como las incluidas en la Seguridad

FIG. 45.

Distritos gubernamentales (*Regierungsbezirke*), distritos (*Landkreise*) y ciudades no integradas en distritos (*Kreisfreie Städte* o *Stadtkreise*) en el Land de Hesse.

Landkreise und kreisfreie Städte in Hessen



Fuente: <<http://www.kriegsopfer.org/Denkmale/Hessen/Hessen.html>>.

Social) se situó en 2005 en un 53 %, el mismo valor que en 1995. No obstante, en el período de 1987-1995, este porcentaje tuvo una reducción de más del 2,5 %.

Los procesos de suburbanización residencial y de descentralización de las actividades productivas durante las últimas décadas han generado disparidades territoriales en cuanto a la distribución de la riqueza dentro del área metropolitana. Existe un contraste entre la ciudad de Frankfurt, que alberga a una población con un menor nivel de ingresos, una mayor tasa de paro y una mayor dependencia de ayudas sociales, y los municipios colindantes, que suelen tener habitantes de mayores niveles de ingresos. Destacan especialmente los municipios ubicados al noroeste de la ciudad, Eschborn, Bad Homburg, Sulzbach y Schwalbach, que fueron destinos preferidos de la suburbanización residencial (especialmente de grupos de altos ingresos) y de la descentralización de actividades productivas, lo cual supuso para estos municipios ingresos fiscales importantes. Estos provienen de los impuestos municipales sobre las actividades económicas (*Gewerbesteuer*) y los bienes inmuebles (*Grundsteuer*), y también del impuesto sobre la renta en el que los municipios alemanes participan, al igual que los *Länder*, en el marco de un sistema de reparto Federación-*Länder*-municipios. Conforme a los datos publicados por el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main en su página web, todos estos cuatro municipios tuvieron entre 2011 y 2013 un promedio de ingresos fiscales por habitante superior a 2.000 euros. Encabeza el *ranking* la ciudad de Eschborn con 5.763 €/habitante, un valor más del doble que el de la ciudad de Frankfurt (2.568 €/habitante).

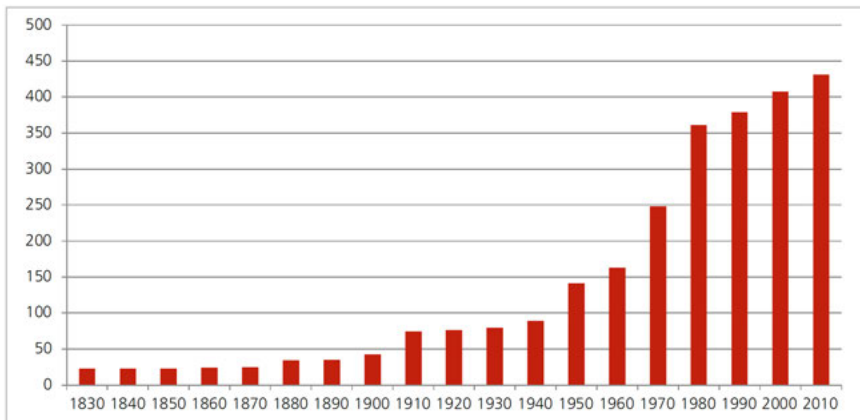
Otra consecuencia de la suburbanización residencial y descentralización de las actividades productivas en el entorno de las ciudades principales del sistema urbano policéntrico ha sido el elevado consumo de suelo por la expansión de las zonas edificadas de los municipios. De acuerdo con el informe *Monitoring de suelos. Bases para la gestión sostenible de los suelos*, (Regionalverband Frankfurt Rhein-Main, 2014), las superficies ocupadas por los asentamientos (*Siedlungsflächen*)¹¹¹, en el área metropolitana de Frankfurt, se han triplicado durante los últimos sesenta años, mientras que la población ni siquiera ha llegado a duplicarse. El incremento de las superficies ocupadas por los asentamientos ha sido especialmente intenso entre 1980 y 2010, período en el que estas superficies crecieron con doble velocidad que la población. En cuanto a la evolución histórica del consumo de suelo urbano en el área metropolitana de Frankfurt, se desprende de la figura 46, sobre la evolución histórica de la superficie edificada, que los incrementos más significativos se produjeron entre 1970-1980 y, algo más reducido, también, entre 1960-1970.

En el área metropolitana de Frankfurt, el ámbito funcional metropolitano abarca un territorio mucho más amplio que el territorio en el que el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main ejerce sus competencias.

111. Al concepto *Siedlungsfläche* pertenecen, según el informe, suelos dedicados a seis tipos de usos, de los que los más relevantes son los suelos de uso residencial, los suelos para actividades productivas (*Gewerbeflächen*) y los suelos de usos mixtos (coexistencia del uso residencial con el uso para actividades productivas).

Esta incongruencia entre el espacio de la toma de decisión político-administrativa metropolitana y el ámbito funcional metropolitano realmente existente plantea disfunciones en términos de eficacia, eficiencia, coordinación y coherencia para las políticas públicas encaminadas a afrontar los retos y las oportunidades de escala metropolitana. El diseño inapropiado del territorio metropolitano político-administrativo es un *problema endémico* del caso de Frankfurt, ya que ninguna de las instituciones que desde 1970 han llegado a crearse para la gobernanza metropolitana, tenía un ámbito territorial que, en cuanto a su dimensión y forma, resultó coherente con el ámbito funcional metropolitano existente en cada momento (Bördlein, 1999: 66; Freund, 2003: 136).

FIG. 46.
Evolución histórica de la superficie edificada en kilómetros cuadrados en el área metropolitana de Frankfurt



Fuente: Regionalverband Frankfurt Rhein-Main (2014: 28).

2. La gobernanza metropolitana

El especial interés de un estudio del caso de Frankfurt reside en el hecho de que es, entre todas las áreas metropolitanas alemanas, el que ha llegado a estrenar el mayor número de fórmulas institucionales para la gobernanza metropolitana. Cada una de ellas es representativa de un modelo diferente de gobernanza metropolitana.

La práctica de gobernanza en esta área metropolitana se manifestó mediante la sucesión de tres modelos, anclados todos en una Ley del Parlamento del *Land* de Hesse:

- 1) Un modelo muy potente, el Umlandverband Frankfurt (UVF) desde 1975.
- 2) Un modelo debilitado, el Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main desde 2000.

- 3) Un modelo renovado, el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main a partir de 2011 hasta hoy.

Además, hubo varios antecedentes históricos que precedieron a estos modelos (Freund, 2003: 131-132).

En 1965 se había creado, para una parte del territorio actual del área metropolitana, la Mancomunidad de Planificación Territorial del Meno Bajo (*Regionale Planungsgemeinschaft Untermain*), que en 1972 aprobó un primer Plan Territorial de Ámbito Subregional (*Regionalplan Untermain*). En 1971 el alcalde de la ciudad de Frankfurt propuso la sustitución de esta mancomunidad por otra estructura organizativa con un ámbito territorial más reducido pero más fuerte en términos políticos y administrativos. La propuesta, inspirada en el modelo de la Ley de Gran Berlín de 1920, consistió en la creación de una ciudad regional (*Regionalstadt*) mediante la fusión obligatoria de numerosos municipios colindantes con la ciudad existente de Frankfurt, con la finalidad de crear un nuevo municipio de Frankfurt dividido en cinco distritos urbanos, más grande en términos territoriales y demográficos y con más capacidad para su desarrollo urbanístico y más recursos financieros, de manera que pudiera afrontar sus crecientes gastos en infraestructuras, equipamientos y servicios de los que se benefician también los municipios de su entorno.

La propuesta de la *Regionalstadt* fracasó por el rechazo de los municipios colindantes, que no vieron en ella ningún beneficio, sino una amenaza de su autonomía local y una pérdida de sus ingresos provenientes del impuesto sobre los bienes inmuebles. También en los distritos (capítulo 3.3.1) los consejeros del *Land* se opusieron. Asimismo, existían no solo discrepancias entre el partido del alcalde de la ciudad de Frankfurt, el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) y la Unión Demócrata Cristiana (CDU, que favoreció otro modelo, la creación de un distrito urbano –*Stadtkreis*–, para sesenta municipios en el radio de 15 km de Frankfurt, que mantendrían su autonomía y la mayoría de sus competencias), sino también conflictos internos en el SPD, posicionándose en contra de la propuesta especialmente los consejeros del *Land* en Hesse Sur, la parte más próspera del *Land* de Hesse. Por último, cabe señalar que durante los años 1968-1976 se acometió en el *Land* de Hesse una reforma de la Administración local (*Gebietsreform*) que supuso una reducción considerable del número de municipios (1969: 2642; 2014: 426) y de distritos (1969: 39; 2014: 21).

Esta diversidad de experiencias hizo que la gobernanza y planificación metropolitana del área de Frankfurt haya recibido la atención de la comunidad científica a través de varios estudios (Bördlein 1999, 2000; Heinz, 1997; Schamp, 2001; Freund, 2003; Hoyler, Freytag y Mager 2006; Scheck, 2009). Partiendo de estos estudios y del análisis de nuevas fuentes (legislación, documentos, estudios) disponibles, en parte, en la web del Regionalverband Frankfurt Rhein-Main (<<http://www.region-Frankfurt.de/>>), se esbozan a continuación los rasgos esenciales de cada una de las tres fórmulas institucionales de gobernanza metropolitana creadas, empezando con la institución actualmente existente.

2.1. El *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main* como institución metropolitana: órganos y competencias

El *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main* (desde ahora RV) es una corporación de derecho público que corresponde al modelo de una mancomunidad obligatoria con carácter plurifuncional. En este sentido, se parece al ente metropolitano de Stuttgart (*Verband Region Stuttgart*), pero con la diferencia fundamental de que su asamblea representativa (*Verbandskammer*) carece de una legitimación política directa.

La creación del RV se basa en la Ley sobre la Región Metropolitana Frankfurt Rin-Meno (Gesetz über die Metropolregion Frankfurt Rhein-Main), aprobada el 8 de marzo de 2011 por el Parlamento del *Land* de Hesse.

2.1.1. Los órganos del RV

El RV cuenta con dos órganos: la Asamblea representativa (*Verbandskammer*) y el Comité Ejecutivo (*Regionalvorstand*).

La Asamblea es el máximo órgano de decisión del RV. Toma todas las decisiones importantes (especialmente las referidas al RFNP y al Plan de Paisaje), controla la Administración y aprueba el presupuesto. Los miembros de la Asamblea son los representantes correspondientes de los 75 municipios del Ballungsraum. Cada municipio tiene un representante, pero en función de su peso poblacional tienen un diferente número de votos entre los 93 votos totales de la Asamblea. 12 de estos votos están asignados a Frankfurt, al tratarse de la ciudad más importante del área metropolitana¹¹².

El RV, a diferencia del caso del *Verband Region Stuttgart* y de la *Region Hannover*, no tiene una *legitimación política* directa sino solamente *indirecta*. Por ello los miembros de la Asamblea no son elegidos por los ciudadanos, sino que el representante de cada municipio es designado por el (los) partido(s) que forman el Gobierno municipal y, por tanto, la composición de la Asamblea depende de los resultados obtenidos por los partidos en las elecciones municipales. Para realizar sus tareas, la Asamblea cuenta con el apoyo de dos comisiones: la Comisión de Planificación y la Comisión de Asuntos Generales y Financieros.

El Comité Ejecutivo es el órgano administrativo del RV. Está compuesto por el director del comité y hasta de dos adjuntos titulares, que son funcionarios nombrados para seis años, así como hasta de ocho adjuntos honoríficos elegidos por la Asamblea. Además, son miembros permanentes de este Comité los alcaldes mayores (*Oberbürgermeister*) de las ciudades de Frankfurt y Offenbach y los consejeros del *Land* como representantes de los distritos.

112. A la ciudad de Offenbach am Main corresponden cuatro votos, a la ciudad de Hanau tres, a las ciudades con más de 50.000 habitantes, dos a cada una, y a las ciudades y municipios restantes, un voto respectivamente.

El Comité Ejecutivo puede nombrar hasta cinco miembros asesores. Igualmente, puede nombrar a ocho representantes de la Metropolregion Frankfurt Rhein-Main (una de las once EMR en Alemania) como miembros invitados. Éstos son actualmente los alcaldes mayores (*Oberbürgermeister*) de las ciudades de Aschaffenburg, Darmstadt, Mainz y Wiesbaden, así como el consejero del *Land* del distrito de Aschaffenburg y, turnándose, el consejero del *Land* correspondiente de los distritos de Miltenberg, Darmstadt-Dieburg, Mainz-Bingen y Rheingau-Taunus.

2.1.2. Las competencias del RV

La Ley de 8 de marzo de 2011 atribuye al RV, como competencias obligatorias (art. 8.1.):

- La elaboración, modificación y derogación del Plan Conjunto de Usos del Suelo para el territorio de los 75 municipio del Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main que, de acuerdo con esta ley, ha de ser un Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler Flächenutzungsplan* –RFNP–), es decir, un plan que cumple de forma simultánea las funciones de un plan urbanístico intermunicipal y de un plan territorial subregional.
- La elaboración y modificación del Plan de Paisaje para el mismo ámbito territorial.

Como competencia opcional (art. 8.2.), se establece que el RV puede colaborar en las tareas especificadas por el artículo 1 de la ley, cuya realización se prevé a través de la cooperación intermunicipal en el marco de fórmulas asociativas creadas por los municipios y distritos pertenecientes al *Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main*. En principio, la ley contempla una cooperación intermunicipal voluntaria. No obstante, en su artículo 5, abre la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, puedan crearse agrupaciones municipales de carácter obligatorio para la realización de estas tareas¹¹³.

En la práctica, estas tareas opcionales las está realizando ya el RV en cooperación con los municipios y otros actores.

Estas tareas se refieren a:

- La implantación, gestión y el mantenimiento de equipamientos deportivos, de tiempo libre y para el recreo de importancia supramunicipal.
- La creación, gestión y el mantenimiento de equipamiento culturales de importancia supramunicipal.

113. El art. 5 de la Ley dispone que, por acuerdo del Consejo de Gobierno del *Land* de Hesse, se podrá proceder a la creación de agrupaciones municipales de carácter obligatorio (*Pflichtverband*), si el cumplimiento de una de estas tareas, por razones del interés público, resulta de carácter urgente y no puede ser ejercida de forma adecuada y eficaz sin la existencia de una asociación de cooperación.

- El *marketing* regional para la localización de empresas y la promoción del desarrollo económico regional.
- La creación, planificación y el mantenimiento del Parque Regional (*Regionalpark Rhein-Main*).
- La planificación y gestión del transporte público de relevancia regional.

2.1.3. Financiación y administración del RV

Actualmente (2015) el RV tiene cerca de 120 empleados. Su oficina está ubicada en la ciudad de Frankfurt.

El presupuesto del RV alcanza unos 15 millones de euros. Las partidas del presupuesto de gastos (2013) son los gastos en recursos humanos (66,2 %), planificación (22,5 %; RFPN, Plan de Paisaje, geoinformación) y desarrollo regional (11,3 %; promoción económica, oficina ante la UE en Bruselas, participación en sociedades).

2.1.4. Posicionamiento del RV a nivel europeo e internacional

Para visualizar y defender sus intereses ante la UE (especialmente la política regional comunitaria), la *Metropolregion Frankfurt Rhein-Main* tiene, desde octubre, una oficina para Europa en Bruselas, al igual que el ente metropolitano de Stuttgart. Los titulares de esta oficina son la ciudad de Frankfurt, la sociedad de responsabilidad limitada Frankfurt Rhein-Main GmbH-International Marketing of the Region y el RV, que se encarga de la unidad de gestión de esta oficina. Asimismo, el RV participa en proyectos europeos de cooperación territorial cofinanciado por el FEDER de la UE y es una de las áreas metropolitanas alemanas más activas dentro de la red europea METREX (Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas).

En cuanto a los proyectos europeos cofinanciados por la UE, puede destacarse la participación del RV en proyectos referidos a los espacios libres metropolitanos en los que colaboraron también las instituciones metropolitanas de París (Región L'Île de France) y Londres (Greater London Authority). Estos proyectos, cofinanciados por la UE en el marco del Programa Interreg IIB NWE han sido, por un lado, SAUL (Sustainable and Accesible Urban Landscapes) y, por otro, SOS (Sustainable Open Spaces).

Actualmente, el RV está capitalizando las experiencias de estos proyectos de cooperación europea enfocados hacia la cuestión de los espacios libres, en el marco de su participación en la Plataforma Europea de las Regiones Periurbanas. Esta plataforma, en la que cooperan trece organizaciones procedentes de nueve Estados miembros de la UE, tiene como objetivo el desarrollo sostenible de las áreas periurbanas; la plataforma realiza, entre otras líneas de trabajo, actuaciones para apoyar un cambio socioeconómico exitoso de las áreas periurbanas, con especial consideración por su sector agrario, así como para tomar influencia en las políticas agraria y de cohesión de la UE, a fin de que se tengan en cuenta las necesidades específicas de estas áreas.

El área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main, representado por el RV, también es miembro de la *Conferencia de Regiones Aeroportuarias (Airport Regions Conference –ARC–)*. Las actividades de esta red tienen por objetivo central la optimización de las ventajas económicas de las regiones aeroportuarias y la minimización de los impactos ecológicos. Desde 2014, la Oficina para Europa en Bruselas participa en la Red de Investigación e Innovación de las Regiones Europeas (*European Research and Innovation Network –ERRIN–*). Los grupos de trabajo de esta red de mayor interés para el área metropolitana Frankfurt Rhein-Main son los que se refieren a energía y cambio climático, transporte y logística, inclusión, nanotecnología, economía creativa, *smart cities and regions* y *smart specialisation*.

2.2. Las instituciones metropolitanas antecesoras

Entre 1975 y 2001 operaba, como ente responsable para la gobernanza y planificación metropolitana, el Umlandverband Frankfurt (UVF), creado sobre la base de la Ley de 11 de septiembre de 1974 del Parlamento del *Land* de Hesse, gobernado en este momento por el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD). Este UVF, que representa el modelo de una corporación de derecho público en forma de una mancomunidad de carácter obligatorio con carácter plurifuncional, se consideró, en el momento de su creación, la institución metropolitana más avanzada en Alemania, por la amplitud de sus competencias y, sobre todo, por el hecho de su dotación con una legitimación política directa.

El UVF contaba con un parlamento propio (*Verbandstag*) cuyos miembros (43 municipios y 6 distritos) fueron elegidos cada cuatro años directamente por la población, y las dos ciudades más grandes tenían un mayor número de representantes (Frankfurt, 12; Offenbach, 7). Además existía una asamblea de municipios (*Gemeindekammer*) en la que cada uno de los 43 municipios tenía un representante y cuya creación era un elemento necesario, porque una de las competencias más potentes del UVF, la competencia para la elaboración de un Plan Conjunto de Usos del Suelo (*Gemeinsamer Flächenutzungsplan*), afectaba directamente a la competencia de los municipios para el planeamiento urbanístico, garantizada constitucionalmente como una parte importante de la autonomía local. Además de la elaboración de un Plan Conjunto de Usos del Suelo para los 43 municipios, con un territorio de 1.427 km² y 1,5 millones habitantes, el UVF tenía competencias de coordinación y planificación (Plan de Paisaje, Plan Integrado de Transporte Público, promoción económica) y también de gestión para las siguientes materias: sistemas de transporte público, suministro de energía y de agua, depuradoras, tratamiento de residuos, creación y gestión de mataderos y equipamientos para el recreo de importancia supramunicipal.

El *balance* del UVF muestra luces en cuanto a sus tareas planificadoras y su actividad en el ámbito de los equipamientos recreativos, pero sombras en lo que se refiere a sus tareas de gestión, especialmente en relación con el transporte público y el tratamiento de residuos. Las dificultades surgieron, sobre todo, por los conflictos sobre el reparto de los gastos entre los municipios pertenecientes al UVF.

Por ello, ya en 1974 se creó una asociación responsable de la gestión integrada del transporte público (FVV, hoy RMV: Rhein-Main-Verkehrsverbund), totalmente desvinculada del UVF. Asimismo, en 1997 se eliminó la competencia del UVF en materia de tratamiento de residuos (Freund, 2003: 134).

Una experiencia positiva ha sido la aplicación de un Plan Conjunto de Usos del Suelo para 43 municipios y con un horizonte temporal hacia el año 2000 (Rautenstrauch, 1990). Supuso no solo la aprobación del Plan de Usos del Suelo de mayor extensión en Alemania, sino también la aplicación de un instrumento novedoso previsto por el Código Federal de Urbanismo (artículos 5 y 204). El Plan Conjunto de Usos del Suelo del UVF recibió, en su momento, el elogio de la comunidad de planificadores alemanes por haber sabido instrumentar un complejo y amplio proceso de participación (más de 200 titulares de intereses públicos involucrados, negociaciones difíciles entre municipios con intereses muy divergentes), por la digitalización completa de su documentación y, sobre todo, por su implementación eficaz a partir de 1987, año en el que el plan recibió su autorización definitiva por el ministerio de *Land* competente en materia de ordenación del territorio (Freund, 2003: 133).

No obstante, a lo largo de toda su existencia el UVF tropezó con *resistencias políticas* (Bördlein 1999; Freund, 2003).

Los municipios vieron en esta institución una amenaza continua para su autonomía local. Por su parte, la ciudad de Frankfurt tenía poco interés en el UVF, estaba más bien interesada en el posicionamiento de la ciudad a nivel nacional e internacional que en las cuestiones metropolitanas. Además, no le agradaba el hecho de que tenía solo un voto en la Asamblea de Municipios, al igual que los pequeños municipios rurales miembros del UVF.

También los consejeros del *Land*, los jefes máximos del poder ejecutivo de los distritos responsables de competencias supramunicipales, siempre tuvieron recelos respecto al UVF. Tenían una posición crítica general respecto a cualquier institución nueva supramunicipal que pudiera suponer un cuestionamiento de su propio poder.

Igualmente, el *Land* de Hesse, si bien estaba dispuesto a aprobar la Ley de Creación del UVF, no tenía nunca un interés en la creación de un ente metropolitano demasiado potente, que podría convertirse en un potencial adversario político, amenazando la posición de poder del *Land*. La razón de ello es que gobernar el área metropolitana de Frankfurt supone gobernar el área más próspera y con el mayor peso demográfico y económico del *Land* de Hesse. Por este reparo, pero también porque el gobierno de cualquier *Land* siempre ha de tener en cuenta la cohesión territorial de la totalidad de su territorio, los gobiernos de Hesse siempre procuraron evitar un desequilibrio excesivo de desarrollo entre Hesse Sur (la parte más próspera que alberga el área metropolitana de Frankfurt) y las regiones de menor desarrollo relativo a Hesse Centro y Hesse Norte.

Por último, una de las mayores deficiencias del UVF consistió en la configuración de su ámbito territorial, representando un territorio demasiado reducido que no se adecuaba bien al ámbito funcional metropolitano existente. Por ello, cuando

el 19 de diciembre de 2000 el Parlamento del *Land* de Hesse, ahora gobernado por una coalición entre el Partido Demócrata-Cristiano (CDU) y el Partido Liberal (FDP), aprobó la Ley para el Fortalecimiento de la Cooperación Intermunicipal en el *Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main* (*Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt*), una de las reformas más relevantes de esta ley consistía en una considerable ampliación del territorio del área metropolitana a 75 municipios con 2.458,5 km². No obstante, la nueva ley significó un retroceso (Bördlein, 2000) respecto al modelo avanzado de gobernanza metropolitana que había representado el UVF¹¹⁴:

- 1) Se disolvió el UVF y se sustituyó por una institución con competencias recortadas, el *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main*, que correspondió al modelo de una mancomunidad de carácter monofuncional centrada exclusivamente en la planificación urbanística-territorial y del paisaje.
- 2) Se perdió una base democrática importante porque el nuevo Consejo de la Región (*Regionsrat*) ya no contaba con una legitimación política directa a través de la elección de sus miembros por parte de los ciudadanos.
- 3) Las materias en las que antes el UVF tenía competencias pasaron a ser responsabilidad de un número indefinido de asociaciones voluntarias de cooperación intermunicipal, dedicadas cada una a una materia específica. De todas formas, en caso de inactividad a escala municipal, el Gobierno del *Land* podía efectuar la creación de mancomunidades de carácter obligatorio para asegurar el cumplimiento de las tareas.

En suma, los expertos (Bördlein, 1999, 2000; Freund, 2003) apuntan los siguientes elementos que, en caso del área metropolitana de Frankfurt, siempre se han revelado como factores críticos:

- La deficiente actuación de los actores políticos («... bad performance of the politicians»; Freund, 2003: 143) que no dieron la importancia necesaria a las cuestiones metropolitanas, en gran parte, por la situación económica relativamente buena en la región, de modo que no tuvieron, en un contexto de crisis económica, un «sentido de vulnerabilidad y la necesidad para la acción común, como había ocurrido en los casos de Hannover y Stuttgart».
- Una escasa voluntad de cooperación entre todos los niveles político-administrativos debido a la existencia de resistencias políticas, derivadas de una constelación de actores político-administrativos involucrados que tenían intereses propios y que, con frecuencia, resultaban divergentes y conflictivos entre sí.

114. De forma más conciliadora, valora Freund (2003: 142) el cambio introducido por la Ley de 19 de diciembre de 2000, considerando que los contenidos de esta Ley corresponden a «lo que resulta ser viable políticamente y a lo que, como mínimo, ha de ser realizado».

En este sentido:

- Los municipios solían ver en una institución metropolitana una potencial amenaza para su autonomía local.
- Los consejeros del *Land* de los distritos, responsables de competencias supramunicipales, tuvieron reservas respecto a la creación de una institución de este tipo que podría suponer un cuestionamiento de su propio poder.
- La propia ciudad de Frankfurt, con su enorme peso económico-financiero, no tenía mucho interés en la creación de una institución metropolitana potente que pudiera hacerle sombra.
- Igualmente, el *Land* de Hesse no mostró nunca demasiado entusiasmo por la creación de un ente metropolitano demasiado potente, que podría convertirse en un potencial adversario político al amenazar la posición de poder del *Land*.

La razón es la ubicación geográfica del área metropolitana en el Sur de Hesse, la parte más rica del *Land*. Este territorio, que coincide con el distrito gubernamental de Darmstadt, está formado por la ciudad de Frankfurt y su área metropolitana, que generan el 70 % del PIB y tienen el 60 % de la población del *Land*. La creación de un ente metropolitano en el Sur de Hesse no solo supondría un nuevo competidor político (para el *Land*, para la ciudad de Frankfurt y para el distrito gubernamental), sino también un competidor que tendría una posición de poder dominante por su peso poblacional y económico. En este sentido se plantaría un escenario de conflictividad y, por tanto, un rechazo a la creación de un ente metropolitano.

Por ello, los gobiernos del *Land* de Hesse siempre han tenido una predisposición a oponerse a la implantación de un modelo fuerte para el área metropolitana de Frankfurt. En sus *consentimientos* finales a la creación de instituciones para la gobernanza metropolitana (con excepción del UVF, todas diseñadas como estructuras ligeras) el papel del Parlamento del *Land* era más bien pasivo. Actuó como un *notario* que aportaba simplemente el requisito jurídico necesario, la ley de aprobación, imprescindible para la creación del nuevo ente metropolitano. Este hecho marca una clara diferencia respecto a los Gobiernos del *Land* de Baden-Württemberg (impulsor y líder político para la creación del *Verband Region Stuttgart*) y del *Land* de Baja Sajonia (posición favorable y papel de mediador y moderador para la creación de la Region Hannover).

- La combinación de las discrepancias entre diferentes poderes institucionales con conflictos entre partidos políticos y, en no pocos casos, divisiones internas en el seno de un mismo partido respecto a la cuestión de la gobernanza metropolitana. Este tipo de conflictos ya se había puesto de manifiesto cuando se debatió la idea de la creación de una ciudad regional (*Regionalstadt*) y fue la razón principal para descartar su implantación.

- La mayor dificultad que supone, en comparación con una estructura espacial monocéntrica, el carácter policéntrico del sistema urbano para organizar una cooperación intermunicipal encaminada a la creación de una institución metropolitana.

En el sistema urbano policéntrico de la Region Rhein-Main, las grandes ciudades (Frankfurt, Wiesbaden, Darmstadt, Offenbach y Mainz), que además pertenecen a distintos *Länder*, suelen competir entre sí pero también se llegan a formar alianzas entre las ciudades de Wiesbaden, Darmstadt, Offenbach y Mainz en contra del centro dominante de Frankfurt. Las ciudades persiguen sus propias estrategias de posicionamiento y aún es escaso el sentido de una pertenencia común a un espacio metropolitano compartido (IHK-Forum Rhein-Main, 2008). Las grandes ciudades señaladas hacen todo lo que pueden para no adquirir un papel subordinado respecto a Frankfurt (Freund, 2003: 130).

Así, el caso de Frankfurt corrobora que en áreas metropolitanas con un sistema urbano policéntrico resulta más difícil crear un ente metropolitano que en áreas metropolitanas con un sistema urbano monocéntrico (Franz, 2011: 389).

En las áreas metropolitanas policéntricas, resulta más difícil lograr la cooperación intermunicipal y el consenso, ya que existe un escenario complejo de múltiples actores con intereses propios (y divergentes de los de los demás actores) y reacios a perder su poder e influencias.

- La dificultad de construir una identificación o un sentido de pertenencia de la población respecto a la región Rhein-Main, debido a las características existentes en el área metropolitana (Freund, 2003: 137).

Las ciudades grandes tienen una fuerte identidad e idiosincrasia propia debido a su peso político y económico fruto de su desarrollo histórico (Wiesbaden y Mainz son capitales de un *Land*; Darmstadt fue capital de un territorio histórico, y Frankfurt fue ciudad libre imperial). En este sentido, en el imaginario colectivo se perpetúan identificaciones con divisiones territoriales históricas que tienen fuerza suficiente para dificultar el desarrollo de una identificación con nuevos territorios como la región Rhein-Main.

Además, Frankfurt se entiende hoy como un *global player* que piensa en dimensiones internacionales, persiguiendo intereses suprarregionales que operan muy por encima de la escala metropolitana.

Asimismo, la mayor parte de los habitantes de la región no tienen su origen en ella. Muchos de ellos proceden de otros *Länder* atraídos por las posibilidades de empleo del polo económico de Frankfurt y, sobre todo, muchos son extranjeros, por lo que Frankfurt es la ciudad más multicultural de Alemania. Un 28,6 % de su población son extranjeros procedentes de más de 150 países.

2.3. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana

En el área metropolitana de Frankfurt, están funcionando otras fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana creadas, en su mayoría, por iniciativa de los agentes económicos. Sus campos de acción se suelen centrar en el desarrollo económico y tecnológico, la promoción económica y el *marketing* regional.

Por otra parte, existe la Sociedad de Responsabilidad Limitada para el Desarrollo del Parque Regional de Frankfurt (*Regionalpark-Dachgesellschaft, GMBH*), una red de cooperación que dedica sus actividades a la preservación y el desarrollo de los espacios libres periurbanos del área metropolitana.

En todas estas redes participa el Regionalverband Frankfurt Rhein-Main. Otra característica común es su ámbito territorial de acción, que supera al Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main y abarca, total o parcialmente, el ámbito de la Region Rhein-Main. Las redes de cooperación creadas por iniciativa de los agentes económicos son la Asociación para el Desarrollo de Estrategias de Desarrollo Económico (Frankfurt Rhein-Main Verein zur Förderung der Standortentwicklung); la Iniciativa para el Patrocinio de Proyectos Económicos (Frankfurt Rhein-Main - Die Wirtschaftsinitiative); la Agencia para la Promoción Económica (Wirtschaftsförderung Region Frankfurt Rhein-Main); la Sociedad para el *Marketing* Internacional (Frankfurt Rhein-Main Become a part of it); la Región de Conocimiento (Wissensregion Frankfurt Rhein-Main), y el Foro de la Cámara de Industria y Comercio (IHK Forum Rhein-Main).

Así, en el área metropolitana de Frankfurt, se observa la combinación de un ámbito territorial metropolitano de extensión más reducida y con carácter estable, equivalente al territorio del ejercicio de las competencias metropolitanas (y especialmente la de la planificación territorial), con otros ámbitos, más amplios y flexibles en cuanto a su configuración espacial y su permanencia en el tiempo (*soft spaces*). Éstos constituyen el territorio de la acción de las estructuras blandas de la gobernanza metropolitana que se utilizan especialmente en el ámbito del desarrollo y de la promoción económica del territorio.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, cabe resaltar que en el área metropolitana de Frankfurt han sido los agentes económicos y sociales los que mostraron una mayor inteligencia estratégica y visión de futuro, respecto a la relevancia de la cuestión metropolitana, que los actores político-administrativos. Han sido ellos, junto con los periódicos más relevantes de la región de Frankfurt y de difusión nacional¹¹⁵, los que impulsaron, a lo largo de la década de los noventa del siglo pasado, el debate público sobre las cuestiones metropolitanas.

Insistieron en la necesidad de pensar en clave metropolitana y atender, a través de fórmulas institucionales, iniciativas y proyectos con un enfoque metropolitano, los problemas y oportunidades que se plantean a esta escala. El argumento

115. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* y *Frankfurter Rundschau*. Ambos periódicos estimularon, a mediados de la década de los noventa del siglo pasado en sus suplementos regionales, el debate sobre las cuestiones de relevancia metropolitana.

principal era que, en la competencia entre ciudades metropolitanas en el contexto de la economía globalizada, no resultan competitivas las ciudades individualmente (Frankfurt, además, tiene un tamaño relativamente pequeño), sino que lo que se precisa para ser competitivo es un enfoque metropolitano y compartido por varias ciudades, tanto en términos de una Administración eficaz como en cuanto a la presentación y al *marketing* conjunto (Bördlein, 2000: 12).

Entre los impulsos dados por los agentes económicos y sociales figura, por ejemplo, la iniciativa de la Cámara de Comercio e Industria (IHK) que, junto con otros agentes económicos relevantes del área metropolitana, patrocinó en 2009 un estudio sobre la delimitación de la Region Rhein-Main. Igualmente, en 2001 esta misma cámara y grandes empresas regionales crearon, con el apoyo mediático del periódico *Frankfurter Rundschau*, la Asociación Metropolitana Frankfurt-Rhein, una organización sin ánimo de lucro con la finalidad de promover la generación de una conciencia regional a nivel metropolitano y de una imagen corporativa metropolitana de cara al exterior y, de este modo, posicionar y promocionar a nivel internacional la Region Rhein-Main, destacando sus ventajas para la localización de empresas. Se trata de un caso de *Corporate Citizenship* a escala regional que se centra en el enfoque de la Corporate Regional Responsibility, es decir, los representantes de la vida económica asumen una responsabilidad activa para el futuro desarrollo de la región metropolitana y, en esta tarea, se entienden como socios de la sociedad civil (*Bürgergesellschaft*). Pocos años después de su creación, Metropolitana Frankfurt-Rhein se fusionó con la Iniciativa para el Patrocinio de Proyectos Económicos (*FrankfurtRheinMain - Die Wirtschaftsinitiative*), que existe hasta hoy.

El caso más reciente del papel activo que juegan los agentes económicos en la cuestión metropolitana es la Declaración sobre la Región Metropolitana Frankfurt Rhein-Main (*Erklärung zur Metropolregion FrankfurtRheinMain*) del 17 de abril de 2015. Representantes del mundo empresarial, de asociaciones y de las Cámaras de Industria y Comercio así como de la vida cultural, de la ciencia y de la sociedad firmaron, junto con los representantes de los entes locales de los *Länder* de Hesse, Baviera y Renania Palatinado, esta Declaración para reafirmar su compromiso de trabajar juntos para un futuro desarrollo exitoso de la región metropolitana y para reivindicar, de los gobiernos de los tres *Länder* señalados, la adquisición de un compromiso jurídico con este mismo objetivo a través de la firma de un tratado entre los estados (*Staatsvertrag*), tal y como lo hicieron los gobiernos de varios *Länder* en el caso de otras regiones metropolitanas alemanas de carácter transfronterizo (Hamburgo, Berlín-Brandenburgo) (capítulo 3.2.5).

Asimismo, la declaración propone que en este tratado se establezcan como responsabilidad común los siguientes campos de acción de relevancia regional e intermunicipal: economía y mercado de trabajo; construcción de viviendas y entorno de las viviendas; movilidad, logística e infraestructuras de transporte; energía, agua e infraestructuras técnicas; formación y especialistas; internacionalización, Europa y cultura de bienvenida (*Willkommenskultur*) respecto a los refugiados; turismo, ferias y hostelería; cultura, naturaleza y recreo; deporte y salud; ciencia e I+D+i y cambio demográfico.

3. Un instrumento novedoso de planificación territorial metropolitana: el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional

3.1. Aspectos generales

En el *Land* de Hesse el territorio está dividido a los efectos de la planificación territorial subregional en tres ámbitos de planificación (*Planungsregionen*): Südhessen (Hesse sur), Mittelhessen (Hesse centro) y Nordhessen (Hesse norte). Su delimitación coincide con el ámbito territorial de las tres unidades de la Administración periférica del *Land*, los distritos gubernamentales (figura 45): Regierungsbezirk Darmstadt (Hesse sur), Regierungsbezirk Giessen (Hesse centro) y Regierungsbezirk Kassel (Hesse norte). Para cada uno de estos tres ámbitos se elabora un Plan Territorial de Ámbito Subregional (Regionalplan).

En los tres distritos gubernamentales existe, como aparato de la Administración periférica del *Land*, una delegación del Gobierno de este (*Regierungspräsidium*) que, entre otras funciones, es el órgano de control de nivel superior en materia de ordenación del territorio (*obere Landesplanungsbehörde*), siendo el Ministerio del *Land* la máxima autoridad en esta materia. En todas estas delegaciones de Gobierno existe un Departamento de Planificación Territorial. Son estos departamentos los que, en cumplimiento de la función atribuida a las delegaciones y con el apoyo de sus servicios técnicos, elaboran los borradores de los planes territoriales de ámbito subregional. Asimismo, constituyen la Oficina Técnica de la Asamblea Subregional (*Regionalversammlung*) que existe en el seno de cada delegación del Gobierno.

Las asambleas son los órganos de decisión sobre todas las cuestiones que afectan a la elaboración, modificación o reforma del Plan Territorial Subregional así como a cuestiones relacionadas con su implementación (por ejemplo, dictámenes sobre la evaluación de impacto territorial de proyectos, ver el capítulo 3.3.1). Sus miembros son elegidos por los órganos de representación de los distritos (*Landkreise*), de los municipios integrados en distritos y con más de 50.000 habitantes y las ciudades no integradas en distritos (*Kreisfreie Städte*), y proceden de diferentes partidos.

En el caso de la Asamblea para Hesse sur, en cuyo territorio se incardina el área metropolitana de Frankfurt, la institución responsable de la gobernanza metropolitana, el *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main*, elige siete miembros de la Asamblea. Actualmente la Asamblea de Hesse sur cuenta con 99 miembros. Cada asamblea cuenta con un órgano de dirección (*Präsidium*) y con el apoyo de un Consejo de Mayores (*Ältestenrat*) y de varias comisiones: la Comisión Principal y de Planificación (Haupt- und Planungsausschuss); la Comisión para Medio Ambiente y Protección de la Naturaleza (Ausschuss für Umwelt und Naturschutz); la Comisión para Agricultura y el Sector Forestal (Ausschuss für Landwirtschaft und Forsten); Comisión para Economía, Transporte y Energía (Ausschuss für Wirtschaft, Verkehr und Energie), y Comisión para Asuntos constitucionales, Derecho y Organización (Ausschuss für Verfassung, Recht und Organisation).

Desde octubre de 2011 se aplica, en la planificación territorial del *Land* de Hesse para el área metropolitana de Frankfurt, el *Regionalplan Südhessen-Regionaler Flächennutzungsplan 2010* (RFNP 2010), un documento combinado de planificación territorial subregional y de planeamiento urbanístico general¹¹⁶. Se trata de la aplicación de un instrumento novedoso de la política de ordenación del territorio alemana, la figura del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan* –RFNP–). Se introdujo por la reforma de la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1998, para atender especialmente la ordenación de espacios metropolitanos y, posteriormente, el *Land* de Hesse modificó su Ley de Planificación Territorial (*Hessisches Landesplanungsgesetz*) para completar las bases legales necesarias para la aplicación de este instrumento novedoso en su territorio. Esta ley (en su versión del 12 de diciembre de 2012) regula, en su artículo 9, todos los aspectos relevantes para la aplicación del RFNP en el área metropolitana de Frankfurt (*Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main*).

El RFNP 2010 representa un instrumento de planificación urbanístico-territorial integrada para todos los municipios pertenecientes a una determinada área metropolitana, que integra en un único documento de planificación las determinaciones que habitualmente se suelen establecer de forma separada en un elevado número de documentos; por un lado, el Plan Territorial Subregional y, por otro, los planes generales de ordenación urbanística de cada uno de los municipios del área metropolitana correspondiente. Por tanto, la formulación de un RFNP significa la ventaja de una simplificación y agilización del proceso de planificación urbanístico-territorial, por ahorrarse un nivel de planificación.

En este sentido, el RFNP 2010 aporta para aquella parte de Hesse sur que pertenece al área metropolitana de Frankfurt (*Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main*) el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP), que cumple para los municipios de esta área metropolitana tanto la función de un Plan Territorial Subregional como de un Plan Conjunto de Usos de Suelo. Esto significa que en el área metropolitana de Frankfurt, compuesto por 75 municipios, se integran en un único documento las determinaciones de la planificación del territorio subregional y las determinaciones del Plan Conjunto de Usos de Suelo para todos los municipios (este último es una figura planificadora al uso desde 1987 y competencia del UVF). De este modo, ninguno de los 75 municipios procede a la elaboración de un propio plan de usos de suelo (figura homóloga a los PGOU en España).

Por lo que se refiere a los municipios ubicados en el territorio restante de Hesse sur, este documento combinado proporciona únicamente las determinaciones desde la perspectiva de un plan territorial subregional (*Regionalplan Südhessen*), es decir, el marco de referencia para la ordenación y el desarrollo del territorio que estos municipios han de tomar en cuenta en la formulación e implementación de su correspondiente Plan de Usos de Suelo.

116. RFNP 2010: *Regionalplan Südhessen-Regionaler Flächennutzungsplan 2010* (RFNP), Darmstadt. Disponible en línea: <<https://www.region-frankfurt.de/Organisation/Planung/Regionaler-Fl%C3%A4chennutzungsplan>>.

El ámbito territorial del *RFNP 2010* es el del *RV*, integrado en el contexto territorial de Hesse sur, el ámbito de la planificación territorial subregional (figura 47). Tiene una extensión de 2.458,5 km², 2.248.258 habitantes y una densidad de 914 hab./km². El proceso de elaboración del *RFNP 2010* se inició en 2003 por las respectivas decisiones de los dos órganos responsables de su elaboración, por un lado la Asamblea para la Planificación Subregional (*Regionalversammlung-RVS*) de Hesse sur, responsable de los contenidos del plan en cuanto a su función como plan subregional y, por otro, la Asamblea (*Verbands-kammer-VK*) del *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt-Rhein-Main* (desde 2011, *Regionalverband FrankfurtRheinMain*), responsable de los contenidos del plan en lo que se refiere a su función como Plan Conjunto de Usos del Suelo. En 2006 se presentó el Avance del *RFNP 2010*, que había tomado como punto de partida las orientaciones estratégicas generales de la Visión Guía para Frankfurt Rin-Meno 2020 - La Región Metropolitana Europea (*Leitbild para Frankfurt Rhein-Main 2020 - die europäische Metropolregion*), publicada por la *RVS* y la *VK* en 2004 y en cuya elaboración hubo una amplia participación por parte de numerosos agentes económicos y sociales.

La Visión Guía define como meta final la siguiente imagen corporativa para la región de Frankfurt Rhein-Main, que se pretende perfilar hasta 2020: «Región de conocimiento, de dinamismo económico y de alta calidad de vida y, a su vez, internacional, multicultural e innovadora». Se establecen seis grandes objetivos que tienen el mismo rango y que han de conseguirse a través del principio de cooperación entre múltiples actores, públicos y privados, y a diferentes niveles: en primer lugar, región de los centros fuertes; en segundo lugar, región de los jóvenes y de las familias; en tercer lugar, región de la ciencia y de la formación; en cuarto lugar, región de los sectores innovadores; a continuación, región de la movilidad y de la logística, y finalmente, región del paisaje atractivo y de la cultura.

Para cumplir con lo dispuesto por el Código Federal de Urbanismo, que prevé una participación en dos momentos, una primera (*frühzeitige Beteiligung*) respecto al avance del Plan (*Vorentwurf*) y una segunda (*Offenlage*) sobre el borrador definitivo del Plan (*Entwurf*), se realizaron en 2007 y 2009 amplios procesos de participación institucional y pública. Aportaron un total de 95.000 y 6.000 alegaciones, respectivamente, que solicitaron una modificación del Plan.

El *RFNP 2010* destaca por el gran esfuerzo que se hizo durante su formulación para potenciar la participación, sobre todo de los ciudadanos y de los colectivos de la sociedad civil. Esta participación se impulsó activamente por los dos órganos administrativos responsables de la elaboración y aprobación del Plan desde el primer momento (ya en cuanto al texto inicial), y buscando de forma proactiva (*ir por la gente*) la involucración del mayor número posible de personas y organizaciones, animando y facilitando su participación a través de la aplicación de un amplio abanico de instrumentos de participación.

En este sentido puede destacarse:

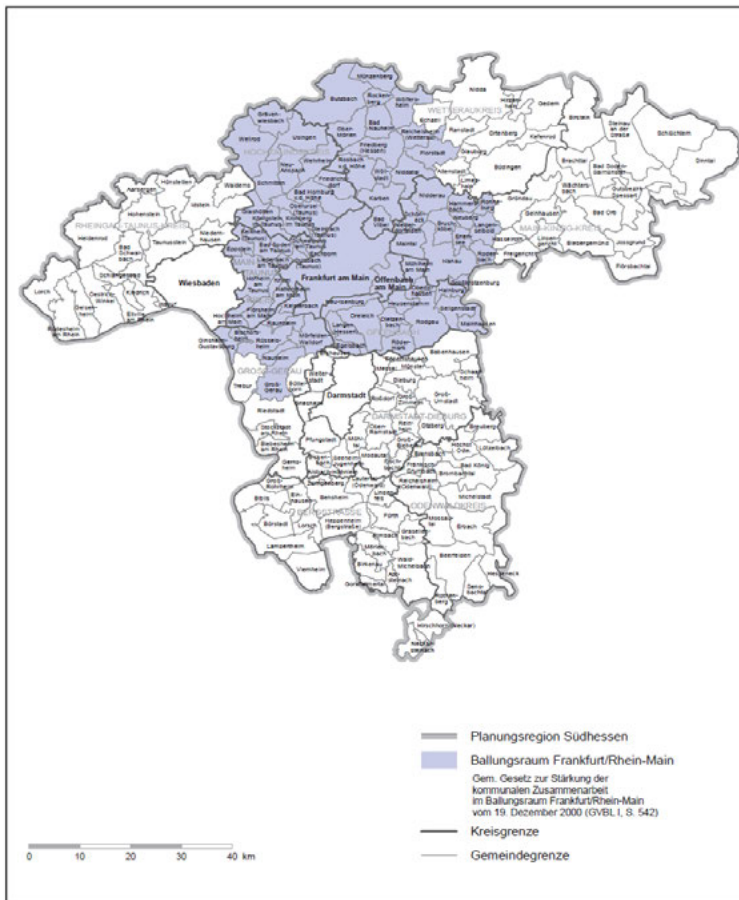
- La habilitación en Internet de una plataforma de información, descarga de documentos y de debate, con el título Oferta de Diálogo: La planificación

nos une (*Dialogangebot*; disponible en línea: <www.planung-verbindet.de>).

- La organización de varios foros de diálogo en Internet en 2003 referidos al documento estratégico (la señalada Visión Guía) previo al plan.

La celebración, a partir de 2004, año de aprobación del documento estratégico, de varios foros de diálogo en Internet para iniciar la reflexión y el debate colectivo sobre los contenidos del *RFNP 2010*. Por ejemplo los dos foros dedicados a dos de los objetivos marcados por la Visión Guía: región de centros fuertes, región del paisaje atractivo y de la cultura.

FIG. 47.
El ámbito del RFNP 2010 dentro del ámbito de planificación territorial subregional (Hesse sur)



Fuente: RFNP 2010. Regionalplan Südhessen-Regionaler Flächennutzungsplan 2010: 7.

- La posibilidad de presentar las alegaciones al plan por la vía telemática.
- La celebración de varios simposios y *workshops*, tanto sobre temas específicos como sobre temas transversales relevantes para la planificación territorial y que deben ser atendidos por el futuro RFNP.
- La publicación de encuestas y escenarios.
- La involucración de un amplio espectro de colectivos, prestando atención específica incluso a algunos que no se suelen considerar habitualmente: los niños y los profesores del sistema educativo. Así en la plataforma web se habilitaron los espacios *Kinder planen mit* (También los niños participan en la planificación) y *Schulprojekte* (Proyectos para el tratamiento de la planificación en las escuelas).

En 2010 la RVS (el día 17 de diciembre) y la VK (el día 15 de diciembre) aprobaron el RFNP 2010. El 17 de junio de 2011 el Gobierno del *Land* de Hesse acordó su aprobación definitiva y emitió, el 27 de junio del mismo año, la autorización (*Genehmigung*) del plan. Con su publicación en el Boletín Oficial del *Land* de Hesse, el día 17 de octubre de 2011 el plan entró en vigor.

El RFNP 2010 tiene un horizonte temporal hasta 2020. Su *contenido documental* se estructura en tres partes: un texto general para el ámbito territorial en su conjunto (normativa y justificaciones)¹¹⁷; un texto con comentarios específicos para cada uno de los municipios; un Informe de Sostenibilidad Ambiental, y una representación cartográfica a escala 1: 50.000 compuesta por un plano principal (*Hauptkarte*) referido a la ordenación y el desarrollo del territorio (a continuación se usa el término Plano de Ordenación del RFNP) y dos planos adicionales (*Beikarte 1*: Incorporación de las protecciones y afecciones existentes en la legislación sectorial; *Beikarte 2*: Áreas para la implantación de grandes superficies comerciales).

En cuanto a la escala de 1: 50.000, cabe señalar que muchos hechos urbanísticos precisan la representación cartográfica a escalas pormenorizadas que en el planeamiento urbanístico alemán se sitúan, conforme al Código Federal de Urbanismo, a la escala de 1: 10.000 o, como máximo, a la escala de 1: 25.000. En este sentido, como el RFNP 2010 emplea la escala de 1: 50.000 existe un cierto riesgo de que el RFNP 2010 se convierta en un *documento ciego* para determinados aspectos urbanísticos que precisan un mayor grado de pormenorización cartográfica mediante el uso de una escala más detallada o más grande (tomando en cuenta que la escala, matemáticamente, es un cociente).

El documento del RFNP 2010 no contempla en sus contenidos el tema de las áreas para la implantación de instalaciones de energía eólica. Se adoptó la decisión de tratar este tema cada vez más relevante para la ordenación del territorio en un Plan Territorial Sectorial específicamente dedicado a esta cuestión (*Teilplan Windenergienutzung*).

117. Los comentarios explicativos (*Begründungen*) son los equivalentes funcionales a las memorias de información y ordenación en los planes urbanísticos y territoriales de España.

El marco de referencia del RFNP 2010 en la escala regional de la ordenación del territorio es el Plan de Desarrollo Territorial del *Land* de Hesse (actualmente el Landesentwicklungsplan-LEP 2000, modificado en 2013). Por otra parte, a la hora de elaborar los contenidos del Plan, también se tuvieron en cuenta las determinaciones de la planificación paisajística. Actualmente está en vigor el Plan del Paisaje-Landschaftsplan, aprobado en 2000 por el UVF, conforme a la práctica seguida en Alemania de la integración de la planificación paisajística en los planes territoriales.

Al igual que los planes territoriales metropolitanos de Stuttgart y Hannover, el RFNP 2010 pertenece a la nueva generación de planes territoriales en Alemania que apuestan por un nuevo estilo de planificación. Este nuevo estilo afecta tanto al proceso (formulación, implementación) de planificación como a los contenidos de los planes, y los elementos principales que caracterizan este estilo ya se han señalado en el capítulo 8 dedicado al área metropolitana de Stuttgart, cuyo Plan Territorial Metropolitano refleja con más plenitud la práctica de este estilo.

En el RFNP 2010, están presentes especialmente los siguientes elementos caracterizadores de este nuevo estilo de planificación:

- El esfuerzo de haber potenciado la participación en el proceso de planificación.
- La aplicación de un instrumento novedoso de planificación combinada urbanístico-territorial.
- La incardinación de este instrumento en una Estrategia de Desarrollo Territorial como documento previo y marco de referencia.
- El uso de un instrumento informal de la ordenación del territorio, en este caso la Estrategia Parque Regional, que genera complementariedad y sinergias con las determinaciones del Plan para la preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres.

Por último, el RFNP 2010, al igual que el *Regionalplan del Verband Region Stuttgart* y el RROP 2015 de la *Region Hannover*, no contiene ningún capítulo dedicado al seguimiento y la evaluación del plan. De este modo confirma la insuficiente consideración de la perspectiva de la evaluación en los documentos de la planificación territorial alemana.

3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica

Los contenidos del RFNP 2010 reflejan un desarrollo completo, profundo e incluso con aspectos innovadores de cada una de las cinco estrategias o ámbitos de intervención, que constituyen los elementos configuradores de un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica: por un lado, policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada; por otro, la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia; además, la coordinación y sinergia entre el desarrollo urbano y el

transporte público; el desarrollo hacia el interior, y la preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres.

3.2.1. Policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada

El Plan de Desarrollo Territorial del *Land* de Hesse (LEP 2000), como marco de referencia del RFNP 2010, tiene esta estrategia como hilo conductor de sus determinaciones.

Regula en su normativa y señala en su cartografía (figura 48) a escala 1: 200.000:

- 1) Las ciudades que en el sistema jerárquico de ciudades se declaran centros superiores, centros intermedios o centros intermedios con funciones parciales de un centro superior.
- 2) La zonificación general del territorio del *Land* en tres categorías para la realización de políticas diferenciadas de ordenación y desarrollo territorial: áreas de ordenación (*Ordnungsräume*, las zonas urbanas), áreas rurales (*Ländliche Räume*) y áreas de aglomeración (*Verdichtungsräume*, las partes de las áreas de ordenación con la mayor densidad poblacional y edificatoria).
- 3) Los ejes de transporte de relevancia regional que cumplirán, ente otras, las funciones de conexión de los centros señalados y orientarán, junto con los ejes de desarrollo urbano (*Entwicklungssachsen*, *Siedlungssachsen*) que se declaran en los planes subregionales, el desarrollo de la estructura de los asentamientos. A partir de ello, se establece que la estructura policéntrica (*polyzentrale Struktur*) que existe en las áreas de ordenación como un elemento positivo, ha de potenciarse de acuerdo con el principio de la descentralización concentrada (*dezentrale Konzentration*), es decir, a través de la concentración del crecimiento urbanístico en los centros declarados, en los ejes de desarrollo urbano y en determinadas áreas con mayor aptitud para el desarrollo urbano. En el resto del territorio, especialmente en áreas donde ya se han alcanzado los límites de la capacidad de carga ecológica, la declaración de suelos para acoger crecimientos urbanísticos se regirá por los criterios de atender la demanda propia (*Eigenentwicklung*) y el desarrollo hacia el interior (*Innenentwicklung*).

En consonancia con las previsiones del LEP 2000, también el RFNP 2010 toma el policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada como modelo de referencia. Así lo reflejan tanto sus nueve criterios básicos de ordenación (*Grundzüge der Planung*) como varias de sus determinaciones de carácter normativo, los principios (*Grundsätze*) de la ordenación del territorio y sus objetivos (*Ziele*), que tienen un mayor grado de vinculación jurídica. El primero de los nueve criterios es, precisamente, «la preservación y potenciación de la estructura policéntrica del sistema urbano a través del desarrollo prioritario de los centros grandes e intermedios».

Otro ejemplo lo ofrece el principio que se establece para el desarrollo del área de ordenación (G3.1-1)¹¹⁸:

El desarrollo del Área de Ordenación tiene que guiarse por la preservación de la estructura urbana policéntrica, la creación de las condiciones territoriales para una oferta diversificada de puestos de trabajo y la mejora de las condiciones ambientales, de la oferta de viviendas y de la situación de los espacios libres. Para ello, el crecimiento urbanístico residencial que va más allá de la satisfacción de la demanda propia de cada municipio ha de concentrarse en los Centros Superiores y en los Centros Intermedios así como en lugares centrales que cuentan con reservas de suelo ubicadas en los Ejes de Desarrollo Urbano y los ejes del transporte público de cercanías.

En cuanto al *sistema urbano*, el RFNP 2010 recoge los centros ya declarados por el LEP 2000 y añade, con rango de objetivo de la ordenación del territorio, veintidós centros básicos (*Grundzentren*) diferenciados en catorce centros inferiores (*Unterzentren*) y ocho centros pequeños (*Kleinzentren*). A estos centros (figura 48) se les asigna diferentes posibilidades de crecimiento urbanístico. Mientras que los centros inferiores pueden tener un crecimiento superior a su demanda propia, siempre y cuando dispongan de una oferta suficiente de suelos y se encuentren ubicados en los ejes de desarrollo urbano y los ejes del transporte público ferroviario de cercanías, los centros pequeños solo pueden tener un crecimiento para satisfacer su demanda propia.

3.2.2. La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia

Este ámbito de intervención es la parte más amplia del LEP 2000, y se establecen determinaciones que pueden sintetizarse en:

- La coordinación del desarrollo urbanístico con los sistemas de transporte público de cercanías para garantizar la rentabilidad de estos sistemas, reducir los flujos de movilidad en coche y lograr una localización óptima de los equipamientos.
- En todos los municipios el crecimiento urbanístico tiene que orientarse en el principio de la sostenibilidad y tomar en cuenta las estructuras urbanas existentes. Ello significa que la declaración de suelos urbanizables de uso residencial y para actividades productivas ha de atender la demanda propia de crecimiento, tanto de la población como de las empresas ya existentes.
- Nuevos crecimientos por *inmigración* (tanto para usos residenciales como para actividades productivas) tienen que estar en coherencia con el tamaño, la estructura y las dotaciones de equipamientos e infraestructuras de cada municipio. Por regla general, y especialmente en las áreas de aglomeración

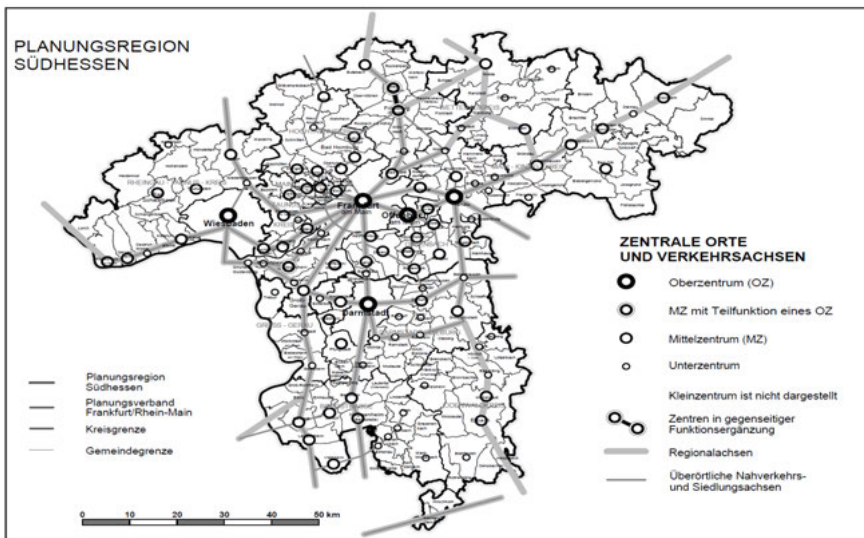
118. Al *Ordnungsraum* delimitado por el RFNP 2010 corresponde un 74 % del ámbito territorial de la Región Hesse Sur. Incluye el *Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main* y partes centrales del territorio de la EMR *Frankfurt Rhein-Main*.

(a las que pertenece el *Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main*), estos nuevos crecimientos han de ubicarse de forma preferente a lo largo de los ejes del transporte público ferroviario de cercanías, siendo los intercambiadores y las paradas puntos de especial concentración. Asimismo, debe haber un *equilibrio* entre los suelos para actividades productivas y la demanda de suelos residenciales que se deriva de la implantación de estas actividades.

- Para los nuevos crecimientos de uso residencial, *se rechaza la dispersión (urban sprawl, Disurbanisierung)* por su excesivo consumo de suelo y la fragmentación del paisaje. Se apuesta por un desarrollo conforme al modelo de la ciudad compacta, que implante los nuevos crecimientos en contigüidad con las áreas residenciales existentes (*Arrondierung vorhandener Wohnstandorte*), cerca de los intercambiadores y las paradas del transporte público ferroviario y a una distancia peatonal respecto a los equipamientos.

FIG. 48.

Sistema jerárquico de ciudades y ejes de desarrollo urbano y de transporte ferroviario de cercanías de relevancia supramunicipal



Fuente: Plan de Desarrollo Territorial del Land de Hesse (LEP 2000).

Los planes territoriales de ámbito subregional tienen que establecer, para cada uno de los municipios, la demanda máxima de suelos residenciales y para actividades productivas.

- Asimismo, en los planes territoriales de ámbito subregional se señalarán áreas de crecimiento urbanístico (*Siedlungsbereiche*) a partir de una superficie de 5 ha que se ubicarán de forma prioritaria en los núcleos

urbanos declarados lugares centrales (centro superior, centro intermedio, etc.) u otros núcleos declarados polos de crecimiento urbanístico (*Siedlungsschwerpunkte*).

- Las áreas de crecimiento urbanístico acogerán tanto el crecimiento derivado de la demanda propia de cada municipio como la demanda adicional externa (inmigración de residentes y empresas). Se diferencian, entre otras categorías, en suelos para el uso residencial (*Wohnbauflächen*), suelos para usos mixtos (*gemischten Bauflächen*), suelos para actividades productivas (*gewerbliche Bauflächen*) y suelos para usos especiales (*Sonderbauflächen*). Entre los usos especiales figuran, por ejemplo, grandes superficies comerciales, recintos feriales, puertos o centros universitarios y de investigación.
- Para el cálculo de la demanda previsible de suelos para usos residenciales por parte de los planes territoriales subregionales, el LEP 2000 fija valores de densidad en unidades de vivienda, que varían en función de la clasificación del municipio en el sistema de lugares centrales y de su ubicación en una de las tres categorías de la zonificación general del territorio del *Land*.

Las previsiones del LEP 2000 señaladas anteriormente se retoman y se desarrollan en el RFNP 2010 en sus determinaciones propias para la ordenación del crecimiento urbanístico. Éstas se diferencian en determinaciones de carácter general para el desarrollo urbanístico (*Siedlungsstruktur*) y otras que, de forma específica, se refieren a las áreas de crecimiento urbanístico (tanto de uso residencial como para actividades productivas). Las determinaciones de carácter general están plasmadas en doce principios de la ordenación del territorio, que en gran parte tratan aspectos ya abordados en las determinaciones del LEP 2000.

Entre ellos figuran:

- La concentración del crecimiento residencial en los ejes del transporte público ferroviario de cercanías para asegurar un desarrollo regional sostenible y apoyar el uso de este tipo de transporte.
- La mezcla de diferentes usos (residencial, actividades productivas, comercio, equipamientos, recreo) para generar condiciones favorables para una estructura de asentamientos que reduzca las necesidades de movilidad y permita ahorrar energía.
- La concentración del desarrollo urbanístico en determinadas áreas seleccionadas para prevenir la fragmentación del paisaje.
- El crecimiento urbanístico que va más allá de la satisfacción de la demanda propia tiene que ubicarse, de forma prioritaria, en los centros superiores y centros intermedios así como a lo largo de los ejes de desarrollo urbano y del transporte público ferroviario de cercanías.
- El crecimiento urbanístico debe hacer un uso ahorrativo y cuidadoso del suelo y orientarse en los objetivos de la protección del paisaje y del medio ambiente.

- El crecimiento urbanístico superior a la satisfacción de la demanda propia tiene que guardar coherencia con el tamaño, la estructura y las dotaciones de cada municipio.
- Ha de velarse por una densidad edificatoria alta adaptada a las características naturales y urbanísticas existentes. Especialmente el entorno a distancia peatonal de las paradas del transporte público ferroviario de cercanías ha de ser objeto de una densificación de la edificación residencial.
- Antes de clasificar nuevos suelos urbanizables en el exterior de los núcleos para usos residenciales o para actividades productivas, se debe verificar en qué medida podrán utilizarse o reutilizarse suelos disponibles en las zonas ya edificadas.
- Las áreas de construcción nueva han de localizarse en contigüidad con los núcleos existentes, tienen que disponer de espacios verdes adecuados y estar integrados en el paisaje.

Entre todas las determinaciones del RFNP 2010 para la ordenación del crecimiento urbanístico destacan, como pieza clave, sus determinaciones referidas a las áreas de crecimiento urbanístico. En estas determinaciones, el plan establece parámetros cuantitativos como topes máximos para el crecimiento del suelo urbanizable, tanto residencial como para actividades productivas. Estos parámetros cuantitativos son, desde hace mucho tiempo, un elemento clásico de los planes territoriales de ámbito subregional en Hesse y significan una importante diferencia respecto a los planes al uso en la mayoría de los demás *Länder*, que no emplean parámetros de este tipo sino que suelen limitarse a señalar en su cartografía las áreas de concentración preferente del crecimiento urbanístico.

Así, en la normativa del RFNP 2010 se recogen dos tablas que indican, para cada uno de los 75 municipios del Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main y para el horizonte temporal de 2006-2020, los límites superiores (expresados en ha.) de la demanda máxima de suelo urbanizable, tanto residencial como para actividades productivas. La tabla referida al uso residencial se recoge en el cuadro 11.

En su función como Plan Conjunto de Usos del Suelo, el RFNP 2010 regula en su normativa y señala en su cartografía las áreas de crecimiento urbanístico, especificando cuatro tipos de zonificaciones: suelos para el crecimiento residencial, suelos para usos mixtos, suelos para actividades productivas y suelos para usos especiales. Para estas áreas, el RFNP 2010 fija, en su función como Plan Territorial de Ámbito Subregional, cinco principios y cuatro objetivos de la ordenación del territorio.

En cuanto a los *objetivos*, pueden resaltarse los siguientes:

- (Z3.4.1-3): a través del planeamiento urbanístico de desarrollo, los suelos para el crecimiento residencial, los suelos para usos mixtos, los suelos para usos especiales y los suelos para actividades productivas (los de tamaño menor) tienen que localizarse en las áreas de preferencia absoluta para el crecimiento urbanístico que se señalan en el Plano de Ordenación del RFNP 2010 (ver las figuras 49 a y b), considerando la situación actual (*Bestand*) y la situación futura prevista por el planeamiento (*Geplant*).

CUADRO 11.
RFNP 2010: Límites de la demanda máxima de suelo urbanizable
residencial por municipios (2006-2020)

Städte und Gemeinden	RegFNP Fläche W+M (Anteil) in ha	Städte und Gemeinden	RegFNP Fläche W+M (Anteil) in ha
Kreisfreie Städte		Main-Taunus-Kreis	
Frankfurt am Main	269	Bad Soden am Taunus	24
Offenbach am Main	87	Eppstein	19
Kreis Groß-Gerau		Eschbom	16
Bischofsheim	0	Flörsheim am Main	25
Ginsheim-Gustavsburg	10	Hattersheim am Main	50
Groß-Gerau	34	Hochheim am Main	18
Kelsterbach	19	Hofheim am Taunus	59
Mörfelden-Walldorf	10	Kelkheim (Taunus)	42
Nauheim	0	Kriftel	15
Reunheim	0	Liederbach am Taunus	20
Rüsselsheim	27	Schwalbach am Taunus	1
Hochtaunuskreis		Sulzbach (Taunus)	19
Bad Homburg v. d. H.	41	Kreis Offenbach	
Friedrichsdorf	26	Dietzenbach	17
Glashütten	11	Dreieich	36
Grävenwiesbach	27	Egelsbach	6
Königstein im Taunus	18	Hainburg	21
Kronberg im Taunus	21	Heusenstamm	25
Neu-Anspach	6	Langen	32
Oberursel (Taunus)	60	Mainhausen	16
Schmitten	16	Mühlheim am Main	22
Steinbach (Taunus)	23	Neu-Isenburg	13
Usingen	47	Obertshausen	11
Wehrheim	21	Rodgau	94
Weilrod	29	Rödermark	30
Main-Kinzig-Kreis		Seligenstadt	33
Bruchköbel	37	Wetteraukreis	
Erlensee	36	Bad Nauheim	79
Großkrotzenburg	3	Bad Vilbel	38
Hammersbach	6	Butzbach	118
Hanau	88	Florstadt	31
Langenselbold	32	Friedberg (Hessen)	65
Maintal	33	Karben	27
Neuberg	3	Münzenberg	12
Nidderau	51	Niddatal	28
Niederdorfelden	8	Ober-Mörlen	11
Rodenbach	22	Reichelsheim (Wetterau)	11
Ronneburg	9	Rockenberg	17
Schöneck	27	Rosbach von der Höhe	44
		Wölfersheim	32
		Wöllstadt	15
Quelle: Planungsverband		Planungsverband	2.349

Fuente: RFNP 2010. Regionalplan Südhessen-Regionaler Flächennutzungsplan (2010: 32).

- (Z3.4.1-4): los valores cuantitativos que se recogen en la tabla adjunta marcan los límites superiores de la demanda máxima de cada municipio en cuanto al suelo urbanizable residencial durante el período de 2006-2020 (cuadro 11). Esta demanda ha de realizarse de forma prioritaria en las áreas de preferencia absoluta para el crecimiento urbanístico. El desarrollo hacia el interior tiene prioridad respecto al desarrollo de nuevas zonas residenciales en el exterior.
- (Z3.4.1-9): en el marco del planeamiento urbanístico de desarrollo, han de aplicarse diferentes densidades de unidades de vivienda (*Wohneinheiten*) / ha que son: 25-40/ha en núcleos rurales, 35-50/ha en zonas urbanas, 45-60/ha. en el entorno de paradas existentes (o ya previstas por la planificación) del metro o del *S-Bahn* (trenes rápidos metropolitanos) o como mínimo 60/ha en ciudades grandes.

En suma, el RFNP 2010 supone, respecto a la planificación antecesora (el Regionalplan Südhessen 2000 y el anterior Gemeinsamer Flächennutzungsplan), una considerable reducción de las superficies previstas para nuevos crecimientos urbanísticos. Con ello el plan tiene en cuenta las reservas de suelo realmente disponibles y especialmente las nuevas tendencias demográficas. También establece, para los nuevos suelos previstos para actividades productivas, una superficie (2.100 ha) que es un 32,25 % inferior a la cuantía (3.100 ha) que habían demandado los municipios en la versión inicial del plan. Así, con esta disminución del contingente global de nuevos suelos para la totalidad de los municipios, el RFNP 2010 optó por una reducción del consumo de suelo y, por tanto, realiza una aportación importante para avanzar en la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible.

Los suelos para actividades productivas, además de la tabla con las cuantías máximas municipales y su señalamiento en la cartografía, han sido objeto de un amplio tratamiento en la normativa del plan en forma de seis principios de la ordenación del territorio y de tres objetivos de la ordenación del territorio. Un elemento novedoso del RFNP 2010 respecto al Plan Territorial Subregional anterior es la atención específica a las grandes superficies comerciales, tanto en su normativa como en su cartografía, que incluye un plano específico (*Beikarte 2*) que señala las áreas para la localización de grandes superficies comerciales.

3.2.3. La coordinación y sinergia entre el desarrollo urbano y el transporte público

Las determinaciones del LEP 2000 respecto a esta estrategia ponen de manifiesto su planteamiento integrado de la planificación del desarrollo urbanístico y de las infraestructuras de transporte público (con énfasis especial en las ferroviarias de cercanía).

De acuerdo con las previsiones del LEP 2000, el RFNP 2010 establece, en su capítulo dedicado al transporte, siete principios de la ordenación del territorio

encaminados a garantizar una movilidad eficiente y sostenible en el *Ballungsraum Frankfurt-Rhein-Main*. El primero de estos principios resalta la interrelación entre el desarrollo urbanístico y el transporte: «... la estructura urbana policéntrica del ámbito de planificación ofrece condiciones ideales para conseguir una reducción de los flujos de transporte mediante el uso equilibrado de los diferentes modos de transporte. El desarrollo urbanístico debe orientarse en el principio de la *ciudad de las distancias cortas (Stadt der kurzen Wege)*, contribuyendo de este modo a la reducción de los flujos de transporte...».

El RFNP 2010, que incorpora los once ejes regionales de transporte establecidos en el LEP 2000, define en su normativa (como objetivo de la ordenación del territorio, Z3.3-8) y señala en su cartografía 24 ejes de desarrollo urbano y de transporte ferroviario de cercanías de relevancia supramunicipal.

Como principio de la ordenación del territorio (G3.3-2), fija «que el crecimiento urbanístico tiene que realizarse de forma prioritaria en las ciudades y municipios ubicados a lo largo de los diferentes tipos de Ejes. El paisaje abierto que se encuentra entre los Ejes ha de quedar libre de edificación». Asimismo define dos principios de la ordenación del territorio, que reflejan la visión de planificación integrada del desarrollo urbanístico y de las infraestructuras de transporte público ferroviario de cercanías. En este sentido, se establece, por un lado, que el crecimiento urbanístico superior a la demanda propia se aglutinará a lo largo de los ejes de desarrollo urbano y los ejes del desarrollo del transporte público ferroviario de cercanías y, por otro, que la declaración de áreas de edificación nueva debe efectuarse, lo más posible, en el ámbito de influencia de las paradas del transporte público ferroviario de cercanías.

3.2.4. El desarrollo hacia el interior

El LEP 2000 se refiere a esta estrategia ya en su opción a favor del desarrollo policéntrico. Igualmente, el desarrollo hacia el interior figura en sus determinaciones respecto a nuevos crecimientos residenciales. Establece que, por regla general, antes de clasificar nuevos suelos urbanizables de uso residencial, ha de verificarse en qué medida podrán utilizarse suelos disponibles en el interior (renovación urbana, reciclaje de suelos industriales que han quedado vacantes, reconversión de terrenos de uso militar, etc.).

Sobre la base de las correspondientes previsiones del LEP 2000, el RFNP 2010 insiste en la necesidad de aprovechar las posibilidades del desarrollo hacia el interior en sus objetivos de la ordenación del territorio referidos a los suelos de crecimiento residencial, y en uno de sus principios de la ordenación del territorio (G 3.1-2) que establece para el área de aglomeración Rhein-Main-Rhein-Neckar¹¹⁹:

119. El área de aglomeración urbana Rhein-Main es, en su parte sur, colindante e interrelacionada con otra aglomeración urbana alemana, la de Rhein-Neckar, que tiene en Mannheim, Ludwigshafen y Heidelberg sus centros urbanos principales y cuyo ámbito se expande sobre el territorio de tres *Länder*: Baden-Württemberg, Renania-Palatinado y Hesse.

«... Limitar el consumo de espacios libres a través de un aprovechamiento de las posibilidades para el desarrollo hacia el interior y mediante medidas de una densificación edificatoria adecuada».

3.2.5. La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres

El LEP 2000 señala, a escala 1: 200.000, las áreas que configuran el sistema de espacios libres de importancia regional. Estas áreas, objeto de determinaciones en la normativa del plan, se refieren a las funciones ecológicas y económicas y sociales (uso agrario y forestal, minería) del sistema de espacios libres y, especialmente, a sus funciones para el sistema de ciudades. En cuanto a este último aspecto, la normativa del LEP 2000 formula un *mandato* a los planes territoriales subregionales para declarar en su normativa y señalar en su cartografía franjas verdes subregionales y áreas con funciones climáticas especiales. Este mandato se especifica de forma detallada en las determinaciones del Plan dirigidas a las áreas de aglomeración.

De acuerdo con las previsiones del LPE 2000, el RFNP 2010 regula en sus determinaciones y señala en su cartografía (figuras 49 a y c) tres tipos de áreas de preferencia absoluta (*Vorranggebiete*, sobre la naturaleza jurídica de esta categoría) (capítulo 5.1) para Naturaleza y Paisaje, Corredores para el Parque Regional y Franjas Verdes Subregionales, que son elementos del sistema de espacios libres que cumplen funciones múltiples. Se añaden Áreas con Relevancia para el Uso Ecológico del Suelo y Áreas con Funciones Climáticas Especiales, en este último caso con el rango de área de preferencia relativa (*Vorbehaltungsgebiet*).

Respecto a las franjas verdes subregionales, el RFNP 2010 formula tres principios de la ordenación del territorio y dos objetivos de la ordenación el territorio.

Ejemplo: objetivo (Z4. 3.2.)

La función de las Franjas Verdes Subregionales no puede ser afectada negativamente por otros usos. No se admitirán en las Franjas Verdes Subregionales planificaciones y proyectos que podrían originar un crecimiento urbanístico disperso, una alteración de la estructura de las zonas urbanas, del sistema hidrológico del recreo al aire libre o un cambio de las condiciones climáticas. Entre estos usos no permitidos se encuentran los usos residenciales, industriales y terciarios, los equipamientos deportivos y de tiempo libre con un alto porcentaje de edificaciones, las redes e instalaciones de transporte u otras actuaciones infraestructurales. En el Área de Preferencia Absoluta quedará excluido cualquier crecimiento urbanístico.

Uno de los elementos novedosos que aporta el RFNP 2010 es su decidido apoyo a la preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres a través de un instrumento estratégico y de carácter informal: la Estrategia Parque Regional. En su normativa, el plan recoge dos principios de la ordenación del territorio y un objetivo de la ordenación del territorio para el desarrollo de esta estrategia a través del *Regionalpark Rhein-Main*.

FIG. 49a.
Detalle del Plano de Ordenación del RFNP 2010 (1:50.000)

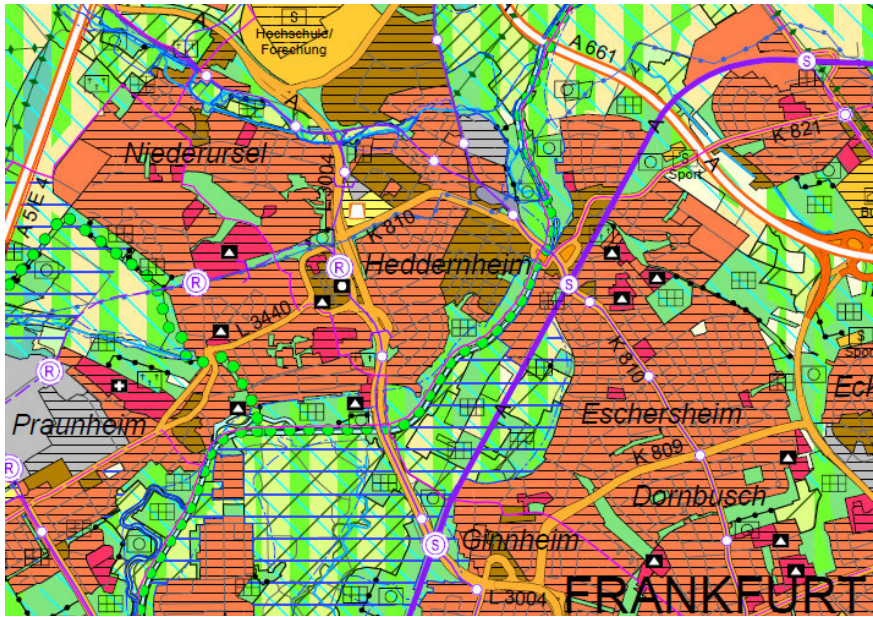


FIG. 49b.
Extracto de la leyenda del Plano de Ordenación del RFNP 2010: áreas de crecimiento urbanístico: usos existentes (*Bestand*) y previstos por el planeamiento (*geplant*). Escala 1:50.000












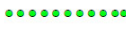


	Wohnbaufläche, Bestand/geplant	Suelos para el uso residencial
	Gemischte Baufläche, Bestand/geplant	Suelos para usos mixtos
	Gewerbliche Baufläche, Bestand/geplant	Suelos para actividades productivas
	Fläche für den Gemeinbedarf, Bestand/geplant	Suelos para equipamientos
	Sonderbaufläche, Bestand/geplant (textil. Zweckbe	Suelos para usos especiales:
	Sonderbaufläche mit hohem Grünanteil (textil. Zwe	– Con alto porcentaje de zonas verdes (<i>campings</i> , casas de fin de semana, etc.)
	Sonderbaufläche mit gewerblichem Charakter (te	– Actividades de relevancia económica productivas (puertos, recintos feriales, etc.)
	Sondergebiet für den großflächigen Einzelhandel (ggf. nähere Zweckbestimmung)*	– Grandes superficies comerciales

FIG. 49c.
Extracto de la leyenda del Plano de Ordenación del RFNP 2010:
espacio libre. Escala 1: 50.000

	Vorranggebiet für Natur und Landschaft	Área de preferencia absoluta para la naturaleza y el paisaje
	Vorbehaltsgebiet für Natur und Landschaft	Área de preferencia relativa para la naturaleza y el paisaje
	Ökologisch bedeutsame Flächennutzung mit zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, N	Áreas de uso ecológico (para medidas compensatorias de impactos ambientales)
	Vorranggebiet für Regionalparkkorridor	Área de preferencia absoluta para corredores del parque regional
	Vorranggebiet Regionaler Grünzug	Área de preferencia absoluta para franjas verdes de ámbito subregional
	Vorbehaltsgebiet für besondere Klimafunktor	Área de preferencia relativa para funciones climáticas especiales

Ejemplo: objetivo (Z4.4-3)

En el Área de Preferencia Absoluta para los Corredores del Parque Regional, las funciones de creación y del mantenimiento de conexiones verdes para la estructuración, el desarrollo y la mejora ecológica del paisaje, incluidas las redes de rutas peatonales y ciclistas que garantizan la accesibilidad del Parque como espacio de recreo y vivencia, tienen preferencia respecto a otros usos. No se admitirán usos que podrían causar una alteración de las funciones señaladas anteriormente.

Otro elemento remarcable del RFNP 2010 y, en general, de todos los planes territoriales aprobados en el *Land* de Hesse a partir del año 2000 (el LEP 2000 y los planes territoriales subregionales vigentes de Hesse centro de 2010 y de Hesse norte de 2010) es la atención creciente a las funciones climáticas del sistema de espacios libres. Estas funciones son, entre otras razones, también importantes para las ciudades en cuanto a la limpieza de su aire, su ventilación y sus condiciones térmicas. Con el cambio climático en curso las, funciones climáticas del sistema de espacios libres están adquiriendo una relevancia cada vez mayor, y han sido los planes de Hesse los que tuvieron un papel pionero en la integración y potenciación de estas funciones en la planificación territorial alemana.

El RFNP 2010 establece tres principios de la ordenación del territorio para las áreas de preferencia relativa para funciones climáticas especiales.

Ejemplo: objetivo (G4.6-3)

En el plano de ordenación del RFNP (figuras 49 a, b y c), se señalan como

Áreas de Preferencia Relativa para Funciones Climáticas Especiales las áreas de la generación de masas de aire frío y fresco y los pasillos de transporte de estas masas de aire frío y fresco, que se encuentran relacionados territorialmente con zonas altamente edificadas y afectadas por problemas y que cumplen importantes funciones respecto a la protección del clima y la protección frente

a inmisiones. Estas áreas deben quedar libres de edificación y de otras actuaciones que podrían obstaculizar la producción y el transporte de masas de aire frío y fresco. En estas áreas deben evitarse planificaciones y actuaciones que podrían originar un empeoramiento de aquellas partes de los núcleos urbanos que se encuentran afectadas por problemas climáticos y de higiene de aire.

4. Un instrumento informal para el paisaje periurbano: la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark Rhein-Main*)

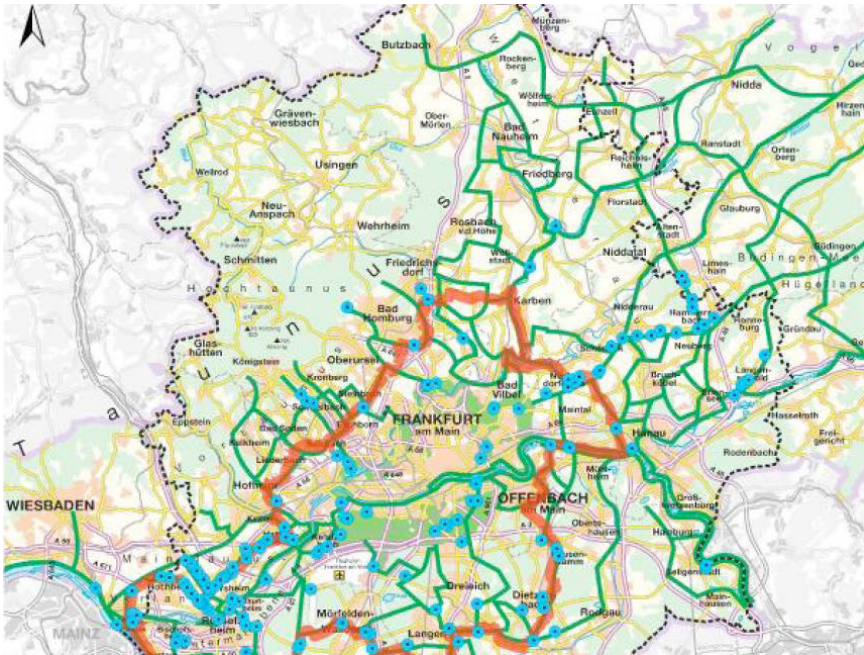
Desde hace ya más de veinte años, se está implementando con éxito la Estrategia Parque Regional en el área metropolitana de Frankfurt. Ha sido pionera entre aquellas áreas metropolitanas alemanas que han apostado por la aplicación de este instrumento informal: Berlín-Brandenburgo, Rhein-Ruhr y Stuttgart (Lehmann, 2000, 2003); actualmente Hamburgo se está planteando seguir por el mismo camino.

El objetivo central del *Regionalpark Rhein-Main*, creado en 1995, es la preservación y el desarrollo de los espacios libres periurbanos para convertirlos en espacios atractivos para el recreo y el disfrute de la población. Las condiciones de partida para este objetivo son relativamente buenas. Hasta la fecha, se han mantenido en el entorno de las zonas edificadas amplias áreas de espacios libres dentro del área metropolitana de Frankfurt (en su territorio en sentido amplio, la *Region Rhein-Main*). El segundo gran objetivo es desarrollar y potenciar el Parque Regional como factor de calidad de vida, de desarrollo económico y capital de imagen. En este sentido, el Parque Regional parte del planteamiento de que la calidad de vida (que engloba la calidad paisajístico-ambiental) del área metropolitana de Frankfurt es cada vez más un importante factor *soft* (blando) de localización y un capital de imagen, con capacidad de atraer empresas en sectores punta y profesionales altamente cualificados. Otros objetivos del Parque Regional son el mantenimiento de la agricultura periurbana (productos ecológicos, valores gastronómicos, fines didácticos: granjas-escuela), el fomento del turismo y la sensibilización de la población por los valores paisajísticos del espacio periurbano.

Partiendo de estos objetivos, la implantación del Parque Regional se realiza a través de la creación de una red de rutas transitables (peatonal, bicicleta, a caballo), para dar acceso al paisaje periurbano (en su mayoría paisajes culturales agrarios), y mediante la realización de proyectos de cualificación paisajístico (creación de miradores, introducción de obras de arte en el paisaje, plantación de árboles y setos, restauración de graveras, recuperación de hábitats, ecotopos, etc.). Estas rutas están interconectadas entre sí y, sobre todo, persiguen conectar el conjunto de las rutas con los cinturones verdes de las ciudades de Frankfurt y Offenbach (*Frankfurter Grüngürtel* y *Grünring Offenbach*), espacios protegidos por el planeamiento urbanístico general y que configuran piezas zonales clave del propio Parque Regional. Asimismo, las rutas se desarrollan en aquellas áreas de espacios libres que, por la planificación territorial, han sido declaradas franjas verdes de ámbito subregional (*Regionale Grünzüge*). También se busca la conexión con

otros espacios libres protegidos por la planificación ambiental como, por ejemplo, el Parque Natural de la montaña Hochtannus, ubicado al norte de Frankfurt (figura 50).

FIG. 50.
Las rutas del parque regional *Rhein-Main* y su conexión con los espacios libres de protección urbanístico-territorial o ambiental



Fuente: Wippermann (2011).

En la selección del trazado de las rutas (las líneas verdes en la figura 50), se han seguido, sobre todo, dos criterios:

- 1) ofrecer vistas paisajísticas de interés (panorámicas, secuencias de vistas, etc.), y
- 29 permitir el conocimiento, a lo largo de estas rutas, de lugares de valor natural-ecológico, de granjas agrícolas, de parques y jardines históricos, de yacimientos de la época prehistórica y romana (el *limes*), de monumentos de la cultura industrial o la observación de aviones (existe una ruta llamada Alrededor del Aeropuerto).

El impulsor de la aplicación de la Estrategia Parque Regional en el área metropolitana de Frankfurt ha sido el Umlandverband Frankfurt (UVF). Esta institución creó en 1995 el Regionalpark Rhein-Main y tuvo durante muchos años la

responsabilidad de la planificación, la coordinación, el desarrollo y la promoción del Parque Regional. Desde 2005 estas tareas corresponden a la Sociedad Marco del Parque Regional (*Regionalpark-Dachgesellschaft GmbH*), creada en este mismo año bajo la forma jurídica de una sociedad de responsabilidad limitada de utilidad pública. Esta nueva estructura organizativa supuso también una ampliación del ámbito territorial del Parque a 5.600 km², superando en más del doble su ámbito anterior (2.500 km²), que coincidió con el del Planungsverband institucionalizado en 2000 (desde 2011, RV). Esta sociedad se coordina con el RV que, por un lado, aporta de forma continua propuestas y asesoramiento técnico y, sobre todo, se encarga de que las necesidades de desarrollo del Parque se reflejen en la forma debida en las determinaciones de los instrumentos de la planificación urbanístico-territorial (el RFNP 2010) y paisajística (el Plan Marco Paisajístico). La Sociedad Marco tiene quince socios: el Land de Hesse, las ciudades de Wiesbaden, Frankfurt am Main, Offenbach, Hanau, Rüsselsheim y Bad Homburg, así como siete distritos (Main-Taunus-Kreis, Hochtaunuskreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Wetteraukreis, Main-Kinzig-Kreis, Offenbach y Groß-Gerau) y el RV.

Sin perjuicio de estos impulsos *desde arriba*, la realización concreta del Parque Regional en el área metropolitana de Frankfurt se ha concebido, desde el primer momento, como un proceso centrado esencialmente en la formulación e implementación desde abajo, con un papel importante de los municipios, a través de la ejecución de proyectos y con una intensa cooperación público-privada¹²⁰, en la que destacan el compromiso con el Parque Regional, por parte de las empresas, varios colectivos de la sociedad civil. También los medios de comunicación de Frankfurt se sienten comprometidos con la idea del Parque Regional y juegan un papel activo en la difusión de sus valores entre la ciudadanía. Entre estos medios destaca el periódico *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, que es el periódico más relevante de toda Alemania. Da una cobertura continua al Parque Regional no solo en forma de noticias de actualidad sobre el desarrollo del Parque, sino también a través de la publicación periódica de suplementos en su edición de domingo, que ofrecen una información completa y detallada sobre él¹²¹.

En este sentido, desde 1995 la Estrategia Parque Regional se lleva a cabo a través de sociedades de ejecución (*Durchführungsgesellschaften*), creadas con varios municipios y que son responsables de la ejecución de un conjunto de proyectos, o mediante acuerdos con algunos municipios para la ejecución de un proyecto determinado. Las sociedades de ejecución, en partenariatado y coordinación con la Sociedad Marco, realizan la planificación y la ejecución de los proyectos y, en parte, también el mantenimiento de las instalaciones creadas. Si se actúa a través de acuerdos con municipios individuales, éstos directamente realizan la ejecución

120. Una parte de los proyectos se desarrollan también para dar cumplimiento a la obligación de medidas compensatorias (*naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen*) recogida en la legislación ambiental para actuaciones con impacto ambiental.

121. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*: suplementos de domingo sobre el Regionalpark Rhein-Main, de 2 de marzo de 2008, 22 de marzo de 2009, 28 de marzo de 2010, 27 de marzo de 2011 y 3 de septiembre de 2011.

de los proyectos y se encargan, por regla general, del mantenimiento. Asimismo, otros actores locales se involucran en la formulación e implementación del Parque Regional y aportan sus propuestas de proyectos para su desarrollo. Ejemplos de ello son las unidades administrativas de las ciudades de Frankfurt y Offenbach para sus respectivos cinturones verdes, la Sociedad para la Restauración de las Zonas de Extracción de Graveras en Weilbach (GRKW) y la Sociedad de Reciclaje de Main-Taunus (MTR GmbH). Hasta la fecha existen seis sociedades de ejecución que utilizan diferentes formas jurídicas: sociedad de responsabilidad limitada (GmbH), mancomunidad (*Zweckverband*) o asociación registrada de derecho público (*eingetragener Verein, eV*)¹²².

El Parque Regional cuenta con diferentes fuentes para la financiación de sus actividades que provienen de la Sociedad Marco (las cuotas de los quince socios a su presupuesto anual); de las sociedades de ejecución (sobre todo, aportaciones de los municipios); de los municipios para la financiación directa de proyectos fuera de estas sociedades; del *Land* de Hesse; de la Unión Europea (cofinanciación comunitaria de proyectos por el FEDER), y del mecenazgo (*sponsorship*) por parte de empresas privadas.

Son cada vez más empresas las que, con sede (o nacimiento) en la región, apoyan con sus recursos la realización del Parque Regional. Manifiestan con ello su compromiso y sentido de pertenencia a la región. Son conscientes de que la calidad de vida (que engloba la calidad paisajístico-ambiental) del área metropolitana de Frankfurt no solo es un importante factor blando de localización que incide en el desarrollo económico del área metropolitana, sino que también constituye un elemento relevante para la imagen corporativa de la propia empresa. La valoración de esta imagen suele ser más positiva en el caso de las empresas cuyas instalaciones se encuentran integradas en un entorno percibido como atractivo y de calidad desde el punto de vista de sus características estético-visuales.

Destaca por la magnitud de sus aportaciones y la constancia de su compromiso financiero (desde hace ya más de diez años) la empresa del aeropuerto internacional de Frankfurt (FRAPORT AG). Una de las razones que explican el especial apoyo financiero de esta empresa es –sin infravalorar otras razones de su compromiso– su interés en ofrecer un tipo de compensación por el impacto ambiental que ha causado y sigue causando el aeropuerto y que ha provocado momentos de gran contestación social (por la construcción de nuevas pistas de aterrizaje, por el ruido). Por ello, desde 1997 de los 30 millones del Fondo de Medio Ambiente de

122. Estas seis sociedades de ejecución son la Regionalpark RheinMain Pilot GmbH, creada en 1995, con la participación de tres municipios, del RV y de la GRKW; la Regionalpark RheinMain Südwest GmbH, creada en 1997, con la participación de doce municipios y del RV; la Regionalpark RheinMain Taunushang GmbH, creada en 2001, con la participación de ocho municipios y del RV; la Regionalpark RheinMain Hohe Straße eV, creada en 2004, con la participación de seis municipios; el Zweckverband Regionalpark Niddaroute, creado en 2007, con la participación de siete municipios y del distrito Wetteraukreis, y el Zweckverband Rheingau, creado en 2007, con la participación de siete municipios y del distrito Rheingau Taunus Kreis.

la FRAPORT AG, 15,3 millones de euros se han destinado a la financiación de numerosos proyectos del Parque Regional.

El balance de más de veinte años de implementación del Parque Regional es positivo. Hasta la fecha, se han realizado más de 200 proyectos. La red de rutas previstas de 1.250 km ya se ha realizado en una quinta parte. La ruta principal es la Ruta Circular (*Rundroute*), que da acceso a todas las partes del Parque. Tiene un recorrido de 190 km y su punto de partida es el lugar de la confluencia de los ríos Rin (Rhein) y Meno (Main), que dan el nombre al Parque Regional. La acogida por parte de la población de la oferta del Parque para el recreo ha sido favorable, con lo que las rutas y los lugares de interés ubicados en ellas se han convertido en atractivos destinos para excursiones de fines de semana. A esta acogida favorable ha contribuido también la hábil estrategia de *marketing* y comunicación de la Sociedad Marco vía Internet (<<http://www.regionalpark-rheinmain.de/de/>>, que incluye *webcam*), la celebración de eventos (deportivos, gastronómicos, turísticos, didácticos, etc.), la publicación de mapas, guías, *newsletters* y folletos de información. Destaca el folleto (*Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main*, 2004) dedicado a la explicación de la idea y de los objetivos del Parque Regional, que lleva el sugerente título *Dar un sentido al paisaje, dar un paisaje a los sentidos (Der Landschaft einen Sinn. Den Sinnen eine Landschaft)*.

5. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main

A) Gobernanza metropolitana

- ⇒ Entre las tres áreas metropolitanas que cuentan con estructuras duras de gobernanza metropolitana, es decir, una institución metropolitana creada en virtud de una ley del Parlamento del *Land* correspondiente, el *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main* representa el modelo más débil.

Es una mancomunidad sin legitimación política directa y su carácter plurifuncional, que de hecho existe, se reguló en su Ley de creación, aprobada en 2011 por el Parlamento de Hesse, con cierta cautela y de forma discreta. No se hizo, como en el caso de Stuttgart, con la previsión expresa de dos listas de competencias, diferenciando las obligatorias de otras opcionales.

- ⇒ El *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main* es el único modelo que hoy encuentra un consenso colectivo, resultado del recorrido de esta área metropolitana por experiencias anteriores con otros modelos de organización de la gobernanza metropolitana.

Se puede concluir que se ha confirmado la ley del péndulo: por un lado, comienzo con un modelo avanzado (el UVF 1975-2001: amplias competencias y legitimación política directa); por otro, la implantación de

un modelo *descafeinado* (Planungsverband 2001-2011: competencias restringidas, legitimación política solo indirecta), y por último, el resurgimiento de un modelo algo más potente en cuanto a las competencias (*Regionalverband* desde 2011).

- ⇒ El área metropolitana de Frankfurt también es, entre los casos analizados, el que con más claridad ha puesto de manifiesto los factores críticos que suelen dificultar el avance en la gobernanza metropolitana: la escasa voluntad de cooperación por los intereses divergentes entre diferentes niveles político-administrativos y entre los propios municipios, los conflictos entre partidos políticos sobre la cuestión metropolitana, visiones distintas en el seno de un mismo partido, así como la dificultad mayor de instrumentar la gobernanza metropolitana en un área metropolitana con un sistema urbano policéntrico que en un área metropolitana de tipo monocéntrico.
- ⇒ A diferencia de los casos de Stuttgart y Hannover, no existieron impulsos desde arriba, desde el *Land*, a favor de la creación de una institución metropolitana y tampoco se constató la existencia de un liderazgo de personas o de un determinado colectivo en la cuestión metropolitana.
- ⇒ Como defensores de la causa metropolitana, se revelaron, en el caso del área metropolitana de Frankfurt, sobre todo dos colectivos: los *agentes económicos* y también los *medios de comunicación*, por lo que las instituciones y los políticos tuvieron un papel menos nítido, adoptando posiciones diversas de apoyo activo, consentimiento, cautela o rechazo. Se pone de manifiesto el elevado nivel de capital social que existe en esta área metropolitana.
En este sentido, son datos significativos el número elevado de las diferentes fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana impulsadas por los agentes económicos en el ámbito de la promoción económica, así como el compromiso de ambos colectivos en relación con el desarrollo del *Regionalpark Rhein-Main*.
Asimismo, la creación, ya en 2001, de la Asociación Metropolitana Frankfurt Rhein (hoy Frankfurt Rhein-Main - Die Wirtschaftsinitiative) representa un caso de la *Corporate Regional Responsibility*, es decir, el partenariado entre representantes de la vida económica y de la sociedad civil en su responsabilidad compartida para el futuro desarrollo del área metropolitana.
- ⇒ La actividad a nivel europeo del *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main* es considerable.
Es una de las pocas áreas metropolitanas alemanas que tienen una oficina en Bruselas. Supera la actividad europea de la *Region Hannover*, si bien no es tan intensa como la del *Verband Region Stuttgart*.

- ⇒ En el área metropolitana de Frankfurt, se pone de manifiesto con especial claridad que en las áreas metropolitanas alemanas se utilizan tipos de ámbitos metropolitanos de geometría variable.
Así, como reflejan el nombre y el preámbulo de la Ley de creación de la institución metropolitana de Frankfurt, se opera con un área metropolitana de gran extensión cuando la finalidad es promocionar el desarrollo económico y, cuando se trata del ejercicio de la competencia de la planificación territorial, se actúa en un ámbito metropolitano con una superficie mucho más reducida.

B) Planificación territorial metropolitana

- ⇒ El RFNP 2010 supone la aplicación de un instrumento innovador de la política de ordenación del territorio alemana para atender especialmente la ordenación de espacios metropolitanos.
Se trata de un plan integrado que aborda, en un único documento, las cuestiones del planeamiento general urbanístico (su función como Plan Conjunto de Usos del Suelo de varios municipios) y de la planificación territorial de ámbito subregional. Por tanto, aporta ventajas que se derivan de una simplificación y agilización del proceso de planificación urbanístico-territorial.
El RFNP 2010 también ha supuesto un cambio en cuanto al procedimiento habitual de la elaboración de los planes territoriales de ámbito subregional en el *Land* de Hesse.
Debido a la naturaleza híbrida de este instrumento, en el proceso de elaboración y en la aprobación del *Regionalplan Südhessen-Regionaler Flächennutzungsplan 2010*, intervinieron tanto la Asamblea para la Planificación Subregional de Hesse sur como la asamblea de la institución responsable de la gobernanza metropolitana.
- ⇒ El RFNP 2010 también significó la introducción de un nuevo ámbito territorial de planificación en el mapa de los tres ámbitos de la planificación territorial subregional de Hesse.
El ámbito territorial del *Regionalplan Südhessen-Regionaler Flächennutzungsplan 2010* se ubica dentro del espacio más amplio de la Subregión de Planificación Territorial Hesse sur (Planungsregion Südhessen).
- ⇒ La elaboración del RFNP 2010 también refleja que en el área metropolitana de Frankfurt, al igual que en los casos de Hannover y Stuttgart, se está implantando un nuevo estilo de planificación territorial.
Este nuevo estilo se refleja en el RFNP 2010, sobre todo en la potenciación de la participación y el empleo de mecanismos novedosos para ésta.
- ⇒ En el área metropolitana de Frankfurt, se está combinando el plan territorial metropolitano con la aplicación de instrumentos informales de la

ordenación del territorio. Destaca especialmente la Estrategia Parque Regional dirigida a la preservación y valorización del espacio libre y paisaje periurbano, siendo Frankfurt, dentro de Alemania, el área metropolitana que representa la experiencia más avanzada en el desarrollo de este instrumento.

- ⇒ Como ocurre también en las áreas metropolitanas de Hannover y Stuttgart, el Plan Territorial Metropolitano ha procedido a la reducción del contingente global de suelo urbanizable disponible para la totalidad de municipios, un claro reflejo del interés en reducir el consumo de suelo.
- ⇒ El RFNP 2010 presta, similar al caso del futuro RROP 2015 en la Region Hannover, una elevada atención al cambio climático, y considera especialmente las funciones climáticas del sistema de espacios libres, siguiendo con ello un planteamiento iniciado por la planificación territorial del *Land* de Hesse a partir del año 2000.
- ⇒ A diferencia de los demás planes territoriales metropolitanos analizados, que no (o ya no) apuestan por el empleo de parámetros cuantitativos para el crecimiento poblacional y de suelo urbanizable, el RFNP 2010 sigue en la tradición de los planes territoriales subregionales del *Land* de Hesse de establecer este tipo de parámetros. Se fijan con máximo rango normativo (como objetivo de la ordenación del territorio) valores diferenciados por municipios, que marcan el límite máximo de suelo urbanizable tanto residencial como para su uso para actividades productivas.
- ⇒ El RFNP 2010 no contiene ningún capítulo dedicado al seguimiento y la evaluación del Plan. De este modo confirma la ausencia de la perspectiva de la evaluación en los documentos de la planificación territorial metropolitana, que ya se ha constatado para los casos de Stuttgart y Hannover.

7 Conclusiones finales para un replanteamiento de la cuestión metropolitana en España

1. Consideraciones previas

Como ha quedado patente a lo largo de este trabajo, en España existe una gran desatención de la acción pública a la cuestión metropolitana. España, que en tantos otros campos busca la convergencia con Europa, está *desentonando* con las tendencias actuales que se registran en países relevantes de la UE, más conscientes que España de la importancia estratégica de las áreas metropolitanas para el desarrollo sostenible y, por tanto, de la necesidad de aplicar en ellas instrumentos específicos de gobernanza y planificación territorial.

En España, aparte de unas pocas buenas prácticas, hasta la fecha no se han afrontado de forma adecuada los dos retos clave de la cuestión metropolitana: el reto de la *buen gobernanza* metropolitana y el reto del *buen gobierno* del territorio metropolitano a través de planes territoriales. Existe un escenario de «fracaso colectivo» (Romero González, 2012: 123), caracterizado por la incapacidad de impulsar proyectos conjuntos de escala metropolitana, la fragmentación administrativa, la escasez de planes territoriales metropolitanos y los desencuentros político-institucionales (pasividad del Gobierno central, falta de interés político de los gobiernos autonómicos e indiferencia o, incluso, resistencia por parte de los gobiernos locales). Por ello, en España la cuestión metropolitana sigue siendo uno de los «retos geopolíticos más importantes para el futuro» (Romero González, 2009: 182).

Para la cuestión metropolitana, se precisa un replanteamiento detallado y urgente. España no puede permitirse más el lujo de los grandes costes de eficiencia, democráticos, administrativos, sociales e institucionales que implican la ausencia de gobierno metropolitano (Nel-lo, 1995) y la debilidad, inoperancia o, incluso, ausencia de la planificación territorial metropolitana. Ha llegado el momento de actuar para poner en marcha en España una nueva etapa en la gobernanza y planificación territorial de sus áreas metropolitanas.

Las reformas que cabe acometer requieren la voluntad firme y decidida de cooperación de todos los actores (públicos y privados) involucrados. Estas reformas han de hacerse, en primer lugar, sobre la base de un conocimiento

riguroso de las oportunidades y los condicionantes ligados a la realidad propia de España. Deben partir de las *preexistencias* territoriales y político-administrativas y poner en valor los aprendizajes obtenidos de los éxitos y fracasos propios.

En segundo lugar, el diseño de estas reformas también puede y debe servirse de la observación atenta de buenas prácticas que ofrecen varios países en Europa en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial de las áreas metropolitanas. Organizaciones modernas e inteligentes, sean de la gestión pública o del sector privado, siempre suelen aprovechar también los aprendizajes valiosos que pueden extraerse de un estudio atento de la experiencia internacional comparada. Realizan un *benchmarking* continuo de las mejores prácticas existentes en un determinado campo, para identificar elementos clave capaces de contribuir a la mejora de la propia situación.

De todas formas, nunca se puede transferir o *importar* de forma mimética, de otro país al propio, estructuras organizativas, procedimientos, instrumentos, etc. Las experiencias constituyen solo un referente o una fuente de inspiración, haciéndose siempre necesarios actos de integración y adaptación con los ajustes correspondientes que exigen las características específicas de las condiciones territoriales, histórico-culturales, político-administrativas, económicas y sociales que existan en cada caso.

Con esta premisa de *utilidad y cautela* en cuanto al aprendizaje de los demás con la que se plantean, a continuación, las sugerencias para un replanteamiento en España de la gobernanza y planificación territorial de sus áreas metropolitanas, se ha obtenido, mediante un análisis de las experiencias correspondientes en Alemania, que –por las razones explicadas– es dentro de la experiencia comparada europea el modelo de referencia más idóneo para acometer un replanteamiento de la cuestión metropolitana en nuestro país. ¿Qué *lecciones* principales pueden sacarse del estudio de la experiencia alemana? Concretamente, ¿qué es lo que aportan el análisis y la valoración de los casos de Stuttgart, Hannover y Frankfurt, que representan los tres *buques de insignia* de Alemania en cuanto a las buenas prácticas de gobernanza y planificación territorial de áreas metropolitanas?

Partiendo de estas consideraciones previas, se presentan, en primer lugar, las conclusiones extraíbles de la experiencia alemana –en general, y especialmente de los tres casos estudiados en profundidad– respecto a la gobernanza metropolitana y las sugerencias que se derivan de ellas para la práctica futura en España en este ámbito. En segundo lugar, se esbozan las sugerencias para la práctica futura de la planificación territorial metropolitana en España. Éstas se plantean a la vista de las conclusiones obtenidas sobre la experiencia planificadora correspondiente en las áreas metropolitanas alemanas, con especial consideración de los casos de Stuttgart, Hannover y Frankfurt. Una visión rápida y de conjunto de todas las conclusiones y sugerencias la ofrecen los cuadros 12 y 13.

CUADRO 12.

Conclusiones extraíbles de la gobernanza metropolitana en Alemania y sugerencias para la práctica en España

- 1) Apostar por la diversidad y flexibilidad: aplicar diferentes fórmulas de gobernanza metropolitana (estructuras duras –instituciones de gobierno– y estructuras blandas –*soft governance*–), posibilitar competencias obligatorias/opcionales, operar con ámbitos metropolitanos de geometría variable y contar con la sociedad civil.
- 2) Tomar el caso del *Verband Region Stuttgart* como referente alemán de mayor interés para crear una institución metropolitana potente, dotada de legitimación política directa y de competencias amplias.
- 3) Instrumentar la gobernanza metropolitana por medio de mancomunidades de planificación territorial, como posible vía inicial hacia una futura institución metropolitana más potente.
- 4) Visualizar las cuestiones metropolitanas, hasta hoy relativamente *invisibles*, en el debate público como un tema relevante para la sociedad y el desarrollo urbano-territorial sostenible.
- 5) Apoyar desde arriba (Estado, CC. AA.) el desarrollo de fórmulas de gobernanza metropolitana iniciadas o apoyadas por los entes locales.
- 6) Empezar la cooperación entre áreas metropolitanas, «cooperar para competir juntos mejor», en el contexto de la economía globalizada.
- 7) Posicionar las áreas metropolitanas a nivel europeo e internacional y cooperar con otras áreas metropolitanas en Europa.
- 8) Asumir el compromiso de ejercer un liderazgo para la construcción y el desarrollo de un proyecto metropolitano.
- 9) Fortalecer la cultura de cooperación territorial como condición *sine qua non* para llegar al desarrollo y la consolidación de la gobernanza metropolitana y poner en valor la inteligencia territorial.

CUADRO 13.

Conclusiones extraíbles de la planificación territorial metropolitana en Alemania y sugerencias para la práctica en España

- 10) Dar un mayor poder político-institucional a la planificación territorial metropolitana mediante su incardinación en instituciones metropolitanas, dotadas de legitimación política directa y de competencias en políticas sectoriales de incidencia territorial.
- 11) Aprobar planes territoriales para todas las áreas metropolitanas y desarrollar un nuevo estilo de planificación que afecte a su proceso y a los contenidos de los planes, siendo un elemento clave una mayor participación de la sociedad civil.
- 12) Continuar con la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como paradigma de la planificación territorial metropolitana, pero con la integración de una atención específica y operativa a la ciudad de baja densidad para aproximarla a la sostenibilidad.
- 13) Utilizar, de forma equilibrada y razonable, tanto zonificaciones como parámetros cuantitativos para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable, para la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible.
- 14) Potenciar más, en los planes territoriales metropolitanos, el enfoque de la planificación integrada de usos del suelo y de las redes y servicios del transporte público de cercanías ferroviarias.
- 15) Ensayar instrumentos de planificación urbanístico-territorial combinada, que simplifiquen y agilicen el proceso planificador tomando como referente alemán el caso del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional en el área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main.
- 16) Acometer la evaluación de los planes territoriales metropolitanos como una tarea ineludible y continua de la administración responsable en esta materia.
- 17) Aplicar instrumentos informales de la política de ordenación del territorio para propiciar la implementación efectiva de los planes territoriales metropolitanos.
- 18) Desarrollar una nueva cultura del territorio, elemento intrínseco de la cooperación territorial, como condición *sine qua non* para la implantación y consolidación de la planificación territorial metropolitana en España.

2. Conclusiones extraíbles de la gobernanza metropolitana en Alemania y sugerencias para la práctica en España

1. **Apostar por la diversidad y flexibilidad: aplicar diferentes fórmulas de gobernanza metropolitana (estructuras duras –instituciones de**

gobierno– y estructuras blandas –*soft governance*–), posibilitar competencias obligatorias/opcionales, operar con ámbitos metropolitanos de geometría variable y contar con la sociedad civil

Lo que enseña el estudio de las áreas metropolitanas alemanas es un no rotundo a un modelo único para las estructuras duras de la gobernanza metropolitana, tal y como actualmente está recogido en España en la Ley Reguladora de las Bases para el Régimen Local (LRBRL) de 1985. La apuesta por la diversidad es el mensaje principal de la experiencia alemana. Por ello, para un replanteamiento de la cuestión metropolitana en España, la primera sugerencia consiste en acometer una reforma de la LRBRL y, en coherencia con ésta, de la legislación autonómica en materia de derecho local para abrir, como ocurrió en Alemania y Francia, la vía a diferentes modelos de áreas metropolitanas, adaptadas a la situación diferenciada y las características específicas de cada espacio metropolitano.

Están al uso en Alemania diferentes fórmulas de estructuras duras que se pueden sistematizar en tres modelos de instituciones metropolitanas: en primer lugar, ente territorial local de escala subregional (*Region Hannover*) con legitimación política directa; en segundo lugar, mancomunidades plurifuncionales con legitimación política directa (*Verband Region Stuttgart*) o solo una legitimación política indirecta (por ejemplo, *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main*), y por último, mancomunidades monofuncionales centradas en la planificación territorial (la mayoría de las demás áreas metropolitanas, por ejemplo Múnich). Para las dos áreas metropolitanas de carácter transfronterizo (Berlín-Brandenburgo y Hamburgo), que se extienden por el territorio de varios *Länder*, se aplican fórmulas de gobernanza metropolitana especiales basadas en la cooperación de los Gobiernos de los *Länder* concernientes. En cuanto al poder político-institucional, destacan claramente las áreas metropolitanas de Hannover y Stuttgart, porque tienen instituciones metropolitanas, la *Region Stuttgart* y el *Verband Region Stuttgart*, que cuentan con una legitimación política directa y ostentan competencias en un catálogo relativamente amplio de materias.

Los tres modelos tienen en común que, si bien la creación de la institución responsable de la gobernanza metropolitana está condicionada a la aprobación de una Ley por el Parlamento del respectivo *Land* (por ello el derecho alemán habla de mancomunidades obligatorias), su implantación nunca ha supuesto una imposición desde arriba, desde el gobierno del *Land*. Siempre ha sido fruto de iniciativas desde abajo, aunque también había impulsos y apoyos desde arriba (sobre todo en el caso de Stuttgart), que se emprendieron con la participación y el consentimiento de los entes locales (municipios y distritos). Asimismo, en los tres modelos los municipios mantienen su autonomía territorial y conservan una gran parte de sus competencias, sin perjuicio de las competencias que se transfieren en cada modelo a la correspondiente institución responsable de la gobernanza.

Igualmente, las áreas metropolitanas alemanas confirman que la formulación del Plan Territorial Metropolitano siempre se realiza a través de una de estas estructuras duras de la gobernanza metropolitana, porque en esta figura de planes también tienen que recogerse determinaciones con carácter de normas jurídicamente

vinculantes que, a través de su desarrollo por el planeamiento urbanístico, afectan al fin y al cabo a la propiedad. Este tipo de determinaciones difícilmente se pueden establecer en el marco de fórmulas blandas de gobernanza basadas en la voluntariedad, la flexibilidad, la relación no jerarquizada entre iguales y una toma de decisión, habitualmente, por consenso unánime. En el caso especial del área metropolitana de Berlín-Brandenburgo, donde no se implantó ninguno de los cuatro modelos, esta regla también se confirma. La competencia para el Plan Territorial Metropolitano se ejerce a través de un Departamento conjunto de Planificación Territorial de los Gobiernos de los *Länder* de Berlín y Brandenburgo. La única excepción la aporta el área metropolitana de Hamburgo, donde, por las circunstancias muy especiales de este caso, no se elabora un Plan sino una Estrategia de Desarrollo Territorial de carácter informal.

El caso de Hannover, representativo del modelo de un ente territorial de ámbito subregional, significa la fórmula de gobernanza metropolitana más avanzada y más potente que hoy por hoy existe en Alemania. Por su legitimación política directa *doble* (elección por los ciudadanos tanto de la Asamblea como del presidente de la *Region Hannover*) y por tener entre todas las áreas metropolitanas alemanas el espectro más amplio de competencias, cuenta con el máximo nivel de poder institucional. También ofrece, como ningún otro caso, ventajas para la perecuación de cargas y beneficios, una mayor transparencia respecto a la distribución de las responsabilidades político-administrativas y, sobre todo, para una gestión pública rápida y eficaz como consecuencia de la concentración de todas las competencias de relevancia metropolitana en una única institución.

No obstante, se considera –por ahora– difícil la aplicabilidad en España del modelo de la creación de un ente territorial similar a la *Region Hannover*. Una de las razones es el elevado coste político que, con carácter general, supondría la implantación de este modelo. Otra tiene que ver con las características y la situación de la organización territorial del Estado en España, poniéndose de manifiesto actualmente fuertes controversias políticas sobre el futuro desarrollo del Estado de las Autonomías.

En este sentido, no es una casualidad que Hannover sea, hasta la fecha, un caso solitario, pues no existe en Alemania ninguna otra área metropolitana grande que aplique el modelo de la creación de un nuevo ente territorial de ámbito subregional. Su implementación resulta enormemente difícil por las resistencias de carácter político, tanto *desde abajo* (entes locales) como *desde arriba* (el *Land* correspondiente). Los entes locales ya existentes temen una pérdida de sus competencias y de su estatus. Por su parte, el *Land* correspondiente puede sentir amenazado su poder político si, precisamente en su aglomeración urbana de mayor peso económico, demográfico y, por tanto, también electoral, le sale un nuevo e *indeseable* competidor político investido de una legitimación política directa por las urnas.

La creación de la *Region Hannover* solo resultó posible porque en este caso no se produjo el coste de creación causado por posibles resistencias de los entes territoriales existentes. La *Region Hannover* nació con el consenso del *Land* de Baja Sajonia, de la mancomunidad de la Gran Hannover, de la ciudad de Hannover, de los restantes municipios e, incluso, del propio distrito de Hannover (comparable

a una provincia en España), previsto para su extinción, al igual que la mancomunidad de la Gran Hannover. La nueva institución de gobernanza metropolitana se diseñó como un mínimo denominador común entre los actores institucionales involucrados y que aportó a todos una situación *win-win*. El consenso respetó lo más posible los intereses de cada uno y, además, iba acompañado por un incremento de las competencias en determinadas materias de los municipios afectados. Ningún municipio perdió competencias, ya que las competencias de relevancia metropolitana, ya antes de la creación de la Region Hannover, estaban atribuidas a la mancomunidad de la Gran Hannover. Si bien la creación de la Region Hannover supuso la eliminación del distrito de Hannover, no se registraba ninguna gran conflictividad a este respecto, siendo este distrito incluso uno de los tres protagonistas en el proceso de la creación de la *Region Hannover*. Igualmente, el número reducido de municipios y la estructura monocéntrica del área metropolitana también se revelaron como factores que propiciaron el nacimiento de esta institución metropolitana.

En suma, lo que permitió el consenso en el caso de Hannover fue, además de la voluntad política de los actores involucrados, una constelación específica de factores que no suelen ser nada habituales, y marcan la excepcionalidad del caso de Hannover dentro de la experiencia comparada, tanto alemana como europea.

El caso de Hannover enseña sobre todo que la creación de un área metropolitana como un ente territorial requiere un ajuste del mapa de las divisiones administrativas a nivel local, para lograr una integración racional de la nueva institución en su entorno político-administrativo preexistente. Por razones de eficacia de las políticas públicas y por la necesaria transparencia frente a los ciudadanos, no se puede insertar sin más un nuevo nivel de decisión político-administrativa a los ya existentes, que genere duplicidades y solapamientos competenciales con costes de ineficacia y descoordinación y la proliferación innecesaria de cada vez más niveles burocráticos, que dificultan a los ciudadanos su orientación en el entorno político-administrativo sobre el *quién es quién* y el *quién hace qué*.

Si conectamos el caso de Hannover con España, la inserción de un nuevo ente territorial metropolitano con la desaparición de una provincia resultaría políticamente difícil, entre otras razones por la elevada protección constitucional de la que gozan las provincias españolas. No obstante, por muchas razones resulta conveniente acometer en una futura reforma de la Constitución de 1978 un replanteamiento de la organización territorial del Estado, abordando conjuntamente y de forma coherente *todas las piezas* (municipios, áreas metropolitanas, comarcas, provincias, CC. AA.). Así, cuando se den nuevas condiciones básicas para la implantación y el desarrollo de las áreas metropolitanas en España, el modelo de Hannover puede ser un buen referente, ya que junto con el modelo de Stuttgart representan la *vanguardia* de la gobernanza metropolitana alemana y una experiencia consolidada de una planificación territorial de calidad.

El modelo que, desde la perspectiva temporal de una *aplicación inmediata*, se sugiere para España como referente alemán de mayor interés –siempre y cuando se desee crear una institución metropolitana potente, dotada de legitimación política

directa y de competencias amplias— es el *Verband Región Stuttgart*, por las razones que se explican a continuación en la conclusión final n.º 2.

Asimismo, como segunda opción, se recomienda explorar las posibilidades de organizar la gobernanza metropolitana por el modelo de una mancomunidad monofuncional centrada en la planificación territorial (conclusión final n.º 3).

Además de la diversidad, la experiencia alemana traslada el mensaje de la flexibilidad, en primer lugar, en lo que se refiere a las competencias atribuidas a las estructuras duras de la gobernanza metropolitana. Los casos de Stuttgart y Frankfurt Rhein-Main, al igual que la práctica seguida en Francia en las figuras de cooperación intermunicipal, ponen de manifiesto que puede resultar conveniente operar con entes metropolitanos con un catálogo de competencias variables. En una primera fase de vida de la institución metropolitana, se ejercen con carácter obligatorio competencias en un conjunto más reducido de materias y, en una fase posterior de desarrollo y consolidación del respectivo ente metropolitano, competencias adicionales de carácter optativo que pueden ser asumidas en un catálogo más amplio de materias. Tanto los dos casos alemanes como la experiencia francesa confirman que la elaboración del Plan Territorial Metropolitano suele figurar siempre entre las competencias obligatorias.

Un segundo elemento de la flexibilidad en la práctica alemana se refleja en el hecho de que las estructuras duras de la gobernanza metropolitana se combinan con un amplio espectro de estructuras blandas de gobernanza. La flexibilidad es uno de los elementos definitorios de las fórmulas blandas de gobernanza, ya que éstas se basan en los principios de la voluntariedad, la relación no jerarquizada entre iguales, una toma de decisión, habitualmente, por consenso unánime y una acción conjunta muy variable en cuanto al número de temas objeto de la cooperación, el alcance del compromiso asumido por los actores involucrados y la estabilidad en el tiempo de la cooperación.

Las estructuras blandas de gobernanza metropolitana se usan con mayor o menor intensidad en todas las áreas metropolitanas alemanas. Los tres casos analizados son ejemplos representativos de ello, y destaca claramente el caso de Stuttgart.

Todas las fórmulas de gobernanza blanda son aplicables (y varias ya se aplican) sin problema en España. Lo que se desprende de la experiencia alemana es que estas fórmulas, de carácter voluntario y procedentes de los entes locales, los agentes económicos y sociales o de la sociedad civil, suelen recibir apoyos *desde arriba*, la Federación, el *Land* y, en su caso, desde las instituciones metropolitanas, participando éstas incluso directamente en estas fórmulas (el caso más significativo es el que aporta Stuttgart).

En este sentido, se recomienda el apoyo de las estructuras blandas de gobernanza metropolitana desde las CC. AA. o desde los gobiernos municipales de las grandes ciudades centrales de cada área metropolitana.

Asimismo, se sugiere entender las fórmulas blandas de gobernanza metropolitana como una fase previa, un laboratorio para ensayar la capacidad de compartir ideas y de acometer acciones comunes, que generen y fortalezcan el capital social (la voluntad de cooperación basada en la confianza mutua) necesario para

emprender, posteriormente, la vía de la creación de estructuras duras de gobernanza metropolitana.

En este sentido, dadas las dificultades que existen actualmente en España para llegar a un consenso sobre la creación de áreas metropolitanas conforme a la LRBRL, conviene explorar y aprovechar las oportunidades que existen en los espacios metropolitanos para la cooperación entre los municipios mediante cauces informales: mesas de diálogo, grupos de trabajo, conferencias de alcaldes o, como un paso más avanzado, la formación de redes de cooperación entre ciudades. Tras un tiempo de rodaje razonable adquiriendo la experiencia técnica y la confianza mutua, estas fórmulas podrían ser la semilla para culminar en su momento en la constitución de una institución propia para la gobernanza metropolitana.

Como demuestran con claridad los casos de Stuttgart y de Frankfurt Rhein-Main, la existencia de la *Corporate Regional Responsibility*, es decir, el partenariado entre los agentes económicos y sociales y los representantes de la sociedad civil en cuanto a su compromiso con la cuestión metropolitana, es un elemento clave para el desarrollo de un área metropolitana y un factor que propicia el nacimiento de una institución propia para la gobernanza metropolitana. Por tanto, los Gobiernos a nivel autonómico y local deben apoyar estas fuerzas vivas del mundo del *soft governance* y, en su caso, participar en sus iniciativas.

Entre las fórmulas blandas de gobernanza metropolitana se consideran de especial interés las redes de cooperación entre ciudades geográficamente próximas entre sí. Tanto en Alemania como en Francia, este tipo de redes han sido una experiencia exitosa de cooperación intermunicipal (Hildenbrand Scheid, 2005, 2006a) en varios ámbitos. Pueden destacarse estrategias supramunicipales de desarrollo territorial y la gestión conjunta de parques empresariales o zonas logísticas. Varias de estas redes se han creado dentro o en el entorno de influencia de espacios metropolitanos, como ponen de manifiesto especialmente el caso de Hannover y otras áreas metropolitanas (Múnich, Berlín-Brandenburgo). Estas redes siguen el principio de *cooperar para competir juntos mejor*, siendo conscientes de que el entorno de la economía globalizada está caracterizado por la competencia cada vez más fuerte entre territorios. Esta cooperación en temas de interés común beneficia a todos, porque permite aprovechar complementariedades, crear economías de escala, generar un valor añadido sinérgico, desarrollar actividades punta, la formación de un *lobby* frente a terceros o la obtención de funciones de liderazgo (Borja y Castells, 1997). Ha de utilizarse más que hasta ahora (existen muy pocas redes de cooperación de ciudades) esta vía en España, en beneficio del desarrollo de los espacios metropolitanos basado en un aprovechamiento inteligente de su capital territorial.

Otra manifestación del mensaje de la diversidad y flexibilidad que trasladan las experiencias alemanas, y con más claridad los casos de Frankfurt Rhein-Main y Hannover, es la utilización de diferentes tipos de ámbitos metropolitanos de geometría variable. El fenómeno metropolitano se enfoca en Alemania, de forma combinada y simultánea, desde dos escalas diferentes: una escala *macro* y una escala *micro*.

La escala *micro* concibe las áreas metropolitanas como territorios de extensión más reducida (*grosso modo*, el ámbito de influencia inmediato de los centros metropolitanos) y con carácter estable. Equivale al territorio del ejercicio de las competencias metropolitanas, y especialmente la de la planificación territorial metropolitana. Por tanto, suele corresponder al ámbito territorial para el que se pretende conseguir el objetivo de un crecimiento urbanístico sostenible, coherente y ordenado a través de la aplicación de un Plan Territorial Metropolitano.

La escala *macro* se aplica desde la perspectiva de las políticas para promover y mejorar el desarrollo económico y la competitividad del territorio. Significa la creación de espacios de cooperación metropolitana más amplios y flexibles en cuanto a su configuración espacial y su permanencia en el tiempo (*soft spaces*). Estos *soft spaces* constituyen sobre todo el territorio de la acción de las estructuras blandas de la gobernanza metropolitana y se conforman especialmente en el ámbito del desarrollo y de la promoción económica del territorio. La red Espacio Económico Ampliado de Hannover aporta un ejemplo muy claro de ello. Otros representantes, con una extensión geográfica muy amplia, son las once regiones metropolitanas de relevancia europea (EMR, conclusión final n.º 5). Este *upscaling* territorial hacia grandes regiones metropolitanas genera territorios con una masa crítica suficiente y una oferta amplia, diversificada y atractiva de factores clásicos y factores *soft* de localización, como resultado de la puesta en común de las respectivas ofertas individuales de cada una de las ciudades ubicadas en estas regiones metropolitanas.

Asimismo, también en las estructuras duras de la gobernanza metropolitana la prestación de servicios opera con ámbitos de alcance territorial diferenciado. Así, el ejercicio de la competencia del transporte público metropolitano en las áreas metropolitanas alemanas suele extender sus servicios más allá del ámbito territorial para el que se aplica el Plan Territorial Metropolitano (los casos de Frankfurt Rhein-Main y Berlín-Brandenburgo son ejemplos claros de ello).

En cuanto a una de las cuestiones clásicas que se plantean en los estudios sobre las áreas metropolitanas, la congruencia o no del ámbito territorial político-administrativo del ente responsable de la gobernanza metropolitana con el ámbito funcional metropolitano, se constata que solo en el caso del área metropolitana de Stuttgart, delimitada en su momento sobre la base de un amplio ámbito funcional, existe todavía, *grosso modo*, una congruencia entre el ámbito funcional metropolitano y el ámbito político-administrativo metropolitano.

En la mayoría de las demás áreas metropolitanas de Alemania, la enorme dinámica económica y social inherente a los espacios metropolitanos ha supuesto una continua expansión de su ámbito funcional, tal y como ocurre también en la mayoría de las áreas metropolitanas en otros países. El dinamismo propio de las aglomeraciones urbanas no entiende de límites administrativos y varía en el tiempo y en el espacio, generando un continuo desencuentro entre el espacio metropolitano funcional y el espacio metropolitano político-administrativo en el que la institución metropolitana ejerce sus competencias. Los ámbitos territoriales político-administrativos de los entes metropolitanos, que se habían delimitado en un momento dado en coherencia con el entonces existente ámbito funcional

metropolitano, se quedan poco a poco demasiado pequeños y en creciente incongruencia con la configuración espacial más amplia del nuevo ámbito funcional metropolitano. Este desencuentro requiere, más tarde o temprano, la reforma de la delimitación del ámbito territorial político-administrativo del ente metropolitano, para adaptarlo a la nueva realidad urbano-territorial a escala metropolitana. Así, la estabilidad que caracteriza estos ámbitos no es infinita sino relativa, es decir, flexible y abierta al rediseño de sus configuraciones espaciales para adecuarlas a un ámbito funcional nuevo.

Por todo lo anterior, las experiencias de Alemania (y también de otros países) aconsejan operar en España con ámbitos metropolitanos de geometría variable, adaptados a los condicionantes y circunstancias específicos de cada área metropolitana y en función de las tareas para acometer y los objetivos a conseguir.

2. Tomar el caso del *Verband Region Stuttgart* como referente alemán de mayor interés, para crear una institución metropolitana potente dotada de legitimación política directa y de competencias amplias

Desde la perspectiva de un modelo con capacidad de implantación inmediata en la realidad española, se considera el caso del *Verband Region Stuttgart* (vrs) como referente alemán de mayor interés para inspirar nuevos diseños institucionales de la gobernanza metropolitana en España.

En primer lugar, este caso, posiblemente, es de aplicación *más fácil* en la realidad territorial y político-administrativa existente en España, por su menor coste político que el modelo de la creación de un nuevo ente territorial subregional. El nacimiento del vrs consistió simplemente en una *suma* (la ciudad de Stuttgart en combinación con los cinco distritos) en la que se mantienen absolutamente todos los entes locales que existen.

En segundo lugar, el vrs reúne varios elementos que le confieren el carácter de ser un modelo de buena gobernanza metropolitana:

- La asignación clara de la responsabilidad de la gestión del Plan Territorial Metropolitano a un órgano de gobierno propio con capacidad de decisión político-administrativa sobre el ámbito territorial de este plan.
- Este órgano, a su vez, está dotado de competencias en políticas de incidencia territorial (transporte público de cercanías, desarrollo y promoción económica), lo cual permite una acción pública integrada y coherente con los objetivos del Plan Territorial Metropolitano.
- La legitimación política directa a través de la elección de su órgano representativo por parte de los ciudadanos es un elemento clave que refuerza la democracia. También, como confirman las encuestas, en Stuttgart se ha creado una identificación incipiente y un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a *su* región metropolitana.
- La involucración de organizaciones de la sociedad civil en la gobernanza metropolitana y la elaboración del Plan Territorial Metropolitano desde el primer momento de la existencia del vrs.

- El respeto de los entes territoriales locales existente para dar un *encaje sin traumas* a la nueva institución metropolitana. El VRS es la suma de la ciudad de Stuttgart más cinco distritos rurales y sus respectivos municipios como tercer nivel. Ninguno tuvo que desaparecer.
- La concepción flexible y en fases de la asunción de competencias metropolitanas: el VRS primero asumió las competencias obligatorias y, varios años después, las otras opcionales previstas por su Ley de creación de 1994, una característica que se observa también en las figuras de cooperación intermunicipal de la legislación francesa.
- La práctica de un estilo nuevo de planificación territorial que se encuentra a la altura de los requisitos de nuestros tiempos (conclusión final n.º 9).

Todos estos elementos pueden y deben ser ingredientes para la construcción de nuevas fórmulas de gobernanza y la implantación de un nuevo estilo de planificación territorial a escala metropolitana en España.

Desde la perspectiva de la calidad de la democracia, es especialmente importante el elemento de la legitimación política directa que caracteriza el caso del VRS. Los dos Gobiernos metropolitanos que existen actualmente en España, las áreas metropolitanas de Barcelona y Vigo, son Gobiernos de elección indirecta, lo cual debilita el *pensar en clave metropolitana*. En ambos casos, los políticos actúan dentro de la institución metropolitana como representantes de su municipio y responsables ante los electores de su municipio, con la consecuencia de que dominan las visiones localistas sobre la visión metropolitana.

Por ello, se sugiere que las dos áreas metropolitanas ya existentes en España, y otras que se crearán en el futuro, estén dotadas de una legitimación política directa para:

- reforzar la legitimidad democrática y visibilizar la problemática metropolitana (Tomàs, 2010: 128);
- propiciar el nacimiento de un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos al área metropolitana, y
- exigir a los políticos que se presenten a las elecciones su capacidad de pensar desde el primer momento en clave metropolitana, presentando visiones estratégicas, proyectos movilizados y compromisos claros directamente relacionados con los problemas y las oportunidades de desarrollo del área metropolitana, sobre los cuales, posteriormente, los ciudadanos pedirán la rendición de cuentas.

3. Instrumentar la gobernanza metropolitana a través de mancomunidades de planificación territorial como posible vía inicial hacia una futura institución metropolitana más potente

Las mancomunidades de planificación territorial son el modelo de gobernanza seguido por la mayoría de las áreas metropolitanas alemanas. Representan también el modelo mayoritario de planificación territorial subregional en los *Länder* alemanes. Es el modelo de aquellos *Länder* que han optado por un ejercicio de

su competencia en materia de ordenación del territorio, que respeta al máximo el principio de la autonomía local garantizada por la Constitución alemana. Este modelo, regulado en la Ley de Ordenación del Territorio de cada *Land*, organiza la planificación subregional como un deber y un derecho de los entes locales (municipios y distritos), que les confiere el papel de protagonista en el proceso planificador, sin perjuicio de que la aprobación definitiva del plan sea una potestad del *Land*.

Ha de tenerse presente que el modelo de gobernanza metropolitana usado en la Region Stuttgart, que se recomienda para la práctica en España, tiene su origen en la política de ordenación del territorio. Nació sobre la base de las experiencias de dos mancomunidades que, en el mismo ámbito territorial que el del VRS, desarrollaron la tarea de la planificación territorial. Asimismo, tanto en Alemania (Hildenbrand Scheid, 1996) como en España (Benabent Fernández de Córdoba, 2006), la planificación territorial es, por sus orígenes históricos y su naturaleza, también una tarea de coordinación y cooperación intermunicipal (Toscano Gil, 2012), sin perjuicio de ser hoy una función pública de competencia regional (*Land*, comunidad autónoma). Por tanto, es especialmente la planificación territorial por la que se abre una posible vía para ensayar la gobernanza metropolitana, con la posibilidad de transitar hacia uno de los modelos más potentes de la gobernanza metropolitana.

En este sentido, se sugiere, como segunda opción, asentar las bases necesarias para una posible aplicación en España de mancomunidades de planificación territorial como modelo inicial de gobernanza metropolitana. Para ello es necesario un primer requisito imprescindible de esta propuesta, la disposición de las CC. AA. de *descentralizar* hacia abajo su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio a través de una reforma de sus leyes de ordenación del territorio. Hasta la fecha, el proceso de planificación subregional se inicia, se impulsa y se organiza completamente por las CC. AA., dando —a través de comisiones redactoras u otras vías— participación a los municipios en la redacción del plan subregional. La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994, al menos, estableció una vía para la iniciativa municipal, aunque de carácter minimalista. Prevé la posibilidad de que los municipios puedan *instar* a que se redacte un plan subregional. Por otra parte, la prevista participación de los municipios a veces no se desarrolla con plenitud, como puso de manifiesto el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) aprobado en 2009. En su Comisión Redactora no estaban representados todos los alcaldes de los municipios afectados (46) por este plan. Así, se siguió una práctica diferente a la del primer plan de ordenación del territorio subregional de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG), aprobado en 2000 y en cuya Comisión Redactora estaban representados todos los alcaldes.

Por razones de legitimación democrática, por un mayor respeto hacia los entes locales y, sobre todo, por motivos de la aceptación y, por tanto, eficacia de la planificación subregional, convendría implantar en España un nuevo estilo de hacer planificación territorial subregional. La aplicación del modelo de mancomunidades aporta una vía para ello. Podría reducir el rechazo imperante por parte de

los municipios de esta planificación, percibida como algo impuesto desde arriba e invasora de su esfera competencial en urbanismo. Además, coadyuvaría a una mayor identificación y un mayor compromiso de los municipios con los planes territoriales subregionales, no solo en cuanto a su elaboración, sino en cuanto a su aplicación efectiva a través del planeamiento urbanístico municipal.

La sugerencia anterior es atrevida y supone un *giro copernicano*, tanto para las CC. AA. como para los municipios. Hasta cierto punto, puede parecer también ingenua, pero solo para aquellos que parten de la hipótesis de que, una vez superada la crisis económica, se va a reanudar lo ocurrido en España durante los años de la *economía del ladrillo*, es decir un modelo de desarrollo urbanístico-territorial caracterizado por la insostenibilidad, una frecuente indisciplina, especulación y corrupción urbanística y otros fenómenos reveladores de una aún débil cultura del territorio en España (conclusión final n.º 16). La sugerencia, por el contrario, parte del convencimiento de que la crisis ha supuesto también una *catarsis*. Confía en que en el contexto de los profundos cambios que se registran actualmente en el sistema político y en la sociedad española en general, también se va a generar lo que constituye el segundo requisito de la presente propuesta, una nueva visión desde los municipios respecto a la planificación subregional. No es del todo improbable que los propios municipios empiecen a considerar esta planificación –si se realiza desde el primer momento con el concurso activo de ellos mismos, es decir, con un componente más fuerte de cooperación intermunicipal– como algo que enriquece al desarrollo urbanístico municipal, brindando oportunidades y ventajas en términos de aprovechamiento de complementariedades, creación de masa crítica, ahorro de recursos y generación de sinergias.

4. Visualizar las cuestiones metropolitanas, hasta hoy relativamente *invisibles* en el debate público, como un tema relevante para la sociedad y el desarrollo urbano-territorial sostenible

El análisis de las experiencias alemanas arroja como resultado que, por regla general, existe una invisibilidad de las cuestiones metropolitanas en el debate público y para los ciudadanos. La situación no es muy diferente a la que se encuentra en España, igualmente caracterizada por la invisibilidad de las áreas metropolitanas en los planos institucionales, electorales y estadísticos (Feria Toribio y Albertos Puebla (coords.), 2010) y para los ciudadanos, que, con la excepción de ambientalistas o algunos otros colectivos de la sociedad civil, suelen desconocer los problemas y retos de los espacios metropolitanos para la gestión pública y el desarrollo sostenible (Ojeda, Jaraíz y Lagares, 2014). Tanto en Alemania como en España, las clases medias y medias altas que viven en la *ciudad de baja densidad* (o *suburbia*) como forma urbana de lo metropolitano, instaladas en lo que, para muchos (no todos) es el sueño de su vida, la casa unifamiliar en propiedad y con gran parcela, pocas veces consideran los costes ambientales, sociales y económicos asociados a su decisión residencial. Tampoco los políticos de los municipios en los que viven estos ciudadanos suelen interesarse mucho por una reflexión y un debate de estos costes, de escaso interés electoral.

En cuanto a la importante cuestión de la generación de una conciencia ciudadana metropolitana, el caso de Stuttgart es de gran interés. Los datos de encuesta confirman que, tras más de veinte años de existencia de una institución metropolitana propia, se ha generado un cierto sentimiento de pertenencia e identificación de los ciudadanos con su espacio de vida metropolitano. Asimismo, se constata, para el caso del área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main, un sentido de pertenencia y compromiso de determinadas empresas con las condiciones de vida y el desarrollo de este territorio, en el que nació su empresa. Se manifiesta en su apoyo financiero a los proyectos del Parque Regional (ver la conclusión final n.º 15), una Estrategia destinada a la preservación y recualificación del paisaje periurbano. Se pudo ver también que, en el caso de Frankfurt Rhein-Main, los medios de comunicación (entre ellos el periódico más relevante de Alemania, el *Frankfurter Allgemeine Zeitung*), junto con los agentes económicos fueron los protagonistas en el debate público sobre la cuestión metropolitana.

En suma, a la vista de todos estos resultados del análisis efectuado, se concluye que es necesario visualizar las cuestiones metropolitanas hasta hoy relativamente *invisibles* en el debate público en España, como un tema relevante para el desarrollo urbano-territorial sostenible, la calidad de vida de cada ciudadano y el bienestar colectivo.

Por ello, se sugieren las siguientes medidas:

- La creación de instituciones metropolitanas potentes. Por su valor simbólico pero, sobre todo, por significar la implantación de un órgano de decisión político-administrativa propio del ámbito metropolitano, estas instituciones contribuirían a visualizar los problemas, oportunidades y retos de los espacios metropolitanos ante los ciudadanos. Para ello habrá que llevar a cabo también una política de comunicación hábil y atractiva de la imagen corporativa del correspondiente ente metropolitano.
- Dotar las instituciones metropolitanas de una legitimación política directa vía elecciones por los ciudadanos, como una de las herramientas más potentes para fomentar el sentimiento de pertenencia y la identificación de los ciudadanos con *su* área metropolitana.
- Incrementar la atención de los medios de comunicación a las cuestiones metropolitanas.
- Colocar lo metropolitano en la arena política (¿dónde está este tema en los programas de los partidos políticos en España?).

5. Apoyar desde arriba (Estado, CC. AA.) el desarrollo de fórmulas de gobernanza metropolitana iniciadas o apoyadas por los entes locales

En Alemania, la implantación y consolidación de diferentes modelos de gobernanza metropolitana pudo contar con un apoyo institucional desde arriba, tanto por parte de los gobiernos de los *Länder* como por el Gobierno federal.

Sin perjuicio de algunas excepciones (por ejemplo, las reservas del *Land* de Baviera respecto a la creación de un ente metropolitano para Múnich), por regla

general los *Länder* han apoyado las iniciativas para la creación de las instituciones metropolitanas.

El caso más claro de este apoyo desde arriba es el *Verband Region Stuttgart* (VRS), en el que el *Land* de Baden-Württemberg, entre todos los actores que se movilaron a favor de la creación de este ente metropolitano, tuvo el papel de liderazgo político y dio el impulso decisivo para la creación del VRS. El Gobierno de Baden-Württemberg consideró con inteligencia estratégica su espacio metropolitano de mayor peso poblacional y económico como un activo clave para la prosperidad y competitividad del propio *Land*.

También la instauración de la *Region Hannover* (RH) fruto, principalmente, del consenso entre los actores administrativos locales, contó con el apoyo del *Land* de Baja-Sajonia. En este caso el Gobierno del *Land* ejerció el papel de moderador y mediador en el proceso de creación de la RH. Asimismo, la implantación de estructuras organizativas para la gobernanza metropolitana en los espacios metropolitanos transfronterizos de Berlín-Brandenburgo y de Hamburgo hubiera sido imposible sin el liderazgo y papel activo por parte de los *Länder*, en cuyo territorio se expanden estos espacios.

Una cierta diferencia muestran las experiencias que se dieron en el área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main, donde se ensayaron sucesivamente diferentes fórmulas institucionales para la gobernanza metropolitana. En cada caso el *Land* no asumió un papel activo, sino que tuvo un perfil bajo, es decir, permitió la creación de la institución metropolitana con la aprobación de la correspondiente ley asumiendo más bien la función de un notario.

Desde el Gobierno federal también se presta atención y apoyo a las cuestiones metropolitanas en forma de estudios, proyectos de investigación o iniciativas piloto (*Modellvorhaben*) cofinanciados por diferentes ministerios y, sobre todo, en el seno de la Conferencia Sectorial de Ordenación de Territorio (MKRO), que reúne a los ministros responsables de la ordenación del territorio de la Federación y de los *Länder*, y que en 1995 decidió la creación de las once regiones metropolitanas de relevancia europea (*Europäische Metropolregionen* –EMR–). Una de las razones principales para crear estas EMR, macrorregiones metropolitanas que configuran espacios geoeconómicos de extensión amplia, era la idea de considerar el desarrollo económico de éstas como un elemento que contribuye a la prosperidad y competitividad no solo de cada EMR, sino también del *Land* (de los *Länder*) de su ubicación y de Alemania en su conjunto. Así, son las EMR las que ponen de manifiesto con claridad que en Alemania las cuestiones metropolitanas reciben impulsos y apoyos continuos desde ambos niveles político-administrativos superiores, la Federación y los *Länder*. Este hecho es uno de los elementos que reflejan el estilo de hacer políticas públicas en un sistema político que, como el alemán, se caracteriza por las reglas de juego y la cultura del Federalismo Cooperativo, que por muchas razones se ha considerado, y se sigue considerando, como un valioso modelo de referencia para el futuro desarrollo del Estado de las Autonomías en España.

A la vista de las experiencias alemanas, se sugiere que por parte de las CC. AA. sería deseable abandonar la visión imperante que percibe la instauración de

instituciones metropolitanas estrictamente desde razonamientos de poder político, y se considerase un futuro ente metropolitano como un indeseable adversario en el paisaje político y una potencial amenaza para su propio poder institucional. Tendría que implantarse una lógica *win-win* y de sumar fuerzas y recursos, es decir, la ya comentada inteligencia estratégica de entender las áreas metropolitanas como uno de los mayores activos para el desarrollo de la propia comunidad autónoma. Por tanto, es necesario que en otras aglomeraciones urbanas de España se considere seguir el camino emprendido en Cataluña y Galicia de institucionalizar áreas metropolitanas en virtud de la LRBRL o, en su caso, conforme a nuevas modalidades de organización metropolitana que pueda ofrecer una futura reforma de esta ley.

Asimismo, por parte de las CC. AA. han de contemplarse todas las posibilidades para apoyar e incentivar, en su territorio, la creación de fórmulas blandas de gobernanza metropolitana que puedan surgir por iniciativas desde abajo. Estas cooperaciones informales, en su momento, podrían desembocar en una cooperación intermunicipal reglada y estable en forma de instituciones metropolitanas.

En cuanto a la Administración General del Estado, se sugiere:

- Acometer una reforma de la LRBRL para establecer las bases para crear modelos diferenciados de áreas metropolitanas.
- Considerar la creación de una Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio que aborde las cuestiones de las áreas metropolitanas en todas sus dimensiones (delimitación, estadísticas, identificación de temas prioritarios para estudios y escenarios, acciones conjuntas, etc.), junto con otras cuestiones de desarrollo territorial que afecten a varias CC. AA. y requieran un enfoque unitario desde la visión del territorio de España en su conjunto, tanto por razones de eficacia de la acción pública como por el principio de la solidaridad interterritorial consagrado en la Constitución.
- Contemplar la posibilidad de formular, en el seno de esta Conferencia Sectorial, una Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial que preste una elevada atención a la cuestión metropolitana.

6. Emprender la cooperación entre áreas metropolitanas: *cooperar para competir juntos mejor en el contexto de la economía globalizada*

Las experiencias alemanas analizadas reflejan la coexistencia de la competencia entre las áreas metropolitanas alemanas con una lógica de la cooperación entre ellas. Las instituciones metropolitanas creadas están cooperando entre sí de forma bilateral y, sobre todo, multilateral en el seno del Foro de Cooperación de las Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (EMR). Y esta cooperación cohabita, sin grandes problemas y naturalidad, con la competencia entre estas áreas en cuanto a la defensa legítima de sus propios intereses y su objetivo de posicionarse a nivel nacional, europeo e internacional como territorios que compiten con otros por la localización de inversiones, empresas y de profesionales altamente cualificados así como la atracción de residentes y turistas.

En este sentido, las EMR reflejan la existencia de una cultura de cooperación territorial cuyo *leitmotiv* o estrategia general es *cooperar para competir juntos mejor*. Guiadas por esta estrategia, las EMR configuran espacios geoeconómicos más amplios que posibilitan a las instituciones y demás actores involucrados en estos espacios de cooperación el aprovechamiento de economías de escala y de complementariedades, la generación de efectos sinérgicos (*sinergetic surplus*), una mayor coherencia de las actuaciones emprendidas así como una racionalización, en términos de eficiencia y eficacia, de los diferentes recursos utilizados de forma compartida.

En España, interesa también iniciar o, en su caso, fortalecer la cooperación entre diferentes espacios metropolitanos. Ésta puede partir, tanto de las áreas metropolitanas existentes (Barcelona, Vigo) o futuras (constituídas según el modelo de la LRBL o por nuevos modelos de una LRBL reformada), como de fórmulas blandas que se hayan elegido para instrumentar la gobernanza metropolitana, especialmente las redes de cooperación entre ciudades. Los ámbitos de esta cooperación intermetropolitana, consistente en la información mutua, el intercambio de experiencias y la realización de programas y proyectos conjuntos, podrían ser: urbanismo y ordenación de territorio, movilidad y transporte metropolitanos, suelo y vivienda, servicios públicos, el desarrollo urbano-territorial sostenible, el desarrollo de actividades de I+D+i, el desarrollo de actividades productivas, la promoción económica, *marketing* y *branding* del territorio metropolitano, la promoción turística y actividades en el ámbito de la cultura y el deporte.

Por lo que se refiere a Andalucía, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado en 2006, ofrece para ello propuestas concretas de interés (recomendación 27: cooperación entre centros regionales). Considerando que al sistema urbano andaluz le falta la masa crítica poblacional y económica necesaria para posicionarse en el primer rango del sistema urbano europeo, aconseja acometer la cooperación entre las dos áreas metropolitanas más grandes de Andalucía: Sevilla y Málaga. Un paso de interés en esta dirección se ha iniciado recientemente por iniciativa de Juan Espadas Cejas, exconsejero de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía y, desde junio de 2015, alcalde de Sevilla, que firmó en 2015 un protocolo de colaboración con el alcalde de Málaga para la cooperación en materia de innovación, gestión del conocimiento, desarrollo territorial, turismo, cultura y sostenibilidad urbana. El valor de esta iniciativa, que refleja inteligencia estratégica, es, en primer lugar, de naturaleza política, ya que significa la capacidad de llegar a acuerdos de cooperación intermetropolitana más allá de las diferencias políticas (en las dos ciudades los alcaldes pertenecen a partidos políticos distintos). En segundo lugar, esta iniciativa, el eje Sevilla-Málaga, se ha visto ampliado por la adhesión formal, en 2016, de Córdoba y Granada, de modo que en Andalucía se ha implantado por primera vez una red de cooperación entre ciudades metropolitanas con el potencial de ser un activo para el desarrollo territorial de una amplia zona de Andalucía. Con esta iniciativa, y quizá otras futuras similares, se ha empezado a dar una implementación efectiva a lo que ha sido una de las grandes ideas del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía aprobado en 2006: enfocar el sistema andaluz de ciudades no tanto en

términos de niveles jerárquicos, sino más bien en forma de redes de cooperación entre ciudades grandes, entre ciudades medias y entre asentamientos rurales, estableciendo para cada tipo de redes recomendaciones respecto a los posibles ámbitos temáticos y vías de cooperación.

7. Posicionar las áreas metropolitanas a nivel internacional y cooperar con otras áreas metropolitanas en Europa

El *Verband Region Stuttgart* (vrs) y el *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main* son las dos instituciones de gobernanza metropolitana en Alemania que tienen una oficina propia en Bruselas. Este hecho simboliza mejor que nada que en éstas, como también en las demás áreas metropolitanas analizadas, se presta una elevada atención a posicionarse como actores a nivel europeo e internacional y promocionar el propio territorio.

Ésta es la estrategia por la que tienen que apostar también las áreas metropolitanas en España. A través de agencias metropolitanas de promoción económica, dotadas de páginas web con información sobre todos los factores relevantes de localización (por ejemplo, la oferta de suelo disponible en el área metropolitana para actividades productivas), medidas de *marketing* y *branding* metropolitano y otras acciones, podría difundirse la oferta de capital territorial del propio espacio metropolitano para captar la localización de inversiones, empresas y nuevos profesionales de alta cualificación (*talentos*).

Para posicionarse como actores a nivel europeo e internacional, las áreas metropolitanas deben emprender también la vía de la acción conjunta, formando una red de cooperación dentro de España y participando activamente en redes europeas e internacionales de cooperación entre áreas metropolitanas. La utilidad de la cooperación interior la ponen de manifiesto las regiones metropolitanas de relevancia europea (EMR), que contribuyen al posicionamiento y la promoción a nivel europeo e internacional de las áreas metropolitanas alemanas en el entorno de la economía globalizada, que se caracteriza por una competencia cada vez mayor entre los territorios. Reflejan un enfoque proactivo y no meramente reactivo de adaptación a los cambios y retos que se plantean en este entorno.

En cuanto a la cooperación de cara al exterior, la participación en redes europeas e internacionales de cooperación entre áreas metropolitanas, cabe señalar que las áreas metropolitanas alemanas, la *Region Stuttgart*, sobre todo, y también las instituciones responsables de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas de Hamburgo y Berlín-Brandenburgo, son socios muy activos en METREX, la Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas. Además de aprovechar esta red de cooperación europea para el diálogo e intercambio de experiencias con otras áreas metropolitanas europeas sobre temas relevantes para el desarrollo metropolitano, todas estas áreas metropolitanas alemanas participan en el trabajo de *lobby* de METREX ante las instancias comunitarias y en los proyectos, estudios u otras actividades de esta red.

La actividad de España en METREX es escasa. Barcelona, Bilbao, la Eurociudad Vasca, Zaragoza, Granada y la Comunidad de Madrid son socios,

pero falta la presencia de otros espacios metropolitanos (Valencia, Málaga y Vigo, por ejemplo) y, en cuanto a Sevilla, se constata que desde hace unos años ya no tiene actividad en esta red. Así, las áreas metropolitanas en España tienen que aprovechar más que hasta ahora todas las ventajas que brinda su presencia en esta red. Asimismo, ha de fortalecerse su acción para incorporar a METREX la perspectiva específica de las grandes ciudades y áreas metropolitanas españolas y, en general, del desarrollo urbano-territorial desde la perspectiva específica de las ciudades mediterráneas, ya que en la actualidad METREX está *bajo dominio* de los representantes de las áreas metropolitanas del norte y centro de Europa, especialmente Alemania, siendo débil el papel de los países del sur de Europa.

8. Asumir el compromiso de ejercer un liderazgo para la construcción y el desarrollo de un proyecto metropolitano

Para el nacimiento y el desarrollo exitoso de instituciones de gobernanza metropolitana, los tres factores cruciales son (Heinelt y Kübler, 2005):

- 1) La voluntad de *cooperación* entre los actores implicados.
- 2) La existencia de estructuras de incentivación adecuadas, en especial el apoyo desde *niveles institucionales superiores*.
- 3) La capacidad de *liderazgo* político en el territorio.

Así se desprende del análisis de las buenas prácticas existentes en Europa y América del Norte. El *Verband Region Stuttgart* y la *Region Hannover* son ejemplos claros de ello. Confirman no solo el carácter decisivo de los dos primeros factores, sino también el papel clave que juega la capacidad de liderazgo, tanto en la fase de la institucionalización de las instituciones metropolitanas como en su posterior consolidación y desarrollo.

En cuanto al VRS, el Gobierno del *Land* de Baden-Württemberg ha sido, entre todos los actores públicos y privados que abogaron por la creación de esta institución de gobernanza metropolitana, el gran protagonista. Ejerció un decidido liderazgo político al impulsar la creación del VRS como una operación estratégica, para posicionar y promocionar a nivel europeo e internacional el área metropolitana de Stuttgart y, con ello, fomentar a su vez el desarrollo económico y la competitividad del *Land* en su conjunto. En el caso de la RH, el liderazgo político procedió desde abajo, desde la escala local. Los tres actores principales que pilotearon la iniciativa para la instauración de un nuevo ente territorial como institución para la gobernanza metropolitana fueron la mancomunidad de la Gran Hannover, el distrito de Hannover y la ciudad de Hannover.

El VRS y la RH enseñan también que el factor de liderazgo no solo es una cuestión de liderazgo *político*, es decir, un liderazgo que procede de los diferentes entes político-administrativos o de políticos carismáticos, sino que también es importante el factor *humano*, es decir la capacidad de liderazgo *profesional* de determinadas personas altamente cualificadas y al servicio de las instituciones públicas.

Este tipo de liderazgo se reflejó en el caso de la RH en el proceso para la creación de la nueva institución de gobernanza metropolitana, ya que fueron los tres funcionarios de más alta responsabilidad de la ciudad de Hannover, del distrito de Hannover y de la mancomunidad de la Gran Hannover los que dieron el primer impulso, al presentar el documento inicial para la reforma de las estructuras político-administrativas existentes en el espacio metropolitano.

Pero es, sobre todo, en la posterior fase de la consolidación y desarrollo de las nuevas instituciones metropolitanas cuando el liderazgo, ligado a la profesionalidad de determinadas personas, cobra una mayor relevancia. Opera como un elemento decisivo para el buen funcionamiento de las instituciones metropolitanas.

Así lo ponen de manifiesto el VRS y la RH. La presencia, desde el primer momento de vida del ente metropolitano respectivo, de personas altamente cualificadas y con capacidad de liderazgo en el puesto directivo de máximo rango de la Administración metropolitana, Bernd Steinacher (director ejecutivo regional del VRS desde 1994 hasta 2008) y Axel Priebs (desde 2002, consejero primero de la RH y representante del presidente de ésta), ha sido determinante para la consolidación y el funcionamiento eficiente y eficaz de las instituciones metropolitanas. Igualmente, ambas personas influyeron con sus ideas en el diseño de la senda de desarrollo por la que caminan ambas áreas metropolitanas, plasmado en los contenidos de los planes territoriales correspondientes: la búsqueda, en cada momento, de un equilibrio entre los requisitos del desarrollo económico y social y la necesidad de preservar las bases naturales y territoriales imprescindibles para la sostenibilidad de este desarrollo.

En suma, es necesario que en España los actores públicos (y también actores privados) empiecen a asumir un compromiso para ejercer un liderazgo para la construcción y el desarrollo de un proyecto metropolitano. Este liderazgo, de carácter político y/o profesional, debe manifestarse en la capacidad de impulsar visiones estratégicas y proyectos movilizados de escala metropolitana, de crear alianzas para compartir ideas y objetivos, de aunar esfuerzos para acciones conjuntas que generen sinergias y de promover complicidades que allanen conflictos.

9. Fortalecer la cultura de cooperación territorial como condición *sine qua non* para llegar, en España, al desarrollo y la consolidación de la gobernanza metropolitana y poner en valor la inteligencia territorial

Entre los tres factores cruciales para el nacimiento y el desarrollo exitoso de instituciones de gobernanza metropolitana, la voluntad de cooperación es el más fundamental. Esta conclusión es *la conclusión de las conclusiones* referidas a la gobernanza metropolitana que se puede extraer del referente alemán en general y, especialmente, de la práctica de la gobernanza en las áreas metropolitanas de Stuttgart, Hannover y Frankfurt Rhein Main. Éstas representan territorios llenos de fuerzas vivas (actores públicos y privados) que cultivan, desde hace tiempo y en muchos ámbitos, un estilo de relaciones en el que la COOPERACIÓN se escribe en mayúsculas. En este sentido, si en España no se registran pronto progresos sustanciales en la aún débil cultura de cooperación territorial, es muy difícil

que se produzcan avances en cuanto a todos los temas objeto de las sugerencias expuestas anteriormente.

En Alemania, el número considerable de instituciones de gobernanza metropolitana que constata la OECD para este país, la consolidación y estabilidad de las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana en los tres casos analizados, la creciente utilización de redes de cooperación de la gobernanza blanda a escala metropolitana y el hecho de que llegaron a constituirse once regiones metropolitanas de relevancia europea son fundamentalmente el resultado de la voluntad de cooperación que han tenido los actores concernientes. Consideraron relevantes y de interés común las cuestiones metropolitanas y, por tanto, han sido dispuestos a instrumentar, para esta escala, una amplia e intensa cooperación de todo tipo: intermunicipal, entre el *Land* y entes locales existentes o nuevas instituciones metropolitanas, entre *Länder* vecinos, entre la Federación y los *Länder* y entre el sector público y el sector privado.

La voluntad y capacidad de cooperación, que permitió llegar al desarrollo y la consolidación de diferentes modelos y formas de la gobernanza metropolitana en Alemania, no es un hecho casual. Es una manifestación y una consecuencia de la fuerte cultura de cooperación que caracteriza este país en general y constituye un importante capital social para su desarrollo exitoso institucional y económico. Claras muestras de esta cultura de cooperación son: por un lado, el federalismo cooperativo, que reduce las legítimas diferencias de intereses entre la Federación y los *Länder* a un nivel bajo de conflictividad y consigue consensos y pactos políticos en cuestiones fundamentales; por otro, la práctica habitual de gobernar de forma estable con Gobiernos de coalición, o finalmente, la capacidad de diálogo y acuerdo que suele ser la tónica general en la concertación entre las organizaciones empresariales y sindicales.

En España, la cultura de cooperación territorial es extremadamente débil. En cuanto a la cooperación intermunicipal, existe un considerable número de consorcios (por ejemplo, consorcios de transporte metropolitanos) y de mancomunidades para la gestión de servicios básicos, la promoción turística, etc. Sin embargo, cuando se trata de los ámbitos de mayor valor estratégico para los municipios, el planeamiento urbanístico y el desarrollo económico de su territorio, la voluntad de cooperación intermunicipal es, por regla general, mucho menor. A diferencia de Alemania y Francia, apenas existen redes de cooperación entre ciudades, centradas en diseñar y poner en práctica un planteamiento compartido para el desarrollo territorial y la promoción económica. Otras vías de cooperación intermunicipal en estos dos ámbitos (por ejemplo, planes estratégicos supramunicipales) reciben un creciente uso en España, pero todavía son escasas las experiencias. En este contexto, es un dato significativo que en Andalucía, hasta la fecha, apenas se quiso hacer uso de los Planes de Ordenación Intermunicipal previstos por la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 2002.

Los intereses metropolitanos son fundamentalmente intereses locales y la ordenación del territorio también tiene el componente de un proceso de cooperación y coordinación intermunicipal. Por ello, la existencia de solo dos áreas metropolitanas y el hecho de que más de la mitad del territorio nacional carece de

planes territoriales de ámbito subregional son otros indicadores de la debilidad de la cooperación intermunicipal (así como de la falta de interés de las CC. AA. competentes en estas materias). *Grosso modo*, la única *historia de éxito* de gran calado de cooperación intermunicipal han sido los Grupos de Desarrollo Rural. No obstante, esta cooperación fue impulsada e incentivada por un tercero desde fuera que *paga por cooperar*. La cooperación era el requisito obligatorio para acceder a las ayudas financieras de la Unión Europea (LEADER, PRODER), como ocurrió también con otras iniciativas o programas de la UE (por ejemplo, URBAN).

La debilidad de la cooperación territorial se muestra también en las demás relaciones intergubernamentales en el Estado de las Autonomías, y refleja la deficiencia de la cultura de cooperación territorial como una de las mayores patologías del sistema político de España. En la relación Estado-CC. AA., se constata la falta de un Senado como auténtica Cámara de representación de las CC. AA., el carácter solo esporádico de las conferencias de los presidentes de las CC. AA., y la inoperancia de muchas conferencias sectoriales. No existe una conferencia sectorial para la ordenación del territorio, después de haber desaparecido, hace algunos años, un órgano de rango inferior, el Grupo de Trabajo Estado-CC. AA. que se reunió para abordar cuestiones relacionadas con el desarrollo territorial y la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje en España. En cuanto a las relaciones entre las diferentes CC. AA., el número de convenios de colaboración entre las CC. AA. sigue siendo muy escaso. También es un indicador de que no se mira hacia las CC. AA. vecinas el hecho de que, a diferencia de la legislación alemana, las leyes de ordenación del territorio de las CC. AA. no suelen contener previsiones respecto a cuestiones territoriales de naturaleza transfronteriza que precisan un planteamiento coordinado entre las CC. AA. implicadas. En lugar de un federalismo cooperativo como en Alemania, caracterizado por la cultura de la cooperación multilateral, lo que domina en España es un estilo de relaciones intergubernamentales caracterizado por el bilateralismo, la confrontación, la competencia mutua, la ausencia de solidaridad (conflictos por los recursos financieros, la distribución del agua, etc.) y un escaso sentido de interés colectivo entre las CC. AA.

Así, el principal problema de la gobernanza y planificación metropolitana en España es de carácter cultural y político. Lo que hace falta es cultura y voluntad política para emprender la senda de la buena gobernanza democrática y del buen gobierno del territorio (Romero, 2009). Es necesario que se produzca un cambio cultural en España que no solo afecte a las instituciones y partidos políticos y a los agentes económicos y sociales, sino también a todas las esferas de la sociedad, a la ciudadanía en su conjunto. Este cambio cultural no será fácil y requiere tiempo. Como *luz de esperanza al final del túnel*, existen indicios de que este cambio será quizá no demasiado lento, tomando en cuenta las iniciativas y la creatividad que están surgiendo actualmente en la sociedad civil española y que también se movilizan a favor de una nueva cultura del territorio (conclusión final n.º 18).

En definitiva, solo si en España se empieza a cultivar y fortalecer la cooperación será posible que, en el futuro, sus áreas metropolitanas se conviertan en espacios dotados de inteligencia territorial (Girardot, 2010; Bozzano, 2011 y 2013;

Vegara y de las Rivas, 2016), tal y como ha ocurrido en varias de las áreas metropolitanas alemanas, especialmente en el caso de la Region Stuttgart, que tiene un papel de vanguardia a este respecto. Esta inteligencia territorial es, en su significado más básico, el entendimiento del territorio como una realidad organizativa con capacidad de aprendizaje. Esta capacidad reside en los actores y agentes que interactúan en cada territorio y que –con el apoyo de las oportunidades que brindan para ello las nuevas tecnologías– generan, comparten y usan la información y el conocimiento en el marco de nuevas formas de relaciones de coordinación y cooperación entre diferentes actores (administraciones públicas, empresas, universidades, centros de investigación, cámaras de comercio, agentes económicos y sociales, etc.) y con la finalidad de diseñar conjuntamente un modelo para el futuro desarrollo del territorio correspondiente.

Así, centrada en las áreas metropolitanas, la inteligencia territorial se configura a través de tres ejes:

- 1) El arte de pensar en clave metropolitana, que significa concebir, en todos los planos (análisis, diagnóstico, planificación, gestión), con un enfoque integrado y unitario de escala metropolitana, la actual realidad urbano-territorial, considerando las áreas metropolitanas como espacios que no entienden de límites administrativos tradicionales, sino como lugares de cohabitación institucional, de intersección de redes físicas y humanas y de nodos de activación social, económica, de atracción de talento y de iniciativas de innovación.
- 2) La voluntad de los actores públicos y privados de cooperar (pensar y actuar con un enfoque *win-win*), con una cooperación ágil y fecunda entre los diferentes niveles de la Administración, con acuerdos entre el sector público y privado basados en el diálogo y consenso, y con una involucración activa de la sociedad civil que ha de aportar sus conocimientos a los planteamientos para el desarrollo del territorio.
- 3) La capacidad de construir colectivamente un modelo para el futuro desarrollo del área metropolitana, con estrategias compartidas y proyectos movilizados para promover el desarrollo económico, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental y, al fin y al cabo, aprovechar plenamente el valor del potencial del capital territorial existente en cada área metropolitana. Cada uno de los actores involucrados contribuye con su creatividad, su propio punto de vista (la existencia de intereses divergentes es en democracia legítimo y normal, simplemente son retos para compaginarlos con otros en función del bien común) y, por lo que respecta a la institución responsable de la gobernanza, ésta ha de ejercer su capacidad y habilidad de liderazgo para impulsar este modelo y asegurar su puesta en práctica efectiva.

Saber organizar, poner en red y aprovechar esta inteligencia territorial será decisivo para que las áreas metropolitanas españolas se coloquen como territorios ganadores en el mundo globalizado caracterizado por la competencia cada vez más fuerte entre los territorios (ciudades, regiones y países), superen con éxito los

retos de los cambios globales y se perfilan como espacios de desarrollo sostenible, capaces de ofrecer la calidad de vida que demandan los ciudadanos.

3. Conclusiones extraíbles de la planificación territorial metropolitana en Alemania y sugerencias para la práctica en España

10. Dar un mayor poder político-institucional a la planificación territorial metropolitana mediante su incardinación en instituciones metropolitanas dotadas de legitimación política directa y de competencias en políticas sectoriales de incidencia territorial

Por lo que se refiere al poder político-institucional de la planificación territorial, el análisis de las áreas metropolitanas de Hannover y Stuttgart permite la conclusión de que este poder se ha visto incrementado como consecuencia de la creación de instituciones de gobernanza metropolitana en estas áreas metropolitanas, dotadas de legitimación política directa y de competencias en políticas sectoriales de incidencia territorial.

Significa la asignación clara de la responsabilidad de la gestión del plan territorial metropolitano a un órgano de gobierno propio, con capacidad de decisión político-administrativa sobre el ámbito territorial de este plan.

Si se considera la amplitud del catálogo de las competencias atribuidas como primer criterio del poder político-institucional de la planificación territorial, las áreas metropolitanas de Hannover y Stuttgart, y en menor medida también el caso de Frankfurt, revelan que las instituciones metropolitanas no simplemente son responsables de la planificación, sino que también tienen competencias para la gestión de un conjunto de políticas públicas en diferentes materias. Concretamente, son titulares de la formulación e implementación de políticas públicas sectoriales de incidencia territorial (promoción económica, planificación y gestión del transporte público de cercanías, sobre todo), siendo el catálogo de las materias en las que el ente metropolitano ejerce competencias el más amplio en el caso de la *Region Hannover*.

La atribución, de mayor o menor grado, de competencias de planificación y gestión en varias políticas sectoriales de incidencia territorial supone ventajas para la compatibilización de estas políticas con las orientaciones del plan territorial metropolitano correspondiente, generándose una mayor coherencia y posibles efectos de sinergia (Gawron, 2004: 40). La adscripción al propio órgano de gobernanza metropolitana de la capacidad de decisión político-administrativa, tanto sobre la planificación territorial como sobre aquellas políticas sectoriales de incidencia territorial que forman parte de la esfera competencial del ente metropolitano, puede contribuir a evitar costes de negociación y posibles conflictos de tipo interdepartamental o intergubernamental, que se observan en la práctica cuando el reparto competencial se encuentra fragmentado entre diferentes órganos del mismo gobierno o entre órganos que pertenecen a diferentes niveles de gobierno.

Tomando en consideración la existencia o no de una legitimación política directa como segundo criterio del poder político-institucional de la ordenación del territorio, en los casos de las áreas metropolitanas de Hannover y Stuttgart la planificación territorial metropolitana se encuentra investida de un alto grado de poder institucional, debido a la legitimación política directa de las instituciones de la gobernanza metropolitana. El *Verband Region Stuttgart* tiene una elección directa de su Asamblea representativa por los ciudadanos, y en la *Region Hannover* existe una elección directa por los ciudadanos, tanto de la Asamblea como del presidente de la Región.

En ambos casos, esta legitimación política directa, en combinación con el hecho de tener competencias no restringidas únicamente a la planificación territorial, sino para la planificación y gestión en varias políticas públicas de incidencia territorial, significa que las instituciones responsables de esta planificación pueden ofrecer a los *stakeholders* algo atractivo (incentivos financieros o masa negociadora, Fürst, 2010: 90-91). Precisamente este es un factor importante, ya que la ordenación del territorio suele ocupar una posición débil entre las políticas públicas: no cuenta con el apoyo de *lobbies* importantes por su carácter no inversor y, en la mayoría de sus ámbitos temáticos, y por regla general, no se encuentra implicada directamente en la implementación de las actuaciones propuestas por los planes territoriales (su realización corresponde a las políticas sectoriales).

Este poder político-institucional de la ordenación del territorio, en el caso de las áreas metropolitanas de Hannover y Stuttgart, no tiene los entes metropolitanos de carácter plurifuncional (el caso del *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main*), cuya ley de creación no prevé una legitimación política directa de su órgano representativo. Tampoco lo tienen los entes metropolitanos de carácter monofuncional (el caso del *Regionaler Planungsverband München*) constituidos como mancomunidades de planificación territorial que, conforme a las leyes de la Federación y de los *Länder* en materia de ordenación del territorio, tienen que constituirse de forma obligatoria. No disponen de asambleas directamente elegidas por los ciudadanos, sino que solo tienen asambleas compuestas por los representantes de los entes locales territoriales sobre la base de una legitimación política indirecta.

11. Aprobar planes territoriales para todas las áreas metropolitanas y desarrollar un nuevo estilo de planificación que afecte a su proceso y a los contenidos de los planes, siendo un elemento clave una mayor participación de la sociedad civil

Todas las áreas metropolitanas alemanas cuentan con un plan territorial aprobado, habiéndose aplicado en la mayoría de los casos ya *varias generaciones* de este tipo de planes. En España la situación es muy diferente. Como se ha señalado, la escasez de planes territoriales es, junto con la falta de instituciones de gobernanza metropolitana, una de las deficiencias más graves de las áreas metropolitanas. Actualmente en tan solo 14 de las 46 áreas metropolitanas españolas está aprobado el correspondiente plan territorial; el dato más llamativo es el hecho de que ni en la primera ni en la tercera de las áreas metropolitanas más grandes, Madrid y Valencia, existe actualmente un plan de este tipo aprobado y en vigor.

Por ello, la primera sugerencia consiste en que se llegue cuanto antes a un consenso político y social que permita iniciar o, en su caso, terminar la elaboración de planes territoriales metropolitanos, con el objetivo de que en un horizonte temporal razonable todas las áreas metropolitanas españolas cuenten con este instrumento imprescindible para el gobierno del territorio.

Las experiencias de los planes territoriales metropolitanos en Alemania aconsejan que la práctica de la planificación territorial metropolitana en España debería desarrollarse con un nuevo estilo de planificación, que afecte tanto a su proceso como a los contenidos de los planes, de la que sería un elemento clave una mayor participación de la sociedad civil. Los ingredientes principales de este nuevo estilo que, además de las experiencias alemanas, también se observa en el *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale de la Provincia de Bologna* –PTCP– (2004) y el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010), son (en paréntesis el nombre del área metropolitana alemán cuyo plan ofrece buenas prácticas):

- *La potenciación de la participación*, instrumentando una participación desde el primer momento de la elaboración del plan y de carácter amplio, buscando el mayor grado de involucración de la sociedad civil (Stuttgart, Hannover, Frankfurt Rhein-Main).
Este es uno de los elementos más fundamentales del nuevo estilo de planificación. Se trata de adoptar decisiones conforme a una democracia deliberativa, lo cual significa que éstas se fundamenten en la participación directa en el proceso de decisión de un amplio espectro social y ciudadano, organizando un proceso cumulativo y circular de incremento de confianza a través de la capacidad de escucha, el rendir cuentas, el aprendizaje organizativo y la construcción de consenso (Camagni, 2006). Para estimular la participación ciudadana en la planificación territorial, el paisaje, es decir, su valoración por las personas que lo perciben, puede ser un activo importante, ya que permite opinar y decidir sobre las propuestas de ordenación territorial (Zoido, 2002, Mata y Tarroja, 2006).
- La incardinación de la elaboración del plan en una Estrategia de Desarrollo Territorial como documento previo y marco de referencia estratégico (Hannover, Frankfurt Rhein-Main y Berlín-Brandenburgo).
- La regulación proactiva y por la vía del diálogo y consenso de posibles conflictos que puedan surgir en la fase de la implementación de las determinaciones del plan (Stuttgart).
- El uso de figuras novedosas de planificación, por ejemplo, el empleo de un instrumento de planificación urbanístico-territorial combinada (Frankfurt Rhein-Main, conclusión final n.º 13).
- La aplicación de instrumentos informales para propiciar la implementación efectiva del plan (Berlín-Brandenburgo, Frankfurt Rhein-Main u Hannover, Múnich; conclusión final n.º 15).
- Una mayor atención al componente orientativo-indicativo de los planes territoriales (su parte más flexible, de carácter más estratégico y centrada en el desarrollo económico del territorio), guardando un equilibrio sensato

con el imprescindible componente regulador-vinculante de cada plan (Benabent Fernández de Córdoba, 2012).

El análisis de los planes territoriales de las áreas metropolitanas alemanas de la última generación, realizado en el marco de la tesis, confirma que se está reforzando el componente orientativo-indicativo de los planes, concibiéndolos cada vez más también como una herramienta para el desarrollo territorial. Pero a su vez se mantiene con firmeza el componente regulador-vinculante, la clásica función ordenadora de los planes territoriales.

En este sentido, la planificación territorial alemana, considerada siempre como uno de los exponentes más claros del entendimiento de la política de ordenación del territorio como *planificación física*, está transitando hacia una planificación territorial que incorpora cada vez más las cuestiones del desarrollo económico del territorio, aproximándose, hasta cierto punto, al *aménagement du territoire* practicado en Francia, la otra concepción clásica de la política de ordenación del territorio en Europa (Hildenbrand Scheid, 1996).

Por ello, en esta conclusión final se quiere invitar también a seguir de cerca las buenas prácticas que en Francia ofrecen determinados planes territoriales metropolitanos que operan con la figura del *Schéma de Cohérence Territoriale* –SCOT.

- La consideración de la *evaluación* de la implementación *de los planes* territoriales metropolitanos y del grado de consecución de sus objetivos como una tarea ineludible y continua de la administración responsable en esta materia (Berlín-Brandenburgo; conclusión final n.º 14).

12. Continuar con la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como paradigma de la planificación territorial metropolitana, pero con la integración de una atención específica y operativa a la ciudad de baja densidad para aproximarla a la sostenibilidad

Del análisis de los contenidos de los planes territoriales en las seis áreas metropolitanas, se desprende que la ciudad razonablemente compacta y policéntrica es, desde la década de los ochenta del siglo pasado hasta hoy, el paradigma imperante de la planificación territorial metropolitana en Alemania.

Con la opción a favor de este paradigma, que en este país se aplica en la modalidad de la concentración descentralizada (*dezentralisierte Konzentration*) desarrollada mediante cinco estrategias de intervención estudiadas en profundidad para el caso de los planes territoriales metropolitanos en Stuttgart, Hannover y Frankfurt Rhein-Main, la práctica alemana se encuentra en consonancia con las planificaciones territoriales en otros países europeos (incluido España) y en lo recomendado por las organizaciones internacionales, que consideran este paradigma como la vía adecuada para la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible. Así lo demuestran las planificaciones territoriales metropolitanas en Francia (*Schéma Directeur Îl-de-France 2030*, *Schéma de cohérence territoriale de Montpellier*, de Grenoble etc.), el Reino Unido (la Estrategia Territorial de Londres, London Plan),

Italia (PTCP de Bolonia) y España (PTM de Barcelona, PTP de Bilbao, POTAS de Sevilla), así como los informes de la UE (Urban sprawl - the ignored challenge) y de la OECD (Compact City Policies).

No obstante, y esto también es una conclusión extraíble del análisis de los planes territoriales metropolitanos en Alemania, se considera necesaria la integración en este paradigma de una atención específica y operativa a la ciudad de baja densidad para aproximarla a la sostenibilidad.

El punto de partida tiene que ser un reconocimiento de la coexistencia de la ciudad compacta con la ciudad dispersa. Aunque no se esté de acuerdo con la ciudad dispersa como una parte importante de la forma urbana de las áreas metropolitanas de hoy, hay que aceptar la existencia de esta nueva realidad urbano-territorial. En primer lugar, hace falta, además de una aproximación conceptual renovada, una atención más específica, más profunda y más neutra hacia ella en los diagnósticos de los planes territoriales metropolitanos.

En este sentido, los planes territoriales metropolitanos en Alemania no aportan mucho. Por varias razones (entre otras por la cultura del territorio existente en Alemania, ver la conclusión final n.º 16), la dispersión urbana acontecida en este país no ha sido tan intensa e impactante como en España. No obstante, también se produjeron los impactos ambientales, económicos y sociales de este proceso. Los planes alemanes han abordado la ciudad dispersa solo como una etapa más y un fenómeno indeseable dentro de un proceso general de suburbanización. No han dedicado a la ciudad dispersa un capítulo o apartados específicos en sus *Memorias de Análisis y de Diagnóstico*. Lo mismo ocurre en el plano operativo, pues no existen determinaciones en los planes para realizar actuaciones específicas sobre la *ciudad dispersa existente*, para mejorarla y aproximarla a posteriori a una mayor sostenibilidad. Solo un documento estratégico de nivel nacional refleja un enfoque más avanzado en el tratamiento de esta cuestión, el documento «Visiones Guía y Estrategias de Actuación para el Desarrollo Territorial en Alemania», aprobado en 2006 junto con los *Länder* en el seno de la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio. Este documento se aproxima a la ciudad dispersa con el término neutro *Zwischenstadt* (traducible al castellano como ‘ciudad entre ciudades’ o ‘paisajes intermedios’), y señala que esta nueva realidad urbano-territorial requiere medidas para su cuidadoso desarrollo futuro, concretando para ello las posibilidades de la intervención encaminada a la mejora del paisaje cultural (*Kulturlandschaftsgestaltung*).

Por su parte, en España las leyes en materia de urbanismo y ordenación del territorio postulan el modelo de la ciudad razonablemente compacta y manifiestan simplemente un rechazo de la dispersión urbana, por sus múltiples impactos negativos que ponen de manifiesto su insostenibilidad. Esta posición es correcta en cuanto a la orientación de futuros desarrollos urbanos para prevenir nuevos procesos de dispersión, pero poco sirve para afrontar los retos que plantea la ciudad dispersa ya existente. No existe ninguna reflexión de rigor sobre las causas y los factores motrices de la dispersión urbana y, sobre todo, apenas se formulan estrategias y medidas de intervención encaminadas específicamente a la reconducción de la ciudad real contemporánea hacia una mayor sostenibilidad.

En este sentido, se sugiere incorporar o, en su caso, reforzar en los planes territoriales metropolitanos en España la atención, sobre todo, desde la perspectiva operativa a la ciudad de baja densidad, para aproximarla a la sostenibilidad con intervenciones específicas, especialmente desde la escala del planeamiento urbanístico (Muñoz, 2011c).

13. Utilizar, de forma equilibrada y razonable, tanto zonificaciones como parámetros cuantitativos para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable, para la consecución de un desarrollo-urbano territorial sostenible

Los planes territoriales metropolitanos en Alemania utilizan, para orientar el desarrollo urbano-territorial hacia la sostenibilidad, zonificaciones que se refieren a concentrar el crecimiento urbanístico (residencial y suelos para actividades productivas) en determinadas áreas consideradas prioritarias por sus aptitudes y oportunidades, y con el objetivo de reducir el consumo de suelo y preservar el espacio libre. Algunos planes, el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP 2010) para el área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main y el primer plan territorial (LEPEV de 1998) para el área metropolitana de Berlín-Brandenburgo, fijan también parámetros cuantitativos para el crecimiento poblacional y/o del suelo urbanizable. Estos parámetros se establecen con valores diferenciados para cada uno de los municipios (Frankfurt Rhein-Main) o para determinadas categorías de municipios (Berlín-Brandenburgo). Tanto las zonificaciones como los parámetros cuantitativos se suelen establecer con el máximo rango normativo (objetivos de la ordenación del territorio, áreas de preferencia absoluta). Las zonificaciones muestran un señalamiento cartográfico bastante preciso (1:50.000, Hannover, Stuttgart, Frankfurt Rhein-Main), acompañado por fichas con indicaciones cuantitativas y cualitativas para la ordenación. Igualmente, se pudo observar que los planes de más reciente aprobación (el RROP 2016 de Hannover, el RFNP de Frankfurt Rhein-Main de 2010 y el Regionalplan de Stuttgart de 2009) han procedido a una reducción del contingente global de suelo urbanizable a repartir entre todos los municipios del correspondiente ámbito del plan, en coherencia con el objetivo marcado por el Gobierno federal alemán de limitar hasta 2020 el consumo de suelo hasta un máximo de 30 ha/día.

Los planes territoriales metropolitanos reflejan, como tendencia general en el sistema de planificación territorial de Alemania, que se opta más bien por el instrumento de las zonificaciones, siendo minoría los planes que emplean parámetros cuantitativos. En muchos casos el crecimiento urbanístico acontecido realmente es divergente al del previsto por los planes. No obstante, los informes de evaluación realizados para el primer plan territorial metropolitano de Berlín-Brandenburgo (LEPEV de 1998) corroboran que también se dan casos de un cumplimiento de las zonificaciones y parámetros previstos por los planes.

Respecto a la planificación territorial metropolitana en España se sugiere, para orientar el crecimiento urbanístico hacia la sostenibilidad, usar (tal y como se hace ya) el instrumento de las zonificaciones, pero sin descartar el instrumento de los

parámetros cuantitativos para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable. Su utilización es cuestionada no solo por las dificultades políticas y resistencias municipales, sino también por su diseño inadecuado en la práctica. Por ejemplo, si se han llegado a establecer parámetros uniformes, porcentajes de tipo *rasero único* para realidades urbanas muy distintas que requieren un tratamiento modulado a través de parámetros diferenciados. No obstante, el arte no está tanto en el *qué* sino en el *cómo*.

En este sentido, se propone un uso equilibrado y razonable de este tipo de parámetros. Esto significa, en primer lugar y tomando en consideración la práctica alemana y de los Planes Territoriales Parciales del País Vasco, un no rotundo a parámetros cuantitativos uniformes que ignoren las características distintas de los municipios y sus demandas específicas. Estos parámetros tienen que ser diferenciados por municipios. Otra razón para ello es también evitar un *efecto perverso de llamada*, es decir, los municipios, a la vista de un porcentaje no calculado basándose en sus características y necesidades, sino como parámetro global e igual para todos, podrían caer en la tentación de *pedirse* crecimientos por encima de sus necesidades reales. En segundo lugar, conviene que las zonificaciones tengan una mayor presencia en el plan que los parámetros cuantitativos. En tercer lugar, resulta aconsejable aplicar los parámetros cuantitativos en forma de una combinación razonable de parámetros orientativos (la mayoría) y vinculantes (algunos) y con un criterio de flexibilidad (valores numéricos concretos y, a su vez, horquillas, aplicación diferida en el tiempo, etc.).

14. Potenciar más, en los planes territoriales metropolitanos, el enfoque de la planificación integrada de usos del suelo y de las redes y servicios del transporte público de cercanías ferroviarias

Uno de los elementos más constantes en la planificación territorial alemana es, ya desde la década de los ochenta del siglo pasado, el enfoque de la planificación integrada de usos del suelo y de las redes y servicios del transporte público ferroviario de cercanías. Este enfoque, que es un elemento clave del paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, está presente de forma creciente también en la planificación territorial en los Estados Unidos (*Transit Oriented Development* –TOD–). En el plano teórico, conecta con la idea del urbanismo de las redes (Dupuy, 1996).

El análisis de los tres planes territoriales metropolitanos alemanes ha puesto de manifiesto que el instrumento que plasma en estos planes este enfoque son los ejes de desarrollo urbano. La idea central de estos ejes es concentrar la clasificación, por parte del planeamiento urbanístico municipal, de nuevos suelos urbanizables (para usos residenciales y para actividades productivas) en determinados núcleos urbanos dotados de centralidad y ubicados a lo largo de los ejes de transporte público ferroviario. Pretenden conseguir tres objetivos: primero, evitar el continuo urbano (la unión edificatoria entre núcleos vecinos); segundo, limitar lo más posible en los espacios entre estos ejes la edificación, preservando los terrenos como espacios libres, y tercero, lograr umbrales poblacionales adecuados para garantizar la rentabilidad económica del transporte público ferroviario.

Sin perjuicio de que en la planificación territorial en España ya está presente el enfoque de la planificación integrada de usos del suelo y de las redes y servicios del transporte público de cercanías, se considera necesario fortalecerlo. Es, junto con las determinaciones sobre el sistema de espacios libres, el elemento fundamental de la aportación de la ordenación del territorio a un desarrollo urbano-territorial sostenible. Se considera absolutamente prioritario agilizar en todas las aglomeraciones urbanas de España el desarrollo de las redes del transporte público ferroviario, para poder aprovecharlas como elementos canalizadores de futuras fases de expansión urbana. En el pasado, en no pocas aglomeraciones (por ejemplo, Sevilla) no se pudo hacerlo porque no existían estas redes y la expansión urbana y suburbana, a diferencia de lo que ocurrió en Alemania, fue un fenómeno guiado esencialmente por la movilidad en el coche particular.

15. Ensayar instrumentos de planificación urbanístico-territorial combinada que simplifican y agilizan el proceso planificador, tomando como referente alemán el caso del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional en el área metropolitana de Frankfurt Rhein-Main

El análisis del plan territorial del área metropolitana de Frankfurt, el RFNP 2010, permitió un conocimiento de un instrumento novedoso de la política de ordenación del territorio alemana, la figura del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional –RFNP–, que se introdujo en 1998 en la legislación alemana para atender especialmente la ordenación de espacios metropolitanos. Se trata de un plan integrado que aborda, en un único documento, las cuestiones del planeamiento general urbanístico (su función como Plan Conjunto de Usos del Suelo de varios municipios) y la perspectiva de la planificación territorial de ámbito subregional. Aporta las ventajas que se derivan de una simplificación y agilización del proceso de planificación urbanístico-territorial. Se ahorra un nivel de planificación; en lugar de los habituales cuatro niveles (Plan territorial del *Land*, Plan territorial subregional, Plan de Usos del Suelo y Plan de Edificación vinculante para los particulares), se implanta una nueva jerarquía planificadora de tres niveles (Plan Territorial del *Land*, RFNP, y Plan de Edificación Vinculante).

Esto significa que en el área metropolitana de Frankfurt ninguno de los 75 municipios que forman parte de ésta procede a la elaboración de un propio Plan de Usos de Suelo (figura homóloga a los PGOU en España). Se integran en un único documento el RFNP, las determinaciones de la planificación territorial subregional y las determinaciones del Plan Conjunto de Usos de Suelo para todos los municipios (aplicado desde 1987 y competencia del UVF, el primer ente metropolitano de Frankfurt).

Hasta la fecha, este instrumento de planificación integrada se aplica únicamente en Frankfurt y otra área metropolitana (Städteregion Ruhr 2030), y aún ha transcurrido poco tiempo de implementación de ambos RFNP. Por ello, antes de proceder a una evaluación de la puesta en práctica de este instrumento y sacar conclusiones sobre su operatividad y posible utilización en España, habrá que observar y analizar con atención, en los años venideros, las primeras experiencias y los resultados obtenidos con la aplicación del RFNP en Alemania.

De todas formas, ya por las ventajas que se derivan de una simplificación y agilización del proceso de planificación urbanístico-territorial, el RFNP es un referente a tomar en cuenta en la futura práctica de planificación territorial metropolitana en España. Incluso podría tener un interés para el caso del área metropolitana de Barcelona donde, evidentemente, ya se han tomado las decisiones sobre el *menú* de planes urbanístico-territoriales que repercuten en el desarrollo de esta área metropolitana: el Plan Territorial General de Cataluña, el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona aprobado en 2010 (PTMB, 164 municipios), el Plan Director Urbanístico Metropolitano (PDUM, 36 municipios, en elaboración) y el Plan de Ordenación Urbanística Metropolitano (POUM, en elaboración).

Esta opción a favor de tres instrumentos de planificación para lo metropolitano supone un gran esfuerzo planificador, una cierta intransparencia para el ciudadano ante tantos planes y un riesgo inherente de no poder gestionar al final los tres, ya que «un plan lo es cuando se gestiona y se utiliza» (Llop, 2012). En el caso de Frankfurt, se emplea un único instrumento de planificación para lo metropolitano. En este sentido, merece, al menos, una reflexión sobre en qué medida se hubiera podido (o se podrá en el futuro) unificar el PDUM con el POUM.

16. Acometer la evaluación de los planes territoriales metropolitanos como una tarea ineludible y continua de la Administración responsable en esta materia

Ninguno de los planes territoriales de las tres áreas metropolitanas analizadas recoge, en su texto, previsiones para su seguimiento y evaluación. No se trata de casos aislados, sino que refleja lo que es la tónica general en las áreas metropolitanas alemanas, la ausencia de una evaluación de los planes territoriales metropolitanos por parte de los órganos competentes y, en general, de todo tipo de los planes territoriales.

Únicamente en el caso del primer plan territorial del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo de 1998, el órgano responsable de su gestión realizó informes de evaluación. De todas formas, estos informes atestiguaron resultados positivos en cuanto al cumplimiento del objetivo del plan de concentrar el crecimiento urbanístico en las áreas previstas a tal efecto.

En España, la situación es similar a la de Alemania. Si bien determinados planes territoriales metropolitanos prevén en su texto un Informe de Seguimiento y Evaluación del plan pocas veces estos informes se han realizado. En España, la excepción que confirma esta regla no es un plan metropolitano, sino la Estrategia Territorial de Navarra para la que se han publicado varios informes de evaluación.

Las dos razones principales para la ausencia de la evaluación de los planes territoriales en Alemania son, sin perjuicio de algunas otras, la falta de interés en ella por parte de los políticos y de las propias Administraciones responsables de la planificación territorial, así como la propia naturaleza de los planes territoriales que hace su evaluación más difícil que la de los planes públicos sectoriales (Diller, 2012; Einig, Jonas y Zaspel, 2011; Einig, 2012).

En cuanto a la primera razón, ni los políticos ni las propias Administraciones responsables de la planificación territorial están muy interesados en obtener datos fiables y contrastados sobre el cumplimiento (*éxito*) o incumplimiento (*fracaso*) de los objetivos de los planes territoriales. Ha de tenerse presente que, como muchas otras planificaciones públicas, la planificación territorial es *de calado político*, es decir, se encuentra inserta en una arena política caracterizada por las discrepancias y conflictos entre instituciones y entre partidos políticos que defienden diferentes intereses. Por ello, se elude la evaluación para no facilitar datos y argumentos a los *adversarios* políticos o institucionales u a otros que ostentan visiones críticas con la propia posición.

Por lo que respecta a la naturaleza de la planificación territorial y de sus determinaciones establecidas en su instrumento principal, los planes territoriales, como factor crítico de la evaluación, es cierto que los planes territoriales, por regla general, no son planes de actuación directa, sino *planes de planes* que se implementan a través de las actuaciones recogidas por otros planes (planeamiento urbanístico, planes sectoriales de incidencia territorial). Establecen para estos planes criterios territoriales a través de determinaciones de diferente grado de vinculación jurídica, siendo éstas (salvo excepciones, por ejemplo, parámetros cuantitativos para el crecimiento del suelo urbanizable y poblacional), en su mayoría, orientaciones de carácter general con un alto grado de abstracción y, por tanto, poco concretas y de menor vinculación, lo que permite a los destinatarios de estas determinaciones un margen de maniobra y flexibilidad en su aplicación.

Por ello, la planificación territorial no se presta con facilidad a una evaluación por los métodos (especialmente los de tipo cuantitativo) que habitualmente se utilizan para la evaluación de los planes públicos sectoriales que, por su carácter inversor y sus objetivos cuantificados, tienen una naturaleza distinta a los planes territoriales.

Las dificultades señaladas y el hecho de que en este caso la experiencia alemana, considerada en otros aspectos de la planificación territorial un modelo de solvencia, no aporta mucho, no son razones justificativas para concluir que, en una planificación territorial metropolitana renovada en España, el seguimiento y la evaluación pueden quedarse como una cuestión de carácter secundario y poco relevante.

Las tareas de seguimiento y evaluación de los planes territoriales metropolitanos son de máxima importancia. Son un elemento consustancial de un proceso planificador serio y, por tanto, interesado en conocer los *éxitos* o, en su caso, *fracasos* del plan, en definitiva, determinar su grado de eficacia en cuanto a la consecución de los objetivos planteados y sacar los aprendizajes necesarios de cara al futuro. Además, ambas tareas son exigibles por razones de la calidad de la democracia, que significa transparencia y rendir cuentas ante los ciudadanos sobre los resultados de las planificaciones y políticas públicas, pues estos son una fuente adicional de la legitimidad política de las instituciones que, cada vez más, se basa en el rendimiento institucional (Bañón y Carrillo, 1997).

Por ello, en España acometer la evaluación de los planes territoriales metropolitanos ha de convertirse en una tarea ineludible y continua del órgano administrativo

responsable de la implementación del plan, aportando para ello referentes de buenas prácticas la planificación territorial en el Reino Unido (*Spatial Development Strategy for Greater London*) y Francia (*Schéma Directeur Île-de-France 2030*). Asimismo, esta evaluación no puede eludir la cuestión más relevante: verificar en qué medida los objetivos fijados por los planes territoriales y urbanísticos se han visto cumplidos en el desarrollo urbanístico realmente llevado a cabo.

17. Aplicar instrumentos informales de la política de ordenación del territorio para propiciar la implementación efectiva de los planes territoriales metropolitanos

En todas las áreas metropolitanas analizadas, se ha observado la existencia de una amplia gama de instrumentos informales como redes de cooperación entre ciudades (casos de Hannover, Múnich y Berlín-Brandenburgo, conclusión final n.º 1), dictámenes *ad hoc* (Múnich) o la Estrategia Parque Regional (casos de Frankfurt y Berlín-Brandenburgo), que con su énfasis en la realización de proyectos y en la cooperación público-privada, así como en la participación de la sociedad civil coadyuvan a la implementación efectiva de las determinaciones de los planes territoriales metropolitanos.

En el caso de la Estrategia Parque Regional, centrada en la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas y con la finalidad de preservar los espacios libres periurbanos y aprovecharlos para el uso recreativo y turístico, ha quedado especialmente patente la simbiosis fructífera entre este instrumento informal y los planes territoriales formales. Estos planes consideran en sus determinaciones este tipo de estrategia o, en algunos casos (Berlín-Brandenburgo), dieron el primer impulso para su inicio. En el área metropolitana de Hamburgo, donde la aplicación de una estrategia, similar a la Estrategia Territorial de Navarra, ha sido la única vía posible para instrumentar un proceso de desarrollo territorial consensuado en un espacio metropolitano extendido por cuatro *Länder*, esta simbiosis fue al revés. En este caso, la estrategia cumplió la función de una *cantera de ideas*, ya que muchas de las previsiones estratégicas, posteriormente, a la hora de la revisión de los planes territoriales, fueron incorporados en ellos y, de este modo, se convirtieron en objetivos o principios de la ordenación del territorio vinculantes.

Andar por ambos caminos, planes territoriales metropolitanos en combinación con instrumentos informales, es también una opción más que conveniente en las áreas metropolitanas de España. En este sentido pueden elaborarse esquemas intermunicipales de desarrollo territorial, tomando como referente no solo las prácticas alemanas, sino también la buena práctica que existe en la provincia de Bolonia. En esta provincia, que alberga una de las áreas metropolitanas más importantes de Italia, por la vía de acuerdos intermunicipales determinados municipios se dotaron de un marco de referencia territorial compartido para la elaboración de sus respectivos planes generales urbanísticos. Otras posibilidades son impulsar redes de cooperación entre ciudades o aplicar, para la preservación y el desarrollo del paisaje cultural urbano y periurbano, el instrumento de las Cartas del Paisaje, que en Cataluña han sido una experiencia exitosa (Nel·lo (dir.), 2010a).

18. Desarrollar una nueva cultura del territorio, elemento intrínseco de la cooperación territorial, como condición *sine qua non* para la implantación y consolidación de la planificación territorial metropolitana en España

El análisis de los diversos casos de la planificación territorial metropolitana en Alemania aportó las evidencias empíricas para llegar a la siguiente *conclusión de las conclusiones* referidas al bloque de la planificación metropolitana: la existencia de una cultura del territorio es un elemento intrínseco de la cooperación territorial y un requisito imprescindible para el alto grado de consolidación y el, por regla general, buen funcionamiento de la planificación territorial en Alemania, tanto a nivel metropolitano como a otras escalas. Cincuenta años de ordenación del territorio como política pública, una cobertura total del territorio nacional por planes territoriales, una disciplina urbanística relativamente alta, espacios urbanos y paisajes, por regla general, bien ordenados, etc., son manifestaciones y resultados de esta cultura del territorio.

En España, lamentablemente, cabe constatar más bien una *incultura* en cuanto al territorio. Indicadores de ello son un todavía bajo grado de cobertura del territorio por planes territoriales (reflejo de que la ordenación del territorio no es un asunto prioritario en la agenda política de los gobiernos autonómicos), la frecuente indisciplina urbanística, a veces combinada con especulación y corrupción, el exorbitante consumo de suelo en el período de la economía de ladrillos, la desfiguración del paisaje por la edificación en las costas y en otros lugares, etc.

En este sentido, para superar las deficiencias actuales de la planificación territorial metropolitana en España, es necesario que se consolide, en nuestro país, una nueva cultura del territorio. Requiere la participación de todos. La Administración pública puede adoptar muchas medidas, por ejemplo, fortalecer en todos los niveles educativos el conocimiento y la sensibilidad respecto a los valores de nuestros paisajes, poniendo énfasis especial en los paisajes culturales y, dentro de ellos, los paisajes urbanos y periurbanos. Los medios de comunicación pueden dar una mayor cobertura y un tratamiento más profundo a los problemas y retos de las ciudades y áreas metropolitanas en España. También hay que confiar para ello en la creatividad y la fuerza de la sociedad civil en España, donde durante los últimos años han surgido iniciativas ciudadanas, plataformas, asociaciones, fundaciones, etc. dedicadas a la preservación de los valores naturales, culturales y paisajísticos del territorio, entendiéndolo como un factor de identidad, un patrimonio y como un recurso para el desarrollo. Habría que conseguir que esta sociedad civil focalizase su atención, más que hasta ahora, en las cuestiones metropolitanas. De todas formas, un dato importante y alentador es que en España esta sociedad civil ya ha transitado desde movimientos del tipo «aquí no» (Nel-lo, 2003) hacia otros que cada vez más reivindican «así no» (Romero, 2009).

En definitiva, esta nueva cultura territorial en España debe basarse, entre otros, en los siguientes principios, perfectamente válidos también para los espacios metropolitanos que, ya en 2006, se señalaron en el *Manifiesto para una nueva*

cultura del territorio, iniciativa conjunta del Colegio de Geógrafos y del Colegio de Arquitectos:

- «El territorio es un bien no renovable, esencial y limitado».
- «El territorio contiene valores ecológicos, culturales y patrimoniales que no pueden reducirse al precio del suelo».
- «Un territorio bien gestionado constituye un activo económico de primer orden».

Bibliografía

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2006): *Urban sprawl - the ignored challenge*, Copenhagen.
- AGENDA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2007): *Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*, acordada con ocasión de la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial en Leipzig, 24-25 de mayo.
- AGENDA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2020): *Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*, aprobada en la Reunión Ministerial Informal de los Ministros Responsables de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial en Gödöllő (Hungría): el 19 de mayo de 2011.
- AHREND, R., C. GAMPER y A. SCHUMANN (2014): *The OECD Metropolitan Governance Survey A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*, OECD Regional Development Working Papers, abril de 2014.
- ALBERTOS, J. M., I. CARAVACA y OTROS (2004): «Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales», en J. L. Alonso, J. Aparicio y J. L. Sánchez (coords.), *Recursos Territoriales y Geografía de la Innovación Industrial en España*.
- ALBURQUERQUE, F. (2011): *Estrategias para el desarrollo económico local*, módulo 3, 21 febrero de 2011.
- ANDERLE, W. (1981): «Vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zum Kommunalverband Ruhrgebiet», *Mitteilung des Informationskreises für Raumplanung (ifr)*: 15, pp. 13-14.
- ARIAS SIERRA, P. (2003): *Periferias y nueva ciudad: el problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- ARL (1999a): *Grundriss der Landes - und Regionalplanung*, Hannover.
- ARL (1999b): «Die Region ist die Stadt. Gemeinsam Jahrestagung 1998 von ARL und Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DSL)», *Forschungs- und Sitzungsberichte*, 208, Hannover.
- ARL (2000a): «Der Regionale Flächennutzungsplan als Chance zur Modernisierung des deutschen Planungssystems», *ARL-Nachrichten*, 2, pp. 2-4.

- ARL (2000b): «Regionaler Flächennutzungsplan: Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung», *Forschungs- und Sitzungsberichte*, 213, Hannover.
- ARNDT, M. (2003): «Die politische Konzeption und Struktur der Region - Balance zwischen Landeshauptstadt und Umland», *Niedersächsische Zentrale Für Politische Bildung 2003: Region Hannover. Eine erste Bilanz*, Hannover, pp. 36-40.
- BACCINI, P. y F. OSWALD (eds.) (1998): *Netzstadt. Transdisziplinäre Methoden zum Umbau urbaner Systeme*, vdf Hochschulverlag, Zürich.
- BAHNPROJEKT STUTTGART-ULM E. V. (2011): *21 gute Gründe für Stuttgart 21*, Stuttgart.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1997): *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (1993): *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Instituto García Oviedo, Civitas.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (1996): «La ordenación del territorio en los espacios metropolitanos», *Revista Vasca de Administración Pública*, 45.
- BASTEN, L. (2011): «Stuttgart: A Metropolitan City-region in the Making?», *Rethinking the metropolis: reconfiguring the governance structures of the 21st century city-region*, International Planning Studies, vol. 16, issue 3, pp. 273-287.
- BATTIS, U. M., KRAUTZBERGER y H.-P. LÖHR (2002): *Baugesetzbuch*, München, achte Auflage.
- BSR (Bundesinstitut Für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt Für Bauwesen und Raumordnung, BBR) (2011): *Metropolitan areas in Europe*.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XXI*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía-Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Colección KORA, 16.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2012): «30 años de ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías», en M. Castañer (ed.), *El planjeament territorial a Catalunya a inici del segle XXI*, Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 140-165.
- BLOTEVOGEL, H. H. (2002): *Metropolregionen in Deutschland. Einige Thesen zur Begründung einer metropolorientierten Politik von Bund, Ländern und Städten; Modellvorhaben: Netzwerk Regionen der Zukunft, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesens*.
- BÖRDLEIN R. (1999): «Region Rhein-Main: Rahmenbedingungen und Konzepte im Institutionalisierungsprozess einer Region», *DISP*, 136-137 (esp. pp. 63-69).
- BÖRDLEIN R. (2000): «Regionalreform Rhein-Main. Kommunikation und Kooperation oder Konfusión», *Standort - Zeitschrift für Angewandte Geographie*, 2, pp. 11-17.
- BORJA, J. y M. CASTELLS (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.

- BOVAIRD, T., E. LÖFFLER y S. PARRADO DÍEZ (eds.) (2002): *Developing Local Governance. Networks in Europe*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- BOZZANO, H. (2011): *Territorio e Inteligencia Territorial: Geografías, saberes, ciencia y transformación*, La Plata, UNLP-CONICET.
- BOZZANO, H. (2013): «Geografía e Inteligencia Territorial. Geo-grafein, Geo-explanans, Geo-transformare», *Revista Geográfica Digital, IGUNNE*, vol. 10, 19.
- BRAUN, D. y O. GIRAUD (2003): «Steuerungsinstrumente», en K. Schubert y N.-C. Bandelow (eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, pp. 147-174.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (eds.) (2000): «Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland - ein Überblick», *Berichte*, vol. 5, Bonn.
- BUNDESREGIERUNG (2002): *Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*, Berlin.
- BURGI, M. (2009): «Federal Republic of Germany», en N. Steytler, *Local government and metropolitan regions in federal systems*, Québec, McGill-Queen's University Press, pp. 137-165.
- BURTON, E. (2002): «Measuring urban compactness in UK towns and cities», *Environment and Planning B: Planning and Design*, 29 (1): pp. 219-250.
- CALTHORPE, P. (1993): *The Next American Metropolis: Ecology, Community and the American Dream*, Princeton, Architectural Press, New York.
- CALTHORPE, P. y W. FULTON (2001): *The Regional City*, Island Press.
- CAMAGNI, R. (ed.) (1999): *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Bologna, Editorial Il Mulino.
- CAMAGNI, R. (1999a): «Sostenibilità ambientale e strategie di piano: le questioni rilevanti», en R. Camagni (ed.): *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Bologna, Editorial Il Mulino, pp. 11-36.
- CAMAGNI, R. (2003): «Città, governance urbana e politiche urbane europee», *Metropolregionen in Westeuropa. Metropolitan Regions in Western Europe*, número monográfico de la revista *DISP* (revista de la Universidad Técnica de Zürich): 152, pp. 26-36;
- CAMAGNI, R. (2004): «Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy», *Scienze Regionali*, (2): pp. 97-112.
- CAMAGNI, R. (2006): «Introducción», en A. Tarroja y R. Camagni (coords.), *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Barcelona, Diputació Barcelona Xarxa de Municipis, Colección Territorio y Gobierno, *Visiones*, 4, pp. 15-24.
- CAMAGNI, R. (2008): «Towards a Concept of Territorial Capital», en R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini y U. Fratesi, *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe*, Berlin, Springer.
- CAMAGNI, R., M. C. GIBELLI y P. RIGAMONTI (2002): *I costi collettivi della città dispersa*, Florencia, Alinea.
- CARAVACA BARROSO, I. y A. GARCÍA GARCÍA (2009): «El debate sobre los territorios inteligentes: el caso del área metropolitana de Sevilla», *Revista Eure*, vol. XXXV, 105, pp. 23-45.
- CARRERAS, J. M. (2011a): «El Pla Territorial Metropolità de Barcelona, la dispersió urbana i la baixa densitat», en F. Muñoz (coord.): *Estratègies vers la ciutat de*

- baixa densitat: de la contenció a la gestió*, Barcelona, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie Territori 9, pp. 187-220.
- CARRERAS, J. M. (2011b): «Il Piano Territoriale Metropolitan di Barcellona: opportunità per il territorio», en A. Acierno y A. Mazza (eds.), *Governare la metropoli. Il Piano Territoriale Metropolitan di Barcellona*, Napoli, Edizione Scientifiche Italiane, Collana *Quaderni di Tria*, 3, pp. 109-131.
- CARRERAS, J. M. (2012): «El Pla Territorial Metropolità de Barcelona. Propostes per Territoris», *Papers*, 55, pp. 32-47.
- CARTA DE LEIPZIG SOBRE CIUDADES EUROPEAS SOSTENIBLES (2007). Aprobada en el seno de la UE con ocasión de la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial en Leipzig, el 24 y 25 de mayo de 2007.
- CHURCHMAN, A. (1999): «Disentangling the concept of density», *Journal of Planning Literature*, 13 (4): p. 389-411.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano (1996): *Ciudades Europeas Sostenibles*, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, aprobada en la Reunión Informal de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio, Potsdam, Luxemburgo, 10 y 11 de mayo de 1999.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *La gobernanza europea-Un Libro Blanco*, Comunicación de la Comisión COM 2001, 428, 25 de julio.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2004): *Dictamen sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa»*, de 1 de julio de 2004 (2004/C 302/20), Diario Oficial de la Unión Europea C 302 de 7 de diciembre de 2004, pp. 101-108.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2007): *Dictamen sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa»*, de 25 de abril de 2007 (2007/C 168/02), Diario Oficial de la Unión Europea C 168 de 20 de julio de 2007, pp. 10-15.
- COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2015): *Promover la cooperación metropolitana para lograr un desarrollo urbano sostenible. La Declaración de Montreal sobre áreas metropolitanas*, 7 de octubre de 2015, Conferencia Temática Áreas metropolitanas (Hacia HABITAT III, ONU): Montreal 6 y 7 de octubre de 2015.
- CRUZ VILLALÓN, J., G. DE OLIVEIRA NEVES, G. y J. SANTIAGO RAMOS (2016): *El espacio libre en los planes metropolitanos. Análisis comparado en España*, FUNDICOT: VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio - Congreso de Derecho Urbanístico, Fuerteventura, 25-27 de mayo de 2016, pp. 181-197.
- DANIELZYK, R. y A. PRIEBIS (2012): «Suburbanisierung - Angesichts von Reurbanisierungstendenzen ein Phänomen "von gestern"?», en W. Schenk, M. Kühn, M. Leibenath y S. Tzschaschel (eds.), *Suburbane Räume als Kulturlandschaften Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 236*, Hannover, pp. 25-57.
- DANTZIG, G. B. y T. L. SAATY (1973): *Compact City: A Plan for a Livable Urban Environment*, San Francisco, W. H. Freeman&Co.

- DAVOUDI, S., N. EVANS, F. GOVERNA y M. SANTANGELO (2008): *Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices*, Boletín de la AGER, 46, pp. 33-52.
- DE OLIVEIRA NEVES, G. y J. E. IBÁÑEZ LÓPEZ (2010): «Formas y organización de las aglomeraciones urbanas», en J. M. Feria Toribio y J. M. Albertos Puebla (coord.), *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, Civitas y Thomson Reuters, pp. 95-124.
- DECISIÓN N.º 884/2004/CE, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión n.º 15692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte.
- DEMATTEIS, G. (1998): «Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas», en J. Monclus (ed.): *La ciudad dispersa*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, pp. 17-33.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (2002): *Interkommunale Kooperation im Städtebau. Beiträge zur Stadtforschung*, Nr. 34, Berlin.
- DILLER, CHR. (2012): «Evaluation in der regionalen Raumordnungsplanung-Praxis, Forschung, Perspektiven», *Informationen zur Raumentwicklung*, 1, pp. 1-15.
- DITTMAR, H. y G. OHLAND (eds.) (2004): *The new transit town. Best practices in transit-oriented development*, Washington, Covelo y London, Island Press.
- DUPUY, G. (1996): *El urbanismo de las redes. Teorías y métodos*, Barcelona, Oikos-Tau.
- DUTTON, J. A. (2000): *New urbanism: Re-forming the suburban metropolis*, Skira, Milà.
- ECOPLAN (2000): *Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten*, Bericht für das Bundeamt für Raumentwicklung (ARE).
- EINIG, K. (2005): «Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts» *URBAN SPRAWL: Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik*, número monográfico de la *Revista DISP*, 160, 2005, ETH Zürich, pp. 48-57.
- EINIG, K. (2012): «Evaluierung in der Regionalplanung Ergebnisse einer vergleichenden Plananalyse (Analyse der Regionalpläne München, Hannover, Düsseldorf, Mittelhessen, Westsachsen, Südwest-Thüringen, Ringvorlesung, Nachhaltiges Flächenmanagement - Flächensparen, aber wie?)», *Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover*.
- EINIG, K., A. JONAS y B. ZASPEL (2011): «Evaluierung von Regionalplänen», en K. Bizer, K. Einig, W. Köck y S. Siedentop (eds.), *Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion*, Baden-Baden, pp. 65-125.
- ELINBAUM, P. (2014): «Diez lecciones sobre el reciente planeamiento metropolitano europeo. Argumentos para la reflexión disciplinar y el diseño de instrumentos para la ordenación territorial», *Investigaciones Regionales*, 28, pp. 57-78.
- ELORRIETA SANZ, B. (2013): *La planificación territorial en el Estado español a la luz de las políticas territoriales europeas. De la retórica a la praxis*, tesis doctoral, Barcelona, Universitat de Barcelona, septiembre 2013.

- ESPON (European Spatial Planning Observation Network) (2004): *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, First Interim Report, ESPON Project 2.3.2, submitted by University of Valencia, Lead Partner for ESPON 2.32, 30 de diciembre de 2004.
- ESTEBAN NOGUERA, J. (2003): «Perspectivas para la ordenación territorial», en A. Font (coord.), *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*, Barcelona, Diputació de Barcelona, xarxa de municipis, pp. 67-88.
- ESTEBAN NOGUERA, J. (2006): «La necesaria contención de la dispersión urbana», en A. Tarroja y R. Camagni (coord.), *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Barcelona, Diputació Barcelona xarxa de municipis, colección Territorio y Gobierno; *Visiones*, 4, pp. 267-277.
- ESTEBAN NOGUERA, J. (2012a): «Presentación del Plan Territorial de la Región Metropolitana de Barcelona», en *PAPERS*, 55, 8-12.
- ESTEBAN NOGUERA, J. (2012b): *El Pla Territorial Metropolità de Barcelona en el planejament territorial de Catalunya*, en *PAPERS* 55, pp. 20-31.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA) (2006): *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, EEA Report, 10/2006, Copenhagen.
- EUROSTAT (2014): *Regional Yearbook 2014*, Luxembourg.
- FARINÓS DASÍ, J. (2005): «Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional», *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, (67): 219-235.
- FARINÓS DASÍ, J. (2006): «Gobernanza territorial de ámbito metropolitano», en J. M. Feria Toribio (coord.), *Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, pp. 155-165.
- FARINÓS DASÍ, J. (2015): «La administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno», en A. Serrano (coord.) y J. Farinós Dasí (ed.), *Planificación y patrimonio territorial como instrumentos para otro desarrollo*, pp. 3231-334.
- FARINÓS DASÍ, J. y J. ROMERO GONZÁLEZ (coords.) (2006): *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Universitat de València, Servei de Publicacions, Colecciones: Desarrollo territorial 1.
- FARINÓS DASÍ, J. y J. ROMERO GONZÁLEZ (eds.) (2007): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Publicacions de la Universitat de València.
- FARINÓS DASÍ, J. y J. ROMERO GONZÁLEZ (2008): «La gobernanza como método para encarar los nuevos retos territoriales y urbanos», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, pp. 5-9.
- FARINÓS DASÍ, J. (2008): «Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda», *Boletín de la AGE*, 46, pp. 11-32.
- FARINÓS DASÍ, J., J. ROMERO y J. SALOM (eds.) (2010): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Universitat de València, Colección Desarrollo Territorial.

- FERIA TORIBIO, J. M. (2006a): «Los procesos metropolitanos como expresión relevante de la nueva realidad territorial», en J. M. Feria Toribio (coord.), *Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, pp. 11-15.
- FERIA TORIBIO, J. M. (coord.) (2006): *Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.
- FERIA TORIBIO, J. M. (2010a): «La movilidad residencial y los procesos de urbanización metropolitana en España», en J. M. Feria Toribio y J. M. Albertos (coord.), *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, Civitas y Thomson Reuters, pp. 23-47.
- FERIA TORIBIO, J. M. (2011a): «La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas», en J. M. Jurado Almonte (coord.), *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*, Sevilla, UNIA, pp. 127-158.
- FERIA TORIBIO, J. M. (2011b): «Ciudad y territorio: nuevas dinámicas espaciales», en I. Pujadas Ribies, J. Bayona Carrasco y otros (eds.), *Población y espacios urbanos*, Barcelona, pp. 13-52.
- FERIA TORIBIO, J. M. y J. M. ALBERTOS (coord.) (2010): *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, Civitas y Thomson Reuters.
- FERIA TORIBIO, J. M., M. RUBIO TENOR y J. SANTIAGO RAMOS (2005): «Los planes de reordenación del territorio como instrumentos de cooperación», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39. pp. 87-116.
- FERNÁNDEZ FIGUEROA GUERRERO, F. (2006): «El Área Metropolitana en el Libro Blanco de la Administración Local», en J. M. Feria Toribio (coord.), *Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, pp. 167-169.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. (2005): *Madrid: área metropolitana, gran ciudad, capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*, Madrid, Colex.
- FERRER, A. (2003): «Del crecimiento disperso a la ciudad razonablemente compacta», en A. Font (coord.), *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*, Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 135-150.
- FEUL, H.-J. (2005): *Regional Governance am Beispiel der Metropolregion Hamburg*, Münster, LIT Verlag.
- FONT ARELLANO, A. (2004a): «Introducció. L'explosió de la ciutat. Un projecte internacional de recerca universitària», en A. Font Arellano (ed.), C. Llop, J. Bernardó, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya (COAC)-Forum Unival de les Cultures Barcelona, *L'explosió de la ciutat. Morfologies, mirades i nocions (The explosion of the city. Morphologies, observations and motions)*, Barcelona, COAC-Forum Unival de les Cultures, pp. 10-19.
- FONT ARELLANO (2004b): «Un nuevo planeamiento para una nueva territorialidad», *Ciudad y territorio Estudios Territoriales*, 141-142, pp. 561-567.

Bibliografía

- FONT ARELLANO, A. (2005): *Explosión de la ciudad y sostenibilidad del territorio*, Consejo Andaluz de Colegios oficiales de Arquitectos: II foro. Urbanismo para un desarrollo más sostenible, Sevilla, pp. 44-52.
- FONT ARELLANO, A. (2007a): «Morfologías metropolitanas contemporáneas de la baja densidad», en F. Indovina (coord.), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección Estudios, Serie Territorio 1, pp. 97-108.
- FONT ARELLANO, A. (2007a): «Región urbana de Barcelona: de la ciudad compacta a los territorios metropolitanos», en F. Indovina (coord.): *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección estudios. Serie Territorio 1, pp. 27-49.
- FONT, A. (coord.) (2007): *La explosión de la ciudad*, Madrid, Ministerio de Vivienda.
- FONT ARELLANO, A. (ed.). C. LLOP, J. BERNARDÓ y COL·LEGI D'ARQUITECTES DE CATALUNYA (COAC)-FORUM UNIVERSAL DE LES CULTURES BARCELONA (2004): *L'explosió de la ciutat. Morfologies, mirades i nocions (The explosion of the city. Morphologies, observations and motions)*, Barcelona, COAC-Forum Universal de les Cultures.
- FOUCHIER, V. (1997): *Les densités urbaines et le développement durable: le cas de l'Île-de-France et des villes nouvelles*, Paris, SGVN.
- FRANK, A., K. MORGAN (2012): «Re-inventing the City: The Art of Metro-Governance in the Stuttgart Region, Cardiff School of City and Regional Planning», *PAPERS IN PLANNING RESEARCH*, 186.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE SONNTAGSZEITUNG, Suplementos de domingo sobre el Regionalpark Rhein-Main, 2 de marzo de 2008 (*Landschaften, die erlebt werden wollen, Paisajes que desean ser vividos*), 22 de marzo de 2009 (*Mehr als nur ein Radweg, Mucho más que una ruta ciclista*), 28 de marzo de 2010 (*Das Schöne entdecken, Descubrir lo Bello*), 27 de marzo de 2011 (*Heimat erfahren, Experimentar la patria*) y 3 de septiembre de 2011 (*Regionalpark, Parque Regional*).
- FRANZ, P. (2011): «Politsche Institutionalisierung und Governance-Formen der deutschen Metropolregionen im Vergleich», *Wirtschaft im Wandel*, 17 (11): pp. 387-394.
- FREGOLENT, E. L. (2011): «La diversitat d'escenaris en la gestió de la ciutat de baixa densitat: experiències internacionals», en F. Muñoz (coord.), *Estratègies vers la ciutat de baixa densitat: de la contenció a la gestió*, Barcelona, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie Territori 9, pp. 449-462.
- FREUND, B. (2003): «The Frankfurt Rhine-Main region», en W. Salet, A. Thornley y A. Kreukels (eds.): *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press, London and New York, pp. 125-144.
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2011): *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las Diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos*

- locales intermedios en el Estado autonómico*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- FÜRST, D. (2005): «Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung» («Evolución y situación actual del entendimiento de la capacidad directora de la planificación territorial»): *DISP* (revista de la Universidad Técnica de Zürich): 163, pp. 16-27.
- FÜRST, D. (2010): «Modernisierung der Raumplanung», en D. Scholich y Müller (eds.): *Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung, Schriftenreihe «Stadt und Region als Handlungsfeld». Bd. 9, Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover*, Frankfurt, Peter Lang, pp. 69-94.
- FÜRST, D. y E. H. RITTER (1993): «Landesentwicklungsplan und Regionalplanung», *Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss*, Düsseldorf.
- FÜRST, D. y A. RUDOLPH (2003): «The Hanover metropolitan region», en W. Salet, A. Thornley y A. Kreukels (eds.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, London and New York, Spon Press, pp. 145-162.
- GARBIÑE, H. (2007): «Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad», en F. Indovina (coord.): *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputació Barcelona-xarxa de municipis, Colección estudios. Serie Territorio 1, pp. 203-231.
- GAWRON, T. (2004): *Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation?*, Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GMBH, Department Umwelt- und Planungsrecht, UFZ-Bericht 25/2004.
- GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDERBURG (2002): *Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin* (LEP ev), aprobado el 2 de marzo de 1998. Disponible en: <http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep_ev.pdf>.
- GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDERBURG (2004): *Zweiter gemeinsamer Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg*, Berlin.
- GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDERBURG (2013): «Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg», *Raumordnungsbericht*.
- GIBELLI, M. C. (1996): «Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario», en F. Curti y M. C. Gibelli, *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Florencia, Alinea.
- GIBELLI, M. C. (1999): «Sviluppo urbano sostenibile e pianificazione strategica», en R. Camagni (ed.): *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Bologna, Editorial Il Mulino, pp. 79-97.
- GIBELLI, M. C. (2007): «Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad», en F. Indovina (coord.): *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputació Barcelona-Xarxa de municipis, Colección Estudios, Serie Territorio 1, pp. 277-306.
- GIRARDOT, J. (2010): «Inteligencia Territorial y Transición Socio-Ecológica», *Revista andaluza de relaciones laborales*, 23, pp. 15-39.

- GRACIA RETORTILLO, R. (2010): «El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals (REAF)*, 11, pp. 83-141.
- HAL, P. (2001): «Sustainable Cities or Town Cramming?», en A. Layard, S. Davoudi y S. Batty (eds.), *Planning for Sustainable Future*, London, Spon, pp. 101-114.
- HEEG, S. (2003): «Governance in the Stuttgart metropolitan region», en W. Salet, A. Thornley y A. Kreukels (eds.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, London and New York, Spon Press, pp. 163-174.
- HEINELT, H. y D. KÜBLERBLER (2005): *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, London and New York, Routledge.
- HEINZ, W. (1997): «Ansätze interkommunaler Kooperation. Frankfurt und das Rhein-Main Gebiet», *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 36, pp. 73-97.
- HEINZ, W. (2000): «Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland», en W. Heinz (ed.), *Stadt und Region - Kooperation oder Koordination?*, Stuttgart et ál., pp. 169-274.
- HELMHOLZ, A. (2013): «Raumplanung und Planungskultur in in Deutschland und Österreich. Vergleichsanalyse der Großprojekte “Stuttgart 21” und Hauptbahnhof Wien», *Global Studies Working Papers Institute of Geography*, 11, Eberhard Karls-Universität Tübingen.
- HENNEKE, H. G. (2003): «Eine kritische Würdigung der Regionsbildung», en Niedersächsische Zentrale für Politische Bildung, *Region Hannover. Eine erste Bilanz*, Hannover, pp. 41-50.
- HESSE, J. J. (2005): *Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken*, Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- HESSE, M. Y KALTENBRUNNER (2005): «Zerrbild “Zersiedlung”. Anmerkungen zum Gebrauch und zur Dekonstruktion eines Begriffs», *URBAN SPRAWL: Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik*, número monográfico de la *Revista DISP*, 160, ETH Zürich, pp. 16-22.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C. (1998): *Uses and abuses of the concept of governance*, Unesco.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1992): «El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länder alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía», *Administración Andaluza-Revista Andaluza de Administración Pública*, 10, pp. 27-53.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1995): «Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas», *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, vol. III, tercera época, 104, verano, pp. 297-313.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla, Colección KORA, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

- HILDENBRAND SCHEID, A. (2000): «Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XX», *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, XXXII (122): pp. 785-807.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2002): «Instrumentos de intervención sobre el paisaje. Ejemplos de buenas prácticas de la experiencia internacional», en F. Zoido Naranjo y C. Venegas Moreno (coord.), *Paisaje y ordenación del territorio*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria, pp. 193-212.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2005): *Les xarxes de ciutats. Un instrument emergent de cooperació intermunicipal a Europa*, Barcelona, Diputació Barcelona. Xarxa de Municipis (Gabinet d'Estudis de la Presidència-Centre per a la Innovació Local, Colección Síntesi, 10.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2006a): «La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 230, pp. 79-139.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2006b): «Las redes de cooperación entre ciudades: la experiencia europea», en A. Tarroja y R. Camagni (coords.), *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Barcelona, Diputació Barcelona xarxa de municipis, colección Territorio y Gobierno, *Visiones*, 4, pp. 513-559.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2008b): *Planificación territorial centrada en la cooperación intermunicipal: redes de ciudades y otros instrumentos. Análisis de experiencias europeas y conclusiones para una política renovada de ordenación del territorio en España*, trabajo de investigación para la obtención del DEA, presentado con fecha de 25 de septiembre de 2008 y realizado dentro del Programa de Doctorado «Ciudad, Paisaje y Territorio» (Línea de Investigación: El Planeamiento Urbano Territorial y sus Instrumentos), Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2009): *La ordenación del territorio en la Agenda Política Europea*, ponencia principal del bloque temático «Territorio», presentada en el V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado en Málaga los días 22, 23 y 24 de noviembre de 2007, en FUNDICOT: V CIOT (Congreso Internacional de Ordenación del Territorio). Agua, Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada, Madrid, pp. 121-141.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2010): «Elaboración de las reflexiones sobre el concepto de ordenación del territorio y sobre las políticas de ordenación del territorio en Europa y las respectivas iniciativas desde la UE en el Informe ESECA (Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía)», Andalucía. Informe Económico y Financiero 2010. Monográfico *La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Evolución y situación actual de la planificación territorial* (elaboración: Servicios Técnicos de la Dirección General de Planificación, Ordenación y Desarrollo Territorial Sostenibles, Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía): Granada, Caja de Granada.

- HILDENBRAND SCHEID, A. (2011): *Los planes de ordenación del territorio (POTA y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico*, en: JURADO ALMONTE, J. M. (Coord.): «Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades», Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), Sevilla, 2011, pp. 161-201.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2016): «La experiencia de ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autonomías», en Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, *Autonomías y Desarrollo Territorial y Urbanístico*, Memorias del IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, Universidad de Cuenca, pp. 87-165.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (2016): *La desatención de la acción pública a la realidad metropolitana en España. Un hecho inexplicable a la luz de las experiencias en Europa*, publicado el 25 de marzo de 2015 en www.eldiario.es Comunidad Valenciana, Blogs, Arguments. Disponible en: <<http://www.eldiario.es/cv/>> <http://www.eldiario.es/cv/arguments/metropolitana-Espana-inexplicable-experiencias-Europa_6_497360278.html>.
- HOYLER, M., T. FREYTAG y C. MAGER (2006): «Advantageous Fragmentation? Reimagining Metropolitan Governance and Spatial Planning in Rhine-Main», *Built Environment*, 32 (2), pp. 124-136.
- IGLESIAS, M., M. MARTÍ-COSTA, J. SUBIRATS y M. TOMÀS (eds.) (2011): *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Barcelona.
- IHK-FORUM RHEIN-MAIN (2008): *Zukunftsperspektiven für FrankfurtRheinMain. Perspektiven für den Wohnungsmarkt in Frankfurt Rhein-Main 2020*, Frankfurt.
- IHOBE (2005): *Manual para la redacción de planeamiento urbanístico con criterios de sostenibilidad*, Bilbao, IHOBE (Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Gobierno Vasco).
- IKM (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland) (eds.) (2006): *Europäische Metropolregionen in Deutschland*, Verband Region Stuttgart, Ansatz-Akteure-Aktivitäten.
- IKM (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland) (eds.) (2013): *Governance-Modelle der Europäischen Metropolregionen in Deutschland im Überblick*, Verband Region Stuttgart.
- IKM (Inotiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland) (eds.) (2016): *IKM Faltblatt. Metropolregionen. Bausteine für ein wettbewerbsfähiges Deutschland in Europa*. Metropolregion Hamburg.
- INDOVINA, F. (2004): «La metropolització del territori. Noves jerarquies territorials», en A. Font Arellano (ed.): C. Llop, J. Bernardó y Col·legi d'Arquitectes de Catalunya (COAC)-Forum Universal de les Cultures Barcelona, *L'explosió de la ciutat. Morfologies, mirades i nocions (The explosion of the city. Morphologies, observations and motions)*, Barcelona, COAC-Forum Univeral de les Cultures, pp. 20-47.
- INDOVINA, F. (coord.) (2007a): *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputació Barcelona-xarxa de municipis, Colección estudios. Serie Territorio 1.

- INDOVINA, F. (2007b): «Introducción: antes de la ciudad difusa», en F. Indovina (coord.), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputació Barcelona-xarxa de municipis, Colección Estudios. Serie Territorio 1, pp. 13-24.
- INDOVINA, F. (2007c): «Conclusión: después de la ciudad de baja densidad», en F. Indovina (coord.): *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección Estudios. Serie Territorio 1, pp. 525-540.
- INSTITUT D'ESTUDIS Territorials (2003): *Àrees Metropolitanas Europees Comparades. Una anàlisi global de metodologies de planejament*, Barcelona.
- INSTITUT INTERNACIONAL DE LA GOVERNABILITAT DE CATALUNYA (IIG) (2002): *La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis*, Barcelona, Generalitat de Catalunya (Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible), *Documents de Recerca*, 5.
- JACUNIAK-SUDA, M., C. WALSH, J. NIELING y OTHENGRAFEN (2012): *Metropolitan Governance through soft spaces: Insights from Hamburg Metropolitan Region*, Conference Governing the Metropolis: Powers and Territories. New Directions for Research, Paris, 28-30 de noviembre de 2012.
- JAGAU, H. (2013): *Hannover. Eine Region ohnegleichen, Vortrag des Regionspräsidenten Hauke Jagau*, ponencia presentada el 25 de abril de 2013.
- JANSSEN-JANSEN, L. B. (2005): «Beyond sprawl: Principles for Achieving More Qualitative Spatial Development», *URBAN SPRAWL: Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik*, número monográfico de la *Revista DISP*, 160, ETH Zürich, pp. 36-41.
- JENKS, M., E. BURTON y K. WILLIAMS (eds.) (1996): *The compact city a sustainable urban form?*, Oxford, E & FN Spon.
- JOUVE, B. (2002): «Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipología», *Revista GAPP (Gestión y Análisis de Políticas Públicas)*: 24, pp. 161-176.
- JOUVE, B. (2003): «Les formes du gouvernement urbain en Europe», *Metropolregionen in Westeuropa. Metropolitan Regions in Western Europe*, número monográfico de la *Revista DISP* (revista de la Universidad Técnica de Zürich): 152, pp. 37-42.
- JOUVE, B. (2004): «La red de ciudades como territorio de regulación: la metrópoli lionesa», en B. Jouve y C. Lefèvre, *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, Madrid, Colección Estudios Serie Administraciones Territoriales, Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 139-158.
- JOUVE, B. (2005): *Cuestiones sobre gobernanza urbana*, Barcelona, Fundación Carles Pi i Sunyer.
- JOUVE, B. y C. LEFÈVRE (2004a): *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, Madrid, Colección Estudios Serie Administraciones Territoriales, Ministerio de Administraciones Públicas.
- JOUVE, B. y C. LEFÈVRE (eds.) (2004b): *Horizons Métropolitains*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

- KIWITT, T. (2013): *Planung für die Zukunft der Region Erfahrungen und Konzepte aus der Region Stuttgart*, ppt presentado en un evento... buscar referencia web.
- KOCH, R. (2000): «Der regionale Flächennutzungsplan: Einschätzung eines neuen Plantyps aus Sicht der Stadt- und Regionalplanung», en K. Einig (ed.), *Regionale Koordination der Baulandausweisung*, Berlin pp. 203-215.
- KRUEGER, R. y D. GIBBS (2008): «“Third wave” sustainability? Smart growth and regional development in the USA», *Regional Studies*, vol. 42, 9 pp. 1263-1274.
- KÜBLER, D. y M. TOMÁS (2010): «Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine. Leçons montréalaises», *Métropoles*, 7, pp. 2-10.
- LANDESENTWICKLUNGSPLAN HESSEN (2000). Disponible en: <<https://landesplanung.hessen.de/lep-hessen-0>>.
- LANDESENTWICKLUNGSPLAN BADEN-WÜRTTEMBERG (2002). Disponible en línea: <http://mvi.badenwuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mmvi/intern/dateien/Broschueren/Landesentwicklungsplan_2002.PDF>.
- LANDES-RAUMORDNUNGSPROGRAMM (LROP) NIEDERSACHSEN. Disponible en línea: <http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1378&article_id=5062&psmand=7>.
- LEFÈVRE, C. (1998): «Metropolitan government and governance in western countries: a critical review», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, 1, pp. 9-25.
- LEFÈVRE, C. (2001): «Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, pp. 3-21.
- LEFÈVRE, C. (2003): «La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza», *Urban*, 8, pp. 78-91.
- LEFÈVRE, C. (2004): *Les coopérations métropolitaines en Europe. Pour un rayonnement européenne des métropoles françaises*, DATAR, junio de 2004.
- LEFÈVRE, C. (2010): «¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas» («Ungovernable Metropolis? European Experiences»): *Política y Sociedad*, vol. 47, 3, pp. 131-143.
- LEFÈVRE, C. (2010): «The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world», *Análise Social*, vol. XLV (3.º): 197, pp. 623-637.
- LEHMANN, M. (2000): «Strategie Regionalpark - ein praktisches Handlungsfeld für das Regionalmanagement» («La estrategia parque regional - un campo de acción práctica del regional management»): *DISP* (revista de la Universidad Técnica de Zürich): 143, pp. 32-38.
- LEHMANN, M. F. (2003): *Strategischer Planungsansatz «Freiraumentwicklung in deutschen Stadtregionen» - eine empirische Untersuchung von Regionalpark-Projekten in deutschen Stadtregionen*, Frankfurt am Main, Peter Lang.
- LEHMANN, M. y L. RAUTENSTRAUCH (2002): «Regionalpark und Regionalmanagement - Synergien zwischen zwei neueren regionalplanerischen Handlungsansätzen?», *DISP* (revista de la Universidad Técnica de Zürich): 150, pp. 46-53.

- LEPEV (1998): Plan Territorial Metropolitano Conjunto para el Ámbito Funcional de Influencia Directa de Berlín-Brandeburgo 1998 (Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin. LEPEV 1998).
- LINZ J. J. (1977): «Un sociólogo de la política ante los problemas de la futura Constitución Española» en L. Sánchez Agesta y Centro de Estudios y Comunicación Económica (eds.), *Constitución y economía. La ordenación del sistema económico de las Constituciones occidentales*, *Revista de Derecho Privado*, pp. 161-175, Madrid.
- LLOP, C. (2012): «El territorio ha precedido y preside el plan en la metrópoli de Barcelona. Por un plan abierto y evolutivo en su gestión», en *Revista PAPERS*, 55, monográfico sobre el Plan Territorial metropolitano de Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB), pp. 70-71.
- LORIG, W. H., S. REGOLOTOLOTO y S. HENN (eds.) (2016): *Die Grossregion SarrLorLux. Anspruch, Wirklichkeit, Perspektiven*, Springer, Berlin.
- LOWNDES, V. (2005): «Something old, something new, something borrowed... How institutions change (and stay the same) in local governance», *Policy Studies*, 26, pp. 291-309.
- MAGRINYÀ F. y M. HERCE (2007): «Los costes ambientales de la ciudad de baja densidad», en F. Indovina (coord.) y *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputació Barcelona-xarxa de municipis, Colección Estudios. Serie Territorio 1, pp. 243-264.
- MANNING, R. (2003): «Right-sizing urban growth boundaries», *Planning*, febrero de 2003, pp. 22-27.
- MARTÍN MATEO, R. (1987): *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Madrid, Trivium.
- MATA, R. y TARROJA, A. (2006): *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*, Diputación de Barcelona.
- MELLA MÁRQUEZ (2008): «“Explosión de la ciudad” y ordenación del territorio en España: alguno apuntes», *CIm.economía*, 11, pp. 165-199.
- METROPOLREGION HANNOVER BRAUNSCHWEIG GÖTTINGEN WOLFSBURG (eds.) (2014): *Arbeitsprogramm*, Hannover.
- MILL, J. ST. (1959): *A System of Logic*, London (libro III, capítulo 8): nueva impresión del libro publicado en 1843.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Secretaría de Estado de Cooperación Territorial) (2005): *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*, Madrid.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2013): *Áreas Urbanas + 50. Información estadística de las Grandes Áreas Urbanas españolas*, Madrid.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2007): *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España 2006*, Madrid.
- MONCLÚS, F. J. (ed.) (1998a): *La ciudad dispersa*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

- MONCLÚS, F. J. (1998b): «Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas», en F. J. Monclús (ed.), *La ciudad dispersa*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp. 5-15.
- MONTANER, J. M. y J. SUBIRATAS (2012): *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*, Barcelona, Diputació Barcelona, Colección Estudios, Serie Territorio11.
- MUÑOZ, I., D. CALATAYUD y M. A. GARCÍA (2007): «Sprawl. Causas y efectos de la dispersión urbana», en F. Indovina (coord.), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputació Barcelona-xarxa de municipis, Colección Estudios. Serie Territorio 1, pp. 307-348.
- MUÑOZ, F. (2008): *Urbanización, Paisajes Comunes, Lenguajes Globales*, Ed. Gustavo Gili.
- MUÑOZ, F. (coord.) (2011): *Estratègies vers la ciutat de baixa densitat: de la contenció a la gestió*, Barcelona, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie Territori 9.
- MUÑOZ, F. (2011a): «De la urbanització dispersa a la ciutat de baixa densitat: un repte ignorat», en F. Muñoz (coord.), *Estratègies vers la ciutat de baixa densitat: de la contenció a la gestió*, Barcelona, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie Territori 9.
- MUÑOZ, F. (2011b): «Quatre estratègies d'intervenció a la urbanització de baixa densitat: densificació selectiva, reformulació tipològica, centralitat suburbana i estratègia integral», en F. Muñoz (coord.), *Estratègies vers la ciutat de baixa densitat: de la contenció a la gestió*, Barcelona, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie Territori 9, pp. 71-86.
- MUÑOZ, F. (2011c): «De la urbanització dispersa a la ciutat de baixa densitat: de la contenció a la gestió», en F. Muñoz (coord.), *Estratègies vers la ciutat de baixa densitat: de la contenció a la gestió*, Barcelona, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie Territori 9, pp. 499-515,
- NAVARRO, C. J. (2006): «Conclusiones sobre áreas metropolitanas y nueva gobernanza. "Gobernaza metropolitana": Entre un hecho socioeconómico y un déficit institucional», en J. M. Feria Toribio (coord.), *Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, pp. 187-193.
- NEL·LO, O. (1995): «Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de la integración europea», *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 106, pp. 783-792.
- NEL·LO I COLOM, O. (dir.) (2010a): *La política de paisatge a Catalunya (Guia d'integració paisatgística)*: Barcelona, Generalitat de Catalunya-Departament de Política Territorial i Obres Públiques, pp. 318.
- NEL·LO, O. (2011b): «La ordenación de las dinámicas metropolitanas. El Plan Territorial Metropolitano de Barcelona», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XV, 362, 10 de mayo de 2011.
- NELSON, A. C. y T. W. SÁNCHEZ (2005): «The Effectiveness of Urban Containment Regimes in Reducing Exurban Sprawl», *URBAN SPRAWL: Strategien und*

- Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik*, número monográfico de la *Revista DISP*, 160, ETH Zürich, pp. 36-41.
- NEUMAN, M. (2005): «The compact city fallacy», *Journal of Planning Education and Research*, 25 (1): pp. 11-26.
- NOHLEN, D. Y A. HILDENBRAND (2005): *Spanien. Wirtschaft-Gesellschaft-Politik (España. Economía-Sociedad-Sistema Político)*, Leverkusen, Verlag für Sozialwissenschaften.
- NÚÑEZ CASTAIN (2008): «La incertidumbre como escenario: crisis y potencialidades», *Rizoma (Revista de Cultura Urbana)* (número monográfico sobre el tema Metrópoli-Paisaje. Transformación de Paisajes Urbanos para el Desarrollo Sustentable), 10, pp. 34-35.
- OECD (2000): «The reform of metropolitan governance, Policy Brief», octubre de 2000; traducción al castellano «La reforma del Gobierno en áreas metropolitanas», *Análisis Local*, 33, noviembre-diciembre de 2000, pp. 27-33.
- OECD (2012a): *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, *OECD Green Growth Studies*, OECD Publishing.
- OJEDA GARCÍA, R., E. JARÁIZ GULÍAS y N. LAGARES DÍEZ (2014): «Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España», *Revista de Estudios Políticos*, 164, abril-junio de 2014.
- OJEDA RIVERA, J. F. (2009): «Ciudades, metrópolis, posmetrópolis y el uso de la inteligencia compartida», *Ciudad Viva*, 2, pp. 13-16.
- ORDUÑA PRADA, E. (2005): «Las áreas metropolitanas», en J. M. Carbonero Gallardo (dir. y coord.): *La intermunicipalidad en España*, Madrid, MAP.
- OSWALD, F. Y P. BACCINI (2003): *Netzstadt - Network City. Designing the Urban*, Basel, Birkhäuser Verlag.
- PAPERS (2012): 55, número monográfico sobre el Plan Territorial de la Región Metropolitana de Barcelona.
- PARRADO DÍEZ, S. (2004): *La desterritorialización de las ciudades y las consecuencias para la gobernanza en las metropolis*, Panel 014 *Los retos de la supermunicipalidad en España y en Europa*, IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.
- PASCUAL ESTEVE, J. M. (2006): «Nuevos enfoques al gobierno de la metrópolis: el gobierno red o gobernanza metropolitana», en J. M. Feria Toribio, (coord.), *Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, pp. 171-180.
- PERDIGÓ I SOLÀ, J. (2009): «La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual», en T. Font i Llovet y A. Galán Galán (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2009. La Directiva de Servicios. Contratación local y crisis económica. Nuevos desarrollos estatutarios*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, IDP.
- PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998): *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Sevilla, Marcial Pons.
- PINSON, G. (2009): *Gouverner la ville par project. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Sciences Po. Traducción al castellano G. Pinson,

- Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*, Valencia, Universidad de Valencia, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, 2011, Colección Desarrollo Territorial, 10.
- PLAN TERRITORIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BARCELONA (2012): número monográfico de la *Revista Papers*, 55, 2012.
- PLANUNGSVERBAND BALLUNGSRAUM FRANKFURT RHEIN-MAIN (2005): *Zukunftstrends Siedlungsstruktur Frankfurt Rhein-Main*, Frankfurt.
- PRIEBS, A. (1999b): «Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung», ARL (1999b), *Die Region ist die Stadt. Gemeinsam Jahrestagung 1998 von ARL und Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DSL)*: Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 208, Hannover, pp. 303-313.
- PRIEBS (2012a): «Was bringt die Region der Region?», Region Hannover (2012): *Was bringt die Region?, Planung und Management für die Stadtregion*, Beiträge zur regionalen Entwicklung, Nr 127, pp. 171-180.
- PRIEBS, A. (2013): *Raumordnung in Deutschland (Spatial Planning in Germany)*: Westermann, Braunschweig.
- PRIEBS, A. (2013a): Stadregionale Kooperationsformen und ihre Zielsetzungen im Überblick, Vortrag 7. Mai 2013, Graz, österreichischer Stadtregioinstag und 56. Tagung des Deutsch-österreichischen Urban Netzwerks, ponencia.
- PRIEBS, A. (2014): «Regional Government and Regional Planning in the Hannover Region», *QUAESTIONES GEOGRAPHICAE* (33) 4, pp. 101-109.
- PRIEBS, A. (2014a): *Stadt.Umlandbeziehungen, Stellungnahme im Anhörverfahren der Enquete-Kommission 16/1 «Kommunale Finanzen» des Landtages Rheinland Pfalz*, am 10 juni 2014.
- PUTNAM, R. (1993a): «The prosperous community: social capital and public life», *American Prospect*, 13, pp. 35-42.
- PUTNAM, R. (1993b): *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press (versión castellana: *Para hacer que la democracia funcione*, Venezuela, Editorial Galac, 1994).
- PUTNAM, R. (2000): «¿Por qué no son felices los estadounidenses?», *EL PAÍS*, martes 7 de noviembre de 2000.
- PÜTTNER, G. (ed.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd.2, Kommunalverfassung & 39*, Berlin (zweite Auflage).ncisco
- PVÄW (PLANUNGSVERBAND ÄUSSERER WIRTSCHAFTSRAUM MÜNCHEN) (1995): «20 Jahre Regionalentwicklung. Vergangenes verstehen - Zukünftiges gestalten», *Dokumentation*, 5, München.
- RAUTENSTRAUCH, L. (1990): «Region Rhein-Main: Frankfurt und sein Umland. Planung Politik und Perspektiven im Bereich des Umlandverbandes Frankfurt», en M. Streit y H. A. Haasis (eds.), *Verdichtungsräume im Umbruch*, Baden-Vaden, Nomos.
- REGION HANNOVER (2014): *Kleiner Steckbrief der Region Hannover*, Hannover.
- REGIONALPLAN MÜNCHEN (2002). Disponible en: <<http://www.region-muenchen.com/regplan/regionalplan.htm>>

- REGIONALPLAN REGION STUTTGART (2009). Disponible en: <<https://www.region-stuttgart.org/regionalplan/>>.
- REGIONALVERBAND FRANKFURT RHEIN-MAIN (2014): *Flächenmonitoring. Grundlage für ein nachhaltiges Flächenmanagement*, Frankfurt, Jahresbericht 2014.
- REK (2000): *Regionales Entwicklungskonzept Hamburg/REK 2000*, Hamburgo. Disponible en: <http://www.rek-a23-b5.de/fileadmin/Studien_und_Links/Studien/Regionales_Entwicklungskonzept_REK_2000.pdf>.
- REQUEJO, J. (2007): *Clases de capital territorial. Clases de capital territorial y desarrollo sostenible*.
- REVISTA CIUDAD Y TERRITORIO (2004): *Estudios Territoriales*, 141-142/2004, dedicado monográficamente al tema La explosión urbana: presente y futuro de las áreas metropolitanas.
- REVISTA PAPERS (2009): 50, monográfico sobre Áreas metropolitanas europeas, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB).
- REVISTA PAPERS (2012): 55, monográfico sobre el Plan Territorial metropolitano de Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB).
- RFNP (2010): *Regionalplan Südhessen-Regionaler Flächennutzungsplan 2010* (RFNP), Darmstadt. Disponible en: <<https://www.region-frankfurt.de/Organisation/Planung/Regionaler-Fl%C3%A4chennutzungsplan>>
- RIBBE, W. (ed.) (1987): *Geschichte Berlins, (Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin, Standardwerk anlässlich des 750-Jahre-Jubiläums)*, Berlin.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.^a (coord.), A. DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. GARCÍA MARTÍNEZ y J. ORTEGA BERNARDO (2010): «Alemania», en F. Velasco Caballero (dir.), S. Díez Sastre (coord.), A. Galán Galán (coord.) y J. M. Rodríguez de Santiago (coord.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autònoms (Catalunya), pp. 35-191.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2009): *Geopolítica y gobierno del territorio*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2012): «Ciudades y regiones urbanas y metropolitanas en España: nueva agenda en un contexto globalizado», en J. M. Montaner y J. Subirats (coords.), *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*, Barcelona, Diputació Barcelona, Colección Estudios, Serie Territorio11, pp. 115-138.
- RROP (2016): *Regionales Raumordnungsprogramm RROP 2016*. Disponible en: <<http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Planen,-Bauen,-Wohnen/Raumordnung-Regionalentwicklung/Regionalplanung-in-der-Region-Hannover2/Regionales-Raumordnungsprogramm-2016>>.
- RUEDA, S. (1997): «La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa», *Ciudades para un futuro más sostenible - la construcción de la ciudad sostenible*, <<http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>>.
- RUEDA, S. (1998): «Periurbanización y complejidad en los sistemas urbanos», en F. J. Monclús (ed.), *La ciudad dispersa*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp. 83-111.

- RUIZ I ALMAR, E. (2010): «Las grandes aglomeraciones urbanas de Europa y España», en J. M. Feria Toribio y J. M. Albertos (coord.): *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, Civitas y Thomson Reuters, pp. 125-148.
- SALET, W., A. THORNLEY y A. KREUKELS (eds.) (2003): *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, London and New York, Spon Press.
- SARTORI, G. (1970): «Concept Misformation in Comparative Politics», *American Political Science Review*, pp. 1033-1053 (p. 1035).
- SARTORI, G. (2007): *Política: Lógica y método en las Ciencias Sociales*, Fondo de Cultura Económica e España, Madrid.
- SCHAMP, E. (2001): «Der Aufstieg von Frankfurt Rhein-Main zur europäischen Metropolregion», *Geographica Helvetica*, 3/2001, pp. 169-179.
- SCHECK, Chr. (2009): *Regional Governance in the metropolitan region Frankfurt Rhine-Main*, Prague, 5 de febrero de 2009.
- SCHWIEGER, C. (2009): «Die Metropolregion Hamburg - Erfolgreiche Regional Governance auf der Grundlage von Freiwilligkeit und Konsens», en J. Ludwig, K. Mandel, C. Schwieger y G. Terizakis (eds.), *Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiel für Regional Governace*, 2. Auflage, Baden-Baden. pp. 71 ss.
- SELLE, K. (2005): *Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land*, Edition Stadt und Entwicklung, Dortmund.
- SERRANO RODRÍGUEZ (2015): «Riesgos globales, energía, calentamiento global y territorio», en A. Serrano Rodríguez (coord.) y J. Farinós Dasí (ed.), *Planificación y patrimonio territorial como instrumentos para otro desarrollo* (VII CIOT Madrid 2014, 27-29 de noviembre de 2014), Universitat de València, pp. 367-391.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2016): *Áreas metropolitanas españolas frente a la crisis. Los retos de futuro para la ordenación y definición de un nuevo modelo territorial, en un marco de cambio global*, ponencia presentada el 30 de junio de 2016 en las Jornadas Planificación y desarrollo territorial en las áreas metropolitanas. Opciones para el área metropolitana de valencia, del 29 de junio a 1 de julio de 2016 organizadas por la Facultat de Geografia i Història de la Universitat de València.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (coord.) y J. FARINÓS DASÍ (ed.) (2015): *Planificación y patrimonio territorial como instrumentos para otro desarrollo*, Universitat de València.
- SERRATOSA, A. (1984): «Els espais oberts en el planejament metropolità: realitats i propostes», *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 20, pp. 37-47.
- SIEVERTS, Th. (1997): *Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*. Bauwelt Fundamente 118, Vieweg Verlag Braunschweig, Wiesbaden; publicación inglesa: *Cities Without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt*, New York, Routledge, october 2002.
- SIEVERTS, Th. (2015): *Paisajes intermedios - una interpretación del zwischenstadt*, 16/dieciséis, Málaga.

- SMITH, G. (2009): *Democratic innovations*, Cambridge 2009.
- SORRIBES MONRABAL, J. (dir.) (1999): *Las áreas metropolitanas - análisis teórico y experiencia comparada*, Consell Metropolità de l'Horta, Valencia.
- SORRIBES MONRABAL, J. (2011): *La regió metropolitana de València: Quin model de governació?*, Quaderns de l'Horta.
- SORRIBES MONRABAL, J. (dir.) (2012): *La ciudad. Economía, espacio, sociedad y medio ambiente*, Colección Crónica, Tirant Humanidades, Valencia.
- SORRIBES MONRABAL, J. y J. ROMERO (2006): «El fracaso de las experiencias de gobierno metropolitano en España», en J. Farinós Dasí y J. Romero González (coords.), *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Universitat de València, Servei de Publicacions, Colecciones: Desarrollo territorial, 1, pp. 397-414.
- SPANNOWSKY, W. (1999): «Der "Regionale Flächennutzungsplan" als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raumes», *Umwelt- und Planungsrecht (UPR)*, vol. 19, pp. 409-417.
- SQUIRES, G. (2002): *Urban sprawl: Causes, consequences and policy responses*, Washington D.C., The Urban Institute.
- STEINACHER, B. (1998): «Über den Kirchturmshorizont hinaus: überlokale Zusammenarbeit. Der Verband Region Stuttgart», *Der Bürger im Staat*, 4, pp. 1-10.
- STEINACHER, B. (2003): «Regionale Steuerung am Beispiel des Verbandes Region Stuttgart», («Gestión regional - el caso de la Asociación Región de Stuttgart»), en B. Adamaschek y M. Pöhl (eds.), *Regionen erfolgreich steuern*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, pp. 67-79.
- STIMMANN, H. (2001): «La experiencia de Berlín», *Urban*, 5 (otoño/invierno 2000-2001), pp. 50-55.
- STOKER, G. (1998): «El buen gobierno como teoría: cinco propuestas», *Papers de Formació Municipal*, 50, Diputació de Barcelona.
- SUBIRATS, J. y M. TOMÁS (2006): «La gobernanza metropolitana de Barcelona» (publicación *on-line*); publicado en gallego en J. Subirats y M. Tomàs (2007), «Os gobernos locais en contornos glocaise en rede. Experiencias comparadas: o caso de Barcelona», en A. Rojo Salgado y E. J. Varela Álvarez (dir.), *A gobernanza metropolitana*, Xunta de Galicia, pp. 89-128.
- THOMAS, L. y W. COUSINS (1996): «A new compact city form: concepts in practice», en M. Jenks, E. Burton y K. Williams (eds.): *The compact city a sustainable urban form?*, Oxford, E & FN Spon.
- TOMÁS, M. (2005): «Building metropolitan governance in Spain. Madrid and Barcelona», en H. Heinelt y D. Kübler (eds.), *Metropolitan Governance in the 21st Century. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, London, Routledge, pp. 47-62.
- TOMÁS, M. (2009): *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Colección Estudis, Serie Govern Local 13.
- TOMÁS, M. (2010): «Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal», *Revista Española de Ciencia Política*, 23, pp. 127-150.

- TOMÀS, M. (2011): «La escala metropolitana: un análisis transversal», en M. Iglesias, M. Martí-Costa, J. Subirats y M. Tomàs (eds.), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Barcelona, Icaria, pp. 283-306.
- TORNOS MAS, J. (1993): «Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona: nacimiento, desarrollo, muerte y resurrección del área metropolitana de Barcelona», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 3.
- TOSCANO GIL, F. (2010a): *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, Iustel.
- TOSCANO GIL, F. (2010b): «La articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 312.
- TOSCANO GIL, F. (2011): «El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español», *Cuadernos de Derecho Local*, 25, pp. 112-120.
- TOSCANO GIL, F. (2012): «Áreas Metropolitanas: Diversidad jurídica y planificación territorial», *Revista de Estudios Regionales*, 93, pp. 65-91.
- TRÜMPER, A. (1982): *Raumbezogene Planung im Grosstadt-Umlandbereich-Bereich*, Bonn.
- TUROWSKI, G. (ed.) (2002): *Spatial planning in Germany. Structures and concepts*, Hannover, ARL.
- VEGARA, A. y J. L. DE LAS RIVAS (2016): *La inteligencia del territorio. Superciudades*, Alcobendas (Madrid), Fundación Metròpoli.
- VÉLASCO CABALERO, F. (dir.), S. DIEZ SASTRE (coord.), A. GALÁN GALÁN (coord.) y J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (coord.) (2010): *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autònoms (Catalunya).
- VERBAND REGION STUTTGART (2008): «Zum Gedenken an Dr. Bernd Steinacher - Regionaldirektor von 1995 bis 2008, Region Stuttgart Aktuell», *Infomagazin des Verbands Region Stuttgart*, 4/2008.
- VERBAND REGION STUTTGART (2010): *Schlaglichter. Regionalplanung in der Region Stuttgart*.
- VERBAND REGION STUTTGART (2013): «Bürgerumfrage 2013 - Ergebnisse der Bürgerumfrage in der Region Stuttgart, Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung», *Sitzungsvorlage*, 147/2013.
- VERBAND REGION STUTTGART (2014a): *Kräfte bündeln - der Verband Region Stuttgart (Sumar fuerzas la Asociación Region Stuttgart)*: publicación on-line.
- VERBAND REGION STUTTGART (2014b): «Ein wachsender Erfolg. Landschaftspark Region Stuttgart», *Revista Region Stuttgart aktuell, Infomagazin des Verbands Region Stuttgart*, 2, pp. 14-16.
- VERBAND REGION STUTTGART (2015): «Indikatoren zur Freiraumqualität in der Region Stuttgart», *Schriftenreihe Verband Region Stuttgart* 31, Januar 2015.
- VON LÖWIS, S. (2012): *Governance in Stadtregionen zwischen Stabilität und Wandel: Entwicklung der räumlichen Steuerungsstrukturen in der Metropolregion Hamburg von 1989 bis 2009*, Baden-Baden, Nomos.

- WAGENER, F. (1982): «Stadt-Umland-Verbände», en G. Püttner (ed.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bad.2, Kommunalverfassung & 39*, Berlin (zweite Auflage).
- WELCH GUERRA, M. (2003): «Berlín sin muro. Dimensiones, políticas, económicas y sociales de una nueva región metropolitana», en Institut d'Estudis Territorials y otros, *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina*, Actas del Seminario Internacional, celebrado en Barcelona los días 4, 5 y 6 de junio de 2002, Barcelona, 257-281.
- WILLIAMS, K., J. JOYNT y D. HOPKINS (2010): «Adapting to climate change in the compact city: the suburban challenge», *Built Environment*, 36(1), pp. 105-115.
- WIPPERMANN, J. (2011): *Regionalpark RheinMain A Sense of Landscape - A Feeling for Landscape*, ponencia presentada el 10 de noviembre de 2011 en Sevilla en el Seminario de Clausura del Proyecto europeo PAYS MED.URBAN (www.paysmed.net).
- YOUNG, R. (2009): «Canada», en N. Steytler (2009): *Local government and metropolitan regions in federal systems*, Québec, McGill-Queen's University Press, pp. 137-165.
- ZIMMERMANN, K. (2008): «Metropolitan Governance - Steuerung polyzentrischer Stadtregionen», *Thema Forschung*, 2/2008, TU Darmstadt, pp. 76-78.
- ZOIDO NARANJO, F. (2002): «El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio», en F. Zoido y C. Venegas (coords.), *Paisaje y ordenación del territorio*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria, pp. 21-32.

Listado de abreviaturas

AMB	Área Metropolitana de Barcelona
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Academia para la Investigación y Planificación del Territorio)
ATE	Agenda Territorial de la Unión Europea
CC. AA.	Comunidades Autónomas
CM	Corporación Metropolitana
DB	Deutsche Bahn (Compañía Alemana de Ferrocarriles)
EIT	Evaluación de Impacto Territorial (<i>Raumordnungsverfahren</i> en el sistema alemán de planificación territorial)
EMM	Europäische Metropolregion München (Región Metropolitana de Relevancia Europea de Múnich)
EMR	Europäische Metropolregionen (Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea)
EMS	Europäische Metropolregion Stuttgart (Región Metropolitana de Relevancia Europea de Stuttgart)
ETE	Estrategia Territorial Europea
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
LEP	Landesentwicklungsplan (Plan de Desarrollo Territorial del <i>Land</i> de Hesse, Plan de Desarrollo Territorial del <i>Land</i> de Baden-Württemberg)
LEPEV	Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg (Plan Territorial Metropolitano Conjunto para el ámbito funcional de influencia directa de Berlín)
LEP B-B	Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (Plan de Desarrollo Territorial Conjunto de los <i>Länder</i> de Berlín-Brandeburgo)
LEPTO	Landesentwicklungsprogramm Berlin-Brandenburg (Programa de Desarrollo Territorial Conjunto de los <i>Länder</i> de de Berlín-Brandeburgo)
LFOT	Ley Federal de Ordenación del Territorio
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
METREX	Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung (Conferencia Sectorial de los Ministros responsables de la Ordenación del Territorio)
MRH	Metropolregion Hamburg (Región Metropolitana de Hamburgo)

Listado de abreviaturas

OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)
PGOU	Plan General de Ordenación Urbanística
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
POTAUS	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla
POTAUG	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada
PTM	Plan Territorial Metropolitano
PTP	Plan Territorial Parcial
REK	Regionales Entwicklungskonzept (Estrategia de Desarrollo Regional de la Región Metropolitana de Hamburgo)
RFNP	Regionaler Flächennutzungsplan (Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional de la Mancomunidad de Frankfurt Rhein-Main)
RH	Region Hannover (Región de Hannover)
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm (Programa de Ordenación del Territorio de la Región de Hannover)
RV	Regionalverband Frankfurt Rhein-Main (mancomunidad de Frankfurt Rin-Meno)
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale (Esquema de Coherencia Territorial)
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
VRS	Verband Region Stuttgart (Mancomunidad de la Región de Stuttgart)
UE	Unión Europea
UVF	Umlandverband Frankfurt (Mancomunidad para el Entorno de Frankfurt)

DESARROLLO TERRITORIAL

1. *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Joan Romero, Joaquín Farinós, eds.
2. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Joaquín Farinós, Joan Romero, eds.
3. *Los hábitos de movilidad en la Universitat de València (2005-2006). Problemas de acceso a los campus y sostenibilidad*, Juan M. Albertos, Joan Noguera, María D. Pitarch, Julia Salom
4. *De la economía global al desarrollo local. El alcance de la intervención de los agentes de empleo y desarrollo local*, Ana María Fuertes Eugenio, Leonardo Gatica Villarroel, eds.
5. *Nuevos factores de desarrollo territorial*, Joan Noguera Tur, Javier Esparcia Pérez, eds.
6. *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España*, Julia Salom, Juan M. Albertos, eds.
7. *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Joaquín Farinós, Joan Romero, Julia Salom, eds.
8. *Desarrollo local y regional*, Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose, John Tomaney
9. *La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*, Joaquín Farinós Dasí, ed. y coord.
10. *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*, Gilles Pinson.
11. *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*, J. Fernando Vera Rebollo y Isabel Rodríguez Sánchez (eds.)
12. *Turismo de interior: renovarse o morir. Estrategias y productos en Catalunya, Galicia y Murcia*, Gemma Cànoves, Montserrat Villarino, Asunción Blanco-Romero, Elena De Uña, Cayetano Espejo (eds.)
13. *Identity and Territorial Character: Re-Interpreting Local-Spatial Development*, Julia Salom Carrasco and Joaquín Farinós Dasí (eds.)
14. *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Andrés Boix Palop, Reyes Marzal Raga (eds.)
15. *Valencia, 1940-2014: Construcción y destrucción de la ciudad*, Josep Sorribes i Monrabal
16. *El Corredor Mediterráneo. Desencuentro político y territorial*, Eloïse Libourel

17. *Los Servicios Sociales en la provincia de Valencia. Análisis territorial y estado de la cuestión*, Lucía Martínez Martínez, Francesc Xavier Uceda-Maza, coords.
18. *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, Andreas Hildenbrand Scheid
19. *Turismo de interior en España. Productos y dinámicas territoriales*, G. Cánovas, A. Blanco-Romero, J. M. Prat, M. Villarino

DESARROLLO TERRITORIAL



Las áreas metropolitanas son decisivas para el desarrollo de una región o de un país entero. Son los espacios de vida de la mayor parte de la población mundial y concentran los recursos, el empleo, la producción industrial, los servicios y la innovación. Pero también son territorios llenos de problemas, destacando la dispersión urbana, que con un consumo de suelo exorbitante y otros impactos configura un escenario de insostenibilidad. Por ello, se precisan fórmulas de gobernanza e instrumentos de planificación territorial específicos a escala metropolitana capaces de aprovechar las oportunidades, afrontar los retos y asegurar un desarrollo urbano-territorial sostenible. Este libro estudia las prácticas recientes de gobernanza y planificación territorial metropolitana en Alemania, analizando con un enfoque comparado y en profundidad los casos de Stuttgart, Hannover y Frankfurt, representativos de tres modelos distintos de gobernanza metropolitana. Se identifican y valoran los rasgos comunes, las diferencias y los resultados en el desarrollo de la gobernanza y planificación territorial. El libro culmina con sugerencias para un replanteamiento de la cuestión metropolitana en España, un tema relevante, pero hoy prácticamente ausente en la agenda política. Para inspirar el diseño de este replanteamiento, Alemania, por su similitud con España en cuanto a la organización territorial del Estado y al sistema de planificación territorial, aporta dentro de las experiencias europeas un referente especialmente idóneo.



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA PUBLICATIONS **PUV**

idil
INSTITUTO
INTERUNIVERSITARIO
DE DESARROLLO LOCAL