

CAPÍTULO II

PROPUESTAS PARA LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA A PARTIR DE LA PRÁCTICA EN ALEMANIA

Andreas Hildenbrand Scheid

Doctor por la Universidad de Sevilla y Licenciado en Geografía y Ciencias Políticas por la Universidad de Heidelberg(Alemania).

*Funcionario del Cuerpo Superior Facultativo de Geógrafos de la Junta de Andalucía y Profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura.
Universidad de Sevilla, España.*

BREVE RESEÑA CURRICULAR

Desde 1992 es Funcionario de carrera de la Junta de Andalucía, con destino actual en el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA). Entre 2007 y 2013 ha sido Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje y Coordinador de Planificación Turística. Ejerciendo el primer cargo, fue responsable del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), coordinó la elaboración de la Estrategia de Paisaje de Andalucía y desarrolló proyectos europeos en materia de paisaje cofinanciados por el FEDER de la UE, entre ellos el proyecto Pays.Med.Urban, <http://www.paysmed.net/pays-urban/partner/andalucia.html>). Desde 2001 desempeña la actividad docente en la Universidad de Sevilla como Profesor Asociado en el DUOT. Tiene publicados 5 libros y más de otras 40 publicaciones científicas (capítulos de libros, artículos de revistas) sobre las políticas de ordenación del territorio en España y otros países europeos, la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas de Alemania, la política de desarrollo regional y la descentralización política en España y la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje por las CC.AA. Ha realizado como experto invitado trabajos de asesoramiento y formación en materia de planificación territorial para instituciones públicas competentes en dicha materia en Chile, México y Ecuador.

RESUMEN

El presente trabajo tiene el objetivo de ofrecer un análisis de la política de ordenación del territorio en Alemania, para ampliar el conocimiento sobre este caso y, especialmente, generar posibles sugerencias que puedan servir de referente para el desarrollo y la consolidación de la ordenación del territorio como política pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En primer lugar, se explican las razones por las que las experiencias de los Länder alemanes en ordenación del territorio son dentro de la experiencia europea de especial interés y el referente idóneo para la política de ordenación del territorio de Andalucía y de otras Comunidades Autónomas españolas. En segundo lugar, se esbozan los elementos básicos del sistema de planificación territorial alemán, con una visión comparada que resalta las similitudes y diferencias respecto a la planificación territorial andaluza. En tercer lugar, se presentan casos de experiencias que constituyen elementos novedosos o buenas prácticas en la ordenación del territorio alemana. El trabajo culmina con conclusiones en forma de sugerencias extraíbles del estudio del caso alemán, que se refieren a los contenidos, instrumentos y procedimientos de la ordenación del territorio y que se consideran útiles para inspirar la presente y futura política de la Junta de Andalucía en esta materia.

ABSTRACT

The aim of the present article is to offer analysis an sintetic overview of the spatial planning policy in Germany with te objective to increment the knowledge about this case y, especially, to produce possible suggestions which could serve as a reference for the development and consolidation of spatial planning as public policy of the Autonomous Community of Andalusia. Firstly are explained the reasons why the experiences of the German *Länder* are in the European experience of special interest and the best reference and benchmark for the spatial planning policy in Andalusia an other Autonomous Communities of Spain. Secondly, are outlined the basic elements of the German spatial planning system with a comparative perspective highlighting similarities and differences regarding Andalusian spatial planning. Thirdly, the focus is placed on cases of experiences that constitute innovative elements and good practices of the German spatial planning. Finally, the last part presents some conclusions related to the contents, instruments and procedures of spatial planning that

PALABRAS CLAVE

- urbanismo y ordenación del territorio
- planes territoriales
- desarrollo urbano-territorial sostenible
- gobernanza urbana y territorial
- redes de cooperación entre ciudades

KEYWORDS

- spatial planning
- strategic spatial plans
- sustainable urban and regional development
- urban and territorial governance
- cooperation networks between cities

points out the lessons which could be drawn for the present and future spatial planning policy of Andalusian government.

1. EL INTERÉS DE LA EXPERIENCIA ALEMANA COMO REFERENTE PARA LA POLÍTICA ANDALUZA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El camino que emprende el Gobierno andaluz para avanzar en el desarrollo y la consolidación de la ordenación del territorio como política pública ha de fundamentarse, primordialmente, en las experiencias obtenidas y las lecciones extraíbles de la propia política andaluza de ordenación del territorio implementada hasta la fecha.

Adicionalmente, para enriquecer y perfeccionar esta política se ha de estar atento a las prácticas seguidas en la experiencia comparada, tanto a nivel nacional (en otras CC.AA) como internacional (especialmente en otras regiones europeas similares a las CC.AA.). EL analisis de la experiencia comparada conviene y es útil. Permite aprender de los demás (de sus “éxitos”, y también de sus “fracasos”) y hacer un *benchmarking* del estado de cuestión de la situación y actuaciones propias con las mejores prácticas existentes en un determinado campo, brindando la oportunidad de mejorar la calidad de las políticas y acciones propias. Evidentemente, de la experiencia comparada no se puede importar sin más, de forma mimética elementos (instrumentos, estructuras organizativas procedimientos) de la política de ordenación del territorio, ya que el sentido y buen funcionamiento de estos elementos se debe también a la existencia de un contexto territorial, socioeconómico, politico-administrativo específico y que puede ser diferente al contexto propio. Por ello, la experiencia comparada, simplemente, aporta una fuente de inspiración, que puede informar el diseño de la propia política de ordenación del territorio, pero siempre se debe efectuar una adaptación de los elementos de referencia foráneos a las condiciones y factores de contexto que configuran la realidad propia.

Se puede afirmar que dentro de las experiencias europeas de ordenación del territorio la experiencia alemana en esta materia es de especial interés y el referente idóneo para la práctica de la política de ordenación del territorio en Andalucía (y también en otras CC.AA.).⁵

Las razones que fundamentan esta afirmación son:

- La gran semejanza de la organización territorial del Estado en Alemania y España.
- El entendimiento idéntico de la planificación territorial en Alemania y España en cuanto a sus fundamentos conceptuales.

⁵ Una reflexión pormenorizada sobre las razones de este especial interés del caso alemán respecto a otros casos (Holanda, Suiza, Francia, Reino Unido, Italia) con valiosas experiencias de política de ordenación del territorio puede verse en (Hildenbrand, 2017a).

- El alto grado de consolidación, madurez y estabilidad de la ordenación del territorio como política pública.
- La diversidad de las políticas de ordenación del territorio practicadas por los Länder
- El rendimiento, en términos generales, positivo del esfuerzo planificador realizado.

En cuanto a la *organización territorial del Estado*, el Estado federal de Alemania y el Estado de las Autonomías en España tienen en común ser sistemas políticos con una división vertical de poderes a escala regional. En ambos países existen entes territoriales regionales, los 16 *Länder* y las 17 Comunidades Autónomas (CC.AA.), que cuentan con gobiernos y parlamentos propios y que tienen competencias en un amplio catálogo de materias. El elemento decisivo y común es que ambos sistemas políticos corresponden a un modelo de descentralización política a nivel regional (Nohlen/Hildenbrand, 2005), porque los Länder y las CC.AA. no sólo disponen de competencias administrativas sino también legislativas, es decir, los parlamentos regionales tienen la capacidad de aprobar leyes propias en numerosas materias, entre las que se encuentra también la ordenación del territorio. Como se expondrá a continuación, tanto en Alemania como en España los Gobiernos regionales son los protagonistas de la política de ordenación del territorio.

En lo que se refiere al *entendimiento del concepto de la planificación territorial*, en Alemania y España existe una concepción idéntica de la planificación territorial, en el sentido de la ordenación física del territorio (Hildenbrand 1996; Pérez 1998; Benabent, 2006 y 2012). Este entendimiento, diferente a otros enfoques, sobre todo, el *aménagement du territoire* en Francia y, en menor medida, el *regional planning* en el Reino Unido, está primordialmente encaminada a la ordenación a escalas supramunicipales de los usos del suelo y de los grandes sistemas estructurantes del territorio. De todas formas, en los dos países las tendencias recientes enfocan la planificación territorial de manera creciente en el sentido del desarrollo territorial, adquiriendo los aspectos del desarrollo económico de los territorios una creciente importancia.

Respecto al alto grado de consolidación, madurez y estabilidad de la ordenación del territorio como política pública, cabe señalar que en Alemania se han aprobado e implementado a lo largo de ya más de 50 años varias generaciones de planes de ordenación del territorio, tanto a escala regional como subregional. Así, en Alemania el grado de cobertura del territorio nacional por planes territoriales regionales es completo. En España la situación es muy diferente. En 2017 únicamente en once CC.AA. (entre ellas Andalucía) estaba aprobado el plan de ordenación del territorio regional y sólo se registraron alrededor de 75 planes subregionales aprobados, de modo que la mayor parte del territorio nacional no está cubierto por este tipo de planes.



Figura 1: Los dieciséis Länder en Alemania. Fuente: www.weltkarte.com, Hildenbrand Scheid 2017a: 99.

En relación a la gran *diversidad en las políticas de ordenación del territorio* practicadas por los Länder, el caso alemán aporta un “laboratorio de ensayo” y un “banco de ideas y prácticas” de gran interés, que ponen de manifiesto que las cuestiones clave de la ordenación del territorio pueden abordarse por vías alternativas. Ejemplos para ello son: a) los tres diferentes modelos para organizar la planificación territorial subregional, b) los seis modelos diferenciados (los de Stuttgart y Hannover con legitimación política directa) para la gobernanza de sus 20 áreas metropolitanas, c) los distintos instrumentos para la planificación territorial metropolitana (Hildenbrand, 2017a)⁶ y d) el amplio espectro de instrumentos informales, entre los que pueden destacar redes de cooperación entre ciudades (Hildenbrand, 2005, 2006b) así como estrategias territoriales, que se aplican a escala regional, subregional e intermunicipal.

Por último, Alemania representa un caso de una experiencia de ordenación del territorio que, grosso modo, puede considerarse satisfactoria. El *rendimiento del esfuerzo planificador* realizado es, en términos generales, positivo, sin perjuicio de que también en este país no todos los planes aprobados reciben una implementación adecuada y la ordenación del territorio se encuentra en una posición débil frente a otras políticas públicas.

Un claro indicador de este rendimiento es el hecho de que todas las áreas metropolitanas alemanas cuentan con un plan territorial aprobado y en ejecución, lo cual refleja una situación muy diferente a la de España, donde en tan solo catorce de las cuarenta y seis áreas metropolitanas españolas delimitables (Feria Toribio, 2011) está aprobado el correspondiente plan territorial (Pamplona, Valladolid, Granada, Bahía de Cádiz, Álava Central, Bilbao, Málaga, Sevilla, Barcelona, Girona, Donostia-San Sebastián, Almería, Campo de Gibraltar, Jaén), destacando entre las CC.AA. Andalucía con la mitad de los planes aprobados.

Existe un nivel relativamente elevada de calidad de la ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico, entendida ésta como eficacia en cuanto al grado de cumplimiento de los objetivos de los planes. Una de las razones para ello es que Alemania es, desde hace muchas décadas, uno de los países que más claramente ha apostado por el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como compromiso e hilo conductor de su planificación territorial y urbanística.

Pueden citarse aquí los resultados de los dos Informes de Evaluación realizados para el primer Plan Territorial del Área Metropolitana de Berlín-Brandeburgo (*Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsbereich Brandenburg-Berlin/Lepev*), aprobado en 1998 que tuvo un claro compromiso con el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica.

⁶ La planificación metropolitana se instrumenta por planes subregionales (caso mayoritario), un plan urbanístico-subregional combinado (Frankfurt), un plan conjunto entre dos Länder (Berlín-Brandeburgo) o una Estrategia de Desarrollo Territorial (el caso de Hamburgo, donde el ámbito funcional metropolitano afecta al territorio de cuatro Länder).

Los resultados de estos informes de evaluación han sido positivos, porque confirmaron la operatividad de las zonificaciones y de los parámetros cuantitativos 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 los municipios de categoría 1 (primordialmente) y de categoría 2, dotados de centralidad y ubicados a lo largo de los corredores de los diferentes sistemas de transporte ferroviario. El planeamiento urbanístico cumplió en esta cuestión, con un grado elevado, los objetivos previstos del plan territorial metropolitano para promover el modelo de ciudad compacta y la preservación de los espacios libres, lo cual da cuenta, para el área metropolitana de Berlín, de la existencia de una cultura de respeto en cuanto a las normas de ordenación urbanística y territorial (Hildenbrand, 2017a: 339).

2. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ALEMANIA - RASGOS ESENCIALES

2.1. Visión general

En Alemania existen cuatro niveles de decisión respecto a la planificación territorial (ver la Figura 2) primero, el planeamiento urbanístico municipal; segundo, la planificación a escala subregional, organizada por los *Länder* a través de diferentes modelos y en la que participan según el modelo escogido los municipios en un mayor o menor grado, tercero, la planificación territorial regional realizada por los *Länder* para el conjunto de su territorio. Estos 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 determinadas cuestiones marcadas por la Ley Federal de Ordenación del Territorio (desde ahora LFOT) también puede aprobar planes territoriales. Igualmente, elabora en cooperación con los *Länder* documentos de carácter estratégico (por ejemplo, las Visiones Guía y Estrategias de Actuación para el Desarrollo Territorial en Alemania aprobadas en 2006), que no tienen carácter vinculante, sino que constituyen compromisos políticos.

Los *Länder* tienen la competencia legislativa en materia de ordenación del territorio y todos (excepto los de territorio pequeño, los Estados-Ciudad de Hamburgo, Bremen y Berlín) han aprobado sus leyes de ordenación del territorio, remontándose la primera generación de leyes de ordenación del territorio de los *Länder* a la década de los 60 del siglo pasado (Hildenbrand, 1996). En estas leyes de planificación territorial los *Länder* han regulado, en el marco de los criterios básicos de la LFOT, las cuestiones relevantes (contenidos, procedimientos, ámbitos territoriales) de los planes territoriales regionales y subregionales. Igualmente, son los *Länder* que formulan y aprueban el Plan Territorial para el conjunto del territorio del *Land*. También tienen la potestad de la autorización definitiva de los planes subregionales, 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. En suma, al igual que las CC.AA. en España, los protagonistas de la política de ordenación del territorio son los *Länder*.

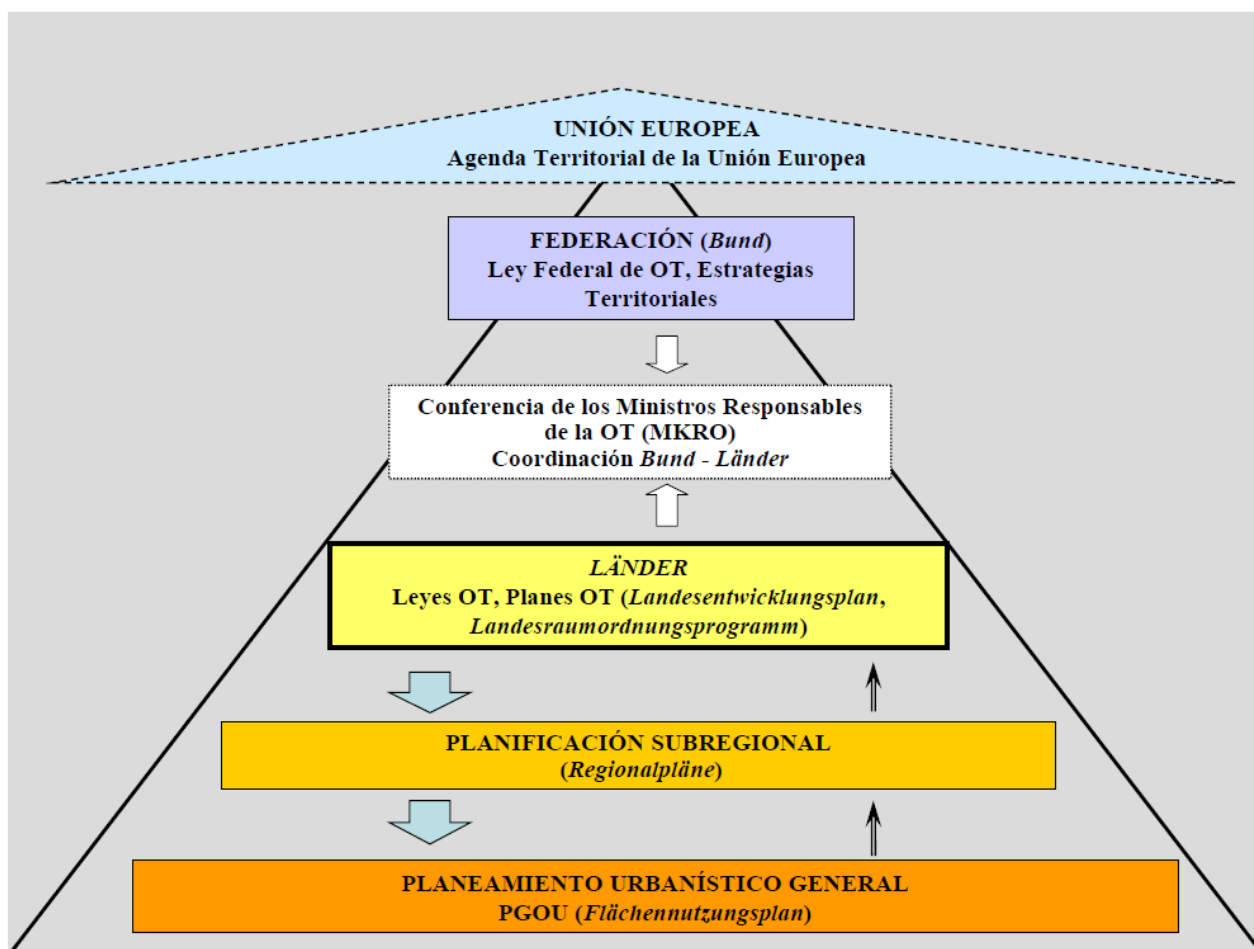


Figura 2: Los niveles del sistema de planificación territorial en Alemania. Fuente: *Hildenbrand Scheid 2017a: 120*.

LAND	Superficie	Población (en miles)	Densidad	Municipios
Baden-Württemberg	35.751	10.989,4	307	1.103
Baja Sajonia	47.614	7.962,5	167	968
Baviera	70.550	12.976,5	183	2.235
Berlín	892	3.592,1	4.026	1
Brandenburg	29.654	2.498,0	84	417
Bremen	419	679,1	1.620	2

Hamburgo	755	1.820,9	2.410	1
Hesse	21.115	6.229,0	295	427
Mecklemburgo-Pomerania	23.212	1.610,8	69	751
Renania del Norte - Westfalia	34.110	17.894,2	524	396
Renania-Palatinado	19.854	4.070,2	204	2.305
Sajonia	18.420	4.077,5	221	426
Sajonia-Anhalt	20.452	2.229,7	108	218
Sarre	2.569	995,5	387	52
Schleswig-Holstein	15.800	2.886,9	182	1.108
Turingia	16.173	2.153,5	133	849
Alemania	357.340	82.665,6	231	11.254

Cuadro 1: Datos básicos de los *Länder* en Alemania 2017. Fuente: *Statistisches Bundessamt (Instituto Federal de Estadística)*.

Un hecho diferencial respecto a España, donde las CC.AA. tienen atribuida ordenación del territorio como una competencia exclusiva y, por tanto, el Estado no es competente en esta materia,⁷ es que en Alemania la Federación puede legislar en materia de ordenación del territorio. Así, el sistema de planificación territorial en Alemania (Hildenbrand 1995, 1996) tiene sus fundamentos jurídicos tanto en la legislación de la Federación como en la de los *Länder*. Desde la aprobación de la Constitución alemana en 1948 la Federación ostentó en materia de ordenación del territorio la legislación básica, mientras a los *Länder* correspondió la legislación de desarrollo. Tras la reforma constitucional de 2006 la naturaleza de la competencia legislativa en materia de ordenación del territorio se transformó en una legislación de tipo concurrente, que reconoce que la materia de ordenación del territorio es primordialmente un asunto del poder legislativo de los *Länder*, pero al mismo tiempo

⁷ Una ley nacional o un plan estatal de ordenación del territorio serían inconstitucionales. No obstante, ha de tomarse presente que el Estado ostenta competencias legislativas en políticas sectoriales de incidencia territorial (aguas, costas, carreteras, etc.) que son determinantes para la estructuración y el desarrollo del territorio en cada una de las CC.AA. Además, sus zonificaciones y otras determinaciones son de incorporación obligatoria en los planes territoriales autonómicos y planes urbanísticos municipales (ver sobre esta cuestión Mora Aliseda, J./Garrido Villaverde, J./Díaz González, M, 2018).

preserva el derecho de la Federación de hacer uso de su potestad legislativa, para regular los principios rectores de la ordenación del territorio fijado por el art 2 de la LFOT.

También en cuanto al urbanismo, existe una diferencia importante entre España y Alemania. En España, las CC.AA. ostentan en materia de urbanismo una competencia exclusiva y, en consecuencia, existen diecisiete leyes autonómicas que regulan todos los ámbitos relevantes (planeamiento, gestión y disciplina) en esta materia. En Alemania los *Länder* tienen solo poderes muy limitados en esta materia. El planeamiento urbanístico es una competencia legislativa de la Federación y desde 1960 está en vigor un Código Federal de Urbanismo. Los *Länder* no tienen ninguna competencia legislativa, excepto para las normas reguladoras de la construcción y del diseño de los edificios. De todas formas, son ellos que efectúan la aprobación definitiva de los planes urbanísticos generales). Cabe señalar que existe un Reglamento federal de 1990 que regula la cartografía de los planes (*Planzeichenverordnung*), estableciendo criterios comunes para todos los planes urbanísticos, que asegura su homogeneidad y facilita su comparación mutua.

La Federación siempre aplicó su poder legislativo con un papel discreto o perfil bajo. La primera ley de ordenación del territorio en Alemania se aprobó en 1950 en un Land, Renania del Norte-Westfalia, antes de que la Federación llegó a aprobar en 1965 la primera LFOT. En la LFOT se regulan los elementos esenciales del sistema de planificación territorial alemán. Este hecho ha aportado elementos comunes y, por tanto, homogeneidad y coherencia a la política de ordenación del territorio de los *Länder*. La LFOT 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 en la materia. En 2008, con la aprobación de una nueva LFOT se estableció la facultad del Ministerio federal competente en materia de ordenación del territorio de aprobar planes de ordenación del territorio para el territorio nacional, en asuntos que resulten relevantes para el desarrollo del conjunto del territorio de Alemania y desde la perspectiva de la coherencia de la ordenación del territorio alemana con las planificaciones y medidas de incidencia territorial de la Unión Europea y de sus Estados miembros. La propia ley especifica como asuntos relevantes los aeropuertos y puertos (marítimos e interiores) y su conexión a las infraestructuras de transporte así como la zona económica exclusiva de Alemania.

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* en el seno de la Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de Ordenación el Territorio. De este modo, 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.

Los elementos esenciales que configuran el sistema de planificación territorial de Alemania son:

- El principio de la consideración mutua (o contraflujo) como complemento del principio de jerarquía entre planes.

- Los planes territoriales de ámbito regional y subregional como instrumentos operativos más relevantes de este sistema.
- La organización de la planificación territorial subregional: las Mancomunidades de planificación territorial y otras vías.
- 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 (se abordará en el apartado 4 del presente texto).
- 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*).
- Los instrumentos novedosos de la ordenación del territorio de carácter informal (sobre todo estrategias de desarrollo territorial y redes de cooperación entre ciudades) para propiciar la implementación efectiva de los planes territoriales (se comentarán a través de ejemplos de buenas prácticas en el apartado 4).

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*. Asimismo, el artículo 2 de la LFOT establece un conjunto de principios rectores referidos a campos temáticos 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 Alemania.

2.2. El principio de la consideración mutua

Este principio es el complemento del principio de jerarquía entre planes. Representa el hilo conductor de un proceso planificador que se desenvuelve conforme a la lógica federal del Estado en Alemania. Este principio significa que se concibe la planificación como un proceso tanto *desde arriba hacia abajo* (*top down*) como *desde abajo hacia arriba* (*bottom up*).

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.

2.3. Los planes territoriales de ámbito regional y subregional

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 subregional, cuyos ámbitos territoriales se han de delimitar de forma concreta en la Ley de Ordenación del Territorio de cada *Land*, lo cual refleja un hecho diferente respecto a la ley andaluza y las leyes de otras CC.AA.). La redacción del artículo señalado manifiesta que la tarea de la elaboración de planes territoriales constituye un deber de los *Länder*, una de las razones que explican por qué en Alemania se ha alcanzado ya hace décadas una cobertura total del territorio por planes territoriales. Igualmente la LFOT, establece el temario mínimo para los contenidos materiales (sistema urbano, sistema de espacios libres, redes de infraestructuras) que han de recogerse en los planes territoriales.

Importante es la previsión de esta ley sobre el establecimiento de áreas de preferencia absoluta o áreas de preferencia relativa para determinadas funciones y usos. En las primeras 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 segundas la preferencia está sujeta a un margen de discrecionalidad y flexibilidad. Pueden admitirse otras funciones y usos, siempre y cuando, tras un proceso de ponderación de los diferentes aspectos e intereses a tomar en cuenta, 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.

Asimismo, la LFOT exige que en la elaboración de los planes territoriales debe instrumentarse un procedimiento de participación pública y también de participación institucional, en la que participan todos los titulares de asuntos públicos, 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. De forma expresa se prevé que en la elaboración de los planes subregionales participen los municipios y que en dicha elaboración han de tomarse en cuenta los Planes de Usos del Suelo (*Flächennutzungspläne*, la figura equivalente al PGOU en España). Además, todos los planes territoriales se someten, en la fase de su elaboración, a una evaluación ambiental estratégica.

En cuanto a la graduación de la vinculación jurídica de las determinaciones recogidas en los planes territoriales, se opera con tres tipos de determinaciones, similares a las Normas, Directrices y Recomendaciones de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA). Estos tres tipos de determinaciones son (Hildenbrand, 1996: 293): Objetivos de la Ordenación del Territorio, Principios de la Ordenación del Territorio y Requisitos de la Ordenación del Territorio.

Los Objetivos establecen un deber de observación estricto para todos los agentes titulares de asuntos públicos y significan para el planeamiento urbanístico municipal un deber de adaptación. A diferencia de las Normas de la planificación territorial andaluza, los objetivos no tienen carácter vinculante para los actores privados.

Los Principios 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, y el planeamiento urbanístico tienen el deber de tener en consideración estos principios.

Los Requisitos 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 lado, son 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.

2.4. La organización de la planificación territorial subregional: las Mancomunidades de planificación territorial

Sobre la base de las disposiciones correspondientes la LFOT, las leyes de planificación territorial de los *Länder* 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 y los órganos y mecanismos de funcionamiento de estas instituciones.

Los *Länder* han optado por dos distintos modelos para organizar la planificación subregional. El modelo mayoritario es la constitución de mancomunidades de planificación territorial como instituciones responsables de la formulación y aprobación inicial del plan territorial subregional, en cumplimiento de la obligación legal que se establece para dicha constitución 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), 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 (Hildenbrand, 2006a, 2017a)

El segundo modelo, que se parece grosso modo a la vía seguida por las CC.AA. a tal respecto, es la planificación subregional impulsada por la Administración del *Land*. Ejemplos para ello son los *Länder* de Hesse y Renania del Norte Westfalia, donde la planificación subregional es pilotada por las autoridades de la Administración periférica del *Land*. De todas formas, siempre queda garantizada, en el proceso de toma de decisiones, la participación de los entes locales a través de asambleas.⁸

⁸ 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 (los *Kreise*, los hómologos de las provincias en España). Las dos excepciones aportan los dos entes metropolitanos que se han

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, 2006a). Se configura en este modelo la planificación subregional como un deber y un derecho de los entes locales. Este hecho significa un planteamiento completamente diferente a la práctica de planificación subregional seguida en prácticamente todas las CC.AA. 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 LOTA, al menos, estableció una vía para la iniciativa “desde abajo” procedente de los municipios, aunque de carácter minimalista. Prevé la posibilidad de que las Corporaciones locales pueden instar la formulación de un plan subregional, una vía que hasta la fecha ha quedado inédita.

Un deber, porque la planificación territorial subregional está definida como una tarea obligatoria 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. 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, estas mancomunidades aprueban inicialmente el respectivo plan subregional, correspondiendo la aprobación definitiva al Ministerio del Land competente en materia de ordenación del territorio.

Como ventaja más importante de este modelo se suele considerar que propicia 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. Como posible desventaja de este modelo se señala el peligro latente de que los intereses particulares “localistas” de los municipios hagan perder de vista la perspectiva subregional, con el consiguiente debilitamiento de los intereses generales que se plantean a escalas territoriales superiores.

2.5. El instrumento de la evaluación de impacto territorial de proyectos

Desde la reforma de la LFOT de 1989 y sobre la base de la posterior legislación federal y de los Länder, en Alemania se lleva a cabo el procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial (EIT). La EIT (Hildenbrand, 1992) se aplica a proyectos públicos y privados con la finalidad de

creado en este Land, el *Zweckverband Grossraum Braunschweig* y la *Region Hannover*, que ambos son los titulares de la competencia de planificación territorial. Esta vía en el que los entes locales de nivel superior son los protagonistas de la planificación subregional se práctica en Europa en Italia, donde las 50 provincias (quinze de ellas transformadas desde 2015 en ciudades metropolitanas, por ejemplo, Roma, Milán, Bologna) son los responsables del Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP).

evaluar su coherencia con los objetivos de la ordenación del territorio establecido por los planes en esta materia. Este procedimiento se realiza – y esto es una diferencia importante respecto al Informe sobre actuaciones singulares con incidencia en la ordenación del territorio practicado en Andalucía (Anexo 2 de la LOTA) - con un procedimiento reglado de participación pública e institucional (por ejemplo, del municipio en cuyo término se ubica el proyecto).⁹

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, el empleo 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.

⁹ En España existen procedimientos similares a la EIT alemana, regulados por varias CC.AA. en sus leyes de ordenación del territorio: la evaluación de impacto estructural (Asturias), la evaluación de impacto territorial (Murcia), el análisis territorial de impacto (Aragón) y el informe sobre actuaciones singulares con incidencia en la ordenación del territorio (Andalucía).

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

La Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de Ordenación el Territorio (MKRO) es el 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 y recomendaciones 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 y 4) cuestiones fundamentales de la política de ordenación del territorio alemana: conceptos, métodos, instrumentos, identificación de nuevos retos, etc.

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) así como la Estrategia Alemana de Desarrollo Territorial aprobada 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, por ejemplo la contribución de la planificación territorial a la prevención del riesgo de inundaciones (1995), las implicaciones territoriales de los *factory-outlet-centers* (1997), 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), la ordenación del territorio y el cambio climático (2009) y los instrumentos para la reducción del consumo de suelo (2010).

En 2005 la MKRO delimitó once Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (*Europäische Metropolregionen/EMR*). Estas EMR son espacios metropolitanos de gran extensión que destacan por su especial importancia y proyección nacional, europea e internacional y constituyen motores del desarrollo económico, social y cultural. La MKRO consideró 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. Es una clara muestra de que a diferencia de España, donde impera una situación de abandono de la cuestión metropolitana (Hildenbrand, 2017b) en Alemania la gobernanza, el desarrollo económico y la planificación territorial de las áreas metropolitanas reciben atención y apoyo desde las instancias políticas superiores (Hildenbrand 2017a)

3.ELEMENTOS NOVEDOSOS Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ALEMANIA

3.1.La elevada atención al cambio climático en la Planificación Territorial

Los planes y otros documentos de la planificación territorial existentes en Alemania y otros

países europeos, como especialmente Holanda (por las características de su territorio, una gran parte de este país se ve afectado por la subida del nivel del mar) y el Reino Unido (por ejemplo, la Estrategia Territorial de Londres/*Spatial Development Strategy for Greater London/London Plan*) han empezado a abordar el cambio climático como una cuestión importante. Ejemplos destacables de esta atención son en el Land de Hesse, que ha sido dentro de Alemania pionero este tema, los planes subregionales aprobados a partir de 2000 y el plan territorial del área metropolitana de Frankfurt, el RFNP aprobado en 2010 (ver a continuación el apartado 3.2) y especialmente, el Programa de Ordenación del Territorio de la Región Metropolitana de Hannover (*Regionales Raumordnungsprogramm/RROP*) aprobado en 2016.

En el RROP el cambio climático es un tema transversal que orienta como un hilo conductor todos los contenidos del plan. 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 así como zonificaciones donde no pueden localizarse dichas instalaciones. Asimismo, prevé áreas de preferencia absoluta para las funciones climáticas del espacio libre. Concretamente, especifica en un plano de su cartografía (ver la Figura 3), todas aquellas áreas de preferencia absoluta para las múltiples funciones del espacio libre en las que el cumplimiento de funciones climáticas resulta de especial relevancia.

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 3 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 las láminas de aguas (lagos, naturales o creados por extracción de áridos, ríos) como espacios abiertos a vientos y con efecto equilibrador térmico.

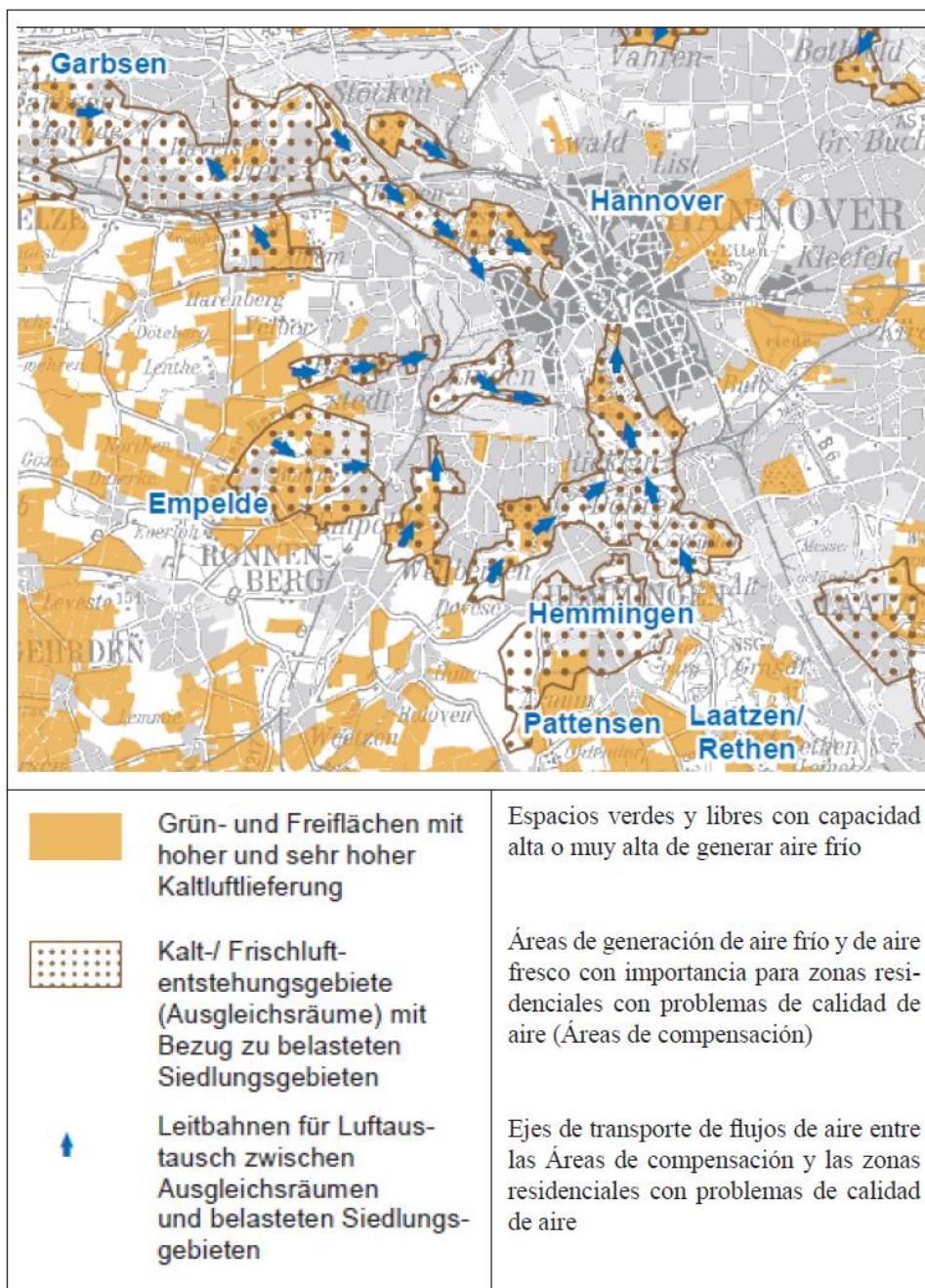


Figura 3: Ejemplo de espacios libres para funciones climáticas en el plan territorial metropolitano (RROP) de Hannover. Fuente: *RROP 2016, Hildenbrand Scheid 2017a: 254.*

Con la reforma de la LFOT en 1998 se creó un instrumento novedoso de planificación territorial a escala intermunicipal-subregional, la figura del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan/RFNP*), para atender especialmente la ordenación de áreas metropolitanas. Este instrumento abre la posibilidad de integrar en un único documento, dos funciones: el planeamiento general urbanístico y la planificación territorial subregional. Esta integración en un único documento de planificación de las

determinaciones que habitualmente se suelen establecer de forma separada en un elevado número de documentos (el plan subregional y los planes de usos del suelo de cada uno de los municipios del área metropolitana) significa la ventaja de una simplificación y agilización del proceso de planificación urbanístico-territorial.

3.2. Un instrumento novedoso para la Planificación Metropolitana: El plan de usos del suelo de Ámbito Subregional (RFNP)

La figura del RFNP como instrumento de planificación urbanístico-territorial integrada fue incorporada y desarrollada en las leyes de ordenación del territorio de varios Länder y hasta la fecha se utiliza en dos espacios metropolitanos:

- 1) en el área metropolitana de Frankfurt como un plan territorial reglado aprobado de forma conjunta por la autoridad del Land de Hesse competente en planificación subregional y la institución metropolitana (*Regionalverband Frankfurt Rhein-Main/RV*),
- 2) en la conurbación de la Cuenca del Ruhr sobre la base de un acuerdo político de la red de cooperación entre ciudades *Städteregion Ruhr 2030*, creada en 2000 y formada por once ciudades: Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr y Oberhausen.

Desde octubre de 2011 se aplica para el área metropolitana de Frankfurt el *Regionalplan Südhessen- Regionaler Flächennutzungsplan 2010* (en adelante RFNP 2010) con un horizonte temporal hasta 2020.

El ámbito territorial del RFNP 2010 es el de la institución metropolitana (*Regionalverband Frankfurt Rhein-Main/RV*), y está identificado en la Figura 4 con el nombre *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*. Está compuesto por 75 municipios y tiene una extensión de 2.458,5 km², 2.248.258 habitantes y una densidad de 914 hab./km². Este ámbito se inserta en el contexto territorial más amplio de Hesse Sur (el *Planungsregion Südhessen* en la figura señalada) que es una de las tres subregiones delimitadas en la ley de ordenación del territorio del Land de Hesse a los efectos de la planificación subregional,

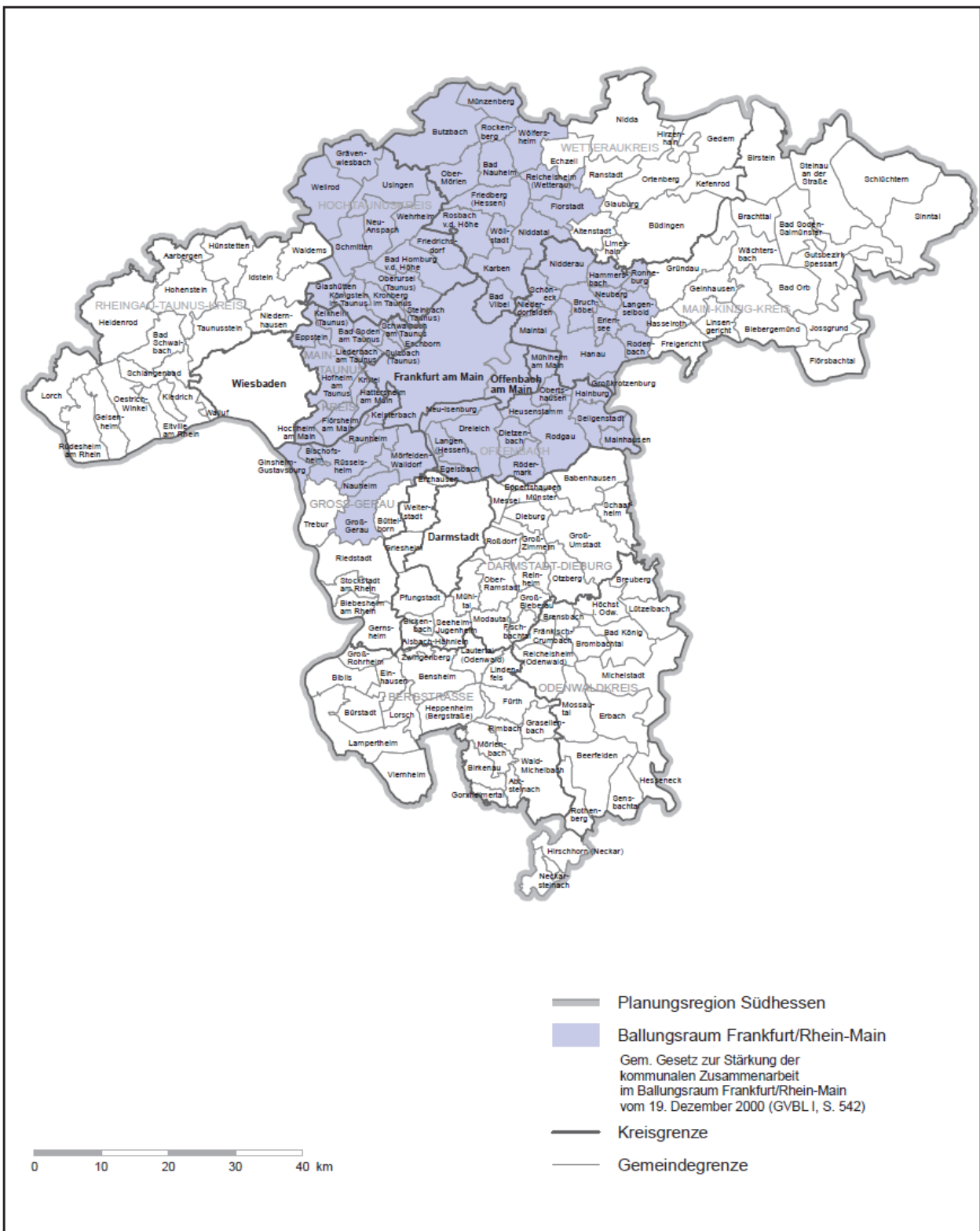


Figura 4: El plan territorial metropolitana de Frankfurt (RFNP 2010) dentro del ámbito subregional.
 Fuente: *RFNP 2010, Hildenbrand Scheid, 2017a: 285.*

En este sentido, el RFNP 2010 aporta para aquella parte del territorio de Hesse Sur que pertenece al área metropolitana de Frankfurt (*Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main*) el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan*). Este plan cumple para los municipios del área metropolitana tanto la función de un plan territorial subregional como de un Plan Conjunto de Usos de Suelo (*Gemeinsamer Flächennutzungsplan*), figura prevista por el Código Federal de Urbanismo para el planeamiento urbanístico intermunicipal y que en el espacio metropolitano de Frankfurt ya estaba al uso desde 1987, año de creación de la primera institución metropolitana (el *Umlandverband Frankfurt*) que, no obstante, posteriormente fue disuelto. En Alemania el uso de los Planes Conjuntos de Usos del Suelo ha sido frecuente. 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 equivalente al 33% del total de municipios alemanes (ARL, 2000: 8),

Para los demás municipios de Hesse Sur ubicados fuera del ámbito territorial del área metropolitana, el RFNP 2010 únicamente cumple la función del plan territorial subregional (*Regionalplan Südhessen*), que establece determinaciones para la ordenación y el desarrollo del territorio que estos municipios han de tomar en cuenta en la formulación e implementación de sus correspondientes Planes de Usos de Suelo.

En definitiva, el RFNP 2010 significa que en el área metropolitana de Frankfurt 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. De este modo, ninguno de los 75 municipios procede a la elaboración de un propio Plan de Usos de Suelo.

La escala de 1: 50.000, que se emplea por el RFNP 2010 en sus planos ha sido objeto de crítica. Muchos hechos urbanísticos precisan la representación cartográfica a escalas pormenorizadas que en el planeamiento urbanístico alemán se sitúan, conforme al Código Federal de Urbanismo, por regla general en la escala de 1: 10.000 o, en su caso y como máximo, en la escala de 1: 25.000. En este sentido, como el RFNP 2010 emplea la escala de 1: 50.000 (un tipo de “compromiso de punto de encuentro equidistante” entre las escalas urbanísticas y la escala de 1: 100.000 del Plan Subregional de Hesse Sur) se da el problema de que este plan constituye un documento “ciego” para determinados aspectos urbanísticos que precisan un mayor grado de pormenorización cartográfica mediante el uso de una escala más detallada. Precisamente esta deficiencia ha sido objeto de una recomendación del estudio de evaluación del RFNP 2010 que se ha realizado en el marco del proceso de elaboración del segundo RFNP iniciado en 2016, previendo la aprobación del nuevo RFNP en 2024 (Regionalverband FrankfurtRheinMain, 2017). Además de sugerir una reducción del tiempo necesario para el procedimiento de las modificaciones del plan, se propone que el futuro RFNP tenga una cartográfica con escala 1: 25.000.

3.3.Los Instrumentos de Ordenación del Territorio de carácter informal

Con la reforma de la LFOT en 1998, se introdujo un artículo 13 titulado la “Puesta en práctica de los Planes Territoriales”. Con la finalidad de propiciar la implementación efectiva de los planes de ordenación del territorio formales (de carácter normativo), recomienda 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). Como tales se especifican expresamente los siguientes instrumentos:

- Estrategias de Desarrollo Territorial (*Regionale Entwicklungskonzepte/REK*) para elaborar y compatibilizar entre sí planificaciones y actuaciones de incidencia territorial y para promover el desarrollo económico y sostenible del territorio.
- 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.

Un ejemplo de aplicación de una estrategia de desarrollo territorial a escala metropolitana lo aporta el (*REK Hamburg 2000*) implementado para el área metropolitana de Hamburgo que abarca el territorio de cuatro Länder vecinos (*Hildenbrand, 2017a*). 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 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. Asimismo, otra modalidad de una estrategia de desarrollo territorial, centrada en un tema específico, la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas, es la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*), que está al uso en varias áreas metropolitanas de Alemania, y para la que se presenta un caso de buena práctica, el *Regionalpark Rhein-Main* en el apartado 3.3.2.

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 y también en Francia (más de treinta redes) su uso ha sido frecuente (*Hildenbrand, 2005, 2006b y 2008b*). Este tipo de redes, que nacen 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).

Los principales campos de acción de las redes de cooperación entre ciudades 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 ámbito espacial de la red,
- la gestión intermunicipal de suelos (sistema de información geográfica y promoción conjunta de la oferta de suelo industrial disponible),
- la 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 infraestructuras y servicios en el ámbito del transporte (espacios logísticos compartidos, sistema integrado de transporte público).

Por último, cabe resaltar que las redes de cooperación entre ciudades, que por iniciativa municipal 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, 2005, 2006b, 2008b). Como ejemplo de buena práctica se abordará a continuación la red *“Espacio Económico Ampliado de Hannover (EWH)”*.

3.3.1. La red de cooperación entre ciudades *“Espacio Económico Ampliado de Hannover” (EWH)*

La red Espacio Económico Ampliado de Hannover (*Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover, EWH*) 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 Región Metropolitana de Hannover (*Region Hannover*), que constituye, junto a la institución de gobernanza metropolitana de Stuttgart (*Verband Region Stuttgart*), el ente metropolitano alemán con mayor poder político, ya que ambos cuentan con una legitimación política directa. Abarca un territorio en el que vive un tercio de la población del Land de Baja Sajonia (ver la Figura 5).

La red EWH se organiza internamente en seis foros temáticos y desarrolla proyectos conjuntos. Como se señala en el plan territorial de la Región Metropolitana de Hannover (RROP), uno de estos foros se dedica específicamente al tema de urbanismo y planificación territorial. Sus miembros son especialistas en estas materias que trabajaron en su momento en la red de cooperación entre ciudades *Expo-Region Hannover*, antecesor de la red EWH. Asimismo, forman parte de la red expertos de la Administración del Land (el Ministerio

Sus actividades se centran 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, cofinanciado por la UE, y el Proyecto de Consenso Grandes Superficies Comerciales. Este proyecto 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.

La red EWH se basa en la experiencia previa 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 a la red EWH, con la idea desencadenante de aprovechar los impulsos de un evento internacional, la Exposición Universal/EXPO 2000, no sólo para la ciudad de Hannover sino también en beneficio de la corona de ciudades medias alrededor de esta ciudad central del área metropolitana. 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 EWH 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.

3.3.2. La Estrategia Parque Regional: el caso del *Regionalpark Rhein-Main*

En Alemania, se aplica desde hace más de dos décadas un instrumento novedoso, la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*), que se centra en la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas de las áreas metropolitanas (Lehmann, 2000 y 2003). Las primeras áreas metropolitanas en las que se ha decidido seguir esta Estrategia han sido (en paréntesis el año de inicio): Frankfurt (*Regionalpark Rhein-Main*, 1994), Stuttgart (*Landschaftspark Region Stuttgart*, 1994), Berlín-Brandenburgo (ocho *Regionalparks*, 1994) y la conurbación Rhein-Ruhr (*Emscher Landschaftspark*, 1989). Posteriormente, esta estrategia se empezó a utilizar también en otras áreas metropolitanas, entre ellas, Hamburgo y Saarbrücken, y más recientemente 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*.

La finalidad principal de la Estrategia 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).

La Estrategia Parque Regional es uno de los instrumentos informales de la política de la ordenación del territorio capaces de propiciar la implementación efectiva de estos planes. 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 la iniciativa y 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. Así, 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. Por su parte, los propios planes territoriales metropolitanos (por ejemplo en Berlín-Brandeburgo, Frankfurt) suelen recoger previsiones básicas para propiciar y orientar el nacimiento de una Estrategia Parque Regional.

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 (la marca de un lugar), con capacidad de atraer empresas en sectores punta y profesionales altamente cualificados (talentos), 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).

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 (ver la Figura 6) están interconectadas y, sobre todo, persiguen enlazar 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 han sido declaradas Franjas Verdes de ámbito subregional (*Regionale Grünzüge*), una de las categorías de protección territorial para el sistema de espacios libres que se emplea en Alemania en los planes territoriales subregionales. También se busca la conexión con otros

espacios libres protegidos por la planificación ambiental como, por ejemplo, el Parque Natural de la montaña Hochtaunus, ubicado al norte de Frankfurt.

4. CONCLUSIONES PARA LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA

A continuación se presenta un conjunto de conclusiones extraíbles de la experiencia alemana de planificación territorial. Se entienden como sugerencias que podrían servir de referente para la práctica de la futura política andaluza de ordenación del territorio y se refieren a los contenidos temáticos de los planes territoriales, a instrumentos novedosos de la ordenación del territorio y a los procedimientos del proceso de planificación.

- ⇒ Prestar una mayor atención en los contenidos de los planes a nuevos retos de impacto territorial

Convendría que en los planes territoriales andaluces se preste una mayor atención a tres grandes retos, que tienen un impacto territorial diferenciado en las distintas áreas que configuran el territorio de nuestra región: el cambio climático, el nuevo escenario demográfico (envejecimiento y riesgo de despoblamiento de determinadas zonas) y la cuestión energética (costes crecientes, dependencia e inseguridad del suministro, uso eficiente, desarrollo de las energías renovables). Han de incluirse en los planes diagnósticos prospectivos sobre estos retos y su impacto territorial y determinaciones que orienten la acción sobre los mismos desde la perspectiva del urbanismo, la ordenación del territorio y las políticas sectoriales de incidencia territorial.

Andalucía es una de las regiones de España más afectadas por los impactos del cambio climático, especialmente en lo que se refiere al incremento de riesgos como sequías, incendios forestales, erosión del suelo, inundaciones y la subida del nivel del mar. Por ello sorprende que sus planes territoriales todavía apenas hayan considerado el cambio climático y las posibles aportaciones que podrían hacerse a esta cuestión desde la perspectiva de la ordenación del territorio. Esto contrasta con los documentos de la planificación territorial existentes en Alemania y otros países europeos.

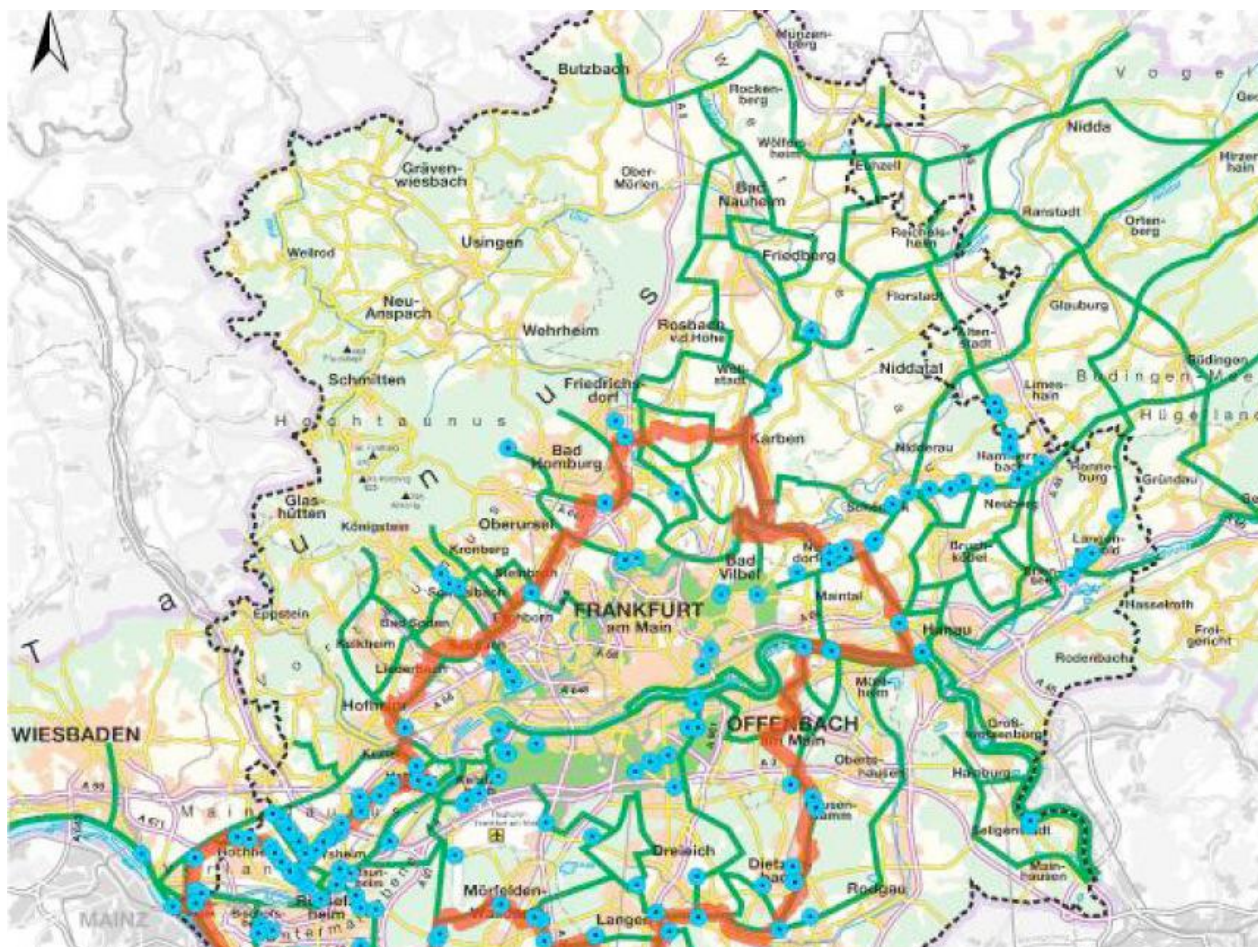


Figura 6: Las rutas del Parque Regional *Rhein-Main* y su conexión con los espacios libres protegidos.
Fuente: *Wippermann 2011, Hildenbrand 2017a: 300.*

Así, se sugiere que en Andalucía los planes territoriales presten una mayor atención y adopten una visión prospectiva respecto a los efectos territorialmente diferenciados del cambio climático. Concretamente a la escala de los planes subregionales convendría visualizar más la contribución de estos planes a la lucha contra el cambio climático, desde la perspectiva doble de la mitigación y de la adaptación a dicho cambio. Especialmente deberían concretarse las aportaciones a la lucha contra el cambio climático en las determinaciones de estos planes sobre el modelo de la ciudad compacta y las funciones de los espacios libres para el equilibrio y confort térmico, la ventilación y la calidad del aire en los asentamientos, la generación y el tránsito de masas de aire fresca, como sumideros del dióxido de carbono así como áreas de retención de inundaciones y espacios cautelados ante la posible subida del nivel del mar.

Igualmente, respecto a la cuestión energética, estrechamente relacionada con el reto del cambio climático, los planes subregionales andaluces deberían reforzar sus determinaciones en cuanto a la localización de infraestructuras (terrestres y marinas/*off shore*) de energías renovables. Resulta necesario establecer áreas de oportunidad y áreas de exclusión para la localización de instalaciones y parques de energía eólica y solar. Los impactos visuales y las

posibilidades de integración paisajística, las posibles afecciones acústicas sobre zonas residenciales, la afección de espacios de protección o de un alto valor recreativo son los aspectos más relevantes que han de considerarse en la selección de dichas áreas desde la perspectiva de la ordenación del territorio. Asimismo, como se señala en los documentos preparatorios del segundo plan territorial del área metropolitana de Frankfurt (RFNP), desde 2016 en elaboración, la planificación subregional y el planeamiento urbanístico deben integrar al enfoque habitual de diagnosticar y planificar de forma interrelacionada los tres sistemas territoriales (asentamientos, espacios libres, transportes) los aspectos de la energía (por ejemplo, la ciudad compacta y la densificación de áreas de baja densidad y sus ventajas para el uso de energías renovables y las formas de movilidad de mayor eficiencia energética).

⇒ Acometer la reforma de la LOTA

En materia de urbanismo, se encuentra en marcha la reforma de la LOUA (Anteproyecto de ley para un urbanismo sostenible en Andalucía, diciembre de 2017. No obstante, ni en el Parlamento, ni en el BOJA y tampoco en los medios de comunicación se tiene constancia de que se haya iniciado formalmente un proceso de reforma de la LOTA. Parece que actualmente su reforma no es una prioridad en la agenda política.

La ley, que en su concepción es una ley “minimalista” (se limita esencialmente a la regulación de los instrumentos de la ordenación del territorio), precisa de una reforma profunda. Su texto ha quedado en gran parte desfasado, no estando a la altura de los requerimientos de una política de ordenación del territorio en un contexto nuevo caracterizado por profundos cambios que han de afrontarse.

A la vista de las leyes de ordenación del territorio de última generación en los Länder alemanes, determinadas regiones italianas y varias CC.AA. , algunos aspectos relevantes de esta reforma han de ser: 1) la incorporación de nuevos principios informadores (desarrollo sostenible, resiliencia, gobernanza, transparencia, cohesión territorial, etc.), 2) la inserción de referencias expresas a textos relevantes aprobados por organismos internacionales (Convenio de Paisaje del Consejo de Europa de 2000, Nueva Agenda Urbana de la ONU Habitat III de 2016, etc.), 3) el fortalecimiento de las determinaciones para la evaluación de los planes territoriales (órganos, indicadores, proceso, Informes), 4) la previsión de instrumentos informales de ordenación del territorio (estrategias de desarrollo territorial, redes de cooperación entre ciudades) y 5) la consideración de instrumentos y mecanismos para articular la cooperación en materia de ordenación del territorio con las CC.AA. limítrofes y las regiones vecinas en Portugal, 6) la reflexión sobre la oportunidad de atribuir a una LOTA reformada también la función de una Ley de Paisaje.

⇒ Explorar la oportunidad de potenciar el instrumento del POI mediante su conversión en un instrumento de planificación urbanística-territorial integrada de carácter intermunicipal

En Alemania existe una dilatada práctica relación con el uso del instrumento del Plan Conjunto de Usos del Suelo. Este instrumento permite a municipios colindantes realizar de forma coordinada y coherente su planeamiento urbanístico, a través de un único documento

de planificación compartido en el que se contemplan la totalidad de los territorios municipales y todos los aspectos temáticos relevantes que han de abordarse. Precisamente, el novedoso instrumento del Plan de Usos de Suelo de Ámbito Subregional para el área metropolitana de Frankfurt, tiene sus raíces en esta figura de planificación intermunicipal.

Actualmente existe en Andalucía la figura del Plan de Ordenación Intermunicipal regulado en la LOUA y previsto también en el art. 65 del Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía. Conforme a estos textos legales, el POI se concibe como un instrumento que establece la “ordenación estructural de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria”. Por tanto tiene un carácter muy limitado de aplicación, abarcando sólo partes del territorio de los municipios, que además han de ser colindantes, de cada municipio y, restringiéndose en abordar cuestiones específicas que requieren una actuación urbanística unitaria.

Como en otros lugares también en Andalucía se detectan problemas urbanísticos y territoriales supramunicipales que se manifiestan a una escala superior a la del PGOU (su ámbito es demasiado pequeño) e inferior a la del POTS (los ámbitos subregionales suelen ser demasiado grandes). Por ello, para dar a estos problemas un tratamiento adecuado es aconsejable reflexionar sobre la oportunidad de establecer un nuevo instrumento de planificación que se ubica entre el PGOU y los POTS. Una posibilidad para ello es desarrollar el POI hacia un instrumento que refleja un enfoque integrado de planificación urbanística-territorial y que coadyuva a la simplificación y agilización del proceso planificador. Para ello pueden ser un referente las experiencias alemanas y también italianas, por ejemplo, en la provincia de Bologna los Acuerdos Territoriales entre municipios para la elaboración conjunta del planeamiento urbanístico. Evidentemente, la aplicación real de esta nueva generación del POI, dependerá, entre otras cosas, de la voluntad de cooperación entre municipios para acometer una planificación compartida.

Hoy, este requisito se revela más bien como un factor crítico. Así lo refleja el hecho de que la figura del POI, tal y como está regulada en la LOUA, apenas se ha llegado a utilizar. Además, la mayoría de los muy pocos POI existentes ha sido de iniciativa autonómica.

⇒ Ensayar a escala supramunicipal estrategias de desarrollo territorial como instrumento informal

En Alemania, la política de ordenación del territorio está operando con una amplia gama de instrumentos informales, entre ellas las Estrategias de Desarrollo Territorial.

En este sentido, a la vista de las buenas experiencias en Alemania con este tipo de instrumentos, sería de interés incorporar en la política de ordenación del territorio la aplicación de Estrategias de Desarrollo Territorial. Éstas podrían realizarse para ámbitos territoriales supramunicipales propuestos por iniciativa de los municipios interesados. Asimismo, cabe la posibilidad de poner en marcha estrategias de desarrollo territorial por iniciativa autonómica.

Tanto para las estrategias de iniciativa municipal como para las de iniciativa autonómica las Unidades Territoriales definidos en el POTA como marcos de referencias espaciales para los agentes públicos y privados, a fin de garantizar la “eficacia y coherencia de las actuaciones de incidencia territorial y contribuir a desarrollar estrategias dirigidas a la reducción de los desequilibrios territoriales de Andalucía”. Con esta definición el POTA confiere a las Estrategias de Desarrollo Territorial la posibilidad de servir especialmente como instrumento para promover el desarrollo económico del territorio andaluz a escala supramunicipal. La preparación y elaboración de este tipo de estrategias podría hacerse en cooperación entre los departamentos de la Junta de Andalucía responsables de la planificación territorial y de planificación económica que, a su vez, colaboran en esta tarea con los municipios involucrados en cada estrategia.

En este sentido, es de interés que recientemente la Dirección General de Planificación Económica de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública ha apoyado a través de la contratación de un estudio preparatorio dos estrategias de desarrollo territorial, propuestas a iniciativa de los municipios y con ámbitos territoriales que corresponden a las Unidades territoriales que coinciden en gran parte con las Unidades Territoriales del POTA:

- la “Iniciativa para la Innovación Económica de la Costa del Sol Occidental”, impulsada por los Alcaldes de los once municipios pertenecientes a la Mancomunidad de la Costa del Sol Occidental, y
- la “Estrategia de Desarrollo de la Vega del Guadalquivir”, promovida por los Alcaldes de los dieciocho municipios agrupados en el Consejo del Valle de Guadalquivir.

⇒ Iniciar estrategias transfronterizas de desarrollo territorial en el marco de la cooperación de Andalucía con sus regiones vecinas

La política de ordenación del territorio en Alemania se caracteriza por una elevada atención a la dimensión transfronteriza, en la que influye también el hecho de que es el país europeo que, debido a su ubicación geográfica central dentro del continente europeo, tiene más países vecinos que cualquier otro Estado miembro de la UE. Asimismo, siempre se ha entendido en este país que las decisiones sobre el uso del territorio que se adoptan en un lado de la frontera tienen repercusiones sobre el desarrollo del territorio en el otro lado de la frontera y, que por tanto, las planificaciones territoriales y sectoriales de incidencia territorial en ambos lados de la frontera, precisan de una coordinación y compatibilización mutua, a fin de lograr un uso inteligente del territorio en términos de complementariedad, coherencia, sinergia y sostenibilidad. Por ello, en Alemania existe ya desde la década de los sesenta del siglo pasado una cooperación intensa en materia de ordenación del territorio desde la Federación y los Länder con los Estados y entes regionales y locales de los países vecinos, especialmente en relación con Suiza, Francia y Holanda e torno a las cuestiones vinculadas al Río Rin, plasmada en Tratados internacionales, Comisiones Conjuntas de Planificación y proyectos transfronterizos INTERREG cofinanciado por el FEDER.

Por otra parte, desde el origen de la ordenación del territorio como política pública en Alemania, la atención se dirigió también a los límites político-administrativos que existen

dentro del Estado alemán entre los 16 Länder. Cada Land practica en su planificación territorial una intensa cooperación con el Land o los Länder vecinos. En cuanto a la planificación subregional, las leyes de ordenación del territorio de los Länder suelen establecer para sus áreas colindantes con otro Land la elaboración de planes comunes y la creación de Mancomunidades de planificación territorial conjuntas (por ejemplo, en Baden-Württemberg y Baviera).

En Andalucía, la LOTA no aborda la cooperación en materia de ordenación del territorio con las CC.AA. vecinas, al igual que la mayoría de las leyes de ordenación del territorio de otras CC.AA. que reflejan en esta cuestión un “silencio jurídico”. De todas formas, el POTA ha sido atento a la dimensión transfronteriza (respecto a otros países y también en relación a CC.AA. vecinas) de la ordenación del territorio andaluz. Recoge de forma detallada en su capítulo 4 (“Integración exterior de Andalucía”) los objetivos planteamientos para la cooperación con las CC.AA. limítrofes y para la cooperación de Andalucía con sus regiones vecinas, el Algarve y el Alentejo, en Portugal. No obstante, desde los planes subregionales no se ha entrado todavía en la dimensión transfronteriza.

A la vista del camino seguido en Alemania por los Länder y tomando en cuenta el planteamiento del POTA para la integración exterior de Andalucía, convendría reforzar y cultivar en la política andaluza de ordenación del territorio una visión transfronteriza del desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma y de sus instrumentos de planificación territorial. En este sentido, se sugiere iniciar estrategias transfronterizas de desarrollo territorial en el marco de la cooperación de Andalucía con sus regiones vecinas. En lo que se refiere a la cooperación con las regiones portuguesas del Algarve y Alentejo, pueden capitalizarse para ello conocimientos técnicos, documentos estratégicos y las experiencias de cooperación entre actores públicos y privados, que se han generado ya desde la década de los ochenta a través de la cooperación transfronteriza de Andalucía con sus vecinos portugueses en el marco de proyectos europeos INTERREG.

De especial interés son dos resultados de la participación de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio en el proyecto europeo “Andalbagua: Territorio y Navegabilidad en el Bajo Guadiana”, proyecto de cooperación territorial para el espacio transfronterizo del Bajo Guadiana, cofinanciado por los fondos FEDER y realizado en el marco del Programa Transfronterizo España-Portugal (POCTEP 2007-2013). Por un lado, se trata de la “Estrategia Transfronteriza para el Desarrollo Territorial del Bajo Guadiana”, por otro, de la Propuesta de “Estrategia para el Paisaje Transfronterizo Fluvial del Bajo Guadiana”. Hasta la fecha ambos documentos, consultables en la Web de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, han quedado en la fase de estudios preparatorios. Ninguna de las administraciones concernidas a ambos lados de la frontera ha dado el paso, para integrar los contenidos de estas estrategias en sus instrumentos de planificación existentes o aprobar e implementar sobre la base de ambos estudios Estrategias Transfronterizas como instrumentos de una acción pública compartida.

Por otra parte, los dos documentos señalados aportan también un conocimiento útil si se

quiere plantearse la posibilidad de dotar de una perspectiva transfronteriza los otros dos POTS previstos por el POTA en la zona fronteriza de la provincia de Huelva con Portugal. Para ello, evidentemente, es necesario que exista previamente una voluntad política y un consenso para retomar en el futuro la elaboración de un POTS para la Sierra de Aracena o considerar la conveniencia de iniciar un plan de este tipo para el Andévalo y las Minas.

⇒ Avanzar en la puesta en práctica de la Estrategia de Paisaje de Andalucía y potenciar su legitimación política

En 2012 el Consejo de Gobierno de Andalucía aprobó la Estrategia de Paisaje de Andalucía (EPA), instrumento previsto en el POTA. Sus objetivos, contenidos temáticos y planteamientos de actuación tienen su marco de referencia en el Convenio de Paisaje del Consejo de Europa de 2000.

El valor fundamental de esta Estrategia es que entiende la política de paisaje de la Junta de Andalucía como una tarea transdepartamental de alcance amplio. En esta Estrategia no sólo participan las Consejerías con competencias en materias directamente vinculadas a la protección, ordenación y gestión del paisaje (urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente, patrimonio histórico, agricultura y desarrollo rural) sino también las Consejerías que, habitualmente no suelen considerar en sus actuaciones de forma expresa el paisaje y que tienen adscritas competencias en materia de infraestructuras de transporte y logística, industria, minas, energía, turismo, economía, salud y educación. De este modo, la implementación de la Estrategia cuenta con el compromiso de la mayoría de las Consejerías de la Junta de Andalucía y aborda el paisaje de forma integrada en todas sus dimensiones relevantes, como patrimonio, soporte de identidad, recurso para el desarrollo turístico y económico, y fuente de salud, requiriendo la puesta en valor de todas estas dimensiones indudablemente un conocimiento de los valores del paisaje y una sensibilidad hacia los mismos que han de crearse desde la educación.

El primer Informe de Seguimiento y Evaluación de la Estrategia presentado en 2015 constató que se ha ejecutado un alto número de iniciativas y proyectos ejecutados (un total de 108 actuaciones en el período de 2012-14) y que la implementación de la EPA como compromiso común compartido ha puesto de manifiesto un cierto grado de interiorización de la política de paisaje en cada departamento autonómico involucrado. Como principal carencia detectada se señala que el paisaje recibe todavía una escasa atención desde políticas con una indudable transcendencia paisajística como las políticas de agua, urbanismo, desarrollo industrial y calidad ambiental.

Pero, lo que, a juicio del autor de estas líneas y desde la perspectiva de la democracia, es el punto más crítico de la EPA no aparece en el Informe: la carencia de una legitimación política completa de la EPA. Evidentemente, la EPA goza de una sanción jurídica y legitimación política inicial a través de su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Pero la EPA es hasta ahora sólo un documento elaborado y acordada exclusivamente por la administración autonómica. No hubo en su proceso de elaboración participación pública y tampoco institucional. Sobre todo han de involucrarse en esta Estrategia a los municipios, que por sus decisiones en el ámbito del planeamiento urbanístico juegan un papel clave para la

calidad paisajística real de un lugar concreto. Por tanto, la EPA, por carecer de la participación pública e institucional (con otras administraciones y organismos públicos) tiene una legitimación política incompleta. Este hecho supone un defecto considerable en los tiempos de hoy en los que participación, concertación y transparencia se escriben en mayúsculas. En definitiva, esta legitimación incompleta se traduce en una debilidad política de la EPA como instrumento de la acción pública.

Por ello, se sugiere que en la próxima legislatura se acometa la “segunda fase” de la elaboración de la EPA, es decir, su presentación a un proceso amplio de participación institucional y pública, a fin de enriquecer sus contenidos con las visiones y propuestas procedentes de las administraciones (entes locales, administración general del Estado) y organismos públicos (universidades, confederaciones hidrográficas, etc.), de los agentes económicos y sociales y otros actores de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.

⇒ Convertir la evaluación de los planes en una tarea continua e ineludible del proceso de planificación territorial

En Andalucía el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía recoge, en su Título V (“Desarrollo y Gestión de la Política Territorial”), detalladas determinaciones sobre “Instrumentos para el seguimiento y evaluación del territorio y de su planificación (Sistema de Información Territorial, informes de desarrollo del plan, sistema de indicadores, Observatorio Territorial de Andalucía). Por su parte, los planes subregionales de la última generación como, por ejemplo, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS), prevén en su normativa que cada cuatro años se elabore por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio un Informe de Seguimiento y Evaluación. Constan licitaciones de estudios de asesoramiento técnico o la elaboración de documentos internos por el departamento autonómico responsable de la ordenación del territorio, pero no la presentación en público, para el conocimiento de la ciudadanía en general o también ante el Parlamento autonómico, de informes de seguimiento y evaluación que rinden cuentas sobre la implementación efectiva de los planes andaluces de ordenación del territorio y el grado de consecución de sus objetivos.

En la política de ordenación del territorio de Andalucía aún no se ha dado el paso a la evaluación de los planes territoriales, un hecho que es la tónica general en prácticamente todas las CC.AA. En los textos de las leyes y los planes de ordenación del territorio de determinadas CC.AA. se suele consagrar el levantamiento de indicadores de seguimiento y evaluación o la redacción de informes de seguimiento y evaluación de los planes territoriales. Pero pocas veces se procede a la realización de estas tareas. La evaluación de los planes territoriales, tanto los de escala regional como subregional, es prácticamente inexistente en España, siendo el caso de Navarra que practica una evaluación continua de la Estrategia Territorial de Navarra una loable excepción.

Tampoco en Alemania la evaluación de los planes territoriales se encuentra en un estado evolucionado. La mayoría de los planes territoriales no recoge en su texto previsiones para el

seguimiento y la evaluación de los planes. Como una excepción, pueden destacarse el ya comentado primer plan territorial del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo de 1998, para el que el órgano responsable de su gestión realizó dos Informes de evaluación, y el primer plan territorial para el área metropolitana de Frankfurt (RFNP 2010), que en el proceso de elaboración del segundo plan de este tipo iniciado en 2016 es objeto de una rigurosa evaluación.

Los estudios sobre esta cuestión en Alemania (Diller, 2012; Einig, 2012; Einig/Jonas/Zaspel, 2011) resaltan, además de las resistencias a la evaluación por razones políticas, como otra razón para la ausencia de la evaluación de los planes territoriales en Alemania la propia naturaleza de los planes territoriales, que hace su evaluación más difícil que la de los planes públicos sectoriales. Los planes territoriales, por regla general, no son planes de actuación directa, sino “planes de planes”, es decir, se implementan a través de las actuaciones recogidas por otros planes (planeamiento urbanístico, planes sectoriales de incidencia territorial). Para estos planes los planes territoriales establecen criterios territoriales (zonificaciones, localizaciones, corredores) 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, permitiendo a los destinatarios de estas determinaciones un margen de maniobra y flexibilidad en la aplicación de las mismas. 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.

Evidentemente, en cuanto al seguimiento y la evaluación de los planes territoriales, Alemania no constituye el referente de *best practice*. En esta cuestión la política andaluza de ordenación del territorio debería fijar su atención más bien hacia las experiencias existentes en el Reino Unido y también Francia, donde la cultura de la evaluación de planes territoriales se encuentra más avanzada. Como ejemplos pueden señalarse los casos de la *Spatial Development Strategy for Greater London* y el *Schéma Directeur Île-de-France 2030*, los documentos de la planificación territorial estratégica de las áreas metropolitanas de Londres y París, que ambos operan con instrumentos (informes anuales, observatorios, indicadores, etc.) para el seguimiento y la evaluación (Elinbaum, 2014). Igualmente, la práctica andaluza de evaluación de planes territoriales podría inspirarse en el caso de Navarra, donde la Estrategia Territorial de Navarra publicada en 2000 ha sido objeto de seguimiento y evaluación a través de tres instrumentos (Madariaga López, 2015): el Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN) las Memorias Bienales (hasta la fecha aprobadas cuatro), remitidas al Parlamento navarro y al Consejo Social de Política Territorial, que cuenta con la participación de los agentes económicos y sociales, y el Informe de Vigencia (cada cuatro años, hasta la fecha aprobados dos).

En suma, a pesar de todas estas dificultades, es necesario que en la nueva generación de planes territoriales de la Junta de Andalucía la evaluación se convierta en una tarea ineludible y continua de la Consejería responsable en materia de ordenación del territorio. Las tareas de

seguimiento y evaluación de los planes territoriales 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 para el 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 obtenidos por las planificaciones y políticas públicas. Estos resultados (*performance*) son una fuente adicional de la legitimidad política de las instituciones, que en las sociedades modernas se fundamenta cada vez más en el rendimiento institucional (Bañón y Carrillo, 1997).

En este sentido, para promover el desarrollo y la consolidación de una cultura de evaluación en la política andaluza de ordenación del territorio, se sugiere, presentar un Informe de evaluación sobre la ejecución y los resultados del POTA, tomando en cuenta que ya han transcurrido más de diez años desde la aprobación de este plan, poner en marcha de nuevo el Observatorio Territorial de Andalucía y elaborar y presentar de forma periódica un Informe de Desarrollo Territorial de la Comunidad Autónoma que, siguiendo la práctica de algunos Länder en Alemania, podría presentarse ante el Parlamento autonómico.

REFERENCIAS

ARL (2000), *Regionaler Flächennutzungsplan: Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung*, Forschungs- und Sitzungsberichte, 213, Hannover.

MORA ALISEDA, J./GARRIDO VILLAVARDE, J./DÍAZ GONZÁLEZ, M (2018). “Relación de la planificación territorial y estratégica en España con las políticas sectoriales de incidencia territorial”, en: DELGADILLO MACÍAS, J./HILDENBRAND SCHEID, A. (COORD.), *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica de España (en imprenta).

AMADOR BLANCO, A.J./CHAMIZO CALVO, L. T./MACÍAS SAÑUDO, M, G./LÓPEZ POYATOS, A./VAN BAUMBERGEN HERNÁNDEZ, R./GARCÍA ARENAS, N. (COORDS.) (2016), *Estudio del Derecho sobre la Ordenación Territorial y Urbanística en Andalucía, Parte I*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

BAÑÓN, R. Y CARRILLO, E. (1997), *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid.

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 nº 16.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2012). “30 años de ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías”, en: CASTAÑER, M. (ED.). *El planjeament territorial a Catalunya a inici del segle XXI*, Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 140-165.

DILLER, CHR. (2012). "Evaluation in der regionalen Raumordnungsplanung- Praxis, Forschung, Perspektiven", en: *Informationen zur Raumentwicklung*, 1, pp. 1-15.

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*.

ESECA (Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía) (2010), *Andalucía. Informe Económico y Financiero 2010. Monográfico La ordenación del territorio en la CA 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), Caja de Granada, Granada.

JUNTA DE ANDALUCÍA/CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2018), *Iniciativa de Innovación Económica de la Costa del Sol Occidental (Estudio Preparatorio)*, Sevilla.

DELGADILLO MACÍAS, J./HILDENBRAND SCHEID, A. (COORD.) (2018), *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica de España(en imprenta).

EINIG, K., A. JONAS Y B. ZASPEL (2011). "Evaluierung von Regionalplänen», en BIZER,K./EINIG, K./ KÖCK, W. Y SIEDENTOP, S. (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". En: *Investigaciones Regionales*, Nº 28, pp. 57-78.

FARINÓS, J. (COORD.) (2018), *Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*, Valencia: Tirant Humanidades.

FERIA TORIBIO, J.M. (2011). "La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas",. En: JURADO ALMONTE, J.M. (COORD.). *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*, Sevilla, UNIA, pp. 127-158.

GRACIA RETORTILLO, R. (2010). "El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania". En *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAFf)*, 11, pp. 83-141.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1992). "El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länder alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía". En: *Administración Andaluza/Revista Andaluza de Administración Pública*, 10, 1992, 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". En: *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales*, Vol. III. Tercera época, Núm. 104, verano, 1995, pp. 297-313.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1996), *Política de ordenación del territorio en Europa*, Colección KORA, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2005), *Les xarxes de ciutats. Un instrument emergent de cooperació intermunicipal a Europa*, Diputació Barcelona. Xarxa de Municipis (Gabinet d'Estudis de la Presidència/Centre per a la Innovació Local, Colección Síntesi, nº 10, Barcelona 2005, <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/42113.pdf>.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2006A). "La política de ordenación del territorio de las CC.AA.: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia", en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 230, pp. 79-139.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2006B). "Las redes de cooperación entre ciudades: la experiencia europea". En: TARROJA, A./CAMAGNI, R. (CORD.): *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Diputació Barcelona xarxa de municipis, colección Territorio y Gobierno; Visiones, nº 4, Barcelona, pp. 513-559.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2017a), *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*, Universitat de València, Servei de Publicacions, Colecciones: Desarrollo Territorial,18, ISBN 978-84-9134-194-9

HILDENBRAND SCHEID, A. (2017B). "El abandono de la cuestión metropolitana en España. La necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento". En: RIURB (*Revista Iberoamericana de Urbanismo*), nº 13. pp. 25-46; www.riurb.com.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2011A). "Los planes de ordenación del territorio (POTA y POTS) de la CA 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, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3811564>.

HILDENBRAND SCHEID, A./PASLEAU CALLEJÓN, S. (2012). "El paisaje: hilo conductor de la cooperación transnacional de Andalucía con otras regiones europeas". En: I CONGRESO EUROPEO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA Y DE VECINDAD. LIBRO DE ACTAS (M. J. AGUDO ZAMORA/E. M. VÁZQUEZ (coords.), Consejería de la Presidencia e Igualdad de la Junta de Andalucía, Sevilla, pp. 245-264, <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Events/Documents/I%20LIBRO%20DE%20ACTAS.pdf>.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2013). "Through a new landscape strategy in Andalusia in the

context of co-operation on landscape of European Local and Regional Authorities”. En: COUNCIL OF EUROPE 2013: *Landscape and Infrastructures for Society. Ninth Meeting of the Workshops of the Council of Europe for the implementation of the European Landscape Convention and Third International Congress on Landscape and Infrastructures*, Córdoba, Spain, 15 – 16 April 2010, Estrasburgo, (European Spatial Planning and Landscape, nº 95/2013, pp. 55-66; <https://rm.coe.int/168048950a>).

HILDENBRAND SCHEID, A. (2018). “La política de ordenación del territorio en España. Análisis y balance a la vista de la experiencia comparada europea”. En: DELGADILLO MACÍAS, J./HILDENBRAND SCHEID, A. (COORD.) 2018: *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica de España(en imprenta).

IDAE (INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA) (2002), *Manual de diseño. La ciudad sostenible*, Madrid.

JURADO ALMONTE, J.M. (coord.) (2011), *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*, Sevilla, UNIA.

LEHMANN, M. (2000). “Strategie Regionalpark - ein praktisches Handlungsfeld für das Regionalmanagement”. En: *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./RAUTENSTRAUCH, L. (2002). “Regionalpark und Regionalmanagement - Synergien zwischen zwei neueren regionalplanerischen Handlungsansätzen?”. En: *DISP* (revista de la Universidad Técnica de Zürich): 150, pp. 46-53.

MADARIAGA LÓPEZ, I. (2015). “El ejemplo de Navarra”, en: SERRANO, A. (COORD.): *Planificación y patrimonio territorial como instrumentos para otro desarrollo, VII CIOT*, Madrid, 27-29 de noviembre de 2014, Universitat de Valencia, pp. 23-53.

MORA ALISEDA, J./GARRIDO VILLAVARDE, J./DÍAZ GONZÁLEZ, M. (2018). “Relación de la planificación territorial y estratégica en España con las políticas sectoriales de incidencia territorial”. En: DELGADILLO MACÍAS, J./HILDENBRAND SCHEID, A. (COORD.): *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica de España (en imprenta).

NOHLEN, D./HILDENBRAND, A. (2005), *Spanien. Wirtschaft-Gesellschaft-Politik (España. Economía-Sociedad-Sistema Político)*, Leverkusen, Verlag für Sozialwissenschaften.

PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998), *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Sevilla, Marcial Pons.

TOSCANO GIL, F. (2011): “El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español”, *Cuadernos de Derecho Local*, 25, pp. 112-120.

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 PAYSMED.URBAN*, www.paysmed.net

