



**TESIS DOCTORAL**

**Gobernanza y planificación territorial  
en las áreas metropolitanas.**

**Análisis comparado**

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

Andreas Hildenbrand Scheid

Sevilla, septiembre de 2015

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA  
DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA, DEPARTAMENTO DE  
URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Programa de Doctorado “Ciudad, Paisaje y Territorio”

Línea de Investigación:

El Planeamiento Urbano Territorial y sus Instrumentos

**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**

**TESIS DOCTORAL**

Andreas Hildenbrand Scheid

Sevilla, septiembre de 2015

Director de la tesis: José Núñez Castain

# ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA .....	XII
RESUMEN .....	XIII
ÍNDICE DE CUADROS .....	XVI
ÍNDICE DE FIGURAS .....	XVIII
LISTADO DE ABREVIATURAS .....	XXVI
<b>PARTE I - INTRODUCCIÓN: FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>1. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Definición y contextualización del objeto de investigación .....</b>	<b>1</b>
1.1.1. Definición breve del objeto de la tesis .....	1
1.1.2. La nueva “ciudad real” contemporánea como punto de partida de la investigación .....	2
<b>1.2. Justificación del interés y de la originalidad de la investigación .....</b>	<b>11</b>
<b>1.3. El interés especial de las experiencias alemanas para la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España .....</b>	<b>23</b>
1.3.1. Panorama sucinto de la situación deficiente de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España .....	23
1.3.2. Alemania como referente europeo más idónea para un replanteamiento de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España.....	32

1.4. Diseño del estudio comparado de la gobernanza y de la planificación territorial en las seis áreas metropolitanas alemanas seleccionadas .....	37
2. OBJETIVOS .....	52
3. HIPÓTESIS .....	54
4. BASES METODOLÓGICAS .....	56
4.1. El método comparado.....	56
4.2. Métodos de trabajo .....	58
5. ESTRUCTURA DE LA TESIS .....	60
<b>PARTE II - MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>66</b>
<b>CAPÍTULO 1 – ÁREAS METROPOLITANAS Y CIUDAD DISPERSA .....</b>	<b>68</b>
<b>1.1. Las áreas metropolitanas.....</b>	<b>68</b>
1.1.1. Definición conceptual y evolución de las áreas metropolitanas antes del proceso de metropolización en forma de la “explosión de la ciudad”.....	68
1.1.2. La “explosión de la ciudad”: un proceso de metropolización que genera un nuevo modelo de áreas metropolitanas.....	78
<b>1.2. La ciudad dispersa como forma urbana de las áreas metropolitanas contemporáneas .....</b>	<b>85</b>
1.2.1. Características principales de la ciudad dispersa.....	85
1.2.2. Los impactos ambientales, económicos y sociales de la ciudad dispersa.....	96
<b>1.3. La ciudad compacta – la respuesta preferida, pero cuestionada a la insostenibilidad de la ciudad dispersa.....</b>	<b>103</b>



1.3.1. La ciudad compacta: concepto, contribución al desarrollo urbano-territorial sostenible y su necesidad ante las actuales tendencias de desarrollo urbano .....	105
1.3.2. Las objeciones al modelo de la ciudad compacta y factores que dificultan su aplicación .....	112
1.3.3. La opción por una ciudad razonablemente compacta y policéntrica como estrategia de intervención de la planificación territorial a escala metropolitana.....	120
1.3.4. La necesidad de estrategias complementarias: intervenir a la escala del planeamiento urbanístico.....	124
<b>CAPÍTULO 2 – LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y LA GOBERNANZA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS .....</b>	<b>128</b>
<b>2.1. La planificación territorial metropolitana: instrumento clave para afrontar los retos de la ciudad dispersa y lograr un desarrollo metropolitano sostenible .....</b>	<b>130</b>
2.1.1. Definición del concepto de planificación territorial y de otros conceptos vinculados a la misma.....	130
2.1.2. Características específicas de la planificación territorial metropolitana.....	146
2.1.3. La ciudad razonablemente compacta y policéntrica: El paradigma imperante en la planificación territorial metropolitana para la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible .....	149
<b>2.2. La gobernanza: la relevancia del factor institucional para lograr un desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas .....</b>	<b>158</b>
2.2.1. Definición del concepto de gobernanza.....	158

2.2.2. La gobernanza metropolitana y su relación con el desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas .....	165
---	-----

**PARTE III - GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA EN ALEMANIA I: ASPECTOS GENERALES Y DE CONTEXTO DEL ANÁLISIS DE LOS CASOS SELECCIONADOS ..... 177**

**CAPÍTULO 3 – LOS MODELOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA ACTUALMENTE EXISTENTES EN ALEMANIA ..... 183**

3.1. La creación de un nuevo Ente Territorial de escala subregional ....	191
--	-----

3.2. Mancomunidades con carácter plurifuncional .....	195
---	-----

3.3. Mancomunidades de carácter monofuncional centradas en la planificación territorial .....	200
---	-----

3.4. Conclusiones de valoración sobre los diferentes modelos de gobierno metropolitano en Alemania .....	202
--	-----

**CAPÍTULO 4 – EL ENCAJE DE LOS ENTES METROPOLITANOS EN EL ENTORNO DE LOS NIVELES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS LOCALES ..... 206**

4.1. Visión general de la organización territorial del Estado en Alemania .....	206
---	-----

4.2. La posición de los entes metropolitanos en la organización territorial del Land de su ubicación.....	215
---	-----

4.3. Conclusiones de valoración sobre la incardinación de los entes metropolitanos en su contexto político-administrativo.....	230
--	-----

<b>CAPÍTULO 5 – EL ENCUADRE DE LOS PLANES TERRITORIALES METROPOLITANOS EN EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ALEMÁN.....</b>	<b>233</b>
5.1. Elementos básicos del sistema de planificación territorial alemán.....	233
5.2. La organización de la planificación subregional: Las Mancomunidades de Planificación Territorial y otras vías .	262
5.3. Conclusiones de valoración sobre la planificación subregional y la incidencia de los planes territoriales metropolitanos sobre la misma.....	284
 <b>CAPÍTULO 6 – IMPULSOS A LA IDEA METROPOLITANA “DESDE ARRIBA”: LA CREACIÓN DE LAS 11 REGIONES METROPOLITANAS DE RELEVANCIA EUROPEA (EMR) EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN FEDERACIÓN-LÄNDER.....</b>	<b>292</b>
6.1. Naturaleza y objetivos de los EMR .....	292
6.2. Los criterios para la declaración como EMR .....	299
6.3. El papel activo de los entes metropolitanos en las EMR.....	301
6.4. Conclusiones de valoración sobre la importancia de las EMR .....	303
 <b>PARTE IV - GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA EN ALEMANIA II: ANÁLISIS DE LOS CASOS SELECCIONADOS .....</b>	<b>306</b>
 <b>CAPÍTULO 7 – ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLITANA DE HANNOVER: LA <i>REGION HANNOVER (El modelo de la creación de un nuevo Ente territorial de escala subregional)</i> .....</b>	<b>312</b>
7.1. El territorio metropolitano .....	313

<b>7.2. La gobernanza metropolitana .....</b>	<b>328</b>
7.2.1. La Region Hannover como institución metropolitana: proceso de creación órganos y competencias .....	328
7.2.2. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana.....	340
<b>7.3. El plan territorial metropolitano .....</b>	<b>346</b>
7.3.1. Aspectos generales .....	346
7.3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica .....	353
<b>7.4. La elevada atención del plan territorial metropolitano al reto del cambio climático: las funciones climáticas de los espacios libres.....</b>	<b>376</b>
<b>7.5. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Hannover.....</b>	<b>380</b>
<b>CAPÍTULO 8 – ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLTANA DE STUTTGART: EL <i>VERBAND REGION STUTTGART (El modelo de una Mancomunidad plurifuncional con legitimación política directa)</i>.....</b>	<b>388</b>
<b>8.1. El territorio metropolitano .....</b>	<b>388</b>
<b>8.2. La gobernanza metropolitana .....</b>	<b>404</b>
8.2.1. El Verband Region Stuttgart como institución metropolitana: proceso de creación, órganos y competencias .....	404
8.2.2. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana.....	412
8.2.3. Posicionar el área metropolitana de Stuttgart a nivel europeo – un hito en la gobernanza metropolitana .....	418
<b>8.3. El plan territorial metropolitano .....</b>	<b>425</b>

8.3.1. Aspectos generales.....	425
8.3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica .....	433
<b>8.4. Stuttgart 21 - un proyecto ferroviario y de renovación urbana clave para la competitividad y el desarrollo sostenible del área metropolitana.....</b>	<b>454</b>
<b>8.5. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Stuttgart .....</b>	<b>462</b>
<b>CAPÍTULO 9 – ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLITANA DE FRANKFURT: EL <i>REGIONALVERBAND FRANKFURTRHEINMAIN</i> (El modelo de una Mancomunidad plurifuncional sin legitimación política directa).....</b>	<b>471</b>
<b>9.1. El territorio metropolitano .....</b>	<b>472</b>
<b>9.2. La gobernanza metropolitana .....</b>	<b>484</b>
9.2.1. El <i>Regionalverband FrankfurtReinMain</i> como institución metropolitana: órganos y competencias.....	487
9.2.2. Las instituciones metropolitanas antecesores .....	490
9.2.3. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana.....	497
<b>9.3. Un instrumento novedoso de planificación territorial metropolitana: El Plan de Usos del Suelo de ámbito subregional.....</b>	<b>499</b>
9.3.1. Aspectos generales .....	499
9.3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica .....	507

<b>9.4. Un instrumento informal para el paisaje periurbano: La Estrategia Parque Regional (<i>Regionalpark Rhein-Main</i>).....</b>	<b>524</b>
<b>9.5. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Frankfurt.....</b>	<b>530</b>
<b>CAPÍTULO 10 – ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLITANA DE MÜNCHEN: EL <i>REGIONALER PLANUNGSVERBAND MÜNCHEN (El modelo monofuncional de una Mancomunidad de Planificación Territorial)</i> .....</b>	<b>535</b>
<b>10.1. El territorio metropolitano .....</b>	<b>536</b>
<b>10.2. La gobernanza metropolitana .....</b>	<b>540</b>
10.2.1. El <i>Regionaler Planungsverband München</i> como institución metropolitana: proceso de creación, órganos y competencias.....	540
10.2.2. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana.....	546
<b>10.3. El plan territorial metropolitano .....</b>	<b>547</b>
10.3.1. Aspectos generales.....	547
10.3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica.....	553
10.3.3. El reconocimiento internacional de la planificación urbanística-territorial de München como buena práctica.....	563
<b>10.4. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de München.....</b>	<b>567</b>
<b>CAPÍTULO 11 – ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLITANA DE BERLIN-BRANDENBURG (<i>El modelo de la gobernanza metropolitana por la cooperación entre dos Länder</i>).....</b>	<b>570</b>

<b>11.1. Un territorio metropolitano transfronterizo.....</b>	<b>571</b>
<b>11.2. La gobernanza metropolitana .....</b>	<b>580</b>
11.2.1. El Departamento común de los dos Länder para la planificación territorial .....	580
11.2.2. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana.....	586
<b>11.3. Un instrumento novedoso de planificación territorial metropolitana: El Plan territorial metropolitano conjunto .....</b>	<b>588</b>
11.3.1. Aspectos generales.....	588
11.3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica.....	593
11.3.3. Una experiencia de planificación con Informes de evaluación positivos .....	599
11.3.4. La planificación territorial metropolitana actual: Continuidad del compromiso con el desarrollo sostenible, pero con más flexibilidad .....	603
<b>11.4. La implementación de la Estrategia Parque Regional .....</b>	<b>610</b>
<b>11.5. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Berlin-Brandenburg .....</b>	<b>613</b>
<b>CAPÍTULO 12 – ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLITANA DE HAMBURG (El modelo de la gobernanza metropolitana por la cooperación entre cuatro Länder) .....</b>	<b>617</b>
<b>12.1. Un territorio metropolitano transfronterizo.....</b>	<b>618</b>
<b>12.2. La gobernanza metropolitana .....</b>	<b>625</b>

12.2.1. La instrumentación de la gobernanza por la vía de la cooperación entre cuatro Länder.....	625
12.2.2. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana.....	627
<b>12.3. La Estrategia conjunta para el desarrollo del territorio metropolitano .....</b>	<b>632</b>
12.3.1. Aspectos generales.....	632
12.3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica.....	637
12.3.4. La Estrategia conjunta actual .....	644
<b>12.4. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Hamburg.....</b>	<b>645</b>
<b>PARTE V – CONCLUSIONES FINALES .....</b>	<b>648</b>
1. CONCLUSIONES EXTRAÍBLES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN ALEMANIA Y SUGERENCIAS PARA LA PRÁCTICA EN ESPAÑA .....	652
2. CONCLUSIONES EXTRAÍBLES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA EN ALEMANIA Y SUGERENCIAS PARA LA PRÁCTICA EN ESPAÑA .....	671
3. CONTRASTE DE LAS CONCLUSIONES CON LAS HIPÓTESIS DE PARTIDA.....	685
4. CONSIDERACIONES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES .....	689
<b>FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA CONSULTADAS .....</b>	<b>693</b>
A) <u>Fuentes</u> .....	693



<b>Paginas web de las instituciones de la gobernanza metropolitana ...</b>	<b>693</b>
<b>Planes territoriales.....</b>	<b>693</b>
<b>Normativa .....</b>	<b>695</b>
<b>Otras fuentes.....</b>	<b>697</b>
<b>B) <u>Bibliografía</u> .....</b>	<b>701</b>

## **DEDICATORIA**

*FÜR MEINE ELTERN,  
IN TIEFER DANKBARKEIT FÜR ALLES,  
WAS SIE MIR IN MEINEM LEBEN GEGEBEN HABEN.*

*PARA MIS PADRES,  
CON MI GRATITUD MÁS PROFUNDA, POR TODO  
LO QUE ME HAN DADO EN MI VIDA.*

## RESUMEN

La presente tesis realiza una investigación sobre las áreas metropolitanas desde la perspectiva de la gobernanza y planificación territorial. Se centra en el estudio del caso de Alemania, país en el que desde la década de los 90 se han producido considerables avances en éste ámbito. Este estudio consiste en un análisis con un enfoque comparado de las experiencias en seis áreas metropolitanas seleccionadas: Hannover, Stuttgart, Frankfurt, München, Berlín-Brandeburgo y Hamburgo.

Además de la finalidad de ampliar y profundizar el conocimiento científico sobre el caso de Alemania, la tesis tiene las miras puestas en España. Su objetivo general es extraer de las conclusiones obtenidas para estas seis áreas metropolitanas un conjunto de sugerencias, que podrían servir como referente para la práctica de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España, que muestra graves deficiencias y requiere un replanteamiento. Se considera que las experiencias de Alemania pueden ser de especial utilidad para reorientar la práctica en España, porque en Europa es el país que ofrece en cuanto a la organización territorial de su Estado y su sistema de planificación territorial el mayor grado de similitud con España. Por consiguiente, nuevos planteamientos institucionales y planificadores en relación con la cuestión metropolitana en España que se “inspiran” (sin caer en mimetismo) en las experiencias alemanas cuentan quizás con más viabilidad que otros planteamientos procedentes de las experiencias de países demasiado diferentes a España.

La tesis parte de una reflexión sobre la ciudad dispersa como forma de la nueva realidad urbana-territorial, que se manifiesta sobre todo en las áreas metropolitanas, y los impactos ambientales económicos y sociales de la dispersión urbana. Se esbozan los múltiples retos que han de ser afrontados por la gestión pública para conseguir un desarrollo-urbano sostenible en las

áreas metropolitanas, destacando el papel clave que tienen para ello una “buena gobernanza” y una planificación territorial coherente y eficaz.

En la parte empírica de la tesis (Partes III y IV) se analizan, en primer lugar, aspectos generales y de contexto, que afectan a todas las seis áreas metropolitanas seleccionadas: 1) los modelos de gobernanza metropolitana que actualmente están al uso en Alemania, 2) la organización territorial del Estado en Alemania, planteándose la cuestión del encaje de los entes metropolitanos en el entorno de los niveles político-administrativos locales y 3) el sistema de planificación territorial alemán, siendo de interés el encuadre de los planes territoriales metropolitanos en la organización de la planificación subregional usado en el Land correspondiente así como las repercusiones que han tenido estos planes sobre dicha organización.

En segundo lugar, en forma de seis capítulos (capítulos 7 a 12), se efectúa un estudio monográfico y detallado de cada una de las seis áreas metropolitanas, aplicando un enfoque comparado y siguiendo un esquema analítico común. Este esquema se estructura en tres bloques temáticos, el territorio metropolitano, la gobernanza metropolitana y el plan territorial metropolitano, centrándose el análisis en un total de 32 aspectos temáticos.

En lo que respecta a la gobernanza metropolitana, el análisis considera tanto las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana como las fórmulas complementarias de la gobernanza metropolitana. Para las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana este análisis abordará el modelo de gobernanza, los órganos, las competencias, los recursos financieros y humanos así como las estrategias de cada área metropolitana para posicionarse a nivel europeo y el papel de personas con capacidad de liderazgo en la gobernanza. En cuanto a las fórmulas complementarias, se tratan especialmente las fórmulas blandas, es decir, las redes de cooperación voluntarias e informales, abordando los actores y campos de acción de estas redes y su relación con las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana.

En relación al Plan territorial metropolitano, en cada uno de los seis casos de estudio se analizan sobre todo los contenidos de cada plan territorial metropolitano. Este análisis de los contenidos se centra en las cinco estrategias o ámbitos de intervención que constituyen los elementos configuradores del modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, que hoy es el paradigma imperante de la planificación territorial europea: 1) el policentrismo, 2) la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia, 3) el impulso del transporte público, 4) el desarrollo hacia el interior y 5) la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.

La tesis culmina en su Parte V en conclusiones finales que extraen de las experiencias alemanas un conjunto de sugerencias para un replanteamiento (o una “mejora de la práctica”) de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España. Estas conclusiones finales retoman y desarrollan las conclusiones intermedias obtenidas en las Partes III y IV respecto a la práctica de la gobernanza y planificación metropolitana en Alemania. Se presentan ocho sugerencias para la práctica en España extraíbles de la gobernanza metropolitana en Alemania y otras ocho sugerencias que se pueden sacar de la planificación territorial en Alemania.

## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1: LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN ALEMANIA 2014.....	40
CUADRO 2a: LAS 6 ÁREAS METROPOLITANAS SELECCIONADAS PARA EL ESTUDIO COMPARADO.....	45
CUADRO 2b: LAS 6 ÁREAS METROPOLITANAS SELECCIONADAS PARA EL ESTUDIO COMPARADO.....	47
CUADRO 3a: SÍNTESIS DEL ESQUEMA COMÚN PARA EL ANÁLISIS COMPARADO DE LAS SEIS ÁREAS METROPOLITANAS (A.M.) .....	50
CUADRO 3b: ESQUEMA COMÚN PARA EL ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CONTENIDOS DE LOS PLANES TERRITORIALES METROPOLITANOS.....	51
CUADRO 4: LOS CONCEPTOS CLAVE DE LA INVESTIGACIÓN.....	66
CUADRO 5: LA CIUDAD DISPERSA ( <i>URBAN SPRAWL</i> ):LA PROLIFERACIÓN DE CONCEPTOS PARA DESCRIBIR UNA NUEVA REALIDAD URBANA-TERRITORIAL.....	92
CUADRO 6: 14 CARACTERÍSTICAS DE LA CIUDAD COMPACTA.....	108
CUADRO 7: LA CONTRIBUCIÓN DE LA CIUDAD COMPACTA A LA SOSTENIBILIDAD URBANA.....	110
CUADRO 8: LOS SIGNIFICADOS DEL CONCEPTO DE COHESIÓN TERRITORIAL.....	141
CUADRO 9: LOS COMPONENTES DEL CAPITAL TERRITORIAL .....	143
CUADRO 10: LA GOBERNANZA METROPOLITANA: DEFINICIÓN INICIAL.....	168
CUADRO 11: LOS DOCE PRINCIPIOS DE LA OECD PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA.....	189
CUADRO 12: FORMAS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN ALEMANIA .....	185
CUADRO 13: LOS PLANES TERRITORIALES REGIONALES VIGENTES EN LOS LÄNDER DE ALEMANIA (Situación en 2015).....	209

CUADRO 14: PLANES PAISAJÍSTICOS Y PLANES TERRITORIALES EN ALEMANIA .....	244
CUADRO 15: LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE ÁMBITO SUBREGIONAL EN ALEMANIA .....	265
CUADRO 16: LAS 11 REGIONES METROPOLITANAS DE RELEVANCIA EUROPEA EN ALEMANIA (EMR) .....	294
CUADRO 17: LAS ZONIFICACIONES DEL RROP <i>REGION HANNOVER</i> 2015 PARA EL CRECIMIENTO URBANÍSTICO.....	360
CUADRO 18: MÉTODO DEL CÁLCULO DE LA DEMANDA DE SUELO PARA EL USO RESIDENCIAL .....	443
CUADRO 19: RFNP 2010: LÍMITES SUPERIORES DE LA DEMANDA MÁXIMA DE SUELO URBANIZABLE RESIDENCIAL POR MUNICIPIOS. 2006-2020 .....	514
CUADRO 20: MÚNICH — <i>COMPACT CITY</i> .....	566
CUADRO 21: CONCLUSIONES EXTRAÍBLES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN ALEMANIA Y SUGERENCIAS PARA LA PRÁCTICA EN ESPAÑA.....	650
CUADRO 22: CONCLUSIONES EXTRAÍBLES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA EN ALEMANIA Y SUGERENCIAS PARA LA PRÁCTICA EN ESPAÑA.....	651

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1: EL ARCHIPIÉLAGO FUNCIONAL DE LAS REGIONES URBANAS EUROPEAS ( <i>STADTREGIONALER ARCHIPEL</i> ).....	93
FIGURA 2: ESTRUCTURA VERTICAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ALEMANIA.....	207
FIGURA 3: LOS 16 LÄNDER EN ALEMANIA .....	208
FIGURA 4: DISTRITOS ( <i>LANDKREISE</i> ) Y CIUDADES NO INTEGRADAS EN DISTRITOS ( <i>KREISFREIE STÄDTE O STADTKREISE</i> ) EN ALEMANIA .....	213
FIGURA 5: DELIMITACIÓN TERRITORIAL DE LO DISTRITOS Y CIUDADES NO INTEGRADOS EN DISTRITOS EN ALEMANIA.....	214
FIGURA 6: LOS DISTRITOS GUBERNAMENTALES ( <i>REGIERUNGSBEZIRKE</i> ): ÁMBITOS TERRITORIALES PARA EL NIVEL SUPERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE LOS LÄNDER .....	216
FIGURA 7: DISTRITOS ( <i>LANDKREISE</i> ) Y CIUDADES NO INTEGRADOS EN DISTRITOS ( <i>KREISFREIE STÄDTE O STADTKREISE</i> ) EN EL LAND DE BAJA SAJONIA.....	218
FIGURA 8: LA <i>REGION HANNOVER</i> DENTRO DEL LAND DE BAJA SAJONIA.....	219
FIGURA 9: LOS DISTRITOS GUBERNAMENTALES ( <i>REGIERUNGSBEZIRKE</i> ) EN EL LAND DE BADEN-WÜRTTEMBERG.....	221
FIGURA 10: DISTRITOS ( <i>LANDKREISE</i> ) Y CIUDADES NO INTEGRADOS EN DISTRITOS ( <i>KREISFREIE STÄDTE O STADTKREISE</i> ) EN EL LAND DE BADEN-WÜRTTEMBERG.....	222
FIGURA 11: EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL VERBAND REGION STUTTGART .....	223
FIGURA 12: DISTRITOS GUBERNAMENTALES ( <i>REGIERUNGSBEZIRKE</i> ), DISTRITOS ( <i>LANDKREISE</i> ) Y CIUDADES NO INTEGRADOS EN DISTRITOS ( <i>KREISFREIE STÄDTE O STADTKREISE</i> ) EN EL LAND DE HESSE .....	225
FIGURA 13: EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL <i>REGIONALVERBAND FRANKFURTRHEINMAIN</i> .....	226



FIGURA 14: DISTRITOS GUBERNAMENALES (REGIERUNGSBEZIRKE), DISTRITOS (LANDKREISE) Y CIUDADES NO INTEGRADOS EN DISTRITOS (KREISFREIE STÄDTE O STADTKREISE) EN EL LAND DE BAVIERA.....	228
FIGURA 15: DISTRITOS (LANDKREISE) Y CIUDADES NO INTEGRADOS EN DISTRITOS (KREISFREIE STÄDTE O STADTKREISE) EN EL LAND DE BAVIERA.....	229
FIGURA 16: EL REGIONALER PLANUNGSVERBAND MÜNCHEN Y LOS ENTES LOCALES DENTRO DE SU TERRITORIO .....	230
FIGURA 17: LOS NIVELES DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ALEMANIA.....	235
FIGURA 18: ESQUEMA DE LA ORGANIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ALEMANIA.....	243
FIGURA 19: LA REGION HANNOVER DENTRO DE LOS 34 ÁMBITOS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITOTIAL SUBREGIONAL EN EL LAND DE BAJA SAJONIA.....	267
FIGURA 20: EL VERBAND REGION STUTGART DENTRO DE LOS 12 ÁMBITOS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SUBREGIONAL EN EL LAND DE BADEN WÜRTTEMBERG.....	271
FIGURA 21: LA MANCOMUNIDAD DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL ALTO RIN TRAMO MEDIO (REGIONALVERBAND MITTLERER OBERRHEIN).....	273
FIGURA 22: EL REGIONALER PLANUNGSVERBAND MÜNCHEN DENTRO DE LOS 18 ÁMBITOS DE PLANIFICACIÓN SUBREGIONAL EN EL LAND DE BAVIERA .....	275
FIGURA 23: LOS ÁMBITOS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SUBREGIONAL EN EL LAND DE HESSE .....	278
FIGURA 24: LA ASAMBLEA PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SUBREGIONAL DE HESSE SUR.....	280
FIGURA 25: EL ÁMBITO DEL REGIONALER FLÄCHENUTZUNGSPLAN DENTRO DEL ÁMBITO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SUBREGIONAL (HESSE SUR) .....	281
FIGURA 26: LAS REGIONES METROPOLITANAS DE RELEVANCIA EUROPEA.....	293

FIGURA 27: LA REGION HANNOVER DENTRO DEL LAND DE BAJA SAJONIA.....	315
FIGURA 28: EL SISTEMA URBANO DE LA <i>REGION HANNOVER</i> .....	318
FIGURA 29: LA MOVILIDAD RESIDENCIA-TRABAJO EN LA <i>REGION HANNOVER</i> Y EN EL ÁMBITO METROPOLITANO MÁS AMPLIO 2008 .....	320
FIGURA 30: CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE LA <i>REGION HANNOVER</i> 2000-2009.....	322
FIGURA 31: CRECIMIENTO DEL SUELO RESIDENCIAL/HABITANTE EN LOS MUNICIPIOS DE LA REGION HANNOVER 2000-2009 .....	323
FIGURA 32: LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS - EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA <i>REGION HANNOVER</i> 2000-2009 .....	324
FIGURA 33: EVOLUCIÓN DE LOS SUELOS SELLADOS POR EL CRECIMIENTO URBANÍSTICO Y DE LAS REDES DE TRANSPORTE EN EL ÁREA METROPOLITANA DE HANNOVER 1978-2012 .....	326
FIGURA 34: EVOLUCIÓN DE LOS SUELOS SELLADOS POR EL CRECIMIENTO URBANÍSTICO Y DE LAS REDES DE TRANSPORTE EN LOS MUNICIPIOS DE LA <i>REGION HANNOVER</i> 1997-2009 .....	327
FIGURA 35: LOS ÓRGANOS DE LA <i>REGION HANNOVER</i> .....	336
FIGURA 36: LA RED DE COOPERACIÓN “ESPACIO ECONÓMICO AMPLIADO DE HANNOVER” DENTRO DE LA REGIÓN METROPOLITANA (EMR) DE HANNOVER-BRAUNSCHWEIG-GÖTTINGEN-WOLFSBURG.....	343
FIGURA 37a: DETERMINACIONES DEL RROP <i>REGION HANNOVER</i> 2015 PARA EL SISTEMA URBANO Y LOS EQUIPAMIENTOS COMERCIALES – VISIÓN GENERAL .....	356
FIGURA 37b: LEYENDA DE LA FIGURA 37b .....	357
FIGURA 38a: DETERMINACIONES DEL RROP <i>REGION HANNOVER</i> 2015 PARA EL CRECIMIENTO URBANÍSTICO – DETALLE DEL PLANO DE ORDENACIÓN 1:50.000 .....	361
FIGURA 38b: LEYENDA DE LA FIGURA 38a .....	362
FIGURA 40: RROP <i>REGION HANNOVER</i> 2015: EL ÁREA DE PREFERENCIA ABSOLUTA DE USO INDUSTRIAL-TERCIARIO DE	

WUNSTORF (LOCALIZACIÓN TRIMODAL) - PLANO DE ORDENACIÓN 1:50.000 .....	366
FIGURA 41: RROP <i>REGION HANNOVER 2015</i> : EL NODO LOGÍSTICO DE IMPORTANCIA REGIONAL DE LEHRTE-PLANO DE ORDENACIÓN 1:50.000 .....	368
FIGURA 42: RROP <i>REGIÓN HANNOVER 2015</i> : ÁREAS DE PREFERENCIA ABSOLUTA Y RELATIVA PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO DE CERCANÍAS – Plano de Ordenación 1:50.000 .....	371
FIGURA 43: <i>RROP REGION HANNOVER 2015</i> : TIPOLOGÍA DE ZONIFICACIONES PARA LA ESTRUCTURA Y LOS USOS DEL ESPACIO LIBRE .....	375
FIGURA 44: EJEMPLO DE ÁREAS DE PREFERENCIA ABSOLUTA PARA FUNCIONES DEL ESPACIO LIBRE EN EL PLANO DE ORDENACIÓN DEL RROP <i>REGION HANNOVER 2015</i> – Escala 1:50.000 .....	376
FIGURA 46: EJEMPLO DE ESPACIOS LIBRES PARA EL CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES CLIMÁTICAS EN EL RROP <i>REGION HANNOVER 2015</i> .....	379
FIGURA 47: EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL <i>VERBAND REGION STUTTGART</i> .....	390
FIGURA 48: EL SISTEMA URBANO POLICÉNTRICO DEL ÁREA METROPOLITANA DE STUTTGART .....	394
FIGURA 49: LA MOVILIDAD RESIDENCIA-TRABAJO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE STUTTGART (20-06-2012).....	395
FIGURA 50: LA EXPANSIÓN DEL SUELO URBANO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE STUTTGART: 1900-2013 .....	398
FIGURA 51: INCREMENTO DEL CONSUMO DE SUELO POR EL CRECIMIENTO URBANÍSTICO Y EL DESARROLLO DE LAS REDES DE TRANSPORTE ( <i>SUV</i> ) Y DE LA POBLACIÓN ( <i>BEVÖLKERUNG</i> ) ENTRE 2006 Y 2012.....	401
FIGURA 52: LA ASAMBLEA DIRECTAMENTE ELEGIDA Y OTROS ÓRGANOS DEL <i>VERBAND REGION STUTTGART</i> .....	408
FIGURA 53: LA REGIÓN METROPOLITANA DE VOCACIÓN EUROPEA DE STUTTGART” .....	424

FIGURA 54: LOS LUGARES CENTRALES DEL SISTEMA DE CIUDADES Y LOS EJES DE DESARROLLO URBANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE STUTTGART .....	437
FIGURA 55a: DETALLE DEL PLANO “USOS DEL TERRITORIO” DEL REGIONALPLAN REGION STUTTGART 2009: Escala 1: 50.000. ....	444
Figura 55b: EXTRACTO DE LA LEYENDA DEL PLANO USOS DEL TERRITORIO DEL REGIONALPLAN REGION STUTTGART 2009: Crecimiento Urbanístico .....	445
FIGURA 56a: EJEMPLO DE UNA FRANJA VERDE SUBREGIONAL – REGIONALPLAN REGION STUTTGART 2009.....	453
FIGURA 56b: EJEMPLO DE UNA FRANJA VERDE SUBREGIONAL – REGIONALPLAN REGION STUTTGART 2009 (PLANO DE USOS DEL TERRITORIO).....	454
FIGURA 57a: LOS SUBPROYECTOS DEL PROYECTO STUTTGART 21... ..	456
FIGURA 57b: LA INTEGRACIÓN URBANA DE STUTTGART 21 .....	459
FIGURA 58: LA INTEGRACIÓN DE STUTTGART EN LA RED EUROPEA DE ALTA VELOCIDAD FERROVIARIA .....	460
FIGURA 59: EL TERRITORIO DE LA METROPOLREGION FRANKFURTRHEINMAIN Y EL ENCUADRE EN EL MISMO DEL BALLUNGSRAUM FRANKFURT/RHEIN-MAIN .....	475
FIGURA 60: EL BALLUNGSRAUM FRANKFURT/RHEIN-MAIN = ÁMBITO DEL REGIONALVERBAND FRANKFURTRHEINMAIN= ÁMBITO TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA .....	477
FIGURA 61: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SUPERFICIE EDIFICADA EN KILÓMETROS CUADRADOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE FRANKFURT.....	481
FIGURA 62: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONSUMO DE SUELO URBANO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE FRANKFURT.....	482
FIGURA 63: PROPUESTA PARA UNA NUEVA DELIMITACIÓN DE LA REGION RHEIN-MAIN, EN COHERENCIA CON SU ÁMBITO FUNCIONAL REAL Y EN BASE A LA MOVILIDAD RESIDENCIA-TRABAJO.....	485
FIGURA 64: EL ÁMBITO DEL RFNP 2010 DENTRO DEL ÁMBITO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SUBREGIONAL (HESSE SUR) .....	504

FIGURA 65: SISTEMA JERÁRQUICO DE CIUDADES Y EJES DE DESARROLLO URBANO Y DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE CERCANÍAS DE RELEVANCIA SUPRAMUNICIPAL .....	509
FIGURA 66: EXTRACTO DE LA LEYENDA DEL PLANO DE ORDENACIÓN DEL RFNP 2010: Áreas de Crecimiento Urbanístico: Usos existentes ( <i>Bestand</i> ) y previstos por el planeamiento ( <i>geplant</i> ). Escala 1: 50.000 .....	522
FIGURA 67: EXTRACTO DE LA LEYENDA DEL PLANO DE ORDENACIÓN DEL RFNP 2010: Espacio Libre. Escala 1:50.000 .....	523
FIGURA 68: DETALLE DEL PLANO DE ORDENACIÓN DEL RFNP 2010 (escala 1: 50.000) .....	524
FIGURA 69: LAS RUTAS DEL PARQUE REGIONAL <i>RHEIN-MAIN</i> Y SU CONEXIÓN CON LOS ESPACIOS LIBRES DE PROTECCIÓN URBANÍSTICA-TERRITORIAL O AMBIENTAL .....	526
FIGURA 70: EL <i>REGIONALER PLANUNGSVERBAND MÜNCHEN</i> (RPV) Y LOS ENTES LOCALES DENTRO DE SU TERRITORIO .....	539
FIGURA 71: LOS DICTÁMENES TERRITORIALES AD HOC EN EL LAND DE BAVIERA .....	552
FIGURA 72: PLANO “ESTRUCTURA DEL TERRITORIO” DEL PLAN TERRITORIAL SUBREGIONAL DE MÚNICH (Escala 1:100.000).....	558
FIGURA 73: DETALLE DEL PLANO “ESTRUCTURA DEL TERRITORIO” DEL PLAN TERRITORIAL SUBREGIONAL DE MÚNICH (Escala 1:100.000) .....	579
FIGURA 74: LEYENDA DEL PLANO “ESTRUCTURA DEL TERRITORIO” ..	560
FIGURA 75: “ASENTAMIENTOS, ESPACIOS LIBRES Y TRANSPORTE” DEL PLAN TERRITORIAL SUBREGIONAL DE MÚNICH (Escala 1:100.000) .....	561
FIGURA 76: EXTRACTO DE LA LEYENDA DEL PLANO “ESTRUCTURA DEL TERRITORIO” DEL PLAN TERRITORIAL SUBREGIONAL DE MUNICH.....	562
FIGURA 77: CAMBIO DE USOS DEL SUELO EN MÚNICH 1955-1990 .....	565
FIGURA 78: EL TERRITORIO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BERLÍN-BRANDEBURGO ( <i>engerer Verflechtungsraum, LEP eV</i> de 1998) .	573

FIGURA 79: EL TERRITORIO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BERLÍN-BRANDEBURGO ( <i>"Berliner Umland"</i> LEP B-B de 2009) .....	575
FIGURA 80: SALDOS MIGRATORIOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ENTORNO DE BERLÍN RESPECTO A BERLÍN 2007-2011 .....	581
FIGURA 81a: LA CONCENTRACIÓN DESCENTRALIZADA A ESCALA REGIONAL EN BERLÍN-BRANDEBURGO.....	589
FIGURA 81b: LEYENDA DE LA FIGURA 81a. ....	590
FIGURA 82a: PLANO DE ORDENACIÓN DEL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO CONJUNTO/LEP eV de 1998 (Escala 1:100.000) .....	594
FIGURA 82b: EXTRACTO DE LA LEYENDA DEL MAPA XX: PLANO DE ORDENACIÓN DEL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO CONJUNTO/LEP eV de 1998 (Escala 1:100.000) .....	595
FIGURA 83: "ZOOM" DEL PLANO DE ORDENACIÓN DEL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO CONJUNTO/LEP eV de 1998.....	596
FIGURA 84: POSIBILIDADES DE CRECIMIENTO URBANÍSTICO DE LOS MUNICIPIOS Y VALORES ORIENTATIVOS PARA SU CRECIMIENTO POBLACIONAL EN FUNCIÓN DE LAS ZONIFICACIONES Y DE LA CATEGORÍA DE CADA MUNICIPIO .....	601
FIGURA 85: PLANO DE DETERMINACIONES 2: LAS ÁREAS URBANAS PARA EL COMERCIO DE GRAN SUPERFICIE. LEP B-B DE 2009 (Escala 1: 250.000). ....	609
FIGURA 86: LA RED DE LOS OCHO PARQUES REGIONALES DEL ÁREA METROPOLITANA DE BERLÍN-BRANDEBURGO.....	612
FIGURA 87: EL TERRITORIO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE HAMBURGO .....	619
FIGURA 88: SUPERFICIES SELLADAS POR EL CRECIMIENTO URBANÍSTICO Y LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE HAMBURGO 1988-2008.....	623
FIGURA 89: LOS FLUJOS RESIDENCIA-TRABAJO DESDE EL ÁMBITO DE INFLUENCIA DE HAMBURGO HACIA LA CIUDAD DE HAMBURG.....	624
FIGURA 90: EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL PARTENARIADO DE PROYECTOS NORTE Y LOS VECINOS DESTINATARIOS DE SU COOPERACIÓN HACIA EL EXTERIOR.....	630

FIGURA 91: EL PLAN DE PLUMAS DE 1919 PARA EL DESARROLLO URBANO DE HAMBURGO Y SU ENTORNO.....	639
FIGURA 92: ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS” DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE HAMBURGO ( <i>REK 2000</i> ) (Escala 1:200.000) .....	640
Figura 93: DETALLE DEL MAPA “ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS” DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE HAMBURGO ( <i>REK 2000</i> ) (Escala 1:200.000) .....	641
FIGURA 94: LEYENDA DEL PLANO “ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS” DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL DEL AREA METROPOLITANA DE HAMBURGO ( <i>REK 2000</i> ) .....	642

## LISTADO DE ABREVIATURAS

AMB	Área Metropolitana de Barcelona
ARL	<i>Akademie für Raumforschung und Landesplanung</i> (Academia para la Investigación y Planificación del Territorio)
ATE	Agenda Territorial de la Unión Europea
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CMB	Corporación Metropolitana de Barcelona
EMR	<i>Europäische Metropolregionen</i> (Regiones Metropolitanas con Vocación Europea)
ETE	Estrategia Territorial Europea
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
LEP	<i>Landesentwicklungsplan</i> (Plan de Desarrollo Territorial, de Hesse y de Baden-Württemberg)
LEPeV	<i>Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg</i> (Plan Territorial Metropolitano Conjunto para el Ámbito Funcional de Influencia Directa de Berlín-Brandeburgo)
LEP B-B	<i>Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg</i> (Plan de Desarrollo Territorial Berlin-Brandeburgo)
LEPro	<i>Landesentwicklungsprogramm Berlin-Brandenburg</i> (Programa de Desarrollo Territorial de Berlín-Brandeburgo)
LFOT	Ley Federal de Ordenación del Territorio
LOTCAA	Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
METREX	Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas
MKRO	<i>Ministerkonferenz für Raumordnung</i> (Conferencia Sectorial de los Ministros responsables de la Ordenación del Territorio)



OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
POTAUS	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla
POTAUG	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada
PTM	Plan Territorial Metropolitana
PTP	Plan Territorial Parcial
REK	<i>Regionales Entwicklungskonzept</i> (Estrategia de Desarrollo Regional de Hamburgo)
RFNP	Regionaler Flächennutzungsplan
RH	<i>Region Hannover</i>
RMH	Región Metropolitana de Hamburgo
RPV	<i>Regionaler Planungsverband München</i> (Mancomunidad de Planificación Territorial de Munich)
RROP	<i>Regionales Raumordnungsprogramm</i> (Programa de Ordenación del Territorio de la Región de Hannover)
RV	<i>Regionalverband FrankfurtRheinMain</i> (Mancomunidad de Frankfurt FrankfurtRheinMain)
VRS	<i>Verband Region Stuttgart</i> (Mancomunidad Region Stuttgart)
UE	Unión Europea
UVF	<i>Umlandverband Frankfurt</i> (Mancomunidad para el Entorno de Frankfurt)

# **PARTE I - INTRODUCCIÓN: FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN**

## **1. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.1. Definición y contextualización del objeto de investigación**

#### **1.1.1. Descripción breve del objeto de la tesis**

La presente tesis realiza una investigación sobre las áreas metropolitanas desde la perspectiva de la gobernanza y planificación territorial. Se centra en el estudio del caso de Alemania, efectuando un análisis con un enfoque comparado de las experiencias en seis áreas metropolitanas seleccionadas: Hannover, Stuttgart, Frankfurt, München, Berlín-Brandeburgo y Hamburgo.

Además de la finalidad de ampliar y profundizar el conocimiento científico sobre el caso de Alemania tiene las miras puestas en España. Por ello, el objetivo general de la investigación consiste en extraer de las conclusiones obtenidas para estas seis áreas metropolitanas un conjunto de sugerencias, que podrían servir como referente para la práctica de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España, que muestra deficiencias y requiere un replanteamiento.

A continuación se expondrán en el marco de esta Parte I dedicada a los “Fundamentos de la Investigación”, detalladamente:

- 1) Las razones que justifican el interés y la originalidad del tema de esta tesis
- 2) El interés especial que tienen las experiencias alemanas para la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España.
- 3) El diseño del estudio comparado, en el que se explicarán especialmente los criterios seguidos para la selección de las seis áreas metropolitanas señaladas

- 4) Los objetivos, las hipótesis y las bases metodológicas de la investigación.

No obstante, antes es preciso realizar unas consideraciones previas sobre lo que constituye el punto de partida material del presente trabajo de investigación: la implantación en el mundo de hoy de una nueva realidad urbana-territorial.

### **1.1.2. La nueva “ciudad real” contemporánea como punto de partida de la investigación**

El presente trabajo de investigación parte del hecho de que en todas las sociedades modernas se ha llegado a implantar una nueva realidad urbana-territorial, que suele denominarse **la nueva “ciudad real” contemporánea**.

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

La ciudad real contemporánea es el resultado de un rápido proceso de **metropolización**, que en Europa aconteció a partir de la década de los 80 del siglo pasado y que los expertos han llegado a denominar con una imagen sintética la “**explosión de la ciudad**”, (INDOVINA 2004, FONT 2004a, SORRIBES 2010, ROMERO 2012, p. 118). Este proceso de metropolización es un proceso altamente complejo, que engloba no sólo el proceso de suburbanización sino también otros procesos, y sus factores determinantes y explicativos (INDOVINA, FONT, MELLA 2008: 170y s.) están ligados a profundos cambios de naturaleza económica, tecnológica y también social que se han producido en el contexto de la globalización, de modo que la metropolización puede considerarse como la expresión espacial de la globalización. Como consecuencia del proceso de metropolización se ha producido la aparición generalizada de la “**ciudad dispersa**” **como nueva forma urbana** con la que la ciudad real contemporánea ha dejado su huella visible en el territorio. Esta ciudad dispersa, para la que la reflexión académica ha generado un número elevado de otros conceptos similares (ciudad difusa, ciudad de baja densidad, *urban sprawl*, etc.), se puede definir, de forma sintética, como un modelo de expansión urbana con alta dependencia del automóvil y caracterizado por las siguientes pautas (MUÑIZ./CALATAYUD/GARCÍA, 2007: 311): 1) “una densidad de población decreciente acompañada de un mayor consumo de suelo, 2) un peso creciente de las zonas periféricas respecto a las centrales, 3) un mayor aislamiento (falta de proximidad) entre cada una de las partes de la ciudad 4) una menor concentración de la población en un número limitado de zonas densas y compactas, y 5) una creciente fragmentación del territorio.” Por estas características, la ciudad dispersa tiene impactos ambientales, económico-financieros y sociales (MAGRINYÀ/HERCE 2007, GIBELLI 2007) que perfilan un **patrón de crecimiento urbano insostenible**.

Además del problema de su insostenibilidad, la ciudad real contemporánea tiene una segunda característica sobresaliente: constituye un ámbito territorial, configurado en su extensión por múltiples relaciones funcionales, que **supera claramente los límites de los ámbitos territoriales administrativos**

**tradicionales.** No sólo existe una superación de los términos municipales, sino también se dan casos en los que se produce una superación de los límites de entes territoriales de escala comarcal/provincial, regional o, incluso, nacional, como ponen de manifiesto los casos de áreas metropolitanas de carácter transfronterizo. Por ello, la ciudad real contemporánea **tiene una inequívoca escala metropolitana.** Son las áreas metropolitanas en las que primordialmente se manifiesta la nueva realidad urbana-territorial de nuestros tiempos.

Las áreas metropolitanas, en su acepción más básica (FERIA 2011: 128), son áreas polinúcleares, que conforman un mercado unitario de vivienda y trabajo, existiendo entre el (los) centro(s) metropolitano(s) y los municipios de su ámbito de influencia estrechas interrelaciones funcionales. El ejemplo más claro de estas interrelaciones son los flujos pendulares diarios de movilidad residencia-trabajo desde dichos municipios hacia la(s) ciudad(es) que constituyen el(los) centro(s) metropolitano(s).

Constituyen categorías espaciales que muestran un alto grado de complejidad y plantean numerosos problemas, oportunidades y retos que se traducen en procesos territoriales que tienen una dinámica que no entiende de límites municipales. Los términos municipales resultan obsoletos como ámbitos territoriales, para afrontar de forma adecuada desde la acción pública la planificación y gestión de los problemas, oportunidades y retos que se plantean en las áreas metropolitanas como espacios de vida la vida colectiva de los ciudadanos, y también espacios de las estrategias espaciales de los agentes económicos, que en la economía globalizada fijan cada vez más su atención no en una ciudad, sino en la oferta y el atractivo existentes en áreas metropolitanas y grandes regiones urbanas, a la hora de su toma de decisión sobre la localización de inversiones productivas. Asimismo, resulta claramente insuficiente el planeamiento urbanístico efectuado individualmente por cada uno de los municipios que forman parte del correspondiente espacio metropolitano, si se quiere lograr un desarrollo integrado y coherente del

respectivo espacio metropolitano en su conjunto desde la perspectiva de su crecimiento urbanístico y ordenación territorial.

Por tanto, en las áreas metropolitanas se plantea **una enorme dificultad para la acción pública, por la fragmentación administrativa del espacio metropolitano**, es decir la incongruencia o el divorcio existente entre los límites del territorio que abarca el ámbito funcional metropolitano y el mapa de las delimitaciones político-administrativas, que son el referente espacial de la toma de decisiones de los actores públicos (municipios u otras Administraciones públicas) cuyas competencias cohabitan en un ámbito metropolitano determinado.

En definitiva, en las áreas metropolitanas se plantean para la gestión pública dos grandes problemas,

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

El primer problema, supone para la gestión pública el reto de orientar el desarrollo de la ciudad real de escala metropolitana hacia un desarrollo urbano-territorial sostenible, es decir, un desarrollo respetuoso con el medio ambiente y, a su vez, en consonancia con los requerimientos de la competitividad económica y la cohesión social. Para ello resulta imprescindible, entre otras políticas públicas, una política de ordenación del territorio a través de **planes de ordenación del territorio metropolitanos** en combinación con otros instrumentos. Es **el reto del “buen gobierno” del territorio metropolitano**.

El segundo problema, requiere el establecimiento de **fórmulas institucionales adecuadas a nivel metropolitano** para lograr, a través de la coordinación y cooperación entre los actores públicos involucrados, y entre éstos y los agentes privados y los ciudadanos una visión unitaria e integrada de los problemas y oportunidades del área metropolitana. Sobre la base de esta visión unitaria, se ha de proceder a la formulación y puesta en práctica de políticas, estrategias y

proyectos coherentes entre sí y en beneficio del área metropolitana en su conjunto, en todas las cuestiones que son relevantes para su desarrollo: la ordenación del territorio, el desarrollo económico, el transporte, la prestación de servicios, la vivienda, etc. Es **el reto de la “buena gobernanza” metropolitana.**

Entre ambos retos existe una interrelación, ya que un “buen gobierno” del territorio metropolitano (o la ausencia o inoperancia del mismo) es, sin duda, uno de los indicadores más claros para una “buena” (o, en su caso, “defectuosa”) gobernanza metropolitana.

Estos dos **problemas y retos constituyen el punto de partida de la presente tesis**, que realiza una investigación sobre las áreas metropolitanas desde la perspectiva de la gobernanza y planificación territorial, centrado en el **estudio del caso de Alemania**, analizando de forma comparada las experiencias respectivas obtenidas en varias áreas metropolitanas alemanas.

Tratar en esta tesis el factor institucional de las áreas metropolitanas con el concepto de gobernanza, significa que se plantea lo que en la literatura científica también se denomina el “gobierno de las grandes regiones urbanas y áreas metropolitanas” (ROMERO 2009: 182) o la “governabilidad de las grandes metrópolis” (FERIA/ALBERTOS 2010: 144). Usamos en esta tesis el término de la gobernanza, porque es un concepto más amplio que engloba, además de los significados de gobierno y gobernabilidad, también otros aspectos institucionales relevantes a tomar en consideración, que no están contemplados en los términos gobierno y gobernabilidad, que son conceptos más restringidos.<sup>1</sup>

Las áreas metropolitanas se caracterizan por una alta complejidad en dos sentidos: por la cuantía, diversidad e interrelación de los problemas y retos de

---

<sup>1</sup> De forma simplificada, la gobernanza es el complejo proceso de toma de decisión sobre los asuntos de interés para la sociedad en el que intervienen tanto actores públicos como privados y que descansa, básicamente, sobre los principios de coordinación y cooperación (interdepartamental, intergubernamental y pública-privada). La definición pormenorizada del significado del concepto de gobernanza y su relación y diferencias con otros conceptos afines se realizará en la Parte II de esta tesis.

naturaleza ambiental, económica y social que albergan, y por la existencia de una constelación de actores públicos de diferentes niveles político-administrativos y de actores privados que determinan con sus decisiones el desarrollo del territorio metropolitano, con lógicas e intereses específicos y, con frecuencia, divergentes. Por tanto, el “arte de gobernar” en las áreas metropolitanas consiste fundamentalmente en lograr **la coordinación de la acción política** de los diferentes actores públicos, involucrando en ella los agentes económicos y sociales y los ciudadanos y llegando a desarrollar entre todas formas de cooperación. La “**buena gobernanza metropolitana**” tiene sus elementos clave en la aplicación real de los **principios de coordinación y cooperación**.

Pormenorizando lo que se destacó ya anteriormente, son necesarios **instrumentos de intervención que abordan con una visión metropolitana de forma unitaria, integrada y coherente**, tanto en la fase del análisis y diagnóstico como en la fase de la formulación e implementación de las políticas públicas, **el conjunto de los problemas, oportunidades y retos que tienen una inequívoca escala metropolitana**. Únicamente esta visión metropolitana desde la acción pública permite lograr un desarrollo del territorio metropolitano con resultados satisfactorios en términos de **eficiencia, equidad, sostenibilidad ambiental, competitividad económica y cohesión social**. Asimismo, la visión metropolitana generaría beneficios una mayor coherencia mutua, un mejor aprovechamiento de complementariedades y la creación de economías de escala y de efectos sinérgicos en relación a las actuaciones que se diseñen y ejecuten desde la acción pública.

El conjunto de los problemas, oportunidades y retos de escala metropolitana, que configuran las tareas de la agenda política de una acción pública que requiere claramente una realización a escala metropolitana son:

- 1) La planificación y gestión de servicios públicos (transporte, residuos sólidos urbanos, ciclo del agua) tienen que tomar en cuenta economías



de escala e indivisibilidades y, por ello, precisan una realización a escala metropolitana por razones de estricta eficiencia (SORRIBES 2012: 250).

2) El desarrollo y promoción económica del área metropolitana (planificación estratégica, oferta de suelos para actividades económicas, marketing o *branding* del espacio metropolitano, etc.) requiere un planteamiento a escala metropolitano para lograr un posicionamiento competitivo del área metropolitana en el entorno de la economía globalizada. Ya en la década de los 80 del siglo pasado *Jane Jacobs* (1986) ha señalado que los lugares reales del crecimiento no son las naciones sino las ciudades. En este sentido, son las áreas metropolitanas que en cada país constituyen los motores del crecimiento económico y los lugares donde se concentran la innovación y los entornos creativos de la economía del conocimiento.

3) La ordenación del territorio metropolitano, consistente en:

- Tratamiento en su conjunto del crecimiento urbanístico en el área metropolitana, orientándolo en cuanto a su cantidad y calidad (forma, etc.), aportando el enfoque unitario e integrado del crecimiento urbanístico metropolitano ventajas en términos de sostenibilidad, coherencia y de aprovechamiento de complementariedades y sinergias.
- Trazado de las redes de transporte y de otras infraestructuras básicas, que cumplen una importante función estructurante para el conjunto del área metropolitana.
- Preservación y desarrollo del sistema de espacios libres y del paisaje, que cumplen una importante función estructurante, ambiental y recreativa para el conjunto del área metropolitana.
- Localización de grandes equipamientos de nivel superior, relevantes para la calidad de vida y cohesión social del territorio metropolitano.
- Dotación de espacios productivos, relevantes para el desarrollo económico del área metropolitana.

4) La mitigación de externalidades negativas y la puesta en práctica de mecanismos compensatorios

Existen externalidades positivas y negativas entre los centros urbanos (CAMAGNI 1999: 27) ,SORRIBES 2012). Estas externalidades exigen, por un lado, una planificación urbanística de escala metropolitana que desde una perspectiva global y no localista establezca una compatibilización mutua de los usos previstos. Por otro lado, es preciso establecer “mecanismos financieros de compensación de las externalidades negativas generadas tanto en la ciudad central por las cargas de la ciudad central,<sup>2</sup> como en la corona metropolitana por la necesidad de ubicar equipamientos de ámbito metropolitano poco deseados por la población, (por ejemplo, prisiones, depuradoras o plantas de residuos), los cuales pueden tener efectos negativos para la localización de la actividad residencial o productiva (SORRIBES 2012: 250).

5) Las políticas en materia de vivienda y mercado de trabajo y las políticas redistributivas.

Un primer **instrumento fundamental** para lograr la coordinación de la acción política en las áreas metropolitanas y con capacidad para abordar los problemas, oportunidades y retos señalados que configuran las tareas de la agenda política de una acción pública a escala metropolitana, es la **creación de instituciones para la gobernanza metropolitana.**

---

<sup>2</sup> Por cargas de la ciudad central se entienden servicios públicos que presta, dentro de una aglomeración urbana, la ciudad principal en el ejercicio de sus funciones como lugar central (por ejemplo, servicios en el ámbito del transporte, del medio ambiente y de los asuntos sociales), y cuyos beneficiarios directos o indirectos son también la población y las empresas ubicadas en otros municipios de la aglomeración, que, sin embargo no contribuyen en la forma debida a la financiación de los costes de la prestación de dichos servicios (en la economía regional se habla del fenómeno de los *free-riders*). En este sentido, han de buscarse fórmulas adecuadas para una distribución más justa de las cargas financieras entre la ciudad principal y los restantes municipios de la aglomeración.

Para este tipo de instituciones no existe un modelo único, sino se pueden emplear diferentes modelos.<sup>3</sup> De todas formas, desde la perspectiva de la planificación territorial, entendida como la ordenación física desde un enfoque integrado y transversal/plurisectorial, el modelo más razonable es la creación de instituciones metropolitanas, como entidad local constituida por la agrupación de municipios y con personalidad jurídica y administrativa propia, dotadas de competencias en un amplio espectro de materias (por tanto, entes metropolitanos plurifuncionales) y también de legitimación política directa (elección por los ciudadanos) así como con un ámbito territorial administrativo que coincida con el ámbito funcional metropolitano (HEINELT/KÜBLER 2005).

Parece ser, éste el modelo más razonable también desde la perspectiva de la planificación territorial, no sólo por la adecuación del ámbito político-administrativo metropolitano al ámbito funcional metropolitano, sino también porque en los planes territoriales también se tienen que recoger determinaciones con carácter de normas vinculantes, que a través de su desarrollo por el planeamiento urbanístico afectan al fin y al cabo a la propiedad. Es evidente, que este tipo de determinaciones no se pueden establecer en el marco de “fórmulas *soft*” de gobernanza (Grupos de Trabajo o Conferencias intermunicipales, etc.) basadas en el debate y el dialogo, la voluntariedad, la flexibilidad y el consenso unánime.

El segundo **instrumento fundamental** para lograr la coordinación en las áreas metropolitanas son los propios planes territoriales metropolitanos (FERIA 2005, TOSCANO 2010). A tal respecto, ha de tenerse presente que una de las tres misiones clásicas (ordenación, coordinación y desarrollo) de la ordenación del territorio como política pública de carácter horizontal-plurisectorial, es la de la coordinación y compatibilización mutua de las políticas sectoriales con incidencia directa en el territorio (HILDENBRAND 1996).

---

<sup>3</sup> RUIZ I ALMAR (2010: 145) y TOSCANO (2010: 76-79) especifican, tomando España como contexto, los siguientes modelos: 1) creación, por ley, de un área metropolitana como entidad local constituida por la agrupación de municipios, 2) Mancomunidades, 3) Consorcios, 4) Convenios interadministrativos, 5) Entidades específicas y agencias o empresas sectoriales, 6) asociaciones voluntarias de municipios, 7) Provincias o Comunidades uniprovinciales.

En suma, la presente tesis realiza una investigación sobre las áreas metropolitanas desde la perspectiva de la gobernanza y planificación territorial, pone **el foco en el estudio del caso de Alemania**, analizando de forma comparada las experiencias respectivas de seis áreas metropolitanas alemanas y, además, tiene **las miras puestas en España**. El objetivo general de la presente tesis es extraer de las conclusiones obtenidas sobre la experiencia alemana elementos que podrían servir de referencia para la práctica de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas de nuestro país.

Con todas las consideraciones anteriores queda claramente definido y contextualizado el objeto de investigación, no obstante, todavía es necesario dar respuesta a dos preguntas:

- **¿Por qué se ha elegido Alemania como área** para la realización de un estudio monográfico sobre la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas?
- **¿Por qué** a este estudio monográfico se atribuye la **función de generar un conocimiento** científico útil para la acción (*"knowledge for action"*), y en concreto, **para la práctica** de la gobernanza y planificación territorial a escala metropolitana **en España**?

Las respuestas a estas dos preguntas se obtienen de las razones que se exponen a continuación y que fundamentan el **interés de este objeto específico de investigación**.

## **1.2. Justificación del interés y de la originalidad de la investigación**

Las razones que justifican el interés y la originalidad de la investigación son, principalmente, cinco:

- 5) El renacimiento del interés por la gobernanza metropolitana en varios países europeos y el creciente interés por este tema por parte de la Unión Europea.
- 6) El cierre de una laguna en el estado de cuestión de la investigación existente sobre la temática en relación con Alemania.
- 7) El estudio del caso alemán ofrece condiciones especialmente favorables para la viabilidad y fecundidad de un análisis de experiencias de gobernanza y planificación territorial en áreas metropolitanas.
- 8) La existencia en España de una demanda (o, al menos, necesidad) por el conocimiento y asesoramiento respecto a las mejores prácticas en Europa en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial metropolitana, que se deriva de las serias deficiencias que a tal respecto caracterizan la situación actual en el Estado de las Autonomías en España.
- 9) El hecho de que, por varias razones, Alemania es dentro de la experiencia comparada europea el caso más idóneo para ofrecer a España propuestas que puedan servir como referentes para el diseño de políticas y medidas encaminadas a la mejora de la gobernanza y planificación territorial metropolitana.
- 1) El renacimiento del interés por la gobernanza metropolitana en varios países europeos y el creciente interés por este tema por parte de la Unión Europea.

Desde una perspectiva histórica, que toma en cuenta varias décadas y a su vez el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea, se puede afirmar que la creación de instituciones para la gobernanza metropolitana ha tropezado habitualmente con grandes dificultades. Por ello, la mayoría de las áreas metropolitanas en Europa carecen de formulas organizativas específicas para

gobernar y gestionar en su conjunto la compleja realidad metropolitana.<sup>4</sup> No obstante, en determinados sitios, como especialmente Alemania, sí se logró avanzar en este tema y, en algunos países se registra durante los últimos años un renacimiento de la atención a la gobernanza metropolitana en la agenda política de los gobiernos.<sup>5</sup>

Es en Francia e Italia, donde se está produciendo actualmente este renacimiento. En Francia, donde ya en la década de los 60 del pasado siglo se crearon tres entes metropolitanos (Lille: 1967, Burdeos: 1968, Lyon: 1969), desde 1999, a partir de una ley del Parlamento francés<sup>6</sup> aprobado en dicho año, han llegado a implementarse otros entes metropolitanos para las grandes aglomeraciones urbanas y, que, prácticamente todos, han aprobado un plan de ordenación del territorio metropolitano, el Esquema de Coherencia Territorial/SCOT, regulado en la legislación urbanística francés como instrumento para la planificación territorial supramunicipal.<sup>7</sup> Recientemente, se ha dado un nuevo impulso con la aprobación de una nueva ley estatal en 2014<sup>8</sup>, que establece una reforma del escenario institucional metropolitano ya existente mediante la creación de las 13 ciudades metropolitanas (*métropoles*). En suma, hoy existe en Francia un total de 15 entes metropolitanos para las siguientes aglomeraciones urbanas: Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Rennes, Rouen, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulon y Toulouse.

---

<sup>4</sup> Que la gobernanza metropolitana no es una “historia de éxito”, lo corroboran los estudios sobre las experiencias de gobernanza metropolitana en determinados países europeos realizados por LEFÈVRE (1998, 2001, 2003, 2004), JOUVE (2002, 2003, 2005), JOUVE /LEFÈVRE (2004a y 2004b, 2010) y HEINELT/KÜBLER (2005).

<sup>5</sup> Estudios comparados sobre las experiencias de gobernanza metropolitana en determinados países europeos realizaron LEFÈVRE (1998, 2001, 2003, 2004), JOUVE (2002, 2003, 2005), JOUVE /LEFÈVRE (2004a y 2004b, 2010 y HEINELT/KÜBLER (2005).

<sup>6</sup> La Ley n°.99-586, de 12 de julio de 1999), relativa a la simplificación y el impulso de la cooperación intermunicipal

<sup>7</sup> Ley n° 2000-1208 de 13 de diciembre de 2000 relativa a la solidaridad y la renovación urbanas.

<sup>8</sup>La Ley n° 2014-58 de 27 de enero de 2014 de modernización de la acción pública territorial y de afirmación de ciudades metropolitanas)

En Italia, durante la década de los noventa del siglo pasado las ciudades metropolitanas (*Città Metropolitana*), previstas por dos leyes estatales<sup>9</sup> y reconocidas por la Constitución tras su reforma en 2001, no llegaron a implantarse.<sup>10</sup> Únicamente se avanzó durante algún tiempo en Bologna, donde en 1994 la Provincia de Bologna, la ciudad de Bologna y los municipios colindantes firmaron un Acuerdo para la creación de la Ciudad Metropolitana de Bologna, Asimismo el gobierno de la región de ubicación de la ciudad de Bologna, la Región de Emilia Romagna. Aprobó en 1995 una ley (ley nº 33, de 12 de abril) sobre el ámbito territorial y las funciones del ente metropolitano previsto. De todas formas, sobre la base de una nueva Ley del Parlamento italiano aprobada en 2014<sup>11</sup> (ley nº 56, de 7 de abril de 2014), se ha iniciado en 2015 un proceso de institucionalización de 14 ciudades metropolitanas (Roma, Milán, Nápoles, Turín, Bari, Florencia, Bolonia, Génova, Venecia, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina, y Palermo). Estas nuevas ciudades metropolitanas suponen la supresión de las provincias del mismo nombre, transfiriéndose sus competencias a las ciudades metropolitanas, entre ellas la competencia en materia de planificación territorial.

Por su parte, en Alemania y en el Reino Unido la atención a la gobernanza metropolitana y la planificación territorial metropolitana siempre ha tenido continuidad, desde que ésta ya se había visto reforzada a partir de mediados de la década de los noventa del pasado siglo, siendo destacables como ejemplos de buena práctica, tanto de gobernanza como de planificación territorial, los siguientes entes metropolitanos (en paréntesis, la fecha de su creación: Londres (1999: *Greater London Authority/GLA*), Hannover (2001: *Region Hannover*), Stuttgart (1994: *Verband Region Stuttgart*) y Frankfurt (2000: *Región Ballungsraum Frankfurt/RheinMain*). En el Reino Unido, tras la instauración del GLA, han llegado a crearse otras tres instituciones de

---

<sup>9</sup> La Ley estatal nº 142 aprobada en 1990 previó una implantación desde arriba de 14 áreas metropolitanas y en 1999 una nueva ley (Ley nº 299, de 3 de agosto) autorizaba las iniciativas de abajo hacia arriba para la creación de áreas metropolitanas.

<sup>10</sup> La reforma afectó al Título V de la Constitución que efectuó una nueva redacción del art. 114 que define las Ciudades metropolitanas, junto a los Municipios, las Provincias, las Regiones y el Estado, como los sujetos que constituyen la República.

<sup>11</sup> Ley nº 56, de 7 de abril de 2014, relativa a disposiciones sobre las ciudades metropolitanas, las provincias y sobre las uniones y fusiones de municipios.

gobernanza metropolitana)<sup>12</sup>. Pero es Alemania, donde más se ha incrementado la atención a la gobernanza metropolitana, tal y como lo pone de manifiesto el continuo aumento del número de instituciones para la gobernanza metropolitana que se han creado durante las dos últimas décadas (actualmente existen en Alemania 20)<sup>13</sup>.

En todas las áreas metropolitanas señaladas anteriormente se está ejecutando el respectivo plan de ordenación del territorio metropolitano: *Spatial Develoment Strategy/The London Plan* (1994, sustituido en 2011 por el nuevo *London Plan*), *Regionales Raumordnungsprogramm Hannover* (2005), *Regionalplan Region Stuttgart* (2009), *Regionaler Flächennutzungsplan Frankfurt* (2010). Además desde la perspectiva de la continuidad institucional y planificadora, es un hecho notable que el cambio político en el ente metropolitano de Londres en 2008, pasando el poder desde un gobierno socialdemócrata a un gobierno conservador, no supuso ni la disolución del ente metropolitano ni el abandono de la planificación territorial metropolitana.<sup>14</sup>

También por parte de la Unión Europea se registra un creciente interés por la problemática de la gobernanza metropolitana.

En primer lugar, puede citarse el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo - junto al Comité de las Regiones unos de los órganos consultivos de la Unión Europea -, de 25 de abril de 2007 sobre "Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa"<sup>15</sup>. Además de recomendar que la Comisión elabore un Libro Verde sobre las áreas

---

<sup>12</sup> En Edimburgo (2008: *Strategic Development Planning Authority for Edinburg and South Scotland*), Glasgow 2008: *Glasgow and the Clyde Valley Strategic Development Authority*) y Manchester (2011: *Greater Manchester Combined Authority*).

<sup>13</sup> Este dato aporta el último Informe de la OECD sobre gobernanza metropolitana publicado en 2014 cuyos autores son AHREND/GAMPER/SCHUMANN (2014).

<sup>14</sup> Los cambios políticos hacia gobiernos de ideología más conservador, con frecuencia se han traducido en la disolución de los entes metropolitanos, tal y como pusieron de manifiesto el propio caso de Londres (con la llegada al poder de Margaret Thatcher se disolvió en 1986 el *Greater London Council* que existía entre 1965 y 1986) o el caso de Barcelona (cuando se estableció Convergencia e Unió/CiU en el gobierno de la Generalitat desapareció en 1987 la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona).

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



metropolitanas como complemento de la Agenda Territorial y de las Directrices estratégicas comunitarias para la política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo”, este Dictamen calificó en su parte final la gobernanza como “problema espinoso” y advirtió:

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

Por su parte, la “Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas”, aprobada el 19 de mayo de 2011 en la Reunión Informal de los Ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial en Hungría, señala en sus reflexiones sobre los desafíos de la globalización y los cambios estructurales después de la crisis económica global que “**las zonas metropolitanas** y otras zonas urbanas, igual que los accesos internacionales y globales, **son un activo para el desarrollo de todo el territorio europeo**, siempre que otras regiones se beneficien de su dinamismo y estén conectadas a través de redes.

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

Sobre la base de los resultados del Informe de la OECD sobre la gobernanza en las áreas metropolitanas del mundo publicado en el mismo año<sup>16</sup>, el Informe de la Comisión Europea destaca las ventajas de la aglomeración y gobernanza

---

<sup>16</sup> AHREND/GAMPER/SCHUMANN (2014).

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

2) El cierre de una laguna en el estado de cuestión de la investigación existente sobre el tema en relación con Alemania.

En lo que respecta a Alemania, la presente tesis significa el cierre de una laguna en el estado de cuestión de la investigación existente sobre el tema. La tesis contribuye a llenar un vacío importante, ofreciendo no sólo un conocimiento de conjunto de las experiencias alemanas en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial de las áreas metropolitanas sino también un conocimiento de profundidad, a través del análisis pormenorizado de seis casos concretos seleccionados. Todo ello con un nivel de información que corresponde a la situación actual y, siguiendo el hilo del título de la tesis, con la mirada dirigida hacia el estado de cuestión en España en dicho ámbito.

Por parte de la investigación española, aún no se ha realizado ningún estudio que, de forma monográfica y, a su vez, con una visión comparada (comparación de varias experiencias alemanas y su contraste con España),

estudia en profundidad los diferentes casos de gobernanza metropolitana territorial existentes en Alemania. Tampoco se ha emprendido hasta la fecha ningún trabajo que realiza un estudio de este tipo con un análisis combinado de la gobernanza metropolitana con lo que constituye una de sus herramientas clave: la planificación territorial metropolitana. En este sentido, con este análisis combinado la presente tesis tiene un carácter novedoso en el panorama del estado de cuestión existente de la producción científica española.

En la bibliografía académica generada por autores españoles, los trabajos que consideraron las correspondientes experiencias alemanas han sido hasta ahora exiguos y, por regla general, únicamente ofrecen descripciones y valoraciones breves de carácter rudimentario, de primeras aproximaciones a la realidad alemana. Por un lado, estamos ante esbozos de los casos alemanes en el contexto de una reflexión general sobre el reto de la gobernanza metropolitana, acompañada por una visión panorámica de la gobernabilidad de las áreas metropolitanas europeas (SORRIBES 1999, BELIL/ESPINÓS 2001, Revista PAPERS Nº 50, 2009) y de la planificación territorial en las mismas (INSTITUT D'ESTUDIS TERRITORIALS 2003, WELCH GUERRA 2003). Por otro lado, en determinados casos, se trata de estudios que tomaron como punto de partida una visión crítica del “desgobierno del territorio” de las áreas metropolitanas en España, recomendando tomar nota de los casos de buena práctica de gobernanza metropolitana en Alemania, Francia o el Reino Unido (PARRADO DIEZ 2004, ROMERO 2009 y 2012).

En cuanto a las publicaciones realizadas en castellano por autores foráneos (STIMMANN 2001, LEFÈVRE 2003, JOUVE 2005; BRENNER 2006), se constata la escasez del número de trabajos dedicados a la temática y el mismo carácter rudimentario del tratamiento de la gobernanza de las áreas metropolitanas alemanas que, por regla general, se encuentra insertado en un análisis de otras experiencias europeas y limitado muchas veces a un único caso (el de Stuttgart: LEFÈVRE 2003; el de Berlín: STIMMANN 2001, WESLEY SCOTT 2004); el de Frankfurt: HOYLER/FREYTAG/MAGER 2006). Las publicaciones aportados por autores foráneos en inglés o francés

(HERSCHEL/NEWMAN 2002, WOLFRAM 2004, LEFÈVRE 2004, DREWS 2007, TANG/XU 2008 y, especialmente, FRANK/MORGAN 2012 sobre el caso de Stuttgart) adquieren ya un grado mayor de pormenorización en relación al estudio de las experiencias alemanas de gobernanza y planificación territorial en áreas metropolitanas.

Destacan claramente los autores alemanes que publicaron sus aportaciones referidas de forma individual a los casos de Berlín (HÄUSSERMANN 2003), Frankfurt (FREUND 2003), Hannover (FÜRST/RUDOLPH 2003) y Stuttgart (HEEG 2003) en la obra colectiva de SALET/THORNLEY/KREUKELS (2003) *“Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions”*. Es con esta obra con la que - como indica el título de la tesis - conecta directamente el presente trabajo de investigación. Asimismo, ha de señalarse el estudio realizado por WALTER (2003) sobre la gobernanza en las áreas metropolitanas de Hannover y Stuttgart.

Doce años después de la publicación de esta obra la presente tesis aporta en cuanto a las cuatro áreas metropolitanas alemanas señaladas una visión actualizada y revisada de la situación y tendencias evolutivas de la gobernanza y planificación territorial. Pero sobre todo, ofrece como elemento novedosos un análisis en profundidad de estos casos, siguiendo un enfoque comparado que estudia estos casos conforme a un esquema analítico común (ver el capítulo 1.4 sobre la metodología). Además, tiene el valor añadido de integrar en este análisis comparado el estudio de otros dos casos, las áreas metropolitanas de Hamburgo y de Múnich, y de aplicar un enfoque comparado con las miras puestas en España, con la finalidad de sacar conclusiones válidas de las experiencias alemanas para la mejora de la práctica de la gobernanza y planificación metropolitana en nuestro país.

Ha de destacarse que el presente trabajo no sólo ha considerado la producción bibliográfica publicada en castellano, inglés o francés. También ha revisado la amplia bibliografía generada en alemán sobre las áreas metropolitanas alemanas, siendo los trabajos sobre la gobernanza metropolitana más

frecuentes que los dedicados a la planificación territorial metropolitana. Toda esta bibliografía se encuentra recogida al final de la tesis y los trabajos de referencia se citan a lo largo de los diferentes capítulos de la misma. Sin duda, el dominio del idioma alemán por el autor de la tesis fue una “*conditio sine qua non*” para poder emprender este trabajo dedicado a las áreas metropolitanas alemanas, ya que únicamente por el conocimiento de dicho idioma fue posible el análisis de las fuentes documentales administrativas (legislación, planes territoriales, otros documentos de la administración pública) que en su totalidad sólo están disponibles en alemán. Igualmente, dentro de la producción bibliográfica la mayoría de las obras relevantes se ha publicado en alemán.

La bibliografía alemana existente, además de ofrecer estudios de la gobernanza y/o de la planificación territorial referidos a un caso concreto de área metropolitana alemana,<sup>17</sup> aporta también varios estudios con perspectiva comparada sobre la gobernanza metropolitana (HEINZ 2000, INITIATIVKREIS EUROPÄISCHE METROPOLREGIONEN IN DEUTSCHLAND 2006, LUDWIG/MANDEL/SCHWIEGER/TERIZAKIS 2009, BLATTER/VAN DER HEIDEN 2010, FRANZ 2011, ZMMERMANN/HEINELT 2012). No obstante, no se han publicado estudios comparados sobre los planes de ordenación del territorio metropolitanos. Estos planes se suelen abordar de forma breve en el marco de los trabajos sobre la gobernanza como un instrumento más de la actuación de las instituciones metropolitanas. Únicamente existen trabajos comparados sobre un instrumento diferente, pero con función complementaria a estos planes, que se aplica en algunas áreas metropolitanas alemanas: el instrumento estratégico y de carácter informal (de aplicación voluntaria) de

---

<sup>17</sup> En relación a las áreas metropolitanas alemanas objeto de estudio en la presente tesis pueden destacarse dentro de la bibliografía sobre la gobernanza los siguientes trabajos: 1) **Hannover** (BECKER 2006; WASSERMANN 2007; SCHINKE 2007, KRÜGER 2011, PRIEBS 2002 y 2014), 2) **Stuttgart** (WALTER. 2003, WOLFRAM 2004, BECKER 2006, LUDWIG/STEINACHER 2009 BASTEN 2011), 3) **Frankfurt** (SCHELLER 1997, HEINZ 1997, BÖRDLEIN 1999 y 2000, SCHAMP 2001, SCHAFFER/SCHECK 2006, SCHECK 2009) 4) **Berlín-Brandeburgo** (MATHIESEN 2002, HAUSWIRTH/HERSCHEL/NEWMAN 2003), 5) **Hamburgo** (FEIL 2005, SCHWIEGER 2009, JACUNIAK-SUDA/WALSH Y OTROS 2012, VON LÖWIS 2012) **Múnich** (REISS-SCHMIDT 2004, INITIATIVE EUROPÄISCHE METROPOLREGION MÜNCHEN (EMM) 2007, THIERSTEIN/GOEBL/LÜTHI 2008).

Parque Regional (*Regionalpark*) para la cualificación y desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas (LEHMANN 2000 y 2003).

Por tanto, también desde la óptica de su encuadre en la investigación alemana la presente investigación tiene un carácter novedoso, por su enfoque comparado y por su análisis combinado y en profundidad de la gobernanza metropolitana y de la planificación territorial metropolitana en Alemania.

3) El estudio del caso alemán ofrece condiciones especialmente favorables para la viabilidad y fecundidad de un análisis de experiencias de gobernanza y planificación territorial en áreas metropolitanas.

Las razones para ello son, en primer lugar, la existencia de un gran número de instituciones para la gobernanza metropolitana (actualmente 20). Suelen tener un alto grado de consolidación y estabilidad, ya que su funcionamiento tiene ya un recorrido largo, de dos décadas en muchos casos, y, por regla general, no se ha visto interrumpido por disoluciones de la institución de la gobernanza metropolitana.

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

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

Como ya se ha indicado al principio del presente capítulo 1.2., la cuarta y quinta razón que justifican el interés y la originalidad de la investigación presente son:

- La existencia en España de una demanda (o, al menos, necesidad) por el conocimiento y asesoramiento respecto a las mejores prácticas en Europa en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial metropolitana, que se deriva de las serias deficiencias que a tal respecto caracterizan la situación actual en el Estado de las Autonomías en España.
- El hecho de que, por varias razones, Alemania es dentro de la experiencia comparada europea el caso más idóneo para ofrecer a España propuestas que puedan servir como referentes para el diseño de políticas y medidas encaminadas a la mejora de la gobernanza y planificación territorial metropolitana.

Ambas razones son entre las cinco expuestas las de mayor peso a la hora de justificar el interés y la originalidad de la investigación emprendida en el marco de la presente tesis, ya que se relacionan directamente con la función de la presente tesis de **generar un conocimiento** científico útil para la acción (*"knowledge for action"*). Esta función es nada menos que el objetivo general o la meta de la investigación (ver el capítulo 1.2): Consiste en analizar la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas alemanas, con la finalidad de generar conclusiones, que puedan inspirar la práctica en España en esta cuestión. Concretamente, se trata de extraer de las conclusiones obtenidas un conjunto de sugerencias, capaces de aportar un referente para un replanteamiento) de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España, que precisa en este campo de una "práctica manifiestamente mejorable", como señalan con unanimidad los expertos.

Por ello, ambas razones se tratan con mayor detalle a continuación.

### **1.3. El interés especial de las experiencias alemanas para la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España**

#### **1.3.1. Panorama sucinto de la situación deficiente de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España**

La demanda o necesidad en España por el conocimiento y asesoramiento respecto a las mejores prácticas de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en Europa es una consecuencia de las serias deficiencias que existen en este ámbito en la España actual. De forma unánime los expertos de diferentes disciplinas (juristas, economistas, geógrafos, arquitectos y otros) coinciden en esta valoración negativa.<sup>18</sup> A efectos de ejemplos pueden señalarse:

*“Los gobiernos metropolitanos: una experiencia poco satisfactoria”* (PASCUAL ESTEVE 2006: 172).

*“El remarcable fracaso para desarrollar mecanismos de gobierno el territorio adaptados a la evolución de la ciudad “real” en España constituye uno de los mejores ejemplares para constatar la distancia existente entre retórica territorial y políticas públicas reales.”* (ROMERO GONZÁLEZ 2009: 182),

---

<sup>18</sup> Pueden señalarse los trabajos de los siguientes autores, recogidos en la bibliografía: BARRERO RODRÍGUEZ (1993 y 1996), BENABENT (2012), CARRERAS (2011a y 2011b, 2012), ESTEBAN (2012a y 2012b), FARINÓS (2006), FARINÓS DASÍ/ROMERO (EDS. 2007), FERIA/RUBIO/SANTIAGO (2005), FERIA (2006), FERIA/ALBERTOS (COORD. 2010), FERIA (2011a), FERNÁNDEZ (2006), FERNÁNDEZ-MIRANDA (2005), FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2011), GRACIA RETORTILLO (2008), PAPERS nº 55 (2012), IGLESIAS/MARTÍ-COSTA/SUBIRATS/TOMÀS, M. (EDS. 2011), LLOP (2012), MARTÍN (1987), MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005), MINISTERIO DE VIVIENDA (2007), MONTANER/SUBIRATS (2012), NAVARRO (2006), NELLO (1995), OJEDA RIVERA (2009), OJEDA/JARÁIZ/LAGARES (2014), ORDUÑA (2005), PARRADO (2004) PASCUAL (2006), PERDIGÓ I SOLÀ (2009), ROMERO (2009 y 2012), SORRIBES (1999, 2011; DIR. 2012), SUBIRATS/TOMÀS (2006), TOMÀS (2005, 2009, 2010, 2011), TORNOS MAS (1993), TOSCANO (2010a, 2010b, 2011, 2012),



...“Este fracaso” (el autor se refiere a las áreas metropolitanas del art. 43 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, a continuación LRBRL) “se explica francamente, por al configuración el área metropolitana como instrumento de coordinación interadministrativa, que la Comunidad Autónoma impone por la fuerza a las entidades locales, careciendo e las notas de la voluntariedad y la flexibilidad que parece requerir hoy día la solución de lo metropolitano.” (TOSCANO GIL 2012: 72).

De forma sintética, las deficiencias detectadas son, principalmente cuatro: 1) la casi inexistencia en España de las áreas metropolitanas previstas por la LRBRL), 2) la escasez de planes territoriales metropolitanos aprobados, 3) el papel pasivo del Estado en la cuestión metropolitana, y 4) la ausencia de la cuestión metropolitana en el debate ciudadano.

(1) La casi inexistencia en España de las áreas metropolitanas previstas por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985

El último Informe de la OECD dedicado a la gobernanza en las áreas metropolitanas del mundo publicado en 2014<sup>19</sup>, constata para Alemania y Francia la existencia de 20 y 15, respectivamente, instituciones para la gobernanza metropolitana, cubriendo este tipo de instituciones la totalidad de las áreas metropolitanas en Francia (el Informe identificó 15) y casi la totalidad en Alemania (24 áreas metropolitanas). No obstante, en el caso de España que, según los criterios metodológicos que se apliquen para su delimitación<sup>20</sup>,

---

<sup>19</sup> AHREND/GAMPER/SCHUMANN (2014).

<sup>20</sup> RUIZ I ALMAR (2010), basándose en criterios metodológicos de una investigación realizada por CARRERAS/OTERO/RUIZ (2009), impulsado por el Instituto de Estudios Metropolitanos y Regionales de Barcelona (IERMB) con objeto de delimitar con una metodología común el *continuum* urbano de las metrópolis de la Unión Europea, obtiene 16 áreas metropolitanas, quedando, no obstante, fuera, los espacios metropolitanos de Málaga, Murcia y Málaga. 21 áreas metropolitanas es la cifra que sale sobre la base del estudio “Áreas Urbanas + 50” del MINISTERIO DE FOMENTO (2013), si se toman en cuenta todas las grandes áreas urbanas con más de 400.000 habitantes: Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Málaga, Bilbao, Asturias, Zaragoza, Alicante, Murcia, Bahía de Cádiz, Vigo, Pontevedra, Palma de

alberga entre 16 y 21 áreas metropolitanas, existen hoy por hoy sólo dos instituciones metropolitanas, además de creación muy reciente: el Área Metropolitana de Barcelona desde 2010 y el Área Metropolitana de Vigo desde 2012, instauradas por una ley autonómica.<sup>21</sup> Ambas tienen varias competencias, entre ellas la de la planificación territorial metropolitana.<sup>22</sup> Además de estos dos entes metropolitanos de carácter plurisectorial, creados de acuerdo con el art.43 de la LRBRL,<sup>23</sup> existen en la Comunidad Valenciana dos entes

---

Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Granada, Santa Cruz de Tenerife-La Laguna, A Coruña, Valladolid y Donostia/San Sebastián. Por su parte, FERIA (2011a: 132) identifica un universo metropolitano español compuesto por un total de 46 áreas metropolitanas, delimitación que toma como variable definitoria la movilidad residencia-trabajo, de acuerdo con la metodología seguida desde hace décadas por la Oficina del Censo de los Estados Unidos y, con matices, en otros países. Estas áreas son: 1) Madrid-Alcalá de Henares, 2) Barcelona-Sabadell, 3) Valencia, 4) Sevilla, 5) Bilbao, 6) Oviedo-Gijón-Avilés, 7) Málaga, 8) Las Palmas de Gran Canaria, 9) Zaragoza, 10) Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera, 11) Vigo, 12) Murcia, 13) Granada, 14) Palma de Mallorca, 15) Coruña, 16) Donosti, 17) Sta. Cruz de Tenerife, 18) Valladolid, 19) Santander, 20) Alicante, 21) Córdoba, 22) Tarragona, 23) Castellón, 24) Pamplona, 25) Elche, 26) Vitoria, 27) Huelva, 28) Algeciras, 29) León, 30) Santiago de Compostela, 31) Cartagena, 32) Salamanca, 33) Almería, 34) Ourense, 35) Burgos, 36) Marbella, 37) Girona, 38) Logroño, 39) Badajoz, 40) El Ferrol, 41) Pontevedra, 42) Lleida, 43) Albacete, 44) Manresa, 45) Jaén y 46) Benidorm.

<sup>21</sup> Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo.

<sup>22</sup> El AMB tiene, para su ámbito territorial, los 36 municipios de la conurbación de Barcelona (y, por tanto un territorio mucho más reducido que el área metropolitana funcional de Barcelona, que son 164 municipios y que es el ámbito del Plan Territorial Metropolitana de Barcelona, aprobado el 20 de abril de 2010 por la Generalitat de Cataluña) la competencia para la ordenación urbanística integrada del territorio metropolitano (art. 21 de la Ley 31/2010) a través de dos figuras: el Plan Director Urbanístico Metropolitano (art. 23: reservas para sistemas urbanísticos generales, clasificación del suelo de ámbito metropolitano, establecimiento de criterios para la calificación del suelo urbano y urbanizable) y el Plan de Ordenación Urbanística Metropolitano (art. 27: desarrolla determinaciones del Plan Director Urbanístico Metropolitano con el detalle que corresponde a un Plan de Ordenación Urbanística Municipal y fija determinaciones propias).

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

<sup>23</sup> Artículo 43.

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

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

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

metropolitanos sectoriales: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos.

La Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (a continuación AMB), fue aprobada por parte de todos los grupos parlamentarios. Por ello, no cabe la menor duda de que constituye un hito haber logrado en el espacio metropolitano de Barcelona un consenso político unánime para institucionalizar el área metropolitana después de 30 años de “desavenencias y rivalidades políticas entre los municipios del área metropolitana y también entre el área y el Gobierno de la Generalitat” (TOMÁS 2011:288-289). De todas formas, para la institucionalización efectiva del AMB ha sido también un factor determinante el factor político, es decir la coincidencia del mismo partido político (CíU) en el poder regional (Generalitat de Cataluña) y en el poder local (Ayuntamiento de Barcelona), como consecuencia de las elecciones municipales de 2011 (OJEDA/JARÁIZ/LAGARES 2014: 162).

No obstante, tras 30 años con tan escasa aplicación la figura del Área Metropolitana tal y como está configurada en el art. 43 de la LRBRL, puede considerarse un instrumento jurídico fallido. Ofrece un modelo inflexible y pesado (TOSCANO 2012) con carácter de modelo único, sin tomar en consideración que las características territoriales, económicos, sociales, etc. diferentes de los espacios metropolitanos quizás más bien requieren modelos diferenciados de instituciones de gobernanza metropolitana.

Además, la implementación de las áreas metropolitanas tropezó con un rechazo por razones de poder político y de poder institucional. Así, las áreas metropolitanas nunca fueron queridas por los municipios, sino percibidas por ellos como algo impuesto desde arriba por la respectiva Comunidad Autónoma y un peligro para su propio status como entes locales que gozan de una autonomía garantizada constitucionalmente. Tampoco las Comunidades Autónomas mostraron mucho interés en crear las áreas metropolitanas, sino vieron en éstas un posible “indeseable competidor” político y una amenaza potencial de su poder institucional. Por ello, no sorprende que poco después de

haberse colocado como instituciones nuevas en el sistema político-administrativo de España, éstas procedieron a la eliminación sistemática de las instituciones metropolitanas preexistentes. Por tanto sucesivamente desaparecieron (en paréntesis el año de su disolución) los entes metropolitanos ya existentes en su momento en Madrid (COPLACO, hasta 1983), Bilbao (CM Bilbao, hasta 1980), Barcelona (CMB, hasta 1987) y Valencia (CM Gran Valencia, hasta 1986; Consell Metropolita de l'Horta, hasta 1999). Para más detalles acerca de estos entes metropolitanos y su desaparición se remite al trabajo de TOMÁS (2011: 289-204).

La Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB), a la que los expertos solían atestiguar un buen funcionamiento técnico en términos de eficacia y eficiencia, desapareció por la rivalidad que existía entre CiU, que controlaba el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, liderado por *Jordi Pujol*, y el PSC, que controlaba el ente metropolitano y además desde 1982 hasta 1997 la alcaldía de Barcelona, siendo alcalde *Pascual Maragall*. Como el espacio metropolitano de Barcelona constituye el área de mayor peso poblacional y económico y de concentración de recursos de poder político en Cataluña, CiU se hizo con el control de este área clave de Cataluña mediante la abolición del ente metropolitano. Con ello se siguió el ejemplo de *Margaret Thatcher*, que disolvió en 1986 por los mismos cálculos de poder político el *Greater London Council* gobernado entonces por el *Labour Party*. Además de estas diferencias ideológicas entre CiU y el PSC, en la disolución de la CMB influyeron también las visiones distintas sobre el papel de Barcelona dentro del catalanismo: *Pujol* percibió Barcelona como capital de la nación, mientras para *Maragall* Barcelona y su área de influencia debería desempeñar un papel fundamental, similar al de una “ciudad-estado” (OJEDA/JARÁIZ/LAGARES 2014: 162).

## (2) La escasez de planes territoriales metropolitanos aprobados

La escasez de planes territoriales metropolitanos es, tras la falta de instituciones de gobernanza metropolitana, la segunda deficiencia más grave de la situación en España.

Esta escasez, señalada por varios trabajos (FERIA TORIBIO/RUBIO TENOR/SANTIAGO RAMOS 2005, FERIA TORIBIO 2011a) TOMÁS 2011: 294-298, BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA 2012), se manifiesta en el hecho de que en tan solo 14 de las 46 áreas metropolitanas españolas<sup>24</sup> está aprobado el correspondiente plan territorial: Normas Urbanísticas Comarcales de Pamplona (1999), Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (2000), Directrices de Ordenación de Valladolid y su Entorno (2001), Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (2004), Plan Territorial Parcial de Álava Central (2004) Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano (2006), Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga (2009), Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (2009) Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010), Plan Director Urbanístico del Sistema Urbano de Girona (2010), Plan Territorial Parcial de Donostia-San Sebastián (2010), Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería (2012), Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (2012) y Plan de la Aglomeración Urbana de Jaén (2014).

Pero el dato más elocuente de la deficiente situación de la planificación territorial en la España actual, es que el primer y tercer área metropolitana más grande de España, Madrid y Valencia, carecen de un instrumento de planificación territorial metropolitana, lo cual es una clara muestra del escaso interés por la planificación territorial mostrada hasta 2015 por parte de los gobiernos autonómicos en la Comunidad Autónoma de Madrid y la Comunidad Valenciana.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Este número total de áreas metropolitanas en España se obtiene conforme al criterio metodológico de delimitación de estas áreas usado por FERIA 2011a, ver la nota 20.

<sup>25</sup> Esta escasez de planes territoriales metropolitanos se inscribe en un contexto de la ausencia generalizada de planes territoriales subregionales en España, que en la mayor parte del territorio de España no existen, a diferencia de la cobertura total (Alemania, Suiza, Holanda) o en la mayor parte (Francia, Italia) del territorio nacional por este tipo de planes que se alcanza en otros países europeos. Sólo 11 de las 17 Comunidades Autónomas cuentan con un Plan Territorial de escala autonómica aprobado y los alrededor de 70 planes territoriales subregionales en vigor (datos para 2014) no llegan a cubrir ni la mitad del territorio nacional.

### (3) El papel pasivo del Estado en la cuestión metropolitana

La LRBRL de 1985 es vigente hasta hoy sin cambios en lo que respecta a lo metropolitano. Sigue ofreciendo solo un modelo único de área metropolitana y el legislador estatal hasta la fecha no emprendió, a diferencia de lo que ocurrió Francia y en Italia, esfuerzos para ofrecer otros modelos, capaces de instrumentar jurídicamente estructuras organizativas estables y con carácter de permanencia a nivel metropolitano. Ni la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de 2003, de medidas para la modernización del Gobierno Local, ni el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local de 2005 aportaron novedades respecto a lo metropolitano. La ley señalada abordó únicamente las características específicas de las grandes ciudades o de las ciudades con condición de capitalidad. Tampoco se produjo un cambio significativo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que estableció una modificación del apartado 2 del artículo 3 de la LRBRL, referido a la condición de las áreas metropolitanas como entidades locales.<sup>26</sup>

Por parte de la Administración General del Estado las áreas metropolitanas han sido sólo objeto de estudios (el citado Libro Blanco) y del levantamiento de datos estadísticos sobre la movilidad a través del Observatorio de Movilidad Metropolitano (Ministerios de Fomento y Medio Ambiente) o en relación a las áreas urbanas en forma del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España del Ministerio de Vivienda (2007). Sin embargo, a diferencia de la definición estadística sistemática de las áreas metropolitanas que existe en Estados Unidos o Canadá, la cuestión metropolitana es en España invisible a nivel estadístico (TOMÁS 2011: 285). Hasta hoy el INE no tiene ninguna categoría metropolitana de clasificación de datos, y en la mayoría de los Institutos de

---

<sup>26</sup> La Ley 27/2013 dispone que el apartado 2 del artículo 3 de la LRBRL queda redactado del siguiente modo:

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

a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

b) Las Áreas Metropolitanas.

c) Las Mancomunidades de Municipios.»

Estadística de las CC.AA. tampoco se establece una categoría específicamente metropolitana.

(4) La ausencia de la cuestión metropolitana en el debate ciudadano

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

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

No obstante, Barcelona y Bilbao representan las excepciones de la regla. En las restantes áreas metropolitanas de España la dimensión metropolitana y sus cuestiones específicas no, o sólo débilmente, configuran un espacio de debate de la ciudadanía. En Madrid y Valencia el debate existente sobre lo metropolitano hasta ahora no tenía una participación significativa de la sociedad civil sino sus protagonistas han sido los actores del sector privado, especialmente del sector financiero e inmobiliario, dándose alianzas con los respectivos gobiernos autonómicos. De todas formas, en el caso de Valencia sí había una iniciativa de la sociedad civil con un enfoque supramunicipal: la

Plataforma Defensa de la Huerta. Esta plataforma se movilizó por la preservación de la Huerta de Valencia por sus extraordinarios valores ambientales, paisajísticos y histórico-culturales. En cuanto al área metropolitana de Sevilla, puede señalarse como iniciativa de la sociedad civil con vocación metropolitana, la entidad ciudadana Asociación en Defensa del Territorio del Aljarafe, que defiende una posición muy crítica al modelo de crecimiento urbanístico acontecido en la aglomeración urbana de Sevilla y presenta con regularidad alegaciones y sugerencias respecto al planeamiento urbanístico y la planificación territorial que afectan a la comarca del Aljarafe.

En suma, por este panorama negativo y “manifiestamente mejorable” de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en la España actual, los expertos en la materia coinciden en que más que nunca hay que reforzar la atención a la cuestión metropolitana desde la perspectiva de la gestión pública centrada en las instituciones y fórmulas adecuadas para el gobierno y la gobernanza metropolitana y las políticas y planificaciones públicas, entre ellas la planificación territorial. Todos insisten en la necesidad de un replanteamiento de la cuestión metropolitana en España encaminado al objetivo de una mejora de la gobernanza y planificación territorial metropolitana. Para este replanteamiento, los expertos, del mundo académico, del ejercicio de la libre profesión y del ámbito de la gestión pública, aconsejan en sus publicaciones, especialmente ROMERO GONZÁLEZ (2009, 2012), SORRIBES (199, 2012) y TOMÁS (2009), tomar en cuenta las correspondientes experiencias existentes en Europa y otras partes del mundo, convencidos de que es útil realizar una valoración comparada (*benchmarking*) de las mejores prácticas en Europa para extraer de la experiencia comparada elementos que puedan servir de referente para la instrumentación de la gobernanza y planificación metropolitana en nuestro país.

Precisamente con este enfoque conecta la presente tesis. Aporta un estudio sobre las experiencias de gobernanza y planificación territorial de un conjunto de áreas metropolitanas seleccionadas de Alemania, país que, por varias razones que se explican a continuación, es dentro de la experiencia comparada



europea el caso más idóneo para ofrecer a España propuestas que puedan servir como referentes para el diseño de políticas y medidas encaminadas a la mejora de la gobernanza y planificación territorial metropolitana.

### **1.3.2. Alemania como referente europeo más idónea para un replanteamiento de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España**

El interés del objeto específico de investigación de la presente tesis reside también en el hecho de que el caso de Alemania se revela dentro de toda la experiencia comparada europea en el ámbito de la gobernanza y la planificación territorial metropolitanas como el caso más comparable con el caso de España. Más comparable (en principio, todo se puede comparar con todo), se refiere en esta tesis (así como en las metodologías al uso en los *comparative studies*) al requerimiento de que deberían existir hechos comunes o similares que comparten dos o varios objetos (en este caso Alemania y España) sometidos a la comparación, para que ésta haga sentido y tenga utilidad o idoneidad.

En este sentido, por tres razones se considera el caso alemán también como caso más idóneo que otros<sup>27</sup>, para obtener de las conclusiones de la investigación un conjunto de propuestas que puedan servir como referentes para la práctica en España:

- La existencia de una gran semejanza de la organización territorial del Estado en Alemania y España.
- El hecho común de que tanto en Alemania como España para crear un área metropolitana se requiere la aprobación de una ley por los Parlamentos de nivel regional.

---

<sup>27</sup> Indudablemente, también de las experiencias en otros países europeos, esencialmente Francia y el Reino Unido, pueden extraerse elementos válidos que pueden servir como referentes de inspiración para la práctica en España (“de todos se puede aprender algo”).

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

### La existencia de una gran semejanza de la organización territorial del Estado en Alemania y España

Todos los expertos en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas, de forma unánime, han certificado que en cuanto a este aspecto ningún otro Estado en Europa es más similar a España (NOHLEN/HILDENBRAND 2005). Esto no sorprende, ya que para los padres de la Constitución española de 1978 el sistema federal alemán ha sido, junto a la Constitución de la II República de 1931 y la Constitución italiana de 1947, el modelo de referencia más influyente en la redacción de la parte del texto constitucional dedicada a la organización territorial del Estado. Asimismo, en el desarrollo posterior del Estado de las Autonomías Alemania ha sido el referente continuo, tanto para las propuestas de juristas y partidos para la reforma del modelo autonómico como para la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la hora de resolver los frecuentes conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Tanto el Estado federal de Alemania como el Estado de las Autonomías tienen en común de ser sistemas políticos, donde existen poderes regionales, los 16 Länder y las 17 Comunidades Autónomas, que tienen competencias en un amplio catálogo de materias y cuya naturaleza corresponde a un modelo de autonomía política a nivel regional, es decir, a la capacidad de las instancias regionales de aprobar leyes propias. Son los Länder y las Comunidades Autónomas que tienen la competencia legislativa para crear instituciones metropolitanas. También tienen la competencia legislativa para la ordenación del territorio, las Comunidades Autónomas una competencia exclusiva, los Länder una competencia legislativa de desarrollo (la Federación ostenta la legislación básica) y ambos son los protagonistas de la formulación y aprobación de planes de ordenación del territorio, tanto de ámbito regional como subregional.

Por todo ello, un análisis comparado de experiencias en materia de gobernanza metropolitana y planificación territorial adquiere un mayor sentido con el contraste de las experiencias alemanas con las españolas, que una comparación con otros dos países con buenas prácticas en esta materia, Francia y el Reino Unido. En ambos casos, el marco constitucional-jurídico, las estructuras político-administrativas y, sobre todo, la organización territorial del Estado son demasiado diferentes al caso de España. En Francia las actuales 22 Regiones<sup>28</sup> sólo tienen potestades reglamentarias y no competencias legislativas, siendo el Parlamento nacional el único legislador en todas las materias, entre ellas urbanismo, ordenación del territorio y entes locales. En el Reino Unido, país con una cultura constitucional y legal muy diferente a la de la Europa continental, no existen Regiones como entes político-administrativos, con la excepción de una parte de su territorio, Irlanda del Norte, Escocia y Gales (estos territorios tienen autonomía política). La legislación sobre urbanismo y planificación territorial y régimen local es un asunto exclusivo del Parlamento nacional.

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

También por este hecho un estudio comparado sobre las experiencias alemanas en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial metropolitana y con las miras puestas en la respectiva práctica en España tiene más sentido que realizar este estudio sobre las experiencias de otros dos países europeos con buenas prácticas en la temática. Ni en Francia, ni en el Reino Unido (excepto los casos de Escocia, Irlanda del Norte, Gales) existen poderes regionales con capacidad legislativa en materia de administración local. En ambos casos es el Estado que regula por su legislación esta materia. Como

---

<sup>28</sup> La Asamblea Nacional de Francia debatió el 25 de noviembre de 2014 un proyecto de reforma territorial del país que propone reducir de 22 a 13 el número de las regiones del país. El proyecto tiene 3 objetivos: simplificar la organización administrativa, reducir gastos y, dando a las regiones un tamaño similar a los Länder o las CC.AA., fortalecer la competitividad de las regiones.

son los Länder los que tienen, igual que las Comunidades Autónomas, la capacidad de implantar (o no) áreas metropolitanas mediante una ley aprobada por sus propios Parlamentos, es evidente que dentro de la experiencia europea el caso alemán resulta de mayor interés. En este sentido las leyes de los Länder sobre áreas metropolitanas y su puesta en práctica efectiva (se aprobaron este tipo de leyes) para Hannover, Stuttgart y Frankfurt) así como el funcionamiento real de las instituciones metropolitanas creadas pueden ser un valioso referente para el diseño de fórmulas institucionales de gobernanza metropolitana en España, aportando conocimientos y experiencias sobre cuestiones importantes como la organización institucional, las competencias y ámbitos de actuación (planificación, prestación de servicios), los recursos financieros, la participación de los Municipios integrados en el área metropolitana en la toma de decisiones o la distribución de las cargas.

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

En Alemania, conforme a la Constitución, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, promulgada en 1949<sup>29</sup>, son los *Länder* que, de acuerdo con el reparto competencial entre la Federación y los Länder, ostentan las competencias legislativas y ejecutivas sobre el Derecho local (*Kommunalrecht*), teniendo la Federación un papel muy limitado. En este aspecto de la capacidad de intervención del legislador nacional existe una clara diferencia respecto al Estado de las Autonomías, donde esta capacidad es claramente superior. Asimismo, cabe señalar que en Alemania las entidades locales tienen un doble

---

<sup>29</sup> Hubo hasta ahora 60 modificaciones posteriores de la Ley Fundamental.

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

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

La comparación Alemania-España es la más razonable porque en ambos países existe una concepción idéntica de la planificación territorial en el sentido de la ordenación física del territorio (HILDENBRAND SCHEID 1996a, PÉREZ ANDRÉS 1998, BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA 2006 y 2012)

encaminada, esencialmente, a la ordenación a escalas supramunicipales de los usos del suelo y de los grandes sistemas estructurantes del territorio, sin perjuicio de que en los dos países las tendencias recientes enfocan la planificación territorial de forma creciente en el sentido del desarrollo territorial, adquiriendo los aspectos de desarrollo económico un mayor protagonismo que hasta ahora (HILDENBRAND SCHEID 1996a). El entendimiento de la planificación territorial en Francia es muy distinto, siendo el *aménagement du territoire* francés, de forma sintética una política pública compuesta por ordenación del territorio como desarrollo económico local y regional (el pilar dominante), planificación física y la organización administrativa del territorio, si bien se registra una creciente atención en los planes franceses hacia los aspectos medioambientales, convergiendo, hasta cierto punto, con el enfoque de planificación física, que se sigue en la mayoría de los países europeos. También, en menor medida que el caso francés, es diferente el *spatial o regional planning* del Reino Unido.

Por último, cabe señalar que, además de las cuatro razones principales expuestas que fundamentan el interés y la originalidad del trabajo de investigación, existen otras dos razones adicionales.

En este sentido, esta tesis contribuye también a la continuidad y profundización de la tradición investigadora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUOT) sobre la realidad urbana y territorial de los espacios metropolitanos. Conecta especialmente con los trabajos realizados desde el DUOT sobre el espacio metropolitana de Sevilla y su planificación territorial (ARIAS GARCÍA 1991, ARIAS GARCÍA/RECUENCO 1999, ARIAS SIERRA 2003, BABIANO 2001, DEPARTAMENTO DE URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO 2008, RECUENCO 2008), así como con las reflexiones sobre la realidad urbana territorial de las áreas metropolitanas en el contexto de la crisis y del cambio global (NÚÑEZ CASTAÍN, 2006, 2007 Y 2008).

Asimismo, este trabajo de investigación, que gira entorno del hilo conductor “áreas metropolitanas- gobernanza-planificación territorial”, tiene un indudable interés pluridisciplinar. Sus conclusiones pretenden aportar una contribución a la investigación sobre los fenómenos metropolitanos desarrollada por la arquitectura, el urbanismo, la ordenación del territorio, la geografía, las ciencias políticas, el derecho y la economía urbana.

#### **1.4. Diseño del estudio comparado de la gobernanza y de la planificación territorial en las seis áreas metropolitanas alemanas seleccionadas**

El diseño del estudio comparado de las áreas metropolitanas alemanas seleccionadas supone la aclaración de dos cuestiones:

- La definición de los criterios seguidos para seleccionar del conjunto de las áreas metropolitanas los seis casos objeto de estudio.

- El establecimiento de un esquema analítico común para el análisis comparado de las seis áreas metropolitanas alemanas seleccionadas.

Para dar respuesta a ambas cuestiones se tomó como punto de partida el Informe de la OECD dedicado a la gobernanza en las áreas metropolitanas del mundo publicado en 2014.<sup>30</sup> De acuerdo con este Informe, en Alemania existen actualmente 20 instituciones para la gobernanza metropolitana, cubriendo este tipo de instituciones casi la totalidad de las 24 áreas metropolitanas identificadas para Alemania (ver el Cuadro 1). Once de estas instituciones disponen de potestades normativas de regulación y, por tanto contribuyen directamente a la gobernanza metropolitana, mientras otras nueve son instituciones que contribuyen a ella de manera indirecta, apoyando la cooperación entre los gobiernos locales existentes en el área metropolitana. Las instituciones que contribuyen de forma directa a la gobernanza metropolitana son las once áreas metropolitanas (Aquisgran, Bochum, Dortmund, Duisburgo, Essen, Frankfurt, Hannover, Mannheim, München, Saarbrücken y Stuttgart).<sup>31</sup> De este grupo se han elegido como objeto del análisis comparado de la presente investigación cuatro casos, Frankfurt, Hannover, Múnich y Stuttgart, conforme a los criterios que se explicarán a continuación.

Las instituciones de contribución indirecta a dicha gobernanza operan en nueve de las áreas metropolitanas de Augsburgo, Bonn, Bremen, Colonia, Dresde, Friburgo, Hamburgo, Karlsruhe y Nuremberg. Áreas metropolitanas que carecen de una institución para la gobernanza metropolitana son, de acuerdo con el Informe cuatro casos, las áreas metropolitanas de Berlín, Düsseldorf, Leipzig y Münster.

---

<sup>30</sup> AHREND/GAMPER/SCHUMANN (2014).

<sup>31</sup> De todas formas, y esto no toma en cuenta el Informe, si la Cuenca del Ruhr es la mayor conurbación en Europa, en la que se solapan y combinan los ámbitos geográficos de las áreas metropolitanas de Bochum, Dortmund, Duisburgo y Essen, formando una única gran región urbana que, además es atendida por la misma institución de gobernanza metropolitana (*Regionalverband Ruhr*), entonces de hecho el número de las instituciones de contribución directa a la gobernanza metropolitana se reduce a siete: Aquisgran, Frankfurt, Hannover, Mannheim, Múnich, Saarbrücken y Stuttgart.

El Informe de la OECD tiene el indudable valor de ofrecer la primera visión de representativa, por la aplicación de una metodología común a todos los casos, de las estructuras de gobernanza en las áreas metropolitanas de todos los países de la OECD. No obstante, no considera correctamente la situación de Berlín. No toma en cuenta que en el área metropolitana de Berlín existen potentes fórmulas de gobernanza metropolitana, no a través de un ente metropolitano dotado de competencias propias, sino en forma de mecanismos de coordinación y cooperación creados por los Länder de Brandeburgo y Berlín específicamente para atender los retos de la planificación territorial en este espacio metropolitano. Su peculiaridad es que tiene un carácter transfronterizo, porque su extensión geográfica supera los límites administrativos del centro metropolitano de Berlín, afectando el proceso de suburbanización al territorio del Land vecino de Brandeburgo. La coordinación y cooperación tiene sus piezas clave en un Plan de Ordenación del Territorio Metropolitano elaborado conjuntamente entre los Länder de Berlín y Brandeburgo y en la creación de un Departamento ministerial conjunto, responsable de la planificación territorial no sólo del área metropolitana compartido, sino también de la totalidad del territorio de Brandeburgo en el que se encuentra como enclave el territorio del Land de Berlín. Este hecho importante se ha tomado en cuenta en el presente trabajo de investigación a la hora de seleccionar las seis áreas metropolitanas objeto de análisis, entre los que se encuentra incluida Berlín, como un caso que de hecho pertenece también al grupo de las instituciones con contribución indirecta a la gobernanza metropolitana.



<b>CUADRO 1: LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN ALEMANIA 2014</b>			
<b>Nombre del Área Metropolitana</b>	<b>Institución para la gobernanza metropolitana Si/No</b>	<b>Nombre de la institución</b>	<b>Año de creación</b>
Aquisgrán	Sí	<i>StädteRegion Aachen</i>	2001
Augsburgo	Sí	<i>Regionaler Planungsverband Augsburg</i>	1973
Berlín	No		
Bochum	Sí	<i>Regionalverband Ruhr</i>	2004
Bonn	Sí	<i>Region Köln-Bonn e. V.</i>	1992
Bremen	Sí	<i>Kommunalverband Bremen</i>	1991
Colonia	Sí	<i>Region Köln-Bonn e. V.</i>	1992
Dortmund	Sí	<i>Regionalverband Ruhr</i>	2004
Dresde	Sí	<i>Region Dresden</i>	2004
Duisburgo	Sí	<i>Regionalverband Ruhr</i>	2004
Düsseldorf	No		
Essen	Sí	<i>Regionalverband Ruhr</i>	2004
Frankfurt	Sí	<i>Regionalverband FrankfurtRheinMain</i>	2011
Friburgo	Sí	<i>Region Freiburg</i>	1994
Hamburgo	Sí	<i>Metropolregion Hamburg</i>	2006
Hanover	Sí	<i>Region Hannover</i>	2001
Karlsruhe	Sí	<i>Regionalverband Mittlerer Oberrhein</i>	1973
Leipzig	No		
Mannheim	Sí	<i>Verband Metropolregion Rhein-Neckar</i>	2006
Múnich	Sí	<i>Region München</i>	1973
Münster	No		
Nuremberg	Sí	<i>Metropolregion Nürnberg</i>	1995
Saarbrücken Regionalverband Saarbrücken	Sí	<i>Regionalverband Saarbrücken</i>	1974
Stuttgart	Sí	<i>Region Stuttgart</i>	1994

Fuente: AHREND/GAMPER/SCHUMANN (2014).

En coherencia con los objetivos y las hipótesis del trabajo de investigación (ver los subcapítulos 2 y 3 a continuación) se han seleccionado como casos concretos para el análisis comparada de la gobernanza y planificación territorial a escala metropolitana en Alemania las áreas metropolitanas de Hannover, Stuttgart, Frankfurt, München, Berlín-Brandeburgo y Hamburgo, siguiendo varios criterios. La finalidad de todos estos criterios consistió en aportar una muestra representativa de las 24 áreas metropolitanas, que se identificaron para Alemania en el Informe de la OECD de 2014 sobre la gobernanza en las áreas metropolitanas del mundo.

#### Primer criterio:

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

#### Segundo criterio:

La selección de una muestra de casos representativa de la diversidad de los modelos utilizados actualmente en Alemania para implantar instituciones de la gobernanza metropolitana (todos los seis casos; ver a continuación el Cuadro sinóptico 2 así como el capítulo 3 de la tesis): 1) un nuevo Ente territorial subregional (el caso de Hannover), 2) una Mancomunidad obligatoria plurifuncional, con legitimación política directa (el caso de Stuttgart, 3) una Mancomunidad obligatoria plurifuncional sin legitimación política directa (el caso de Frankfurt), 4) una Mancomunidad obligatoria monofuncional dedicada exclusivamente a la planificación territorial (el caso de Munich) y 5) la cooperación entre los Länder (los casos de Berlín-Brandeburgo y de Hamburgo). Los primeros cuatro casos representan áreas metropolitanas, que cuentan con entes metropolitanos que contribuyen directamente a la gobernanza metropolitana. Los casos de Berlin-Brandeburgo representan el grupo de las instituciones de contribución indirecta a la gobernanza

metropolitana. En estos dos casos existe la peculiaridad de que el espacio metropolitano es de naturaleza transfronteriza, extendiéndose sobre el territorio de varios Länder. Por ello, en ambos casos no se crearon instituciones metropolitanas como gobiernos metropolitanos propios, sino las estructuras organizativas de la gobernanza metropolitana descansan sobre la base de la cooperación entre los Gobiernos de los Länder involucrados.

#### Tercer criterio:

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

Este criterio cumplen todos los seis casos seleccionados, existiendo en las áreas metropolitanas de Hannover, Stuttgart, Frankfurt, München y Berlin-Brandeburgo un plan formal de ordenación del territorio, y en el caso de Hamburgo un instrumento informal, una Estrategia de desarrollo territorial.

Como subcriterio se aplicó el carácter relativamente reciente del plan territorial metropolitano (Stuttgart: *Regionalplan Region Stuttgart 2009*, Frankfurt: *Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan de 2010*). Asimismo, se incluyó en el análisis el documento para la información pública del *Regionales Raumordnungsprogramm Región Hannover 2015* que será aprobado definitivamente en 2016, por la calidad técnica del documento y por integrar en la tesis un plan de la “última generación”, especialmente atento a temas de la planificación territorial que se perfilan como retos emergentes de la misma (por ejemplo, los impactos territoriales diferenciados del cambio climático y del cambio demográfico).

#### Cuarto criterio:

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

En el caso de Frankfurt se aplica un Plan Conjunto de Usos del Suelo de ámbito subregional de 2010 (*Regionalplan Südhessen/Regionaler*

*Flächennutzungsplan*) un instrumento novedoso creado por la legislación de la Federación y de los Länder en materia de ordenación del territorio para atender los problemas urbano-territoriales a escala metropolitana (ver el capítulo 5.1.). Cumple de forma simultánea la función de un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional y la función de la ordenación de los usos del suelo en un único documento ejercida normalmente por los *Flächennutzungspläne* (la figura alemana homóloga al PGOU en España) de varios municipios, por lo que aporta un instrumento de acción que supone una simplificación y agilización del proceso de planificación urbanística y territorial.

En Berlín-Brandeburgo se aplicó el Plan Territorial Metropolitano Conjunto de 1998 (*Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin. LEP eV*). Su carácter novedoso consiste en que, por un lado, representa en Alemania el primer plan territorial metropolitano de carácter transfronterizo, elaborado y, por otro, la elaboración de este plan (así como del plan posterior de 2009, que también se analiza en esta tesis ) se efectuó por un Departamento Común de Planificación Territorial de los Länder de Berlín y Brandeburgo, algo absolutamente insólito en el panorama de la organización institucional de la planificación territorial en Alemania.

Por otra parte, en los casos de Frankfurt, Berlín-Brandeburgo, Stuttgart y Hamburgo se aplica en cuanto a la ordenación y el desarrollo del sistema de espacios libres la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*). Esta estrategia representa un instrumento informal (es decir, de carácter voluntario) anclado en el paradigma de la gobernanza, que pone el énfasis en la cooperación intermunicipal y la cooperación pública-privada, especialmente a través de la participación de la sociedad civil (ciudadanos y colectivos organizados) y de la colaboración de las empresas privadas en el proceso de la formulación e implementación de esta Estrategia. Su finalidad es llevar a cabo proyectos encaminados a la preservación, el uso recreativo y la cualificación del paisaje de las áreas periurbanas.

#### Quinto criterio:

La inclusión de áreas metropolitanas con diferentes estructuras espaciales o macroformas (DE OLIVEIRA/IBÁÑEZ 2010): es decir, áreas metropolitanas con una estructura de asentamientos monocéntrica o policéntrica.

Los casos de Hannover, München, Berlín y Hamburgo representan áreas metropolitanas monocéntricas. Frankfurt y Stuttgart constituyen áreas metropolitanas policéntricas, siendo el carácter policéntrico más nítido en el caso de Frankfurt que en el de Stuttgart policéntrico.<sup>32</sup>

A través de la aplicación de estos criterios se obtuvo el conjunto de los seis casos señalados, que aporta una muestra representativa de la diversidad que existe en Alemania en cuanto a las fórmulas institucionales utilizadas para la gobernanza metropolitana y en lo que respecta a las vías e instrumentos aplicados para la planificación territorial metropolitana. Los Cuadros 2a y 2b proporcionan una visión sinóptica y rápida del conjunto de los criterios de selección y, a su vez, refleja la diversidad que existe entre las seis áreas metropolitanas alemanas seleccionadas en cuanto a su extensión territorial y tamaño poblacional.

---

<sup>32</sup> LEFÈVRE 2004 y FRANZ (2011), que en sus trabajos sobre áreas metropolitanas se centran en la perspectiva de la gobernanza, lo clasifican como área metropolitana monocéntrica. Sin embargo FRANK/MORGAN (2012) Y BASTEN (2011), que analizaron el caso de Stuttgart primordialmente desde la perspectiva de la planificación territorial, clasifican Stuttgart como área metropolitana con una estructura urbana policéntrica. Así lo entiende también la institución metropolitana, *el Verband Region Stuttgart* en sus documentos, p.e. el plan territorial metropolitano (*Regionalplan Region Stuttgart 2009*) y el Plan de Desarrollo Teritorial (*Landesentwicklungsplan 2002*) de 2002 del Land de Baden-Württemberg.

**CUADRO 2a: LAS 6 ÁREAS METROPOLITANAS SELECCIONADAS PARA EL ESTUDIO COMPARADO**

<b>NOMBRE DE LA INSTITUCION METROPOLITANA</b> <i>(en cursiva los que no son entes metropolitanos específicos)</i>	<b>SUPERFICIE</b> <b>(% del Land)</b>	<b>POBLACIÓN</b> <b>(% del Land)</b>	<b>DENSIDAD</b> <b>Hab/km2</b>	<b>Estructura espacial del área metropolitana</b>	<b>Ente metropolitano específico: Sí/No</b>  <b>Modelo de gobernanza metropolitana</b>	<b>Instrumento de Planificación Territorial Metropolitana</b>
<b>REGION HANNOVER</b>	2.291 km2 (4,8%)	119.526 (14,4%)	489	monocéntrica	Sí Nuevo Ente territorial subregional	Plan territorial subregional clásico
<b>VERBAND REGION STUTTGART</b>	3.654 km2 (10%)	2.678.795 (25,2%)	733	policéntrica	Sí Mancomunidad obligatoria plurifuncional, con legitimación política directa	Plan territorial subregional clásico
<b>REGIONALVERBAND FRANKFURTRHEINMAIN</b>	2.458 km2 (11,6%)	2.248.258 (37,2%)	914	policéntrica	Sí Mancomunidad obligatoria plurifuncional	Instrumento novedoso: Plan integrado de Usos del Suelo y de Ordenación Territorial subregional
<b>REGIONALER PLANUNGSVERBAND MÜNCHEN</b>	5,504 km2 (7,8)	2.768.488 (21,9%)	503	monocéntrica	Sí Mancomunidad obligatoria monofuncional (planificación territorial)	Plan territorial subregional clásico
<b>GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG</b>	5.369 km2 -	4.300.000 -	801	monocéntrica, transfronteriza	No, Estructuras de cooperación entre dos Länder vecinos	Instrumento novedoso: Plan territorial conjunto para el ámbito funcional metropolitano inmediato
<b>METROPOLREGION HAMBURG</b>	26.115 km2 -	5.100,000 -	195	monocéntrica, transfronteriza	No, Estructuras de cooperación entre cuatro Länder vecinos	No hay Plan formal, Estrategia de Desarrollo Territorial conjunta



**CUADRO 2b: LAS 6 ÁREAS METROPOLITANAS SELECCIONADAS PARA EL ESTUDIO COMPARADO**

<b>AREA METROPOLITANA</b>  nombre estructura espacial del A.M.	<b>INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y/O ESTRATÉGICO VIGENTE</b>	<b>INSTITUCIÓN PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA</b>	<b>DETERMINACIONES PARA MODELO DE CIUDAD RAZONABLEMENTE COMPACTA</b> 1) ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia: criterios de justificación para la ocupación de nuevos suelos. tanto en su cuantía como en cuanto a su calidad (forma, etc.) 2) integración de usos del suelo y del transporte público, 3) desarrollo de áreas vacantes en el interior de la ciudad construida, 4) preservación y desarrollo del sistema de espacios libres
<b>Stuttgart</b> policéntrico	Plan Territorial Subregional ( <i>Regionalplan</i> ) de 2009	<i>Verband Region Stuttgart</i>	Instrumento jurídico: Plan territorial subregional Instrumento voluntario: Parque Regional
<b>Hannover</b> monocéntrico	Programa Territorial subregional ( <i>Regionales Raumordnungs-programm//RROP</i> 2005), RROP 2015 (doc. para información pública)	<i>Region Hannover</i>	Instrumento jurídico: Plan territorial subregional
<b>Frankfurt</b> policéntrico	Plan Subregional de Hesse Sur/Plan Conjunto de Usos del Suelo de ámbito subregional de 2010 ( <i>Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan</i> )	<i>Regionalverband FrankfurtRheinMain</i>	Instrumento jurídico: Plan territorial subregional Instrumento voluntario: Parque Regional
<b>Hamburgo</b> monocéntrico	Marco Orientador Estratégico ( <i>Strategischer Handlungsrahmen</i> ) para la Región Metropolitana de Hamburgo 2011-2013; Estrategia de Desarrollo Regional de 2000 ( <i>Regionales Entwicklungskonzept/REK 2000</i> )	Tratado entre Estados: Conferencia de los Presidentes de 4 Länder (Hamburgo, Baja Sajonia, Schleswig-Holstein, Mecklemburgo-Pomerania Occidental)	Instrumento informal/voluntario: Estrategia de Desarrollo Territorial
<b>Berlín</b> monocéntrico	Plan Territorial Metropolitano Conjunto de los Länder de Berlín y Brandeburgo de 1998 ( <i>LEPeV</i> ); Plan de Desarrollo Territorial Berlín-Brandenburg de 2009 ( <i>LEP B-B</i> ),	Ministerio Conjunto de Planificación Territorial de dos Länder (Berlín y Brandeburgo)	Instrumento jurídico: Plan Territorial Metropolitano Instrumento voluntario: Parque Regional
<b>Munich</b> monocéntrico	Plan Territorial Subregional ( <i>Regionalplan München</i> ) de 2002	Mancomunidad de Planificación Territorial ( <i>Regionaler Planungsverband München</i> )	Instrumento jurídico: Plan territorial subregional



Todas las seis áreas metropolitanas alemanas seleccionadas son objeto de un análisis comparado que sigue un **esquema analítico común**, que se ha establecido en coherencia con los cuatro objetivos y sus correspondientes subobjetivos que se han marcado para el presente trabajo de investigación.

Con la aplicación de este esquema analítico común (ver el Cuadro 3a) el estudio de cada caso sigue un hilo conductor compartido, lo cuál sin duda propicia la comparación entre sí de las seis áreas metropolitanas y la generación de conclusiones contrastadas, que se apoyan en una muestra de varios casos.

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

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

En lo que respecta a la gobernanza metropolitana, el análisis de cada una de las seis áreas metropolitanas alemanas seleccionadas considera tanto las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana como las fórmulas complementarias de la gobernanza metropolitana. El análisis se centrará en doce aspectos temáticos clave, abordando para las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana: el modelo de gobernanza (fórmula jurídica elegida de agrupación de municipios, legitimación política directa o no), los órganos, las competencias, los recursos financieros y humanos así como las estrategias de cada área metropolitana para posicionarse a nivel europeo y el papel de personas con capacidad de liderazgo en la gobernanza. En cuanto a las fórmulas complementarias o blandas de la gobernanza (redes de cooperación voluntarias e informales, en su caso, organizadas por el Derecho civil o mercantil) interesan, ente otros aspectos, los actores y campos de acción

de estas redes y su relación con las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana.

En relación al Plan territorial metropolitano, en cada uno de los seis casos de estudio se analizará, por un lado, un conjunto de aspectos generales de dichos planes, por ejemplo, su proceso de elaboración, con especial consideración de la participación, la relación de este Plan con otros planes y el uso de instrumentos informales para propiciar la implementación efectiva del plan territorial metropolitano, Por otro lado y sobre todo, se analizarán en profundidad los contenidos de cada plan territorial metropolitano respecto a las cinco estrategias o ámbitos de intervención que constituyen los elementos configuradores del modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica. Este modelo es el paradigma imperante, tanto en las posiciones de los expertos (arquitectos, urbanistas, geógrafos, etc.) como en la práctica de la planificación territorial en varios países europeos. Su objetivo es lograr un desarrollo urbano y territorial sostenible, promoviendo las ciudades todavía compactas y reorientando el desarrollo de la ciudad dispersa hacia pautas y parámetros de mayor sostenibilidad.

Las cinco estrategias de este paradigma son: 1) el policentrismo (que en la práctica planificadora alemana se manifiesta en la modalidad de la concentración descentralizada, 2) la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia, 3) el impulso del transporte público, 4) el desarrollo hacia el interior y 5) la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres. Algunos elementos básicos de cada una de estas estrategias, que se explicarán con más detalle en la Parte II (“Marco teórico-conceptual de la investigación”) de la tesis, se recogen en el Cuadro 3b.

**CUADRO 3a: SÍNTESIS DEL ESQUEMA COMÚN PARA EL ANÁLISIS COMPARADO DE LAS SEIS ÁREAS METROPOLITANAS (A.M.)**

<b>EL TERRITORIO METROPOLITANO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superficie, ubicación y delimitación del ámbito territorial político-administrativo del A.M.</li> <li>• Población y rasgos demográficos.</li> <li>• Estructura y dinámica económica.</li> <li>• Sistema urbano.</li> <li>• Macroforma: A.M. monocéntrica o policéntrica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suburbanización.</li> <li>• Consumo de suelo.</li> <li>• Movilidad residencia-trabajo</li> <li>• Congruencia o no entre el espacio funcional y el ámbito territorial político-administrativo del A.M.</li> </ul>
<b>LA GOBERNANZA METROPOLITANA</b>	
<p><u>Las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de gobernanza metropolitana.</li> <li>• Proceso de creación del A.M.</li> <li>• Órganos y competencias: planificación territorial, desarrollo económico, transporte, etc.</li> <li>• Financiación y administración.</li> <li>• Posicionamiento del A.M. a nivel europeo.</li> <li>• El liderazgo como factor de gobernanza.</li> </ul>	<p><u>Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes de cooperación voluntaria.</li> <li>• Actores principales de estas redes (públicos, privados, sociedad civil).</li> <li>• Espacios de cooperación de geometría variable (<i>soft spaces</i>).</li> <li>• Formas de organización de estas redes.</li> <li>• Campos de acción principales.</li> <li>• Relación de la institución de gobernanza metropolitana con estas redes.</li> </ul>
<b>PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO (PTM)</b>	
<p><u>Aspectos generales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco de referencia del PTM (determinaciones de la Ley y del Plan de ordenación del territorio del Land).</li> <li>• Relación del PTM con otros planes.</li> <li>• Proceso de elaboración del PTM (especialmente la participación).</li> <li>• Horizonte temporal del PTM.</li> <li>• Contenido documental del PTM.</li> <li>• Uso de instrumentos informales para propiciar la implementación del PTM.</li> <li>• La evaluación del PTM.</li> </ul>	<p><u>Determinaciones para la ciudad compacta y policéntrica</u></p> <p><i>Temas comunes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El policentrismo en la modalidad de la concentración descentralizada.</li> <li>• La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia.</li> <li>• El impulso del transporte público.</li> <li>• El desarrollo hacia el interior.</li> <li>• La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.</li> </ul> <p>→ <i>Temas específicos o de mayor profundización relativa</i></p>

## CUADRO 3b: ESQUEMA COMÚN PARA EL ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CONTENIDOS DE LOS PLANES TERRITORIALES METROPOLITANOS

### 1) El policentrismo

- consolidación y potenciación de un sistema urbano policentrico,
- estrategia de la concentración descentralizada (*dezentralisierte Konzentration, decentralized concentration*)

### 2) La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia

- objetivo de la ocupación razonable y de un consumo moderado de nuevos suelos,
- establecimiento de criterios cualitativos y cuantitativos respecto a los usos considerados adecuados, la forma del crecimiento, la localización y la cuantía del suelo urbanizable de uso residencial, etc.

### 3) El impulso del transporte público

- planificación integrada de los usos del suelo y del transporte público ferroviario de cercanías

### 4) El desarrollo hacia el interior

- desarrollo de áreas vacantes en el interior de la ciudad construida (*Innenentwicklung, urban infilling*), como prioridad antes de considerar la ocupación de suelos en la periferia

### 5) La preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres

- determinaciones normativas de los planes,
- previsiones del instrumento estratégico-informal "Parque Regional" (*Regionalpark*)

## 2. OBJETIVOS

Una vez presentado el objeto de la investigación y explicadas las razones que fundamentan su interés y su aportación al ámbito científico, se señalarán a continuación sus objetivos y sus hipótesis de partida así como los procedimientos metodológicos seguidos.

De acuerdo con el título del presente trabajo de investigación, el objetivo general o la meta de la investigación se centra en realizar un análisis de la gobernanza y planificación territorial en un conjunto de áreas metropolitanas seleccionadas en Alemania, para generar un conjunto de conclusiones que puedan servir de referente para la mejora de la práctica en España en esta cuestión.

De una forma más detallada, este objetivo general se puede concretar mediante la definición de cuatro objetivos principales, que se desagregan a su vez por una serie de subobjetivos.

### Objetivo 1:

Caracterizar la situación y tendencias evolutivas del territorio de las áreas metropolitanas alemanas.

- a) Realizar una caracterización de los rasgos de la ciudad real existente en las áreas metropolitanas seleccionadas.
- b) Identificar los problemas y retos para el desarrollo y la ordenación del territorio en cada área metropolitana considerado.

### Objetivo 2:

Analizar y evaluar las instituciones del gobernanza metropolitana en Alemania, con un enfoque comparado a fin de detectar congruencias, diferencias y peculiaridades existentes.

- a) Analizar y valorar el “factor institucional”<sup>33</sup>: marco legal, competencias, recursos financieros y estructura organizativa de las áreas metropolitanas así como la cooperación en red realizada desde las áreas metropolitanas con otros actores públicos y privados.
- b) Analizar y valorar de forma general la acción realizada por las áreas metropolitanas sobre la base de sus competencias en los diferentes campos temáticos o políticas públicas relevantes para el desarrollo y la ordenación del territorio metropolitano.
- c) Analizar y valorar los tipos de instrumentos (planificación y otros) empleados por las áreas metropolitanas para sus actuaciones.

### Objetivo 3:

Analizar y evaluar de forma pormenorizada la planificación territorial realizada por las instituciones de gobernanza en las áreas metropolitanas alemanas, con un enfoque comparado a fin de detectar congruencias, diferencias y peculiaridades existentes.

- a) Analizar y valorar los rasgos generales del plan de ordenación del territorio metropolitano y de otros instrumentos de planificación territorial en uso.
- b) Analizar y valorar los contenidos de cada plan de ordenación del territorio metropolitano en canto a sus determinaciones para la consecución del modelo de una ciudad razonablemente compacta.

### Objetivo 4:

Extraer de las conclusiones obtenidas sobre las experiencias obtenidas en Alemania un conjunto de recomendaciones susceptibles de ser un referente

---

<sup>33</sup> En las Ciencias Políticas y de Administración se emplea el concepto de instituciones para referirse a procesos y estructuras que engloba tanto el concepto de gobierno (*government*, lo que hacen los gobiernos) como gobernanza (*governance*), es decir, el complejo proceso de toma de decisión sobre los asuntos de interés para la sociedad, en el que intervienen tanto actores públicos como privados y que descansa, básicamente, sobre los principios de coordinación y cooperación (interdepartamental, intergubernamental y pública-privada).

para una práctica renovada de la gobernanza y planificación metropolitana en España.

- a) Generar sugerencias para la gobernanza metropolitana en España.
- b) Generar sugerencias para la planificación territorial metropolitana en España.

### **3. HIPÓTESIS**

Definidos los objetivos principales y sus respectivos subobjetivos, se presentan a continuación las hipótesis de partida de la investigación que sirvieron como guía para orientar el desarrollo de la tesis. Estas hipótesis son el punto de partida de la investigación. A su vez, constituyen el hilo conductor de la misma que orientó tanto la sistematización del trabajo de investigación como la recogida de los datos necesarios para la realización de este trabajo. Representan lo que intuimos lo que son las posibles respuestas o resultados esperados a las preguntas o problemas inicialmente planteados (RUIZ ET AL. 1998).

En el presente trabajo las hipótesis, por un lado son fruto del estudio previo de la bibliografía académica y de las fuentes primarias (planes y otros documentos de la administración públicas), necesario para perfilar de forma precisa la definición del objeto de investigación y con el fin de formar una opinión propia respecto a los resultados esperados de la investigación. Por otro lado, para la formulación de las hipótesis resultó también fundamental el trabajo de investigación realizado por el autor de la tesis para la adquisición del Diploma de Estudios Avanzados (DEA) titulado "*Planificación territorial centrada en la cooperación intermunicipal: redes de ciudades y otros instrumentos. Análisis de experiencias europeas y conclusiones para una política renovada de ordenación del territorio en España*" y que constituye el principal antecedente de la presente tesis. Otra fuente en la que se inspiró la formulación de las

hipótesis fue el estudio sobre la gobernanza metropolitana en Europa de HEINELT/KÜBLER (2005) y, sobre todo, la reflexión teórica propia sobre la gobernanza y el análisis de buenas prácticas europeas de gobernanza en relación con la ordenación urbanística y territorial, que el autor de la tesis realiza desde hace varios años en el marco de su docencia en el Master el Urbanismo, Planeamiento y Diseño Urbano (MUPDU) como coordinador del Módulo 5.5. “Gobernanza, Territorio y Suelo”.

La primera hipótesis del presente trabajo de investigación es:

- La creación, el desarrollo y la consolidación de instituciones de gobernanza metropolitana en Alemania no se explican tanto con la existencia de condiciones favorables del marco jurídico o del entorno económico, sino los tres factores cruciales para ello son:
  - 1) La voluntad de **cooperación** entre los actores implicados.
  - 2) La existencia de estructuras de incentivación adecuadas, en especial el **apoyo desde niveles** institucionales **superiores**.
  - 3) La capacidad de **liderazgo** político en el territorio.

Dentro de esta hipótesis general se formula como subhipótesis:

- Entre los tres factores, probablemente, el primer factor se revelará como la **variable explicativa de mayor peso**, ya que **la existencia de una cultura de cooperación** constituye una seña de identidad del sistema político y de la vida económica y social en Alemania.

En cuanto al otro instrumento fundamental de la coordinación de la acción política en las áreas metropolitanas, la aprobación de planes de ordenación del territorio metropolitano, se formula la siguiente hipótesis segunda.

- El **modelo más razonable para asegurar la eficacia de la puesta en práctica de los planes territoriales metropolitanos es la creación de instituciones de gobernanza metropolitana potentes**, constituidas por



la agrupación de municipios, con personalidad jurídica y administrativa propia, dotadas de competencias en un amplio espectro de materias (por tanto, entes metropolitanos plurifuncionales) y contando también con una legitimación política directa.

Esta segunda hipótesis, se fundamenta en la naturaleza específica de la planificación territorial como una función pública caracterizada, por un lado, por un enfoque integrado y transversal/plurisectorial y, por otro, por una naturaleza dual consistente en aportar tanto determinaciones indicativas para el desarrollo territorial como determinaciones para la ordenación territorial vinculantes jurídicamente, que a través de su desarrollo por el planeamiento urbanístico municipal afectan de forma indirecta al contenido de la propiedad. Por tanto, considera que las fórmulas blandas de la gobernanza no sirven para cumplir la función de establecer determinaciones vinculantes.

Se someterá esta segunda hipótesis a un test de verificación (o, en su caso, de falsificación) en el marco del estudio de las experiencias de gobernanza metropolitana y planificación territorial obtenidas en las seis áreas metropolitanas seleccionadas. Cada una de ellas cuenta con un plan territorial metropolitana, pero se distinguen por diferentes modelos de instituciones responsables de la gobernanza metropolitana.

## **4. BASES METODOLÓGICAS**

### **4.1. El método comparado**

Siempre es posible, oportuno e útil aprender de los demás. La vía para ello es la comparación de la realidad que existe en un determinado territorio (ciudad, comarca, área metropolitana, región o país) con la que existe en otros territorios.

Partiendo de esta consideración de entrada de “sentido común” el presente trabajo de investigación apuesta por la utilidad del método del análisis comparado, que han corroborado numerosos trabajos en las ciencias sociales y también en otras ciencias.

En este sentido, el método del análisis comparado se aplica en esta tesis en dos dimensiones, una dimensión interna y una dimensión externa. La dimensión interna consiste en la comparación mutua de los seis casos de las experiencias alemanas de gobernanza y planificación territorial en áreas metropolitanas y tiene la función de identificar, describir y valorar en relación a ambos aspectos los rasgos comunes, las diferencias y las peculiaridades existentes. La dimensión interna de la perspectiva comparada se llevará a cabo de forma pormenorizada en las Partes III y IV de la tesis dedicados al análisis de los seis casos de estudio seleccionados.

La dimensión exterior de la comparación consiste en contrastar las experiencias de gobernanza y planificación territorial obtenidas en las seis áreas metropolitanas alemanas con la situación que existe actualmente en éste ámbito en España. Esta comparación se efectúa principalmente en la Parte V dedicada a las conclusiones finales, que conectan las conclusiones comparativas obtenidas en relación a las experiencias de las seis áreas metropolitanas alemanas con el estado de cuestión existente en España, expuesto en sus rasgos esenciales en esta Parte I.

La decisión de comparar Alemania y España ha seguido el requerimiento al uso en las metodologías de los estudios comparados (*comparative studies*) de que entre los hechos objeto de la comparación (en este caso Alemania y España) han de existir determinados rasgos comunes o similares, para que el ejercicio de la comparación tenga sentido, Sobre estos rasgos compartidos entre ambos países ya se ha pronunciado el apartado 1.3.2.

Por último, han de hacerse explícitas dos premisas respecto a la comparación realizada en esta tesis y que están directamente relacionadas con el objetivo general de la misma.

Las sugerencias que se pretenden obtener del análisis de las experiencias alemanas para la mejora de la práctica de la gobernanza y planificación territorial en España sólo pueden constituir un referente o una fuente de inspiración para el diseño de medidas para una práctica renovada en este país de la gobernanza y planificación territorial metropolitana. Por, tanto, se formulan sobre la base de dos premisas.

La primera, que es de naturaleza cautelar, es el rechazo al mimetismo. Nunca se pueden transferir sin más de otro país al propio, estructuras organizativas, procedimientos, instrumentos etc. Lo que ha funcionado en un país determinado está vinculado a la existencia de una constelación específica de factores de contexto (territoriales, histórico-culturales, político-administrativos, económicos y sociales). Por ello, las transferencias hacia un sitio con otro contexto siempre precisan para su funcionamiento modificaciones y adaptaciones a la propia realidad.

La segunda premisa, que es de carácter pragmático y matiza la primera, consiste en la convicción de que siempre es necesario y siempre se puede aprender de los demás. Esta tesis se alinea con todos aquellos que consideran el *benchmarking*, es decir, la valoración comparada con las mejores prácticas existentes en un determinado campo, como una herramienta útil para progresar en la gestión pública, en las empresas privadas, en la ciencia y la educación o en otros ámbitos.

#### **4.3. Métodos de trabajo**

En el trabajo de investigación presente se han aplicado los siguientes métodos de trabajo para obtener información de varias fuentes:

- La lectura de la bibliografía científica existente.
- El análisis de fuentes primarias escritas.
- La indagación y valoración de la información ofertada en Internet en el *Website* correspondiente por las instituciones de gobernanza en las seis áreas metropolitanas analizadas.
- El seguimiento de las noticias publicadas sobre la temática en la prensa.

La lectura de la bibliografía científica existente, generada tanto por publicaciones del mundo académico o por autores que tienen responsabilidades políticas y/o técnicas en las instituciones de la gobernanza y/o en el ámbito de la planificación territorial a nivel metropolitano sirvió para conocer el estado de cuestión de la reflexión realizada sobre la temática objeto de investigación. De este modo se pudieron detectar las lagunas ya comentadas que existen en las investigaciones realizadas hasta ahora.

El análisis de fuentes primarias escritas consideró la legislación relevante para la temática, los planes territoriales metropolitanos u otros planes así como un conjunto de otros documentos de las administraciones públicas sobre la temática.

Especialmente relevante resultó este método de obtención de información en el caso del análisis de contenidos de los planes territoriales metropolitanos. Se procedió a un análisis sistemático de los textos y de la cartografía de cada plan, basado en un esquema analítico común para propiciar la comparación mutua,

El uso del *online research* como método de obtener datos, es decir, la indagación y valoración de la información ofertada por cada institución de gobernanza metropolitana en su Web en Internet, sirvió para obtener documentos colgados en la Web (normativa, datos estadísticos, planes territoriales, visiones estratégicas, planes sectoriales, Informes, Memorias

anuales, etc.). También ofreció el acceso a noticias oficiales que permitieron conocer con el máximo grado de actualidad la situación de la gobernanza y planificación territorial en cada área metropolitana, Asimismo, constituyó una fuente valiosa para analizar, valorar y comparar cada institución de gobernanza metropolitana en cuanto a su discurso institucional y su imagen corporativa con los que pretende presentarse y proyectarse hacia el exterior.

El seguimiento de las noticias publicadas sobre la temática en la prensa constituyó otra fuente que facilitó para cada área metropolitana la información sobre la actualidad (acontecimientos, problemas del presente, proyectos previstos, etc.). Pero, sobre todo, sirvió para captar otros puntos de vista y opiniones críticas sobre la gobernanza y la planificación territorial metropolitana procedentes de instituciones públicas, expertos, agentes económicos y sociales y colectivos de la sociedad civil presentes en cada área metropolitana.

## **5. ESTRUCTURA DE LA TESIS**

Para facilitar la lectura y comprensión de la tesis, se ha considerado necesario incluir este breve capítulo dedicado a la descripción de su estructura, ofreciendo de este modo un acceso rápido y claro a su arquitectura y su hilo conductor.

La tesis doctoral se estructura en cinco grandes partes, ordenadas mediante numeración romana, recogiendo las partes II III y IV un conjunto de 12 y capítulos y apartados con numeración árabe.

La parte I de la tesis está dedicada a los fundamentos de la investigación.

En primer lugar, define y el objeto de investigación y lo encuadra en su contexto, tanto desde el punto de vista del estado de cuestión de la investigación existente sobre la temática como desde la perspectiva de la relevancia ambiental, social, económica y política de la misma, que se

encuentra estrechamente ligada a los problemas derivados de los procesos de metropolización y suburbanización y de la formación de la ciudad dispersa y que plantean un temario complejo y lleno de retos y que han de afrontarse desde la gestión pública a través de una “buena gobernanza” de las áreas metropolitanas, usando para ello uno de sus instrumentos clave: la planificación territorial metropolitana. Asimismo se resaltan las múltiples razones que fundamentan el interés de la investigación y corroboran su carácter novedoso. Entre ellas destaca, sin duda, el hecho de que se ha elegido Alemania como área para la realización de un estudio monográfico sobre la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas, no sólo por los potentes argumentos intrínsecos que aconsejan emprender un estudio monográfico sobre esta temática para el caso de Alemania, sino también porque, dentro de la experiencia europea comparada en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial metropolitana, este país se revela por varias características como el caso más comparable con el marco jurídico y político-administrativo y la concepción de la planificación territorial existentes en el Estado de las Autonomías de España.

En segundo lugar, sobre la base de la definición y contextualización del objeto de investigación, expone el diseño del análisis comparado de las seis áreas metropolitanas alemanas seleccionadas como casos de estudio: Hannover, Stuttgart, Frankfurt, Múnich, Berlín-Brandeburgo y Hamburgo. Se hacen explícitos los criterios de selección para estas áreas y se esboza el esquema analítico común para el análisis comparado de las mismas.

En tercer lugar, define los cuatro objetivos principales y sus correspondientes subobjetivos, que desarrollan y pormenorizan el objetivo general o meta del trabajo de investigación: realizar un análisis de la gobernanza y planificación territorial en un conjunto de áreas metropolitanas seleccionadas en Alemania, para generar un conjunto de conclusiones que puedan servir de referente para la mejora de la práctica en España en esta cuestión. En cuarto lugar, especifica las hipótesis planteadas como punto de partida y, a su vez, hilo conductor, que ha guiado el trabajo de investigación. Por último, en quinto lugar, realiza una

amplia exposición de las bases metodológicas de este trabajo, explicando el uso del método comparado, los diferentes métodos de trabajo empleados para la obtención de información de diferentes fuentes.

La parte II de la tesis, está dedicada al marco teórico-conceptual del presente trabajo de investigación. Su función es definir con claridad el significado con los que se usan en esta tesis varios conceptos que, por regla general, en función de las disciplinas (y dentro de éstas, incluso, de los diferentes autores) que los emplean, suelen tener no un sentido unívoco sino son términos polisémicos. Para ello, el término de gobernanza es el ejemplo más claro y que, frecuentemente, se confunde con conceptos afines como gobierno o gobernabilidad. Así, en esta parte se procede a la definición de los conceptos de gobernanza, especificando las características de la “buena” gobernanza metropolitana, planificación territorial, cooperación territorial, desarrollo urbano-territorial sostenible, áreas metropolitanas, metropolización, suburbanización y ciudad dispersa, término este último que en la literatura científica pluridisciplinar ha dado lugar a una auténtica “inflación taxonómica”, con una proliferación excesiva de conceptos que, matices aparte, en el fondo apuntan en su núcleo esencial a un mismo significado. Asimismo, se esbozan los planteamientos teóricos que subyacen a cada concepto. Esto es especialmente el caso cuando se explica el modelo de la ciudad razonablemente compacta como paradigma imperante entre expertos (arquitectos, urbanistas, geógrafos, etc.) y en la práctica administrativa de la planificación territorial en varios países europeos para lograr el objetivo de un desarrollo urbano y territorial sostenible.

Las Partes III y IV aportan el bloque de investigación empírica de la tesis. Recogen el análisis comparado que, en coherencia con los fundamentos de la investigación y el marco teórico-conceptual, se ha realizado acerca de las experiencias obtenidas en cuanto a la gobernanza y la planificación territorial en las seis áreas metropolitanas alemanas seleccionadas.

La parte III contempla aspectos generales y de contexto, que afectan a todos los seis casos:

- Los modelos de gobernanza metropolitana que actualmente están al uso en Alemania.
- La organización territorial del Estado en Alemania, planteándose la cuestión del encaje de los entes metropolitanos en el entorno de los niveles político-administrativos locales.
- El sistema de planificación territorial alemán, siendo de interés el encuadre de los planes territoriales metropolitanos en la organización de la planificación subregional usado en el Land correspondiente así como las repercusiones que han tenido estos planes sobre dicha organización.
- La creación de las 11 Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (EMR) en el marco de la cooperación Federación-Länder en el ámbito de la política de ordenación del territorio.

Todos los cuatro aspectos generales y de contexto son objeto de análisis en el marco de capítulos específicos, que todos culminan en un conjunto de conclusiones de valoración.

La parte IV expondrá en forma de seis capítulos (capítulos 7 a 12), el estudio monográfico y detallado de cada una de las seis áreas metropolitanas alemanas seleccionadas, aplicando un enfoque comparado y siguiendo un esquema analítico común establecido en coherencia con los objetivos marcados para esta tesis. Este esquema se estructura en tres bloques temáticos, el territorio metropolitano, la gobernanza metropolitana y el plan territorial metropolitano, centrándose el análisis en un total de 32 aspectos temáticos.

En cuanto al territorio metropolitano, destacan el sistema urbano, la suburbanización, el consumo de suelo, la movilidad residencia-trabajo y la cuestión de la congruencia o no entre el espacio funcional y el ámbito territorial político-administrativo del área metropolitano.



En lo que respecta a la gobernanza metropolitana, el análisis considera tanto las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana como las fórmulas complementarias de la gobernanza metropolitana. Para las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana este análisis abordará el modelo de gobernanza (fórmula jurídica elegida de agrupación de municipios, legitimación política directa o no), los órganos, las competencias, los recursos financieros y humanos así como las estrategias de cada área metropolitana para posicionarse a nivel europeo y el papel de personas con capacidad de liderazgo en la gobernanza. En cuanto a las fórmulas complementarias o blandas de la gobernanza (redes de cooperación voluntarias e informales, en su caso, organizadas por el Derecho civil o mercantil) se tratarán, ente otros aspectos, los actores y campos de acción de estas redes y su relación con las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana.

En relación al Plan territorial metropolitano, en cada uno de los seis casos de estudio se analizarán, además de un conjunto de aspectos generales (por ejemplo, el papel de la participación en la formulación del Plan) sobre todo los contenidos de cada plan territorial metropolitano. Este análisis de los contenidos se centra en las cinco estrategias o ámbitos de intervención que constituyen los elementos configuradores del modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica: 1) el policentrismo, 2) la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia, 3) el impulso del transporte público, 4) el desarrollo hacia el interior y 5) la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.

La Parte IV culmina en un conjunto de conclusiones específicas de valoración al final de cada capítulo que efectúan, retomando, profundizando y completando las conclusiones de la Parte III, una valoración de la práctica de la gobernanza y planificación territorial en cada área metropolitana tanto individualmente como en comparación con las respectivas experiencias en las demás áreas metropolitanas.

La Parte V recoge las conclusiones finales de la tesis. Estas conclusiones finales se alimentan de las conclusiones intermedias, es decir, las conclusiones de valoración obtenidas en las Partes III y IV respecto a la práctica de la gobernanza y planificación metropolitana en Alemania. En coherencia con el objetivo general de la tesis, estas conclusiones finales se centran en extraer de las experiencias alemanas un conjunto de sugerencias para un replanteamiento (o una “mejora de la práctica”) de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España.

En primer lugar, se presentan las sugerencias para la práctica en España que son extraíbles de la gobernanza metropolitana en Alemania. En segundo lugar, se esbozan las sugerencias para la práctica en España que se pueden sacar de la planificación territorial en Alemania. En tercer lugar, se procede a un contraste de las conclusiones obtenidas con las hipótesis de partida de la tesis. Por último, se formulan unas consideraciones con ideas para posibles investigaciones futuras, que han surgido a lo largo del proceso de investigación acometido por la presente tesis.

## **PARTE II – MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN**

En la Parte I (“Fundamentos de la investigación”), que estableció el planteamiento de la presente tesis, se han enunciado varios conceptos clave que se usarán a lo largo del trabajo de investigación.

Estos conceptos son los que figuran en el Cuadro 4:

**CUADRO 4: LOS CONCEPTOS CLAVE DE LA INVESTIGACIÓN**

<b>LOS CONCEPTOS CLAVE DE LA INVESTIGACIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ <b>áreas metropolitanas</b></li><li>➤ <b>metropolización</b></li><li>➤ <b>ciudad dispersa</b></li><li>➤ <b>la ciudad compacta</b></li><li>➤ <b>planificación territorial y su contribución al desarrollo urbano-territorial sostenible</b></li><li>➤ <b>planificación territorial metropolitana</b></li><li>➤ <b>la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como paradigma imperante de la planificación territorial metropolitana</b></li><li>➤ <b>gobernanza</b></li><li>➤ <b>gobernanza metropolitana</b></li></ul>

Definir con claridad el significado con el que se usan en la presente tesis todos estos conceptos, no sólo es necesario para dar cumplimiento al requerimiento de rigor técnico y claridad conceptual, que exige el estándar de calidad de una tesis doctoral, sino sobre todo es imprescindible por el hecho de que los conceptos especificados no tienen un sentido único/unívoco, sino son términos polisémicos, abstractos y dotados de un alto grado de complejidad y ambigüedad. Se suelen entender de forma diferente, generándose, en no pocas ocasiones también una confusión de un determinado concepto con otros conceptos similares o afines. Se observan diferencias de entendimiento tanto en la práctica administrativa como en el mundo académico, donde en función de las disciplinas académicas que emplean estos términos, varía la interpretación del contenido concreto de cada uno de ellos, existiendo, incluso, dentro de una misma disciplina visiones diferenciadas de un mismo concepto, según el autor que basa su argumentación en ellos.

Un claro ejemplo que corrobora estas consideraciones previas es el concepto de gobernanza. La gobernanza, que hoy es un término más o menos conocido y de uso ubicuitario en los medios de comunicación, en el ámbito académico y en el mundo político-administrativo, frecuentemente, se confunde con los términos afines de gobierno o gobernabilidad, que tienen un significado mucho más limitado que la gobernanza, que es un concepto más amplio y que integra ambos términos.

En definitiva, por todas las razones anteriores, a continuación se procederá a la delimitación del significado en el marco de la presente tesis de cada uno de los siete conceptos clave enunciados.

Esta labor de definición conceptual incluye necesariamente también la exposición de los fundamentos teóricos que subyacen a cada uno de estos conceptos. La explicación de dichos fundamentos se desarrollará con especial atención en relación a la planificación territorial metropolitana, al desarrollo urbano-territorial sostenible, al modelo de la ciudad compacta y a la gobernanza metropolitana. La razón para ello es que estos cuatro conceptos

tienen un carácter operativo o de intervención, es decir, se trata de conceptos relacionados directamente con la acción pública sobre el territorio metropolitano y ésta precisamente constituye el foco de interés de la presente tesis dedicada al análisis de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Frente a ello, los otros tres conceptos, áreas metropolitanas, metropolización y ciudad dispersa, en el marco de esta orientación de la tesis no ocupan un papel central. Tienen un papel más bien secundario, pero con la importante función de marcar el punto de partida de la investigación, es decir, describir la problemática por la que se hace necesaria la acción pública sobre el territorio metropolitano a través de los instrumentos de la gobernanza y planificación territorial.

Asimismo, la definición de los siete conceptos clave requiere también la clarificación de un conjunto de otros conceptos integrados o vinculados a los mismos. Ejemplos para ello son los conceptos de suburbanización, capital territorial, cohesión territorial o gobernanza territorial.

## **CAPÍTULO 1 – ÁREAS METROPOLITANAS Y CIUDAD DISPERSA**

### **1.1. Las áreas metropolitanas**

#### **1.1.1. Definición conceptual y evolución de las áreas metropolitanas antes del proceso de metropolización en forma de la “explosión de la ciudad”**

El concepto de áreas metropolitanas tiene su origen en las *Standard Metropolitan Statistical Areas*, que en 1910 y 1920 la Oficina del Censo de Estados Unidos empezó a utilizar para definir y delimitar con criterios demográficos espacios de aglomeración urbana, con la finalidad de adecuar las estadísticas al nuevo proceso de urbanización que estaba emergiendo (GRUPO ADUAR 2000). En una primera aproximación básica, las áreas metropolitanas pueden definirse como regiones urbanas compuestas por una ciudad central (la metrópoli), que da nombre al área, y por una periferia, es

decir, un conjunto de municipios contiguos o ubicados en el entorno más alejado de la ciudad central. Se trata, por tanto, de áreas polinúcleares, que conforman un mercado unitario de vivienda y trabajo, que refleja a la vez el aumento de escala del «espacio de vida» colectivo. Constituyen áreas caracterizadas por procesos y estructuras espaciales relativamente complejos, que dependen de las características singulares (medio físico, evolución histórica, etc.) de cada área así como de la intensidad y del alcance de los procesos (FERIA 2011a: 128, FERIA 2010. 15-17). Otro elemento fundamental de las áreas metropolitanas es la existencia de estrechas interrelaciones funcionales entre la ciudad central y los municipios de su ámbito de influencia, siendo el ejemplo más claro de estas interrelaciones los flujos pendulares diarios de movilidad residencia-trabajo (*commuters*) desde dichos municipios hacia la ciudad central. Como resultado de diferentes fases de metropolización, cuyas características se expondrán más adelante, la configuración espacial actual de las áreas metropolitanas es polinuclear, compleja y diversa estructuralmente, que “va más allá de la simple visión de una estructura urbana constituida por un centro y una corona” (FERIA 2010a: 43).

Para la delimitación espacial de las áreas metropolitanas, están al uso diferentes criterios, que pueden sintetizarse en cuatro criterios básicos: 1) la dimensión poblacional, 2) el carácter urbano metropolitano, 3) la morfología y 4) la interdependencia (ROCA CLADERA 2003, PGOU DE SEVILLA 2006). En todos estos criterios se usan variables (umbrales poblacionales, densidades poblacionales, número de desplazamientos, etc.) que varían en función de las metodologías empleadas para la delimitación espacial de las áreas metropolitanas, mostrándose no sólo diferencias en el mismo país, sino también a escala europea, lo cual dificulta comparaciones internacionales.

El criterio de la dimensión poblacional, se refiere, en primer lugar, al establecimiento de un número mínimo de habitantes o de puestos de trabajo para que una ciudad sea reconocida como centro de un área metropolitana. Por ejemplo, la red europea de cooperación METREX (Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas), considera un umbral poblacional de 500.000

habitantes para la consideración de una ciudad como centro metropolitano. En segundo lugar, puede referirse también al establecimiento de un umbral poblacional para el ámbito territorial metropolitano. Las CSMA, las áreas metropolitanas estadísticas consolidadas al uso en los Estados Unidos, fijan este umbral en 1.000.000 de habitantes. De acuerdo con esta definición, en España Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao y Sevilla tendrían la consideración de áreas metropolitanas.

En relación al criterio del carácter urbano metropolitano, éste se suele fijar a través de indicadores referidos a las densidades de población o a la composición de la población activa. Así, según el PGOU de Sevilla de 2006, se considera la existencia de fenómenos metropolitanos cuando se registra una alta densidad de población (entendiendo ésta como una variable simple que expresa elevados niveles de urbanización) y una dedicación funcional orientada básicamente a actividades urbanas. En cuanto a esta dedicación funcional, normalmente se establece un umbral mínimo de un 75% de población activa dedicada a actividades urbanas (actividades en el sector secundario y terciario).

El criterio de la morfología está relacionado con el principio de coherencia espacial, es decir, con la generación de ámbitos espaciales continuos y cerrados.<sup>1</sup> La contigüedad del crecimiento urbano se considera como elemento decisivo para diferenciar entre la ciudad y su entorno rural. Como aplicaciones del criterio morfológico pueden señalarse los distritos metropolitanos definidos en 1910 en los Estados Unidos, las conurbaciones británicas establecidas en 1951 o las recomendaciones de las Naciones Unidas que definieron el “concepto de aglomerado urbano en cuanto continuo construido sin discontinuidades superiores a 200 metros” (ROCA CLADERA, 2003: 20). Hoy la delimitación basada en criterios morfológicos se sirve de las nuevas tecnologías de teledetección vía satélite como, por ejemplo, el Atlas de las

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el PGOU de Sevilla, “se trata de generar ámbitos espaciales continuos y cerrados, en la medida en que, convencionalmente, sólo este tipo de ámbitos es pertinente para la planificación y programación de intervenciones, la institucionalización administrativa o la simple condición de referencia estadística”.

Aglomeraciones en la UE, elaborado, con el apoyo de EUROSTAT, por la Red de Investigación Urbana de la UE (NUREC 1994).

No obstante, ROCA CLADERA (2003: 21), considera que esta metodología, que corresponde al período de desarrollo urbano en el que la ciudad se extendía en forma de mancha de aceite, se muestra insuficiente para abordar y entender los procesos de descentralización urbana de la época de la suburbanización, que han generado estructuras de urbanización fuertemente caracterizadas por la discontinuidad física. Por ello, concluye que “la metrópolis, entendida como área o región funcional, interdependiente, caracterizada por una compleja red de relaciones e interconexiones de los distintos continuos urbanizados es intrínsecamente indefinible, indelimitable, a partir de criterios morfológicos”.

Entre todos los criterios, el de de la interdependencia es el más relevante. Constituye la *conditio sine qua non* necesaria para que se produzcan procesos metropolitanos, ya que en ausencia de interdependencia espacial, no puede hablarse de la existencia de la ciudad metropolitana. Para reflejar esta interdependencia, la variable de la movilidad cotidiana residencia-trabajo es la decisiva. Por ello, para plantear delimitaciones coherentes y adecuadas de áreas metropolitanas, ha sido ésta la variable que desde hace décadas están empleando las metodologías más relevantes que existen a nivel internacional para realizar estas delimitaciones. Como señala FERIA (2011a: 130) estas metodologías son la de la Oficina del Censo de los Estados Unidos (OMB, 2000) y otras, que constituyen variantes de la misma y que se han aplicado posteriormente en otros países, entre ellas la del grupo GEMACA (Grupo "Análisis comparativo de las áreas metropolitanas europeas"; CHESIRE/GORNOSTAEVA, 2002) y la de Eurostat (URBAN AUDIT, 2008) para el conjunto de la Unión Europea.

En relación a la variable de la movilidad cotidiana residencia-trabajo, se requiere un umbral mínimo de intensidad de desplazamientos domicilio-trabajo entre un municipio de la periferia y la ciudad central para que el primero se



considere incluido en el área metropolitana. Por ejemplo, el 10% de la población activa que ocupa un puesto de trabajo en el núcleo central y que reside en los municipios de la periferia, umbral establecido por GEMACA. Por su parte, en el PGOU de Sevilla se señala la opción de la aplicación alternativa de uno de los dos umbrales para establecer la pertenencia de un determinado municipio a un área metropolitana: el que un 15% de la población ocupada del municipio trabaje en la ciudad central o que un 25% de la población que trabaja en el municipio sea residente en el municipio central.<sup>2</sup>

En suma, **la movilidad residencial** es, junto al proceso de la descentralización de las actividades productivas (ver sobre este proceso el apartado 1.1.2), el factor decisivo en los procesos metropolitanos. Esta movilidad residencial se desarrolla en el marco del proceso de **suburbanización**, que significa la pérdida de habitantes de la ciudad central en beneficio de los municipios de su entorno circundante. "Sin el cambio de residencia de un municipio a otro, pero del mismo espacio de vida colectivo, de significativas cantidades de unidades familiares", especialmente de las clases medias, "no podría constituirse ni física ni funcionalmente lo que entendemos por la ciudad metropolitana" (FERIA ,2010a, 23).<sup>3</sup> Esta movilidad residencial alcanza a zonas cada vez más alejadas de la ciudad central - la primera corona metropolitana, la segunda corona metropolitana y las áreas rururbanas, es decir, las zonas en el límite exterior del espacio periurbano,<sup>4</sup> y, en consecuencia, los procesos de

---

<sup>2</sup> El PGOU de Sevilla advierte de que "en la actualidad, sin embargo, dado el incremento notable de la movilidad personal, existe un cierto consenso de que tales umbrales resultan ya algo bajos, dando lugar su aplicación a delimitaciones excesivamente extensas".

<sup>3</sup> Frente a esta movilidad residencial ligada al traslado por los habitantes de la ciudad central de su residencia a los municipios circundantes, existe otro proceso diferente de movilidad en las áreas metropolitanas, la movilidad cotidiana de la población que vive en los municipios circundantes de la ciudad central y que se mueve hacia ella para trabajar o para satisfacer otras necesidades (compras, ocio, gestiones administrativas).

<sup>4</sup> El espacio rururbano, es el "espacio situado en las proximidades e una ciudad caracterizado por la mezcla de elementos del paisaje rural (parcelario agrario, huertas o casas de labranza) y otros generados por la urbanización (nuevas viviendas para activos no agrarios, zonas industriales, infraestructuras y equipamientos voluminosos)."... "El espacio rururbano se caracteriza por "la yuxtaposición de rasgos urbanos y rurales en el sentido más clásico de ambos términos"..." y "se asocia a una enorme variedad de usos del suelo y a un constante cambio de los mismos."..."En las franjas rururbanas se sitúan preferentemente establecimientos de origen urbano necesitados de espacio que la ciudad central no posee: almacenes, centros de redistribución, chalés exentos o adosados, e incluso campus universitarios. Asimismo, el rururbano alcanza una mayor extensión en las proximidades de vías de comunicación

urbanización afectan a un espacio geográfico cada vez más extenso (GEYER, 2002).

Pueden resaltarse tres patrones comunes de la estructura espacial de las áreas metropolitanas (PUJADAS/FONT 1998: 329-334), sin perjuicio de la dificultad de establecer generalizaciones y definir modelos genéricos de organización espacial de las áreas metropolitanas, que varían, entre otros factores, en función de la madurez o fase de metropolización en la que se encuentra cada área metropolitana a lo largo de su evolución histórica (ver a continuación):

- “La existencia de *coronas metropolitanas*, coronas concéntricas que reflejan distintos niveles de centralidad.
- La existencia de *sectores metropolitanos*, que permiten identificar áreas de expansión metropolitana con un elevado grado de homogeneidad.
- Las *redes de comunicaciones* como elementos estructuradores”.

Las coronas metropolitanas, que de forma concéntrica y sucesiva rodean a la ciudad central, son un elemento de la organización espacial de las áreas metropolitanas basada en la accesibilidad al núcleo central. En función de su distancia respecto a la ciudad central, en las coronas disminuye la densidad poblacional, el volumen edificatorio, la presencia de actividades productivas intensivas, etc., observándose en muchos casos ninguna continuidad espacial en esta disminución.

Los sectores metropolitanos, son un elemento de la diferenciación espacial de las áreas metropolitanas ligado a la red de comunicaciones. Constituyen “partes de la superficie metropolitana con unas características propias,

---

importantes que facilitan los desplazamientos rápidos hacia una ciudad o dentro de la aglomeración urbana.” (GRUPO ADUAR, 2000).

El término espacio periurbano, al igual que el término de periurbanización, es de origen francés y su significado corresponde, en lo esencial y matices aparte, al de los términos de espacio suburbano y de suburbanización, conceptos ambos de procedencia norteamericana, tal y como se desprende de la definición de la periurbanización que ofrece el “Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio” del GRUPO ADUAR (2000). Son denominaciones que pueden usarse alternativamente en función de su contexto (PRECEDO LEDO 1996: 231). En este contexto también resulta de interés el trabajo de RUEDA (1998),

definidas por los usos y las densidades” PUJADAS/FONT 1998: 331). Su creación es fruto de la expansión radial a partir del núcleo central, marcando, normalmente, las principales vías de comunicación las líneas de separación entre dichos sectores.

Las redes de comunicaciones operan como armazón del espacio metropolitano, ya que “la red de transportes constituye el soporte que garantiza la fluidez de las interrelaciones metropolitanas “(PUJADAS/FONT 1998: 332). Su estructura típicamente radial, con vías confluentes que conectan los centros secundarios con la ciudad central, es el resultado de la expansión metropolitana a partir del núcleo central. En una posterior fase de mayor madurez del área metropolitana aparece un nuevo elemento estructurante de naturaleza concéntrica: la interconexión directa entre los centros secundarios sin tener que pasar por el núcleo central. De este modo queda configurado el modelo radioconcéntrico, que caracteriza la mayoría de áreas metropolitanas relativamente maduras.

Desde una perspectiva morfológica, las áreas metropolitanas se pueden diferenciar en distintos tipos de macroformas urbanas, generadas por la ocupación del suelo en el proceso de urbanización. El análisis de estas macroformas permite una primera aproximación a la comprensión de la dimensión y organización territorial de cada área metropolitana.

En este sentido se distinguen cuatro macroformas habituales presentes en las áreas metropolitanas europeas y del mundo: aglomeraciones radioconcéntricas, aglomeraciones lineales, aglomeraciones en estrella y aglomeraciones policéntricas y discontinuas. Ejemplos para estas macroformas (DE OLIVEIRA/IBÁÑEZ 2010: 100 y ss.) aportan en España Sevilla y Madrid (aglomeraciones radioconcéntricas), Bilbao y Avilés-Gijón-Oviedo (aglomeraciones lineales), Barcelona y Valencia (aglomeraciones en estrella) y Girona y Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera (aglomeraciones policéntricas y discontinuas).

Por su parte, PUJADAS/FONT (1998) establecen una tipología de estructuras territoriales de las áreas metropolitanas configurada por dos modelos básicos, el modelo mononuclear radial (ejemplos: las áreas metropolitanas de Madrid y París) y el modelo polinuclear reticular (ejemplos: las conurbaciones del Randstad en Holanda y de la Cuenca del Ruhr en Alemania). Entre estos dos modelos extremos se sitúa una gran variedad de situaciones intermedias que pueden sintetizarse en dos modelos generales: el modelo bijerárquico radial y el modelo multijerárquico semirreticular.<sup>5</sup> Este último modelo es, según ambos autores, el modelo hacia que evoluciona, de una manera más o menos espontánea o con el concurso de la planificación territorial, a lo largo del tiempo la mayoría de áreas metropolitanas.

La evolución de las áreas metropolitanas y su configuración espacial y organización interna en cada momento son el resultado de un proceso de metropolización que históricamente se ha producido en distintas fases.

La metropolización es un término geográfico creado por la extensión del término "metrópoli" (etimológicamente, ciudad-madre) que se refiere al crecimiento demográfico, espacial y operativo de las metrópolis o grandes ciudades. Se caracteriza por su elevada complejidad y un "proceso de

---

<sup>5</sup> PUJADAS/FONT (1998: 332-334) definen las características de cada uno de estos modelos de la forma siguiente:

“La estructura mononuclear radial, es un modelo muy jerarquizado, con un centro muy potente que aglutina todo el área, y sin centros de segundo orden que puedan organizar una parte significativa del territorio metropolitano.”

“La estructura polinuclear reticular, es un modelo caracterizado por la ausencia de un centro principal y la existencia de una multiplicidad de centros de tipo grande, medio o pequeño con unas interrelaciones multilaterales potentes entre todos ellos”.

“La estructura bijerárquica radial, es un modelo de área metropolitana caracterizado por la existencia de centros de segundo orden que, manteniendo una relación de dependencia con el núcleo central, tienen capacidad para organizar una parte sustancial del territorio metropolitano. Normalmente, estos centros secundarios tenían ya una cierta entidad urbana antes de la eclosión del fenómeno metropolitano, aunque no necesariamente ha de ser así y puede tratarse también de núcleos de nueva formación o antiguos núcleos rurales que han emergido con el desarrollo metropolitano. El modelo bijerárquico radial favorece los procesos de difusión territorial dentro del ámbito metropolitano, apoyándose en los núcleos urbanos de orden inferior.”

La estructura multijerárquica semirreticular, es un modelo claramente emparentado con el anterior, pero con una diferencia fundamental: los centros secundarios mantienen unas interrelaciones muy importantes entre ellos, lo que supone un cierto debilitamiento de la dependencia respecto del núcleo central, y un estadio superior en la cohesión metropolitana.”

transformación cualitativa, a la vez funcional y morfológico” de estas metrópolis o grandes ciudades (ELISSALDE: 2004).

Para explicar la evolución histórica de las áreas metropolitanas se ha llegado a definir un “ciclo de vida urbana” (HALL/HAY 1980, CHESIRE 1995, CHESIRE/HAY 1989, VAN DEN BERG/DREWETT Y OTROS 1982), compuesto por cinco fases sucesivas (DEMATTEIS, 1998: 20; PRECEDO LEDO, 1996: 227-235):

- La fase de la urbanización: la concentración de la población en la ciudad central o *core*. Esta primera fase, se inició en el siglo XIX cuando las ciudades presenciaron profundas transformaciones en el contexto de la revolución industrial y de una intensa emigración desde el campo hacia la ciudad.
- La fase de la suburbanización: el crecimiento de las coronas o *ring*. En esta segunda fase, que empieza ya en las primeras décadas del siglo XX, además de crecer la población de la ciudad central, se produce un crecimiento significativo en los municipios de su entorno, comenzando a conformarse las coronas metropolitanas. Posteriormente, después de la II Guerra Mundial hasta la década de los sesenta y en el contexto de un fuerte crecimiento poblacional global, la dinámica del crecimiento de las coronas metropolitanas se fortalece cada vez más, observándose en las ciudades centrales una reducción significativa de sus crecimientos.
- La fase de la desurbanización. Se inicia en las áreas metropolitanas europeas desde mediados de los años setenta y significó el declive demográfico de las ciudades centrales en términos relativos y/o en cifras absolutas, mientras las coronas metropolitanas siguen todavía creciendo de modo suficiente para que el área metropolitana en su conjunto registra una dinámica demográfica positiva. De todas formas, en determinados casos, se produjo también un decrecimiento poblacional en los municipios de la periferia.

- La fase de la contraurbanización. Esta fase constituyó un fenómeno de carácter coyuntural y paralelo a la desurbanización, caracterizada por la transición demográfica negativa de las grandes ciudades, que aconteció en una gran parte de los países de la Europa occidental entre los años 70 y primeros años 80 del pasado siglo.

Así, la contraurbanización supuso, por un lado, la salida de contingentes poblacionales de los centros metropolitanos y, por otro, el incremento poblacional paralelo en los centros urbanos menores o incluso los rurales, situados al exterior del radio de influencia o de la pendularidad de los centros metropolitanos. Por tanto, se trataba de un crecimiento demográfico que no tenía nada que ver con una simple dilatación de las coronas o anillos suburbanos de los centros metropolitanos (DEMATTEIS 1998: 21).<sup>6</sup> Si bien se registró una pérdida de población para el conjunto del área metropolitana, lo que sucedió en realidad era la expansión espacial metropolitana, es decir, la conformación de un área metropolitana con un territorio más extenso y una población mayor.

- La reurbanización. Esta quinta fase consiste en la recuperación de la ciudad central, como una hipótesis esperada.

Durante los años setenta y ochenta del siglo pasado las ciudades europeas han seguido el trayecto desde la suburbanización a la desurbanización, primero las ciudades del centro y norte de Europa y posteriormente las ciudades mediterráneas (DEMATTEIS 1998:20). Las diferentes fases de metropolización han supuesto una expansión espacial continua del ámbito de las áreas metropolitanas. En cuanto a esta expansión espacial como hecho dominante en la evolución de las áreas metropolitanas europeas, siguiendo la misma tendencia que había ocurrido ya antes en los Estados Unidos,<sup>7</sup> los el Dictamen del Comité Económico y Social de la UE sobre las áreas metropolitanas

---

<sup>6</sup> El término contraurbanización (*counterurbanisation*) fue acuñado por *Brian J.L. BERRY* en 1976 a la vista de las tendencias evolutivas de las ciudades en los Estados Unidos. Un análisis pormenorizado del concepto de contraurbanización lo ofrece el trabajo de ARROYO (2001).

<sup>7</sup> Entre 1970 y 1990 el tamaño del área metropolitana de Chicago creció un 468%, sin embargo, en el mismo período la población del área tan solo aumentó en un 4% (BRUECKNER 2000).

publicado en 2004 (COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 2004), señala que las áreas metropolitanas se extienden hasta englobar una relación espacio-tiempo que puede llegar a una hora de desplazamiento, incluyendo tanto espacios urbanos y espacios rurales. En este sentido, en las ciudades europeas se repitió lo que antes ocurrió ya en muchas ciudades de Estados Unidos.

Asimismo, el Dictamen resalta que el modelo clásico de áreas metropolitanas de carácter monocéntrico ha evolucionado hacia un nuevo modelo de áreas metropolitanas mucho más complejo de carácter policéntrico. Como una de las modalidades destaca el caso cuando varias conurbaciones funcionan en red y sus cuencas de empleo están superpuestas, éstas forman conjuntamente áreas metropolitanas policéntricas. Esto ocurre, por ejemplo, en Holanda, en la Randstad, con 7 millones de habitantes y, en Alemania, en la región Rhin-Ruhr, con 11 millones de habitantes.<sup>8</sup>

### **1.1.2. La “explosión de la ciudad”: un proceso de metropolización que genera un nuevo modelo de áreas metropolitanas**

La configuración actual de las áreas metropolitanas en Europa es en gran parte el resultado de un rápido proceso de **metropolización**, y que los expertos han llegado a denominar con una imagen sintética la “**explosión de la ciudad**”, (INDOVINA 2004, FONT 2004a, SORRIBES 2010, ROMERO 2012, p. 118).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> La Randstad está formada por las conurbaciones de Amsterdam, La Haya, Rotterdam y Utrecht. La región Rhin-Ruhr incluye las conurbaciones de Bonn, Colonia, Düsseldorf, Duisburg, Essen y Dortmund.

<sup>9</sup> Evidentemente, en el marco de la presente tesis que se centra en las áreas metropolitanas alemanas, las consideraciones sobre la metropolización en forma explosión de la ciudad se limitan al contexto europeo. No se abordan las manifestaciones de esta metropolización en las ciudades americanas o en las ciudades del tercer mundo, que representan situaciones o problemáticas diferentes, si bien a través del proceso de la globalización económica existen una interrelación e interdependencia cada vez más estrecha entre todas las ciudades del mundo. Respecto a los desafíos de las áreas metropolitanas en América Latina en un mundo globalizado puede verse la obra publicada en 2003 por el INSTITUT D'ESTUDIS TERRITORIALS y otras instituciones.

Este proceso que, siguiendo las pautas de un proceso similar de metropolización ocurrido con anterioridad en Estados Unidos, se inició en Europa en la década de los ochenta y en un contexto de la superación de los problemas de estancamiento económico durante la década de los setenta, se agrega a los procesos históricamente anteriores de expansión urbana y metropolización ya comentados y, sobre todo, es sustancialmente diferente a los mismos (FONT 2005, CAMAGNI (2003: 30-32). Supone una ruptura de las pautas seguidas hasta ahora en la evolución de las áreas metropolitanas, reflejando un nuevo modelo de producción de ciudad. Como destaca FONT (2005: 45) estamos frente a “una etapa diferente de utilización extensiva y alargada del territorio, con una acentuada movilidad, producto de la dispersión de la población y de las actividades, en estructuras espaciales de jerarquías menos marcadas entre los diversos núcleos urbanos integrantes de una región metropolitana, como elementos caracterizadores de la situación actual.” Del territorio jerarquizado y único, de un espacio dominado por un centro y una periferia dependiente (tal y como lo planteaban los modelos gravitatorios de *Christaller* o *Lösch*), del crecimiento en mancha de aceite, se ha originado una nueva realidad urbana-territorial diferente, caracterizada por interdependencias espaciales, la autoorganización, un alto grado de fragmentación y heterogeneidad (FONT, 2003) y una extensión continua del espacio físico ocupado por las áreas metropolitanas y grandes regiones urbanas, tal y como reflejan títulos como “La ciudad sin límites” (BURDETT/SUDJIC, EDS. 2008 y 2011) o “Los confines de la ciudad sin confines” (NEL.LO 1998).

Esta “explosión de la ciudad” como proceso más reciente de metropolización es un proceso altamente complejo, ya que sus factores determinantes y explicativos están ligados a numerosos, profundos y cada vez más rápidos cambios no sólo de naturaleza económica sino también de carácter tecnológica y también social. Todos estos cambios se han producido en el contexto de la globalización, de modo que la metropolización puede considerarse como la expresión espacial de la globalización. En la globalización las ciudades compiten de forma constante entre sí y procuran adoptar nuevas funciones económicas a través de un incremento del peso del sector terciario en la



actividad económica o mediante la cuarternarización, es decir, el aumento de la importancia de los servicios avanzados. En este contexto de la globalización, las áreas metropolitanas constituyen “regiones urbanas dispersas y difusas, fragmentadas, de difícil “lectura” para sus propios habitantes, socialmente segregadas y huérfanas de cualquier tipo de metanarrativa que no sea la del consumo” (SORRIBES 2012: 242) y de la urbanización, concepto acuñado por MUÑOZ (2008).

Concretamente, los **factores determinantes y explicativos**, de naturaleza económica, tecnológica y también social, del proceso de metropolización en forma de la explosión de la ciudad son (INDOVINA 2004, FONT 2005, 2006 y 2007, MELLA 2008):

- Las repercusiones de las nuevas TIC (tecnologías de la información y comunicación), que permiten implantar nuevos modelos de organización de la ciudad y el territorio. El papel de las TIC es decisivo a tal respecto, ya que éstas permiten procesos de difusión en el territorio de actividades productivas ligadas a la nueva economía, ya desvinculados de las áreas metropolitanas y más allá de la dispersión urbana, que surgen en territorios rurales, donde “no era previsible que se asentaran centros de actividad significativos, o incluso centros de producción tecnológica” (ARIAS/RECUENCO 1999: 169).<sup>10</sup> Las redes informáticas contribuyen de forma determinante a la convergencia hacia una polaridad

---

<sup>10</sup> La aparición de las TIC, las nuevas tecnologías de la información y comunicación, es una variable con una influencia importante en los actuales procesos de dispersión territorial. Las TIC permiten una “información instantánea de cualquier tema en cualquier lugar, y una toma de decisión también instantánea por cualquier persona o grupo igualmente desde cualquier lugar” (ARIAS/RECUENCO 1999:18)

En la economía global, todas las ciudades y otros tipos de territorios (periferias metropolitanas, zonas rurales, etc.) están interconectados de forma permanente por versátiles redes de TIC de alcance mundial, y por tanto, todas las ciudades y territorios están en competencia. Las TIC, que constituyen el fundamento tecnológico de la sociedad de la comunicación y de la información y se reflejan en lo urbano como la nueva “ciberciudad”, generan “una condición isótropa para un territorio que en cualquier punto adquiere un carácter efectivo de centralidad, si alguien así lo propone. De hecho, grandes centros de extraordinario poder están controlando el mundo desde las playas de Hawaii o desde las Montañas Rocosas por propia voluntad de ejecutivos en relación con ciertos valores de calidad ambiental. Cualquiera, en cualquier lugar, conectado a través de la red, puede realizar con toda eficacia trabajos complejos, incluso de alta tecnología, con acceso a datos y a una información al máximo de lo posible y deseable” (ARIAS/RECUENCO 1999:19).

multiplicada de la jerarquización del territorio metropolitano y de los territorios de urbanización difusa, de modo que “en el archipiélago metropolitano cada una de las funciones repartidas por el territorio y cada una de las ciudades y núcleos de población logra desempeñar tareas superiores a sus dimensiones en virtud de las relaciones que facilita la red informática” (INDOVINA, (2007c: 529ys.).

- Los cambios de organización en el sistema productivo, que se manifiestan en la aparición de estructuras organizativas de mayor flexibilidad, caracterizadas por nuevos procesos de externalización y subcontratación, en los que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) adquieren un mayor protagonismo.
- La transformación de las economías avanzadas por la expansión terciaria.
- La globalización de la economía y la ampliación del mercado mundial, que suponen la creación de nuevas “cadenas de valor” que extienden los procesos de producción a una escala planetaria.
- La generación de nuevas economías de escala, más bien por el control del proceso productivo con la ayuda de las TIC, que por la concentración de la producción.
- Los cambios en las formas de la vida cotidiana de los ciudadanos.

Un ejemplo para ello es su demanda creciente de servicios, que determina la localización en el territorio de los centros comerciales y los centros de ocio, fácilmente accesibles por el transporte privado. Otro ejemplo, es la preferencia de la clase media-alta y alta por la tipología residencial de la casa unifamiliar con gran parcela), lo cual se traduce en un traslado deseado de la residencia hacia territorios cada vez más distantes, donde se ofrece este producto en condiciones “razonables” de precio y con el atractivo añadido de “vivir cerca del campo o de la naturaleza”.

La metropolización en el marco de la explosión de la ciudad ha originado **múltiples y profundas transformaciones en el territorio**. Esencialmente, son las siguientes (FONT 2006 y 2007, MELLA 2008):

- El desarrollo intenso de las redes de transporte viarias y ferroviarias: por un lado, la construcción de elementos de la vialidad principal (autopistas, autovías, desdoblamientos de vías de primer orden) y de las variantes (*by pass*) de las ciudades y. por otro, la extensión y mejora de las líneas de ferrocarril de cercanías o del metro.
- El incremento, debido al proceso de la suburbanización, de la población residencial en las áreas (espacio periurbano, rururbano o rural) cada vez más alejadas del centro metropolitano (o centros metropolitanos), que en no pocos casos registra(n) una pérdida de su población.
- La descentralización de las actividades productivas (industriales y terciarias) de menor valor añadido hacia la periferia metropolitana, en el marco de las transformaciones del sistema productiva y de las TIC, produciéndose, por tanto, una creciente descentralización del empleo.
- El traslado de la residencia hacia territorios cada vez más distantes,, en parte deseado (la clase media-alta y alta busca como tipología de vivienda preferente la casa unifamiliar con gran parcela), pero también, y en su mayor parte, “obligado por los elevados precios de la vivienda o siguiendo al empleo descentralizado, convirtiendo las antiguas urbanizaciones de la segunda residencia en primera, y ocupando los nuevos barrios residenciales de los municipios metropolitanos más alejados” (FONT 2005: 2).
- La ocupación dispersa del territorio con bajas densidades – la ciudad de baja densidad (INDOVINA COORD. 2007) - , como consecuencia del proceso de descentralización residencial (en parte también de la descentralización de las actividades productivas), que genera elevados

consumos de energía en transportes y viviendas, usos extensivos del suelo y de recursos naturales.<sup>11</sup>

- El aumento de flujos de personas y mercancías, que pueden tener un carácter obligado (trabajo y estudio) y no obligado (acceso a servicios), que generan un patrón de movilidad caracterizado por movimientos multidireccionales (centrífuga, centrípeta y tangencial) a través de autovías, circunvalaciones, autopistas radiales y no radiales.
- La localización en la periferia metropolitana de grandes superficies comerciales, instalaciones para el ocio y oficinas (parques empresariales, parques tecnológicos, etc.), que crean nuevas polarizaciones territoriales y centralidades urbanas. Todos ellos se ubican preferentemente en los bordes de las grandes infraestructuras arteriales de comunicación para favorecer la accesibilidad a los mismos.
- La pérdida continua, fragmentación (“insularización”, FONT 2006) y alteración de espacios de valor ecológico, natural o paisajístico.
- La realización de “operaciones de renovación interna (áreas de nueva centralidad) en las ciudades grandes y medianas, en las que el terciario y las dotaciones en general juegan un papel relevante” (FONT 2005: 2).
- Los nuevos centros urbanos se caracterizan por la capacidad de dirección de la economía, las finanzas, la información, el conocimiento y otros activos intangibles, que no necesitan seguir en el centro tradicional de las ciudades y crean nuevas centralidades; siendo centrípetas las fuerzas de gobierno y de dirección y centrífugas las relativas a las producciones materiales” (MELLA 2008: 169)

---

<sup>11</sup> MONCLÚS (1998b: 7) señala como características de la esta ciudad de baja densidad: 1) “el predominio de las bajas densidades tanto en áreas residenciales de vivienda unifamiliar como en las agrupaciones de vivienda colectiva apoyadas en diversos sistemas de infraestructuras viarias y dotadas de extensos espacios libres”; 2) “el carácter cada vez más extensivo de las nuevas áreas industriales, los parques vallados de oficinas, los equipamientos deportivos y de todo tipo, universidades, aeropuertos e implantaciones civiles o militares, centros comerciales, instalaciones técnicas cada vez más devoradoras de espacio etc.” y 3) “usos “semiurbanos” como vertederos, canteras, embalses, invernaderos plásticos...”; que en su conjunto constituyen “piezas cada vez más autónomas que se yuxtaponen en forma discontinua y entre las cuales proliferan espacios intersticiales, vacíos urbanos y “*terrains vagues*”, lo que produce un efecto final de descenso generalizado de las densidades brutas.”

En suma, las áreas metropolitanas resultantes de la explosión urbana constituyen nuevas estructuras urbanas de alta complejidad, polinucleares y con fuertes relaciones de interdependencia entre sus núcleos urbanos. No sólo se ha producido la creación de una “ciudad difusa”, sino también ha emergido una tendencia general del territorio a metropolizarse o a formar una “ciudad de ciudades” (Indovina (2006, NEL-LO, O. 2001). Un elemento clave de este proceso de metropolización es la integración de los diferentes espacios que configuran la “ciudad difusa”, es decir, la interrelación e integración funcional de las actividades productivas y comerciales y de la prestación de los servicios públicos y privados, para organizar al conjunto del territorio en áreas metropolitanas. Otros de sus rasgos característicos son la existencia de varios centros funcionales y los flujos de movilidad pluridireccionales (no unidireccionales) de la periferia hacia el centro (o los centros) metropolitano (s).

Por otra parte, ha de tenerse presente que la metropolización en el marco de la explosión de la ciudad no sólo ha supuesto un proceso de crecimiento hacia el exterior con una dispersión por el territorio de las actividades y los flujos, sino también ha dado lugar a transformaciones internas de los núcleos, existiendo relaciones entre ambos procesos (FONT 2005). Uno de los ejemplos para esta transformación interna es el proceso de gentrificación que está presente en la reorganización interna de muchas ciudades (SORRIBES 2012: 259ss.). No obstante, estas transformaciones internas quedan fuera del foco analítico del presente trabajo de investigación.<sup>12</sup>

Por último, y en relación al tema que plantea la presente tesis, es importante destacar que la irrupción de este proceso de metropolización también ha agravado/intensificado un problema clásico de las áreas metropolitanas que constituye una enorme dificultad para la acción pública: la fragmentación

---

<sup>12</sup> La gentrificación, un concepto acuñado por la socióloga británica *Ruth Glass* en 1964, se refiere a un proceso de transformación urbana originado por el cambio de población en el centro de las ciudades, consistente en que la población original de un barrio o sector en declive o deteriorado y con problemas de pobreza es progresivamente desplazada por otra población con un mayor nivel de vida y, a su vez, tiene lugar un proceso de renovación arquitectónica, económica y social del respectivo barrio o sector. Sobre la gentrificación pueden verse los trabajos de BIDOU-ZAHARIANSEN (DIR. 2003), SARGATAL (2000) y SMITH (1979).

administrativa del territorio metropolitano, es decir la incongruencia o el divorcio existente entre los límites del territorio que abarca el ámbito funcional metropolitano y el mapa de las delimitaciones político-administrativas, que son el referente espacial de la toma de decisiones de los actores públicos (municipios u otras Administraciones públicas) cuyas competencias cohabitan en un ámbito metropolitano determinado. Esta agravación/intensificación del problema de la fragmentación administrativa se debe al hecho de que la explosión de la ciudad ha supuesto una significativa extensión del espacio geográfico ocupado por el ámbito funcional metropolitano y, en consecuencia, se ha traducido en un incremento del número de municipios u otros entes locales cuyo territorio forman parte de este ámbito funcional metropolitano.

## **1.2. La ciudad dispersa como forma urbana de las áreas metropolitanas contemporáneas**

### **1.2.1. Características principales de la ciudad dispersa**

Como consecuencia del proceso de metropolización en el marco de la metropolización se ha producido la aparición generalizada de la “**ciudad dispersa**” como forma urbana con la que las áreas metropolitanas se manifiestan físicamente en el territorio. Las características de esta forma urbana y sus múltiples impactos ambientales, económicos y sociales serán objeto de análisis en el siguiente apartado.

Sobre la ciudad dispersa, a la que se suele dar también otras denominaciones como *urban sprawl*, “ciudad difusa” o “ciudad de baja densidad” (ver el Cuadro 5 y los comentarios a continuación), se ha generado un abundante número de trabajos científicos que la convierten en uno de los temas más estudiados por los diferentes disciplinas académicas (arquitectura, geografía, economía urbana y otras) vinculadas a las cuestiones del uso y de la planificación y gestión del territorio. Pueden destacarse aquí las obras que analizaron, de forma profunda y en cuanto a todos sus aspectos relevantes, el fenómeno de la

ciudad dispersa (CAMAGNI./GIBELLI/RIGAMONTI, P. 2002, FONT 2003, 2005, 2007, FONT ED. 2004, INDOVINA COORD. 2007, MUÑOZ COORD. 2011). Igualmente, la ciudad dispersa ha recibido la atención de los organismos internacionales. Pueden señalarse el Informe “*Urban sprawl – the ignored challenge*” publicado en 2006 por la Agencia Europea de Medio Ambiente de la Unión Europea (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY /EEA, 2006) y el Informe publicado en 2012 por la OECD sobre políticas para la ciudad compacta como respuestas a los retos que plantea la ciudad dispersa.

De la forma más sintética, la ciudad dispersa representa un proceso de expansión urbana dispersa, discontinua (crecimiento a saltos), de baja densidad, polarizada sobre las infraestructuras viarias y los nodos de intercambio y desplegada sobre espacios rurales. Como denominador común de los trabajos que han propuesto definiciones basadas en aspectos morfológicos de la dispersión, se identifican cinco dimensiones posibles (MUÑIZ/CALATAYUD/GARCÍA, 2007: 309): 1) baja densidad, 2) baja centralidad, 3) baja proximidad, 4) baja concentración y 5) discontinuidad.

Haciendo una aproximación ya más pormenorizada, la ciudad dispersa puede definirse como un modelo de expansión urbana con alta dependencia del automóvil y caracterizado por al menos una de las siguientes pautas (MUÑIZ/CALATAYUD/GARCÍA, 2007: 311):

- 1) “una densidad de población decreciente acompañada de un mayor consumo de suelo,
- 2) un peso creciente de las zonas periféricas respecto a las centrales,
- 3) un mayor aislamiento (falta de proximidad) entre cada una de las partes de la ciudad
- 4) una menor concentración de la población en un número limitado de zonas densas y compactas, y

5) una creciente fragmentación del territorio.”

El espacio físico de la ciudad dispersa presenta “formas más o menos caóticas, de ocupación aparentemente errática, de lógica borrosa, en el que conviven las formas tradicionales de ciudad con las nuevas modalidades del crecimiento que representan los procesos de dispersión territorial y de polarización sobre los principales ejes y nudos viarios. Un espacio discontinuo, desconcentrado, en permanente desequilibrio, que rompe el orden morfológico, y de estructura espacial de la tradicional ciudad compacta y del territorio fordista” (FONT (2003: 213).

Otra característica de la ciudad dispersa es el hecho de que en muchos casos la expansión urbana se produjo precisamente en un escenario de escaso crecimiento demográfico. El Informe citado de la Agencia Europea de Medio Ambiente destaca este hecho y califica la expansión urbana como “descontrolada” cuando la tasa de cambio del uso del suelo de rústico a urbano es superior a la tasa de crecimiento demográfico de una determinada zona durante un período determinado. Efectivamente, buena parte de las ciudades o regiones metropolitanas europeas han duplicado o triplicado en los últimos 30 años el consumo de suelo en relación con toda su historia anterior, y esta extensión se ha producido en un contexto de bajas tasas de crecimiento demográfico, incrementándose notablemente la superficie ocupada por habitante.

El complejo fenómeno de la ciudad dispersa, tratado por un ingente número de trabajos en la literatura científica pluridisciplinar, ha dado lugar a una auténtica “inflación taxonómica”, con una proliferación excesiva de conceptos análogos (ciudad difusa, ciudad sin límites, ciudad de baja densidad, etc.) que, los matices aparte en los que cada concepto pone su acento,<sup>13</sup> en el fondo

---

<sup>13</sup> Los conceptos recogidos en el cuadro ponen el acento en diferentes aspectos (GAJA I DÍAZ/OLMOS LLORENS, 2002: 22): 1) la condición de espacios post-industriales (Territorio Post-metropolitano, Post suburb, Post periferia, Ciutat post-industrial), 2) el carácter supramunicipal y supermetropolitano de las nuevas formaciones (City-region, Región Urbana, etc.), 3) el carácter colonizador (urbanizador) de



apuntan en su núcleo esencial a un mismo significado. El Cuadro 5 recoge la diversidad de términos acuñados/acunados por arquitectos geógrafos, sociólogos, economistas y representantes de otras disciplinas, para referirse grosso modo a lo mismo: la ciudad dispersa.

Sin perjuicio de la existencia de matizaciones en el significado de los conceptos recogidos en el Cuadro 5, en el marco de la presente tesis, que no es un trabajo de investigación sobre el concepto de la ciudad dispersa sino que toma el fenómeno de la ciudad dispersa simplemente como un punto de partida para centrar el análisis en otras cuestiones, se ha adoptado la decisión de emplear el término ciudad dispersa. Esta decisión se ve respaldada también por el hecho de que este concepto, al igual que el término “*urban sprawl*” del mundo anglosajón, representa el concepto que con mayor frecuencia se suele usar a la hora de hacer referencia a las pautas formales de la nueva realidad urbana-territorial.

Asimismo, al igual que no hay un único concepto para definir el fenómeno de la dispersión urbana sino un “pluralismo conceptual” (para dar una lectura positiva a la proliferación excesivo de términos que han surgido para captar este fenómeno), tampoco existe un único patrón formal con el que la ciudad dispersa se pone de manifiesto en el territorio. Esta ciudad se nos presenta en Europa en diversas modalidades. CAMAGNI (1999: 17) distingue tres modelos: procesos de metropolización de carácter difuso, procesos de metropolización de carácter concentrado y procesos de difusión y soldadura de las redes

---

territorios (*Edge City, Perimeter Cities, Peripheral Centres*), 4) la innovación tecnológica (*Techno Suburb, Galactic City, Tomorrow Land, Ciudad Informacional*), 5) la dispersión y fragmentación (*urban sprawl, ciudad dispersa, explosión de la ciudad, ciudad difusa, Zwischenstadt*), 6) el cambio de la base económica y productiva (*service city*) y 7) los aspectos sociales (ciudad archipiélago, la *ville éclatée*).

Asimismo, conviene tener presente que las expresiones “ciudad dispersa” y “ciudad difusa” no reflejan exactamente lo mismo, advirtiendo algunos autores de las diferencias que existen entre “dispersión y “difusión” y entre dispersión y “baja densidad”. A tal respecto, FONT (2007: 97) advierte, ante la extendida equiparación de los términos “baja densidad” y “dispersión”, de que “el primero no tiene por qué significar necesariamente dispersión, ni el segundo baja densidad”. Asimismo, no comparte la utilización indiscriminada del concepto de “ciudad difusa” procedente de la urbanística italiana, considerándolo equivalente al concepto de “ciudad dispersa”. Frente a ello, insiste en que “la dispersión es una condición de estructura espacial, mientras la difusión se refiere a la extensión de ciertos valores urbanos, sin que ambos tengan que ser necesariamente de baja densidad.”

urbanas regionales, en ausencia de grandes aglomeraciones urbanas monocéntricas.<sup>14</sup> En Alemania, donde en el debate sobre la ciudad dispersa el término habitualmente utilizado ha sido la suburbanización (*Suburbanisierung*) se han llegado a usar en los últimos años otros tres conceptos: 1) *Zwischenstadt* (“ciudad entre ciudades”, *in-between city*), propuesto por SIEVERTS (1997), 2) *Netzstadt* (“ciudad red”), propuesto por BACCINI y OSWALD (1998) y *Stadtregionaler Archipel* (“archipiélago funcional de las regiones urbanas europeas”, ver la Figura 1), propuesto por KUNZMANN (2001). Los tres conceptos tienen en común que cuestionan el valor explicativo del modelo de centro-periferia y resaltan que la nueva realidad urbana-territorial se caracteriza por unas estructuras urbanas muy heterogéneas, donde las ciudades de las coronas metropolitanas muestran una creciente dinámica propia y, por tanto, se ha generado un policentrismo complejo, tanto interurbano como intraurbano.

### ¿Cuáles son las **principales causas o fuerzas motrices de la ciudad dispersa?**

Las investigaciones pluridisciplinares y los documentos de la Administración pública han identificado varias causas o fuerzas motrices. Existen ciertas diferencias a la hora de sistematizar las variables que influyen en la evolución de la ciudad dispersa y, especialmente, en cuanto a la ponderación del peso que se asigna a cada variable para explicar esta nueva realidad urbana territorial.

---

<sup>14</sup> 1) Procesos de metropolización de carácter difuso: A este modelo corresponde, por ejemplo, en Francia, la urbanización difusa acontecida en el entorno de la ciudad de París (en un radio superior a 100km) y a lo largo de la Costa Azul de Nizza a Montpellier, y en Italia, la ciudad difusa (*città diffusa*) que emergió en la llanura del río Po en el Norte de este país en un amplio espacio que se extiende desde Milán hasta Venecia. 2) Procesos de metropolización de carácter concentrado: Ejemplos para este modelo aportan en España Madrid, en Grecia Atenas, en Portugal Lisboa y en Irlanda Dublín. 3) Procesos de difusión y soldadura de las redes urbanas regionales, en ausencia de grandes aglomeraciones urbanas monocéntricas: Este modelo está presente, por ejemplo, en Alemania en la aglomeración de Rhein-Main (entre las ciudades de Frankfurt-Wiesbaden y Darmstadt) y en la aglomeración en el Land de Baden-Württemberg (entre las ciudades de Stuttgart y Karlsruhe) así como en Bélgica en las áreas metropolitanas de Bruselas y Amberes).

Una sistematización bastante completa y equilibrada por considerar, más allá de la perspectiva específica de los geógrafos, arquitectos o biólogos, también otras variables de carácter económico, lo ofrece el Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente sobre el *urban sprawl*. En su clasificación de las fuerzas motrices de la expansión urbana descontrolada, contempla:

- 1) Factores macroeconómicos (crecimiento económico, globalización, integración europea).
- 2) Factores microeconómicos (mejora del nivel de vida, precio del suelo, disponibilidad de suelo agrícola de bajo coste, competencia entre municipios).
- 3) Factores demográficos (crecimiento de la población, aumento de la formación de hogares).
- 4) Preferencias en materia de vivienda, (más espacio por persona, preferencias en materia de vivienda).
- 5) Problemas del centro urbano (calidad del aire deficiente, ruido, pisos de menor tamaño, entornos inseguros, falta de zonas verdes, calidad deficiente de las escuelas).
- 6) Transporte (aumento del parque automovilístico, disponibilidad de carreteras, bajos precios del combustible, transporte público deficiente).
- 7) Marcos reglamentarios (escasa planificación del uso del suelo, escasa aplicación de los planes existentes, falta de colaboración y de coordinación horizontal y vertical).

No obstante, y sintetizando lo que podría denominarse la posición mayoritaria (*mainstream*) en las investigaciones y documentos disponibles sobre la cuestión de la ciudad dispersa, pueden identificarse como las tres grandes fuerzas motrices de la expansión urbana dispersa:

- La descentralización residencial, es decir, la decisión de las familias, especialmente de las clases medias y medias-altas, de elegir como lugar de residencia zonas periféricas cada vez más alejadas.
- La descentralización de la actividad económica, es decir, la estrategia de las empresas de descentralizar de manera creciente la localización de los establecimientos para el desarrollo de las actividades productivas.
- La disponibilidad, más o menos generalizada, del coche (o de los coches) particular(es) en las familias y la ampliación y mejora de las redes viarias.

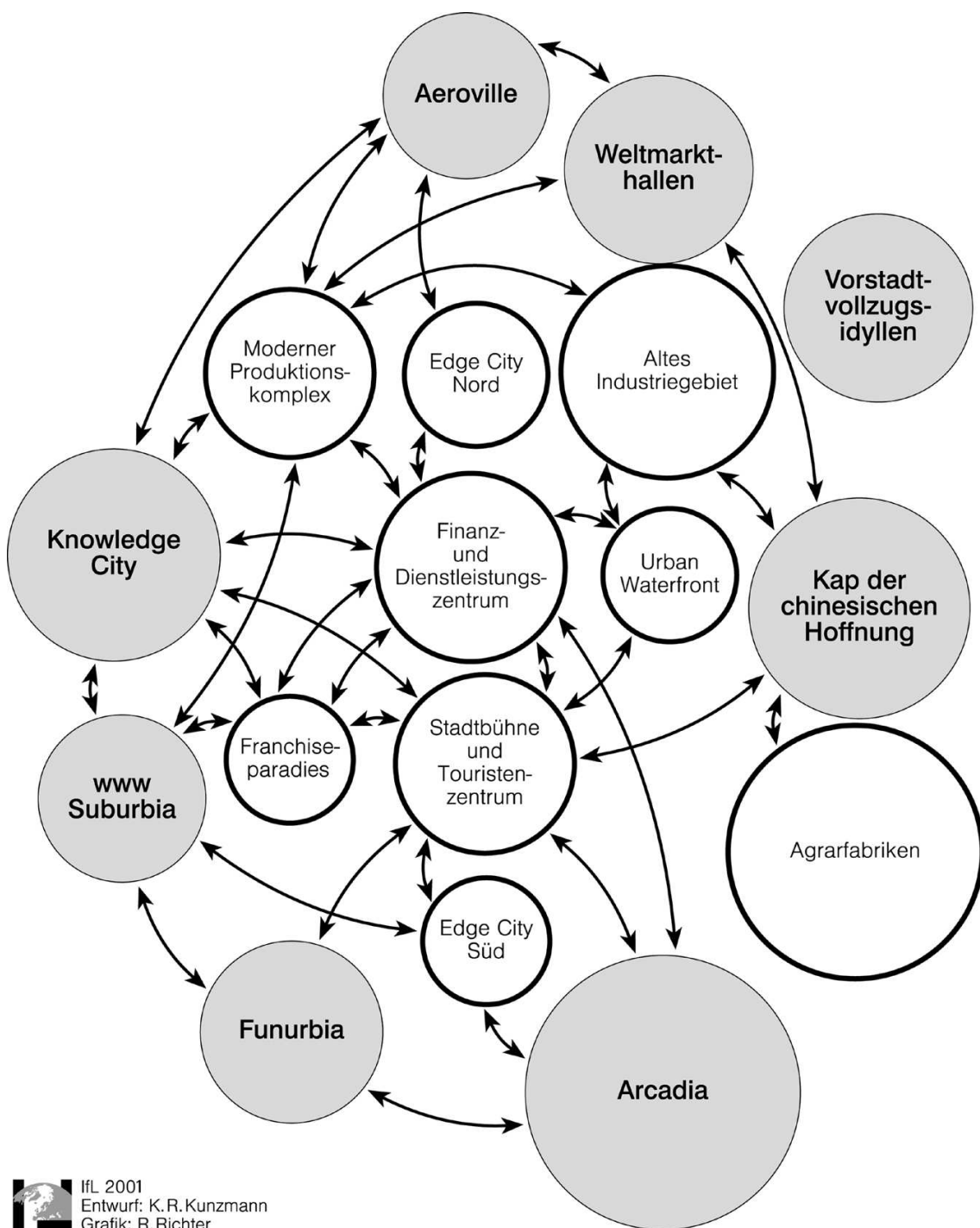
Entre estas tres grandes fuerzas motrices existe una relación de interdependencia y retroalimentación. Las dos primeras fuerzas motrices son las decisivas para la explicación de las causas de la ciudad dispersa, mientras la tercera juega un papel secundario. La mayoría de los estudiosos de la dispersión urbana coinciden en que la tenencia casi ubicuitaria del coche (o de los coches) privado por las familias y la continua ampliación y mejora de las redes de carreteras durante las últimas décadas eran más bien requisitos imprescindibles que propiciaron y permitieron el nacimiento y desarrollo de la ciudad dispersa, pero no fueron un factor causante (o motivador) del fenómeno de la dispersión y de las formas en que se producía.

## CUADRO 5: LA CIUDAD DISPERSA (URBAN SPRAWL)

### LA PROLIFERACIÓN DE CONCEPTOS PARA DESCRIBIR UNA NUEVA REALIDAD URBANA-TERRITORIAL

	Estudios de geógrafos, sociólogos, historiadores y economistas sobre las transformaciones de las áreas periurbanas
1957: Urban sprawl	<i>William H Whyte</i>
1958: Exploding metropolis	<i>William H. Whyte</i>
1961: Megalopolis	<i>Jean Gottmann</i>
1962: Città-regione (ciudad región)	<i>Giancarlo de Carlo</i>
1976: Counterurbanization	<i>Brian J. Berry</i>
1976: Rurbanisation ou ville éparpillée	<i>Gérard Bauer/Jean Michel Roux</i>
1984: Outer City	<i>John Herington</i>
1987: Suburbia /Techno-city	<i>Robert Fishman</i>
1988: Ecopolis	<i>Alberto Magnaghi</i>
1990: Città difusa	<i>Francesco Indovina</i>
1991: Edgecity	<i>Joel Garreau</i>
1991: Global city	<i>Saskia Sassen</i>
1992: Periurbanizzazione e diffusione a rete	<i>Giuseppe Dematteis</i>
1992: 100 Miles City	<i>Deyan Sudjic</i>
1994: Télépolis	<i>Javier Echeverría</i>
1994: Aree della dispersione	<i>Bernardo Secchi</i>
1995: Metapolis	<i>Francois Ascher</i>
1996: City of Bits	<i>William J. Mitchell</i>
1997: <i>Zwischenstadt</i> (in-between city, entre la ciudad y el campo)	<i>Thomas Sieverts</i>
1996: Megacity	<i>Manuel Castells</i>
1998: La ville éclatée	<i>Nicole May</i>
1998: Ciudad dispersa	<i>Francisco Javier Monclús</i>
1998: Ciudad sin confines	<i>Oriol Nel·lo</i>
1998: Netzstadt	<i>Franz Oswald y Peter. Baccini</i>
2000: Postmetropolis	<i>Edward W. Soja</i>
2001: <i>Archipiélago funcional de las regiones urbanas europeas (Stadtregionaler Archipel)</i>	<i>Kunzmann</i>
2001: Edgeless city	<i>Robert E. Lang</i>
2004: La explosión de la ciudad	<i>Antonio Font</i>
2007: Archipiélago metropolitano	<i>Francesco Indovina</i>
2007: La ciudad de baja densidad	<i>Francesco Indovina</i>
2007: Chaléopolis	<i>Pilar Luigi Cervellati</i>

**FIGURA 1: EL ARCHIPIÉLAGO FUNCIONAL DE LAS REGIONES URBANAS EUROPEAS (STADTREGIONALER ARCHIPEL)**




 IfL 2001  
 Entwurf: K. R. Kunzmann  
 Grafik: R. Richter

Fuente: KUNZMANN (2001: 215)

Durante la fase de la metropolización en forma de la explosión de la ciudad, la decisión de las familias, especialmente de las clases medias y medias-altas, de elegir como lugar de residencia zonas periféricas cada vez más alejadas ha sido, en su mayoría, el resultado de una opción deseada. Esta opción tiene que ver con la marcada preferencia que tienen estas clases por la tipología de la casa unifamiliar, a la hora de elegir el “formato” de su residencia. Es un hecho de que cada vez más familias pertenecientes a ambas clases sociales han tenido y siguen teniendo en casi todos los países europeos el sueño de la casa unifamiliar (o, cuando los ingresos son menores, la casa adosada o pareada) con jardín amplio y piscina. La tenencia de una propiedad de este tipo se percibe como un símbolo para marcar status social y como fuente de una mayor calidad de vida (más espacio dentro de la casa, mejor contacto con la naturaleza, etc.).

No obstante, en determinados casos, las decisiones de las familias de elegir para sus hogares zonas periféricas cada vez más alejadas, han sido el resultado de una “obligación”. Estas decisiones tienen la naturaleza de una obligación porque han sido determinadas por el gradiente centro-periferia que suele existir en relación con el precio de la vivienda. Cuando el precio de vivienda en el centro u otras zonas de una ciudad alcanzan un nivel excesivo, las familias se trasladan a la periferia donde los precios del suelo y, por tanto de la vivienda o casa, son más baratos. Por el mismo motivo, los promotores inmobiliarios desarrollan su actividad de forma creciente en las zonas periféricas. Otro supuesto de decisión obligada es la huida de los problemas que se plantean en determinados casos en los centros urbanos (ruido, falta de zonas verdes, inseguridad).

En lo que se refiere al proceso de la descentralización de las actividades productivas y el mercado de trabajo, GARBIÑE (2007: 205) destaca, que éste “es el resultado de la combinación de elementos como los menores precios del suelo y los costes de mantenimiento en la periferia, la extensión de las modernizaciones en los transportes y las comunicaciones, las innovaciones tecnológicas en los procesos productivos, junto con otras ventajas de

localización que posee la periferia (cercanía a materias primas, mayor superficie disponible, etc.)” en el marco de la relocalización de las actividades productivas se produce una periferización selectiva tanto de la industria como del sector terciario, alejándose las actividades de menor valor añadido de la ciudad central, mientras que el terciario estratégico, direccional o de excelencia sigue concentrándose en la ciudad central (FONT 2007: 34).

Para la evolución de los procesos tanto del crecimiento residencial como de la descentralización de las actividades productivas según el patrón de la ciudad dispersa el rápido desarrollo de las redes de transporte ha sido un factor crucial. Ambos procesos solo han sido posibles porque pudieron apoyarse en la disponibilidad de una cada vez más tupida red de carreteras. Asimismo, la ampliación y mejora de las infraestructuras viarias ha estimulado la expansión y el desarrollo en la periferia de zonas residenciales y de actividades ligadas a la industria y el sector de servicios (por ejemplo, centros comerciales, grandes instalaciones de ocio). Cada vez es más frecuente que las nuevas conexiones y nudos de transporte posibilitan el desarrollo industrial y comercial y de nuevas zonas residenciales en sus proximidades. Especialmente actividades económicas que demandan grandes extensiones de suelo (centros logísticos, grandes superficies comerciales, parques temáticos, etc.) buscan una implantación en la periferia no sólo por la mayor disponibilidad de suelo vacante sino también por su estrategia de buscar localizaciones que les garantiza la mayor accesibilidad posible para sus clientes, por ejemplo, en la intersección de grandes vías de comunicación o en posiciones en “campo abierto” equidistantes a varios municipios.

Asimismo, existe una interrelación entre las zonas industriales y comerciales y las zonas residenciales, ya que en algunos casos la presencia de zonas residenciales puede fomentar la implantación de zonas comerciales asociadas lo cual, a su vez, puede crear la necesidad de construir nuevos viarios o ampliar los existentes para acoger los nuevos flujos generados por las grandes superficies comerciales.



### **1.2.2. Los impactos ambientales, económicos y sociales de la ciudad dispersa**

La ciudad dispersa es insostenible desde todas las tres dimensiones de la sostenibilidad, la ambiental, la económica y la social. Así lo han puesto de manifiesto muchos estudios sobre los enormes impactos ambientales, económicos y sociales de esta forma de ocupación del territorio. Pueden destacarse aquí los trabajos de GARBIÑE, MAGRINYÀ/HERCE y GIBELLI en el libro de INDOVINA (2007) sobre “La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención”, así como los trabajos realizados por RUEDA (1998, 1999). Una visión concisa de los principales impactos ambientales, económicos y sociales de la ciudad dispersa la ofrece el “Manual para la redacción de planeamiento urbanístico con criterios de sostenibilidad” (IHOBE/GOBIERNO VASCO, 2005). Asimismo, desde la investigación sobre economía urbana (, CAMAGNI 1999, 2003; SORRIBES 2012) también se han analizado las repercusiones negativas de la ciudad dispersa con los conceptos de los efectos externos negativos o costes sociales (*social costs*).<sup>15</sup> También se tiene una visión crítica acerca de la insostenibilidad de la ciudad dispersa dese las organizaciones internacionales; desde la UE, en el Informe de la COMISIÓN EUROPEA (1996) sobre “Ciudades europeas sostenibles” y en el Informe de la AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2006) sobre el *urban sprawl*, y desde la OECD (2012), en su Informe sobre las políticas de la ciudad compacta.

Los impactos ambientales, económicos y sociales de la ciudad dispersa no sólo se producen en las zonas periféricas afectadas por la dispersión. También se generan sino también en las ciudades centrales existentes, existiendo una interrelación entre la dispersión y los efectos que ésta causa en las zonas interiores de estas ciudades. Los diferentes impactos tienen, en gran parte, un “hilo conductor explicativo” en las nuevas condiciones de la movilidad y accesibilidad creadas por la ampliación y mejora de las redes de transporte que, como se ha señalada, es una de las principales fuerzas motrices de la

---

<sup>15</sup> El concepto de costes sociales no sólo se refiere a la dimensión social, en sentido estricto, sino incluye todo tipos de costes que repercuten sobre la sociedad.

expansión dispersa, con claras relaciones de inducción e interdependencia con la descentralización de las actividades productivas y el traslado del lugar de residencia de los ciudadanos de los centros urbanos a zonas de la periferia cada vez más alejadas.

### ***(1) Impactos ambientales***

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

Asimismo, la ciudad dispersa tiene un elevado coste desde la perspectiva ecológica (RUEDA1998), afectando a los ecosistemas naturales con la consiguiente pérdida de biodiversidad. Se produce la insularización y fragmentación de los ecosistemas y hábitats naturales provocada tanto por la disposición dispersa en el territorio de la población y actividades económicas como por las fracturaciones y efectos barrera generados por las redes de transporte, que ambos incrementan las posibles interferencias sobre espacios naturales de valor ecológico y paisajístico. En este contexto, como señala ESTEBAN (2006: 269), “también el perímetro de contacto entre lo urbano y lo rústico, origen de interferencias a las pautas de los componentes naturales, será mucho mayor en una distribución dispersa que en una compacta.”

Otro de los problemas ambientales es el aumento de la impermeabilización del terreno por la urbanización, reduciendo la capacidad de infiltración natural.

La dinámica del transporte en la ciudad dispersa es insostenible (IHOBE/GOBIERNO VASCO, 2005). La relación entre dispersión edificatoria y necesidad de transporte de personas, materiales y energía implica un uso masivo de medios de locomoción, sobre todo el coche particular, que genera un proceso de saturación y, en consecuencia, un círculo de causación mutua del incremento de la red viaria, que propicia un incremento de la dispersión con un nuevo incremento de la movilidad y, al final una nueva saturación que da lugar a que los ciudadanos demanden de nuevo inversiones para la ampliación de la red viaria. Este modelo, que origina flujos de transporte de movilidad obligada (por la separación entre el lugar de residencia del lugar de trabajo) cada vez más intensos en sentido centrífuga, centrípeta y tangencial, supone una proliferación de los viarios que se traduce en el sellado de cada vez más suelo y en la fragmentación del territorio.<sup>16</sup>

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

Asimismo, las tipologías edificatorias de baja densidad suponen mayor superficie edificada por habitante y consumen más materiales, energía y agua (jardín, piscina...). La extensión de las carreteras y de las redes de servicio (gas, agua, alcantarillado, teléfono, electricidad, fibra óptica...) contribuyen a un

---

<sup>16</sup> Sobre los problemas que genera la dispersión urbana para el paisaje ofrece un análisis pormenorizado el trabajo de ARIAS (2003).

mayor consumo de suelo, energía y materiales (IHOBE/GOBIERNO VASCO, 2005).

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

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

## ***(2) Impactos económicos***

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

La ciudad dispersa imposibilita en gran parte la opción del transporte público, ya que no se alcanzan las densidades mínimas necesarias para generar

economías de escala y, por tanto, hacer económicamente rentables la construcción de ejes ferroviarios de transporte público.

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

En la ciudad dispersa, caracterizada por la dominancia de las viviendas unifamiliares aisladas o adosadas, los costes públicos de provisión de redes infraestructurales y de servicios y de mantenimiento son mayores que en un entorno urbano compacto (ECOPLAN 2000, MUÑIZ/CALATAYUD/GARCÍA, 2007). Concretamente, los costes de agua y saneamiento, alumbrado público, urbanización pública limpieza pública y transporte público podrían llegar a ser hasta 7 veces mayores en la ciudad dispersa, y los costes privados de mantenimiento (calefacción, consumo de agua, electricidad, seguridad, limpieza) del orden de 2 veces mayores (GARBIÑE, 2007: 212)

### ***(3) Impactos sociales***

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

Pero, sobre todo, la urbanización dispersa provoca una creciente segregación socio-espacial en las periferias y dentro de la ciudad central. Tanto en la ciudad densa como en las coronas metropolitanas aparecen bolsas de pobreza, exclusión social e inseguridad ciudadana (delincuencia) que se contraponen a islas de riqueza, que funcionan, de forma “autista” y perfectamente protegidas y separadas del resto de las zonas y que alcanzan su máxima expresión en la *gated community* (“comunidad fortificada”) un producto inmobiliario norteamericano que está avanzando en los últimos años en los países europeos. A tal respecto, LOPEZ DE LUCIO (1998: 171) resalta que en la

ciudad dispersa se da una “segregación social a escalas espaciales inéditas, originada tanto por la introducción de la variable distancia entre zonas y actividades, por la propia expansión exponencial del territorio urbano, como por la aparición de restricciones explícitas de acceso cada vez más frecuentes”. En cuanto a este último aspecto, señala que se ha estimado que entre 3 y 4 millones de americanos viven ya en *gated communities*, es decir en suburbios residenciales estrictamente acotados, defendidos y con acceso controlados para permitir el uso exclusivo de los residentes”. En suma, se pone de manifiesto la existencia de un “creciente ambiente de intolerancia frente a la mezcla, incluso la cercanía, de usos o grupos sociales que son considerados indeseables”, ambiente que no sólo se refleja en los *gated communities*, sino también en el número creciente de “*lulu’s*” (*locally unwanted land uses*) o “*nimby’s*” (*not in my backyard*).

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

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

políticas de ocupación de suelos y de transporte que han contribuido a la proliferación de ciudades “tentaculares “ en los Estados Unidos”.

Por último, la ciudad dispersa también ha llevado consigo repercusiones negativas para la calidad de vida de los ciudadanos que están relacionadas con las formas de ocupación y la degradación del espacio público. Si entre las diversas funciones del espacio público se fija la atención en su función social, es decir, como un lugar de contacto y encuentro entre personas y entre diferentes grupos de edad, étnicos o económicos, la ciudad dispersa ha originado empobrecimiento, especialización y privatización del espacio público. MONCLÚS (1998: 172) resalta en relación a esta cuestión la existencia de tres procesos divergentes y a la vez estrechamente interrelacionados:

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

### 1.3. La ciudad compacta – la respuesta preferida, pero cuestionada a la insostenibilidad de la ciudad dispersa

Como opción alternativa a la insostenibilidad de la ciudad dispersa en todos los países los expertos de diferentes disciplinas en el mundo académico y en las administraciones públicas responsables de políticas de urbanismo y ordenación del territorio se suelen pronunciar, si bien con determinadas matizaciones, a favor del modelo de la ciudad compacta (ESTEBAN, 2006 arquitecto; RUEDA 1997, biólogo; MONCLÚS 1998, arquitecto; FONT 2005, arquitecto; NEL.LO, 1995 geógrafo; CAMAGNI 1999, economista; GIBELLI 1999, arquitecta).

En el mismo sentido se posicionan organizaciones internacionales como la OECD o la Unión Europea (UE). La OECD publicó en 2012 un amplio Informe titulado “*Compact City Policies*”, en el que se explican la contribución de esta forma urbana a la sostenibilidad y se hace un análisis comparado de las políticas practicadas en los países de la OECD para aplicar el modelo de la ciudad compacta. La UE destaca la relevancia de la estructura compacta urbana y de la mezcla de usos en el tejido urbano en la Carta de Leipzig aprobada el 2 de mayo de 2007.<sup>17</sup> Asimismo, el Informe de la AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2006) sobre el *urban sprawl* menciona como una buena práctica a seguir el caso del plan territorial para el área metropolitana de Múnich que aplica el modelo de la ciudad compacta.

A este modelo se atribuyen ventajas respecto a la ciudad dispersa en cuanto a la capacidad de conseguir un desarrollo-urbano territorial acorde con los requerimientos del principio de desarrollo sostenible. A continuación, en el apartado 1.3.1., tras definir el concepto de ciudad compacta, se explicarán las

---

<sup>17</sup> La Carta de Leipzig recoge: “Una clave importante para alcanzar un uso eficiente y sostenible de los recursos es una estructura urbana compacta. Ésta puede alcanzarse a través de la planificación territorial y urbana, que puede prevenir los fenómenos de dispersión de la urbanización (*urban sprawl*) a través de un fuerte control de la oferta de suelo y de los desarrollos especulativos. La estrategia de mezclar las zonas residenciales con las de trabajo, los centros educativos, los servicios y las zonas de ocio en las distintas zonas urbanas se ha demostrado como especialmente sostenible”



principales características por las que ésta se considera la forma urbana más idónea desde la óptica de la sostenibilidad.

No obstante, no hay consenso, sino un debate controvertido respecto a la ciudad compacta, que, al igual que la ciudad dispersa, es desde hace varias décadas una de las cuestiones más discutidas en el ámbito de las políticas urbanas y territoriales, y que ha dado lugar a una producción inmensa de trabajos en la bibliografía científica internacional.

Las posiciones que cuestionan la ciudad compacta como alternativa no proponen que la ciudad dispersa debería seguir desarrollándose en la forma como lo ha hecho hasta ahora, sin cambios y sin intervención sobre la misma. La crítica, por la que se considera la ciudad compacta inadecuada o, al menos, insuficiente e incompleto como modelo de referencia para orientar el futuro desarrollo de la realidad urbana contemporánea se centra en varios aspectos, que se abordarán en el apartado 1.3.2.

Por un lado, la falta de realismo del modelo de ciudad compacta que no toma en cuenta en la forma debida la enorme potencia de las fuerzas motrices económicas, tecnológicas y sociales que han generado y siguen configurando la nueva “ciudad real” contemporánea. Por otro lado, la existencia de evidencias empíricas de que un desarrollo urbano-territorial guiado por los principios del modelo de ciudad compacta también puede causar efectos desde el punto de vista de la sostenibilidad. Asimismo, y relacionado con la crítica de falta de realismo, existen en las sociedades modernas factores políticos y sociales que dificultan una aplicación efectiva del modelo de ciudad compacta.

De todas formas, como se expondrá en el apartado 1.3.3., la opción por una ciudad razonablemente compacta y policéntrica es hoy la estrategia de intervención dominante para contribuir desde la planificación territorial a la escala metropolitana a la consecución del objetivo de un desarrollo urbano-territorial sostenible. Para la consecución de este objetivo resulta igualmente necesarias estrategias complementarias de intervención a la escala del planeamiento urbanístico, que se esbozarán en el apartado 1.3.4 únicamente

de forma rudimentaria, ya que analizar la cuestión del desarrollo metropolitano desde la perspectiva de esta escala no es el objeto de la presente tesis.

### **1.3.1. La ciudad compacta: concepto, contribución al desarrollo urbano-territorial sostenible y su necesidad ante las actuales tendencias de desarrollo urbano**

El término de ciudad compacta tiene su origen en el trabajo „*Compact City: A Plan for a Livable Urban Environment*“, publicado en 1973 por DANTZIG y SAATY. Posteriormente recibió concreciones en los trabajos de THOMAS y COUSINS (1996), CHURCHMAN (1999), BURTON (2002) Y NEUMANN (2005).

La OECD (2012: 27-28), en su Informe “*Compact City Policies*” define tres características clave que conforman una primera definición básica del concepto de ciudad compacta:

1) Desarrollos urbanos caracterizados por la densidad y proximidad.

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

2) Centros urbanos conectados por sistemas de transporte público.

Esta característica se refiere al grado de eficiencia con el que se usa el suelo urbano. La existencia de sistemas de transporte público, especialmente los de

tipo ferroviario, propicia una movilidad en condiciones de calidad razonable y contribuyen al funcionamiento eficiente de las áreas urbanas.

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

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

Conectando con estas tres características clave, NEUMAN (2005) especifica 14 características que ofrecen una definición pormenorizada del concepto de ciudad compacta (ver el Cuadro 6).

La ciudad compacta propicia un desarrollo urbano-territorial en coherencia con los requerimientos de la sostenibilidad, confirmando las investigaciones disponibles (pueden destacarse los trabajos de FOUCHIER 1997, RUEDA 1997, CAMAGNI 1999, GIBELLI 1999, JENKS/BURTON/WILLIAMS EDS. 1996, OECD 2012) su contribución a las tres dimensiones de la sostenibilidad: preservación ambiental, equidad y cohesión social y desarrollo y competitividad económica. Esbozamos tan sólo algunas de las ventajas principales que ofrece la ciudad compacta respecto a la ciudad dispersa desde la óptica del desarrollo sostenible, añadiendo un cuadro recogido en el Informe de la OECD, que señala algunos otros aspectos de interés. Además de los ya comentados en el texto a continuación.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental, la existencia dentro de un área metropolitana de un sistema polinuclear de ciudades de diferentes tamaños, con formas urbanas compactas, con nuevos crecimientos en continuidad con las tramas urbanas existentes y con densidades razonables,

supone un menor consumo del suelo y una menor fragmentación del paisaje. También significa una movilidad más sostenible, porque la concentración del crecimiento en determinados puntos y la mezcla de usos y funciones en ellos generan proximidad (“ciudad de las distancias cortas”) y reducen la movilidad obligada en coche particular. En consecuencia, disminuyen también los efectos externos negativos como la congestión, la contaminación del aire y el excesivo consumo de energías fósiles, que generan dióxido de carbono y otras emisiones responsables del efecto invernadero.

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

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

## **CUADRO 6: 14 CARACTERÍSTICAS DE LA CIUDAD COMPACTA**

- 1) Altas densidades residenciales y de empleo.
- 2) Mezcla de los usos del suelo.
- 3) Diferenciación y diversidad a nivel micro (*fine grain*) de los usos del suelo (proximidad de usos variados y tamaño relativamente pequeño de las parcelas).
- 4) Fuerte interacción social y económica.
- 5) Crecimiento urbanístico en contigüidad.
- 6) Crecimiento urbanístico contenido con delimitaciones claras.
- 7) Disponibilidad de infraestructuras, especialmente las referidas al ciclo de aguas.
- 8) Existencia de un sistema de transporte multi-modal.
- 9) Un nivel alto de accesibilidad, a escala local y regional.
- 10) Un alto grado de conectividad interna y externa de las calles, incluidas las aceras y los carriles bici.
- 11) Un alto grado de superficies selladas de manera impermeable.
- 12) Un ratio bajo de espacio abierto.
- 13) Un planeamiento urbanístico con un control unitario o estrechamente coordinado.
- 14) Una capacidad fiscal suficiente del gobierno para financiar equipamientos urbanos e infraestructuras.

Fuente: NEUMANN (2005) en OECD (2012: 29)

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

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

Las actuales tendencias del continuo crecimiento de la población a nivel planetario confirman que la conservación del suelo como recurso es una cuestión de máxima relevancia. Se estima que en 2050 un 70% de la población mundial – y un 86% en los países de al OECD – vivirán en áreas urbanas. En consecuencia, el consumo del suelo para la edificación crecerá con más rapidez que la población en 30 de los 34 países de la OECD.

2) El reto del cambio climático

El calentamiento global plantea nuevos retos para las ciudades que han de ser afrontados con nuevas respuestas desde diferentes políticas públicas.

A tal respecto, es preciso comentar que para esta cuestión pueden hacerse aportaciones relevantes desde las políticas en materia de arquitectura, vivienda, urbanismo y planificación territorial. Asimismo, por ser los lugares donde se concentra la mayor parte de la población y actividad económica del mundo, las áreas metropolitanas serán el escenario donde se gana (o se pierde) la batalla respecto al cambio climático.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Respecto a la relación entre ciudad compacta y cambio climático puede verse el trabajo de WILLIAMS/JOYNT/HOPKINS (2010) y en relación a las áreas metropolitanas y su papel clave en la cuestión del cambio climático se han realizado reuniones (Londres/2008 y Hamburgo/2012) y estudios por METREX, la Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas, <http://www.eurometrex.org/ENT1/EN/>.

## CUADRO 7: LA CONTRIBUCIÓN DE LA CIUDAD COMPACTA A LA SOSTENIBILIDAD URBANA

Sub-characteristics of the compact city	Contribution to urban sustainability		
	Environmental benefits	Social benefits	Economic benefits
<b>1. Shorter intra-urban travel distances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fewer CO<sub>2</sub> emissions</li> <li>– Less pollution from automobiles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Greater accessibility due to lower cost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Higher productivity due to shorter travel time for workers</li> </ul>
<b>2. Less automobile dependency</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fewer CO<sub>2</sub> emissions</li> <li>– Less pollution from automobiles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lower transport costs</li> <li>– Higher mobility for people without access to a car</li> <li>– Improved human health due to more cycling and walking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Development of green jobs/ technologies</li> </ul>
<b>3. More district-wide energy utilisation and local energy generation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Less energy consumption per capita, fewer CO<sub>2</sub> emissions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Development of green jobs/technologies</li> <li>– More energy independence</li> </ul>
<b>4. Optimum use of land resources and more opportunity for urban-rural linkage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conservation of farmlands and natural biodiversity</li> <li>– Fewer CO<sub>2</sub> emissions due to shorter food travel mileage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Higher quality of life due to more recreational activities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rural economic development (urban agriculture, renewable energy, etc.)</li> </ul>
<b>5. More efficient public service delivery</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Public service level for social welfare maintained by improved efficiency</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lower infrastructure investments and cost of maintenance</li> </ul>
<b>6. Better access to a diversity of local services and jobs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Higher quality of life due to access to local services (shops, hospitals, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Skilled labour force attracted by high quality of life</li> <li>– Greater productivity due to more diversity, vitality, innovation and creativity</li> </ul>

Fuente: OECD (2012: 57).

### 3) El aumento de los precios de energía

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

#### 4) El impacto de la crisis económica

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

#### 5) El cambio demográfico

De los cambios demográficos en curso se derivan necesidades de adaptación para las políticas urbanas. En muchos países como Alemania y Japón se registra una reducción de la población y al mismo tiempo un proceso continuo de envejecimiento. En los países de la OECD durante los últimos 60 años la población mayor se ha duplicado y a nivel mundial se ha triplicado en el mismo período. Se estima que estas tendencias persistirán durante al menos las próximas cuatro décadas. Asimismo, se ha producido en los países de la OECD una reducción del tamaño de los hogares.

Por último, como en la presente tesis se analiza la cuestión de las áreas metropolitanas, es importante, que el Informe *“Compact City Policies”* de la OECD pone énfasis en que es precisamente la escala metropolitana donde el **concepto de ciudad compacta** cobra en la realidad urbana-territorial de hoy su pleno sentido. El Informe deja claro (OECD, 2012: 28) que no plantea la ciudad compacta a la escala de ciudades consideradas individualmente sino para un conjunto de ciudades interrelacionadas funcionalmente, es decir, **a la escala metropolitana**. Insiste en la **importancia de que las políticas a favor de la ciudad compacta se pongan en práctica a esta escala**, identificando las ciudades como unidades económicas funcionales, caracterizadas por una ciudad central densamente poblada (*core*) y un ámbito de influencia (*hinterland*), cuyo mercado de trabajo se encuentra altamente integrado con la



ciudad central y en el que los flujos de movilidad residencia-trabajo de los *commuters* se extienden más allá de los límites administrativos municipales.

### **1.3.2. Las objeciones al modelo de la ciudad compacta y factores que dificultan su aplicación**

La ciudad compacta también ha sido objeto de visiones críticas, que cuestionan la idoneidad de esta forma urbana como modelo de referencia para orientar el futuro desarrollo de la “ciudad real” contemporánea.

Una de las más importantes críticas por la que se considera la ciudad compacta inadecuada o, al menos, insuficiente e incompleto como modelo de referencia para orientar el futuro desarrollo de la realidad urbana contemporánea (caracterizada por la cohabitación en el territorio de “dos ciudades existentes”, la ciudad compacta tradicional y la ciudad dispersa) es la objeción de que a este modelo le falta realismo. Se considera que las propuestas planificadoras urbanísticas y territoriales inspiradas en este modelo no reconocen (o no quieren reconocer) e infravaloran la enorme potencia de las fuerzas motrices económicas, tecnológicas y sociales que han generado, y siguen configurando de forma continua e imparable, la nueva “ciudad real” contemporánea.

Ésta crítica se ha formulado de la forma más clara por el urbanista italiano Francesco INDOVINA y, en España, es compartida por el geógrafo Francesc MUÑOZ. Ambos cuestionan la idoneidad de la ciudad compacta como modelo de referencia - sin justificar por ello la ciudad dispersa con todas sus inconvenientes - y apuestan por la vía de la corrección de la ciudad dispersa, que definen como el conjunto de medidas encaminadas a la transformación de la urbanización dispersa en una auténtica ciudad.

INDOVINA (2007a: 9) y (MUÑOZ 2011c: 500) exponen que existen tres posibles posiciones de los instrumentos de planificación para afrontar los problemas y retos de la ciudad dispersa: “extirpar”, “favorecer” o “corregir”.

De forma sintética, la posición política que aboga por la extirpación de la urbanización dispersa parte de la defensa explícita del modelo de la ciudad compacta y niega la viabilidad de los tejidos residenciales de baja densidad y en situación de dispersión urbana.

La posición de los defensores de favorecer el desarrollo de la dispersión plantea que los mercados económicos y residenciales y las preferencias de la población respecto a la vivienda constituyen las fuerzas impulsoras del modelo de urbanización de baja densidad. Por tanto, proponen instrumentos de planificación sectorial, como el diseño de nuevas infraestructuras viarias, para superar las carencias existentes en el territorio en cuanto a accesibilidad y centralidad.

La posición de los que abogan por la corrección de los impactos territoriales causados por la dispersión parte de la consideración de que las nuevas condiciones económicas, tecnológicas y culturales - que son causas y, a su vez, efectos de la ciudad dispersa - constituyen factores relevantes que han de ser asumidos. En consecuencia, no procede enfocar y concebir el modelo urbano únicamente a partir del tipo de la ciudad continua. Por ello, proponen la intervención guiada por la lógica de la corrección y con medidas dirigidas a dar más calidad a los asentamientos dispersos, como por ejemplo, la activación de una política de densificación. Al fin y al cabo, se trataría de convertir la ciudad de baja densidad, en “una ciudad que responda a las novedades pero no acepte pasivamente sus consecuencias” y que pase de una “ciudad autoorganizada a una ciudad determinada por una voluntad colectiva, que cuide del interés general y sea gestionada con solvencia política” (INDOVINA 2007b: 20).

Partiendo de la exposición de estas tres posibles posiciones respecto a la ciudad dispersa, INDOVINA rechaza la ciudad compacta como un modelo de referencia válida para afrontar los problemas y retos que plantea la ciudad dispersa, aunque fórmula esta idea “radical” con dos matices,<sup>19</sup> que reflejan que este rechazo bajo ningún concepto constituye un manifiesto a favor de una continuación del desarrollo de la ciudad dispersa por la senda de la insostenibilidad. Considera inadecuado un retorno a la ciudad concentrada (entiende que esto supondría “volver a meterlo todo dentro de las murallas”), con el argumento de que el planteamiento del modelo de la ciudad compacta “no encara los siguientes fenómenos y fuerzas que han determinado la difusión”:

- La modificación de las fuerzas productivas.
- La implantación de nuevos medios y posibilidades tecnológicas.
- Las nuevas costumbres de vida.

Descartando igualmente inaceptable la urbanización difusa, constata que los fenómenos y causas anteriormente señalados, que han determinado la aparición y el desarrollo de la ciudad dispersa, tienen que ser atendidos; “deben afrontarse, no pueden ser borrados, ni conjurados.” INDOVINA 2007b: 22)

Sobre la base de estas consideraciones concluye (INDOVINA 2007b: 21y s) que hoy el compromiso del urbanismo debería consistir en “aumentar los rasgos urbanos de la ciudad difusa” y que “el reto que la disciplina, por una parte, y las administraciones públicas, por otra, tienen ante sí es el de ofrecer condiciones y funcionalidad urbanas, es decir ciudad”... INDOVINA 2007b: 22).

---

<sup>19</sup> Parte de la consideración de entrada, de que todos los tres posicionamientos posibles ante la ciudad dispersa (“extirpar, favorecer o corregir”) rechazan el abuso del territorio, porque da lugar a fenómenos de degradación y no permite un uso sostenible del mismo” (INDOVINA, 2007c: 19ys.). Asimismo, reconoce que la ciudad dispersa tiene respecto a la ciudad compacta claras desventajas por propiciar comportamientos de despilfarro (sobre todo en consumo de agua), por tener mayores costes medioambientales y por los costes mayores para las administraciones públicas en cuanto a la prestación de servicios colectivos.

Otra de las objeciones más importantes al modelo de la ciudad compacta, es el argumento de la existencia de evidencias empíricas de que un desarrollo urbano-territorial guiado por los principios del modelo de ciudad compacta también puede causar impactos negativos desde el punto de vista de la sostenibilidad.

Como demuestran estudios sobre la compactación urbana en ámbitos locales del Reino Unido (WILLIAMS y otros, 2000), las estrategias de compactación urbana han tenido resultados modestos. Asimismo la densidad, que sin duda permite alcanzar las economías de escala necesarias para el desarrollo de los transportes públicos y los servicios públicos y construir ciudades de “recorridos cortos”, en el caso de alcanzar un grado demasiado elevado puede provocar el problema de la congestión y costes de *town cramming* (“colmatar o llenar hasta arriba” las ciudades, GIBELLI 2007: 301, HALL, 2001).

También la OECD (2012: 20 y 26) advierte de que las políticas encaminadas a un uso más intenso de las áreas edificadas pueden originar repercusiones adversas en términos de sostenibilidad: un incremento de la congestión del tráfico, una mayor contaminación del aire, una reducción de la vegetación en las ciudades, una pérdida de espacios abiertos para el uso recreativo, la generación de islas de calor en determinadas zonas, una demanda elevada de energía en las áreas de edificación densa, una reducción de la oferta de viviendas a precios asequibles, efectos todos que, en definitiva, suponen una menor calidad de vida para los ciudadanos.

Asimismo, como argumenta INDOVINA (2007b: 21), muchos individuos han emprendido “la huida, por motivos económicos, medioambientales, sociales y psicológicos, de la insostenibilidad de la condición urbana concentrada hacia un escenario de campo urbanizado.”

Por otra parte, no se puede denegar a la ciudad dispersa que ésta también aporta ventajas en términos de sostenibilidad.

ESTEBAN (2006: 272-274), señala que la ciudad dispersa ofrece ventajas respecto a la ciudad compacta, porque las características de la ciudad dispersa responden mejor a los motivos de los ciudadanos y empresas que subyacen a sus demandas de ubicación de viviendas y actividades en determinadas localizaciones y tipologías de edificación. Estas demandas se refieren a:

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

También argumenta en esta línea FONT (2005: 49-50), Destaca que “las insuficiencias o limitaciones de la ciudad compacta tradicional son muchas veces las causas de la aparición de nuevos asentamientos residenciales y terciarios progresivamente más lejanos, en modalidades de baja densidad, teóricamente inmersos en la naturaleza, como hábitat pretendidamente más equilibrado y asequible”.

Por otra parte, y relacionado con la crítica de falta de realismo del modelo de ciudad compacta, es preciso señalar que en las sociedades modernas existen factores políticos y sociales que dificultan una aplicación efectiva del modelo de ciudad compacta. Todo apunta a que todavía estamos lejos de un consenso colectivo respecto a la contribución relevante de la ciudad compacta al

desarrollo urbano-territorial sostenible, prevaleciendo un escenario de conflictividad en el que las políticas comprometidas con el modelo de la ciudad compacta tropiezan con la oposición de determinados grupos de intereses, el desentendimiento de los políticos y la incompreensión por parte de la población. A este entorno desfavorable se une como dificultad añadida el hecho de que estas políticas requieren para la consecución de sus resultados un horizonte temporal de aplicación a largo plazo.

En primer lugar, el modelo de ciudad compacta, que incluye también medidas de control, contención y limitación, tiene un alto coste político, y por tanto, no resulta una opción demasiado apetecible para muchos actores que intervienen en el ámbito del urbanismo y de la planificación territorial. Como señalan SCHULTZ/DOSCH (2005: 3), para el contexto político, socioeconómico y cultural de los países del Centro y Norte de Europa, no sólo son los propietarios del suelo, promotores y constructores que no tienen ningún interés en que se acometan, en el marco de una política a favor de la ciudad compacta, medidas de reducción del consumo del suelo. Tampoco lo tienen, con frecuencia, los actores que toman las decisiones sobre el suelo y el territorio en el sistema político-administrativo (alcaldes, representantes de los gobiernos regionales responsables de la planificación territorial, diputados, etc.). Son medidas sumamente impopulares, y ninguno de los actores quiere asumir el papel de “freno” del crecimiento y del progreso.

En segundo lugar, la ciudad dispersa es una cuestión socialmente invisible. Además de la mayoría de los políticos, tampoco los ciudadanos, por regla general, suelen percibir la existencia de este fenómeno como un problema por el que hay que preocuparse. En consecuencia, no existe una amplia conciencia demanda social (colectivos ambientalistas y unos pocos más aparte) por políticas que orientadas en el modelo de ciudad compacta procuran hacer frente a las repercusiones negativas de la dispersión urbana. Así, como señaló con acierto el subtítulo del Informe de la AGENCIA EUROPEA DE MEDIO

AMBIENTE (2006), la ciudad dispersa es un reto ignorado (*“Urban sprawl – the ignored challenge”*).

Los ciudadanos no perciben los efectos negativos que se derivan de la dispersión urbana, especialmente no registran el enorme consumo del suelo de dicha dispersión que se deriva de la suma de muchos pequeños cambios originados por un gran número de intervenciones. Únicamente visualizan de forma individual su proyecto concreto personal y familiar (la implantación de su casa unifamiliar en la periferia) y que le parece carente de impacto negativo, por no decir, “inocente” (SCHULTZ/DOSCH 2005: 3). La tenencia de una casa unifamiliar en la periferia es considerada en por amplias capas de la clase media y media-alta como la cúspide de su sueño legítimo de “vivir mejor”. Por ello, los ciudadanos no están dispuestos a renunciar a su nivel de prosperidad y, en consecuencia, demandan como consumidores una buena oferta de suelos residenciales, ubicadas en las afueras de las ciudades y de buena accesibilidad para el coche privado. Esto ocurre en todos los países europeos, incluidos aquellos que como Holanda (JANSSEN-JANSEN 2005) cuentan con una sociedad civil con una cultura territorial elevada y una tradición de planificación urbana y territorial consolidada (HILDENBRAND SCHEID 1996).

En definitiva, parece que dentro del debate controvertido respecto a la ciudad compacta y la ciudad dispersa el único consenso que existe es el de la necesidad de una renovación de conceptos y de instrumentos así como del desarrollo de métodos cuantitativos y de indicadores, que permitan medir tanto las tendencias evolutivas de la ciudad dispersa como el grado de consecución de los objetivos de las políticas orientadas en el modelo de la ciudad compacta para corregir ex post y prevenir ex ante la dispersión urbana. Hasta la fecha esta necesidad aún no ha tenido respuestas adecuadas desde las disciplinas científicas concernidas. Subsisten la confusión, incertidumbre e inseguridad

tanto en el campo analítico-conceptual como en el ámbito operativo-instrumental.<sup>20</sup>

Como en la presente tesis Alemania es el objeto de análisis en cuanto a sus experiencias en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial metropolitana, interesa aquí un comentario sintético sobre las respuestas dadas en este país respecto a estas dificultades.

En este sentido, en el ámbito del debate conceptual desarrollado en Alemania, es de interés el trabajo de SIEDENTOP (2005), que resalta que sigue reinando un paisaje conceptual caracterizado por la confusión y un número excesivo de términos para intentar captar la realidad de la ciudad dispersa, a pesar de que existe ya desde la década de los 90 del pasado siglo un intenso debate a nivel internacional. Concluye que para comprender y gestionar el *urban sprawl* ha de avanzarse sobre todo en los métodos empíricos, cuantitativos y basados en indicadores, que permitan una medición y evaluación de la complejidad y de las múltiples dimensiones del *urban sprawl*. HESSE/KALTENBRUNNER (2005), señalan que los conceptos para describir y valorar la ciudad dispersa como nueva realidad urbana-territorial no pueden anclarse en el término de

---

<sup>20</sup> La OECD, en su Informe "*Compact City Politics*", publicado en 2012 insiste en que es necesario en avanzar en estudios cuantitativos y en el desarrollo de indicadores comparables a nivel internacional que permiten la medición de los resultados de las políticas implementadas para favorecer la ciudad compacta y a realización de evaluaciones comparadas (*benchmarking*), para identificar las mejores prácticas. A su vez, la existencia de estudios cuantitativos, basados en datos duros (*hard datas*) favorecen la disposición de los políticos a comprometerse con políticas a favor de la ciudad compacta.

(GIBELLI 2007: 277) señala que, a pesar de la consolidada implantación de la ciudad difusa a lo largo de las últimas tres décadas, aún no disponemos de marcos analíticos e interpretativos consensuados.

En cuanto a la revisión del aparato conceptual, para describir e interpretar mejor la ciudad difusa, se suele reivindicar una innovación de las categorías científicas, abandonando algunas de las aproximaciones conceptuales existentes que no son capaces de comprender la ciudad difusa. A tal respecto, FONT (2005: 47) manifiesta que es necesario "mirar detenidamente al territorio" y elaborar una "aproximación que sea capaz de desvelar el conjunto de principios y de procesos que organizan el territorio contemporáneo." Asimismo, FONT (2007: 100), aboga por un proyecto territorial y urbanístico renovado, proponiendo el fomento de la difusión de la calidad urbana y el control de la dispersión y la baja densidad como líneas estratégicas complementarias.

FERRER (2003: 148): habla de la "insuficiencia actual de instrumentos y modelos para responder a las nuevas demandas y manifestaciones que afectan a los espacios y al territorio abierto", e insiste en la necesidad de "definir (o redefinir) los instrumentos de política territorial."



“*Zersiedlung*”, es decir, en un concepto de significado negativo (“fragmentación caótica y descoordinada del territorio”), resultado de una percepción de la nueva realidad urbana bajo el prisma de una visión idealizada de la ciudad compacta europea tradicional. Consideran más correcto la aplicación de conceptos que por un lado, conectan con las cualidades existentes en el espacio urbano y que, en parte, explican también su atractivo, y por otro, son conceptos analítico-descriptivos de carácter técnico y centrados en aspectos formales y, sobre todo, libres de cargas iniciales ideológicas y/o emocionales; por ejemplo, los ya comentados conceptos de *Zwischenstadt* (“ciudad entre ciudades”, *in-between city*, SIEVERTS 1997) o el concepto de *Netzstadt* (“ciudad red”, BACCINI y OSWALD 1998).<sup>21</sup>

### **1.3.3. La opción por una ciudad razonablemente compacta y policéntrica como estrategia de intervención de la planificación territorial a escala metropolitana**

Conscientes de que también el modelo de ciudad compacta tiene sus puntos débiles, los defensores de este modelo han convenido hablar más bien de la necesidad de la consecución de una **ciudad razonablemente compacta** (FONT 2005, GIBELLI 1996, CAMAGNI 2003, FERRER, 2003). Abogan por una **ciudad “juiciosamente compacta”** (CAMAGNI/GIBELLI/RIGAMONTI 2002, GIBELLI 1996) y que permite compaginar las ventajas de la ciudad tradicional y de la urbanización dispersa y superar las limitaciones de ambos modelos (FONT 2005: 49).

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

---

<sup>21</sup> Respecto a *la Zwischenstadt*, término traducible al castellano como “entre la ciudad y el campo” puede verse la reseña de la obra de SIEVERTS (1997) en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales XXXVII (143)/2005*, pp. 201-203.

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

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

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

En suma, frente a las indudables costes sociales de la ciudad dispersa y ante la dificultad de resolver esta problemática únicamente con el retorno a la ciudad concentrada, la opción a favor de una ciudad razonablemente compacta se perfila como una tercera vía, que permite compaginar las ventajas de la ciudad compacta y de la ciudad dispersa. Esta tercera vía encuentra su aplicación a dos escalas: la escala del planeamiento urbanístico, cuando la intervención se dirige a las ciudades de forma individual, y la escala de la planificación territorial supramunicipal, cuando la intervención se refiere a un conjunto de ciudades, siendo especialmente relevante la escala metropolitana como constató la OECD en su Informe “*Compact City Policies*”. En la intervención a escala metropolitana, el modelo de la ciudad razonablemente compacta se aplica en combinación con la idea del policentrismo, es decir, la “metáfora” de la ciudad compacta, se integra en “otro meta-modelo o arquetipo de

organización territorial, el del sistema urbano policéntrico” (CAMAGNI, 1999a: 26).

CAMAGNI (2004: 105) define el modelo territorial resultante de un sistema policéntrico de ciudades a través de las siguientes características: nodos urbanos “razonablemente” compactos, de dimensiones no excesivas, bien comunicados entre ellos por sistemas de transporte público ferroviario, ciudades de “breves trayectos”, reorganización policéntrica de las grandes conurbaciones, clara separación entre áreas urbanas y espacios abiertos, entre ciudad y campo, con corredores y tramos verdes fuertemente interconectados.

Por su parte, GIBELLI (2007: 302) destaca que uno de los elementos clave del modelo del policentrismo, es la desincentivación de la dispersión residencial casual y de muy baja densidad, mediante la creación de nuevas centralidades periféricas con una alta diversificación funcional, que prioriza la condensación y la agrupación funcional en torno a los nudos principales y corredores de transporte público.

La Unión Europea promueve la idea del policentrismo en sus estrategias para el desarrollo territorial del espacio comunitario en su conjunto: la Estrategia Territorial Europea de 1999, la Agenda Territorial de la UE de 2007 y la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 aprobada en 2011 (HILDENBRAND SCHEID 2009). Considera que un sistema urbano policéntrico como estructura territorial relativamente descentralizada ofrece las mejores condiciones para lograr los siguientes objetivos: el aprovechamiento pleno del potencial económico de las regiones europeas, la mejora de la competitividad económica de la UE en la economía global y la consecución de un desarrollo territorial más equilibrado, más sostenible ambientalmente y más coherente.

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

sostenible. En el apartado 2.1.3., se plantearán con más detalle los elementos clave de este paradigma, especialmente los aspectos que añade la idea del policentrismo al concepto de la ciudad compacta.

También en la práctica planificadora en los Estados Unidos este paradigma tiene sus seguidores entre los expertos de distintas disciplinas académicas y en las administraciones públicas que se sienten comprometidos con las ideas del *smart growth* y *new urbanism*.<sup>22</sup> En este contexto MONCLÚS (1998: 14), resalta que la “generalizada reclamación de una reconsideración de las virtudes de la ciudad compacta tradicional no sólo es un sueño nostálgico de algunos sino que también es una cuestión en la que convergen diferentes intereses y puntos de vista”. Cita como ejemplo para ello el Informe “Más allá del sprawl: nuevos modelos de crecimiento para una nueva California”, publicado en 1994 por una heterogénea coalición de colectivos conservacionistas, ciudadanos y financieras, entre éstas el Banco de América, el mayor del Estado de California (BANK OF AMERICA/CALIFORNIA RESOURCES AGENCY/GREENBELT ALLIANCE/THE LOW INCOME HOUSING FUND, 1994).

Los defensores de la opción por una ciudad razonablemente compacta y policéntrica entienden que para lograr el objetivo de un desarrollo urbano-territorial sostenible es imprescindible intervenir con instrumentos de escala metropolitana. Con este planteamiento se encuentran en la línea de lo que sostienen la Unión Europea y la OECD, que – como se señaló anteriormente - en su Informe “*Compact City Policies*” insistió en que la acción pública tiene

---

<sup>22</sup> Un panorama sintético de la aplicación del enfoque del *smart growth* y *new urbanism* en los Estados Unidos en las políticas a nivel local, supramunicipal o de Estados lo ofrecen NELSON (2005), JANSSEN-JANSEN (2005) y FREGOLENT (2011). Para profundizar en determinados instrumentos aplicados en el marco de este enfoque, como la contención del urban sprawl mediante la concentración del crecimiento urbanístico en determinadas áreas (*urban growth boundaries/UGB*) o la orientación del desarrollo urbanístico en coherencia con el transporte público (*transit-oriented developments, TOD*), pueden consultarse los trabajos de CALTHORPE (1993), DUTTON (2000), CALTHORPE/FULTON (2001), SQUIRES (2002), MANNING (2003), DITTMAR/OHLAND (2004) y KRUEGER (2008). La planificación territorial en el área metropolitana de Portland en el Estado de Oregón (actualmente el plan *Portland Region's 2040 Growth Concept*) constituye la práctica más consolidada, empleándose las UGB y la creación de ciudades satélite de 20.000 a 30.000 habitantes destinadas a contener y minimizar el crecimiento disperso a escala regional.

que realizarse con prioridad a escala metropolitana. No obstante, esta posición es plenamente consciente de que es imposible conseguir este objetivo sólo por una planificación territorial a escala metropolitana. Para su consecución resultan igualmente necesarias estrategias complementarias de intervención a la escala del planeamiento urbanístico. Así, la planificación territorial metropolitana tiene que completarse por la intervención a la escala del planeamiento urbanístico que desarrolla, concreta y aplica de forma real las determinaciones recogidas en los planes territoriales metropolitanos para el desarrollo urbano-territorial deseado colectivamente. Es una *conditio sine qua non* para la implementación efectiva del modelo de la ciudad compacta y policéntrica.

Por tanto, desde la posición de los seguidores de este modelo también se formulan propuestas que operan a la escala del planeamiento urbanístico. Igualmente, también desde posiciones que tienen una visión crítica respecto a este modelo se han formulado propuestas de interés para la intervención a la escala del planeamiento urbanístico (INDOVINA 2007, MUÑOZ 2011).

Teniendo en cuenta que la presente tesis no se plantea un estudio a la escala del planeamiento urbanístico sino aborda la acción pública sobre el desarrollo urbano-territorial de las áreas metropolitanas desde la perspectiva del instrumento del plan territorial metropolitano, se enumeran a continuación únicamente de forma telegráfica algunos elementos claves de las propuestas que se han formulado desde ambas posiciones en relación a la escala del planeamiento urbanístico.

#### **1.3.4. La necesidad de estrategias complementarias: intervenir a la escala del planeamiento urbanístico**

Desde la posición de los seguidores del modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica las actuaciones a emprender en el marco del planeamiento urbanístico y de otras planificaciones municipales (planes de

movilidad urbana, por ejemplo) han de consistir en (GIBELLI 1999, CAMAGNI 2003, IHOBE 2005, RUEDA DIR. 2007):

- 1) La densificación (*urban infilling*): utilización de las tipologías y densidades más eficientes, reutilización de áreas abandonadas, urbanización de espacios intersticiales, etc.
- 2) La planificación integrada de la movilidad urbana y de los usos del suelo: generación de proximidad que reduce la dependencia del automóvil (“ciudad de las distancias cortas”), localización de las empresas en función de su perfil de movilidad y del perfil de accesibilidad de los emplazamientos (la política de ABC practicada en Holanda), fomento de modos de transporte más sostenibles (peatonal, bicicleta, transporte público), etc.
- 3) La mezcla de usos a nivel de barrios: diversidad e integración de usos, generación de proximidad y fomento de la relación y la creatividad (ciudad diversa y creativa), etc.
- 4) Optimización de los tejidos urbanos consolidados y del patrimonio construido: transformación, recuperación y renovación de la ciudad existente, como estrategia para la optimización de suelo y recursos y la preservación de la memoria histórica de la ciudad, etc.
- 5) La preservación y mejora del paisaje urbano como patrimonio natural y cultural, factor de identidad y capital de imagen: una escena urbana formada por una red de espacios públicos integrados, bellos, diversos, abiertos y con integración de elementos naturales.
- 6) La recualificación y ordenación de los bordes urbanos, de las entradas a la ciudad y de las periferias inmediatas de los núcleos urbanos.
- 7) La puesta en práctica de proyectos modélicos: barrios libre de coches, *urban villages*, etc.

En cuanto a la posición que cuestiona las ciudad compacta como un modelo de referencia, resulta de interés la propuesta del geógrafo Francesc MUÑOZ, que

se plantea bajo la óptica de la siguiente idea rectora: transformar la urbanización dispersa en ciudad, en una ciudad de baja densidad (MUÑOZ (2011a: 16, MUÑOZ 20011c: 499). Con esta idea conecta con el ya comentado planteamiento de INDOVINA (2007b: 21y s) de que hay que aumentar los rasgos urbanos de la ciudad difusa. Cabe interpretar que lo primordial es dar a las urbanizaciones dispersas el carácter de una ciudad verdadera del que éstas hoy en la mayoría de los casos carecen.<sup>23</sup>

Así, MUÑOZ propone varias estrategias para la intervención sobre la urbanización dispersa desde la convicción de que esta intervención no se puede limitar al planteamiento de la contención de la urbanización dispersa a través de medidas de densificación acorde con el modelo de la ciudad compacta, sino que debe aplicar un enfoque de gestión, en el cual se “exploran las oportunidades que las formas urbanas discontinuas ofrecen para repensar las políticas urbanas (de actividad económica, de movilidad, de provisión de servicios y equipamientos, de seguridad y protección civil, de participación de producción de espacio público) sobre nuevos valores: aquellos que mejor representa la gran variedad de situaciones urbanas que integran la urbanización de baja densidad” (MUÑOZ 2011a: 16). Estas estrategias requieren, por un lado, prácticas innovadoras en el tratamiento de los tejidos residenciales de baja densidad y dispersos por la normativa y los instrumentos en materia de planeamiento urbanístico y ordenación territorial y, por otro, una revisión de las políticas sectoriales con incidencia territorial para adaptarlas a las características de la urbanización dispersa.

Dentro de estas estrategias, MUÑOZ (2011b: 80-84) propone cuatro estrategias, cuyo desarrollo se sitúa primordialmente en la escala del planeamiento urbanístico (y, en parte, también de la planificación territorial

---

<sup>23</sup> Si consideramos que una de las características intrínsecas de una ciudad auténtica es cumplir la función de ser un lugar de vida urbana, es decir, un lugar de encuentro y relación social, que no queda reducida a la relación social en el espacio privado (en las viviendas y casas) sino que se desarrolla también en el espacio público (las plazas, las alamedas, los parques etc.), las características de muchas urbanizaciones dispersas y el estilo de vida de las personas en ellas muestran por todo lo contrario: frecuente inexistencia o insuficiencia de una oferta de parques u otras zonas verdes como lugares de contacto y reunión, la dominancia de la vida social durante los fines de semana en los jardines de los chalets, la segregación social en lugar de la mezcla social, con exclusión de grupos no deseados (*gated communities*), etc.

supramunicipal). Reforzar la acción desde la escala del planeamiento urbanístico tiene una especial relevancia ya que, según MUÑOZ (2011c: 500), la gestión de la urbanización regional dispersa requiere actualmente un esfuerzo mucho más detallado en la definición territorial de las políticas y estrategia urbanas de merecimiento y transformación”, teniendo presente que las iniciativas normativas y planificadoras en el ámbito del urbanismo y de la ordenación de territorio ensayadas en Europa hasta la fecha “afrontan la gestión de la urbanización dispersa desde políticas que no necesariamente afectan directamente la dinámica de los procesos de urbanización, en términos generales, y las dinámicas de producción de suelo, de manera específica MUÑOZ (2011c: 499).

Estas cuatro estrategias son: 1) la densificación selectiva, 2) la reformulación tipológica, 3) la centralidad suburbana y 4) la intervención integral.

La densificación selectiva consiste en aprovechar los potenciales de las urbanizaciones dispersas para acabar de forma coherente sus tejidos de baja densidad. A través de la densificación selectiva se generaría más densidad urbana que mejora los umbrales de gestión pública y hará posible integrar los tejidos dentro de un entorno urbano más diversificado y cohesionado.

La reformulación tipológica va encaminada a la introducción de modificaciones en algunos elementos estructurantes de los hábitats de baja densidad que suelen caracterizar los tejidos residenciales dispersos como el diseño de las tipologías edificatorias, el tipo de la configuración urbana derivada de la distribución de las piezas construidas o la definición del sistema de espacios libres. En este sentido, un cambio selectivo en la normativa urbanística permitiría plantear nuevas soluciones en cuanto a las volumetrías, alturas y la organización general de los espacios colectivos que definen la vivienda unifamiliar. De este modo, se podrían conseguir resultados cualitativamente diferentes en términos de accesibilidad, coherencia urbanística y uso público del espacio.



La centralidad suburbana significa la propuesta de localizar usos estratégicos (servicios, equipamientos, etc.) a caballo entre las urbanizaciones, con el objetivo de generar centralidad urbana más allá del tejido consolidado del centro municipal y romper el monocultivo residencial existente mediante la agregación de actividades y dinámicas nuevas.

La intervención integral entiende la urbanización dispersa como un escenario de proyecto urbanístico, pero también como un contenedor de situaciones culturales, sociales y ambientales diferentes a las que caracterizan la ciudad compacta. Se trata de intervenir de forma estratégica sobre elementos transversales como el espacio público o el paisaje para favorecer la conectividad y cohesión ente los tejidos dispersos.

## **CAPÍTULO 2 – LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y LA GOBERNANZA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS**

A la vista de todas las reflexiones teórico-conceptuales realizadas hasta ahora, se pone de manifiesto con claridad que los dos grandes problemas que se plantean en las áreas metropolitanas son:

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

El primer problema, requiere el establecimiento de **fórmulas institucionales adecuadas a nivel metropolitano** para lograr, a través de la coordinación y cooperación entre los actores públicos involucrados, y entre éstos y los agentes privados y los ciudadanos una visión unitaria e integrada de los problemas y oportunidades del área metropolitana y sobre la base de ella la formulación y puesta en práctica de políticas, estrategias y proyectos coherentes entre sí y en beneficio del área metropolitana en su conjunto en todas las cuestiones que son relevantes para su desarrollo: la ordenación del territorio, el desarrollo

económico, el transporte, la prestación de servicios, la vivienda, etc. Es **el reto de la “buena gobernanza” metropolitana.**

El segundo problema, supone para la gestión pública el reto de orientar el desarrollo de la ciudad real de escala metropolitana hacia un desarrollo urbano-territorial sostenible, es decir, un desarrollo respetuoso con el medio ambiente y, a su vez, en consonancia con los requerimientos de la competitividad económica y la cohesión social. Para ello resulta necesaria, entre otras políticas públicas, una política de ordenación del territorio a través de **planes de ordenación del territorio metropolitanos** en combinación con otros instrumentos. Es **el reto del “buen gobierno” del territorio metropolitano.**

Entre ambos retos existe una interrelación, ya que un “buen gobierno” del territorio metropolitano (o la ausencia o inoperancia del mismo) es, sin duda, uno de los indicadores más claros para una “buena” (o, en su caso, “defectuosa”) gobernanza metropolitana.

En suma, la gobernanza y la planificación territorial a escala metropolitana se convierten en instrumentos imprescindibles para la consecución de un desarrollo-urbano territorial sostenible de las áreas metropolitanas a largo plazo.

En el marco del presente capítulo se efectuará la definición de los conceptos de planificación territorial metropolitana y gobernanza metropolitana.

Esta definición se realizará en el contexto de la definición del significado general de los términos de gobernanza y de planificación territorial en general. La razón es que, si bien la escala metropolitana añade determinadas peculiaridades y condiciones específicas a la planificación territorial y la gobernanza, los contenidos y objetivos principales tanto de la planificación territorial metropolitana como de la gobernanza metropolitana son idénticos con los de la planificación territorial y gobernanza en general.

La definición del concepto de planificación territorial en el apartado 2.1 comprenderá también la definición de otros dos conceptos estrechamente vinculados a la misma: el capital territorial y la cohesión territorial.

Asimismo, en esta reflexión conceptual se especificarán las maneras concretas con las que la gobernanza metropolitana y, sobre todo, la planificación territorial metropolitana contribuyen a lograr un desarrollo-urbano territorial sostenible de las áreas metropolitanas.

## **2.1. La planificación territorial metropolitana: instrumento clave para afrontar los retos de la ciudad dispersa y lograr un desarrollo metropolitano sostenible**

### **2.1.1. Definición del concepto de planificación territorial y de otros conceptos vinculados a la misma<sup>24</sup>**

#### ***A) Características básicas de la planificación territorial***

La **planificación territorial entendida como ordenación del territorio** puede definirse como la política pública que consiste en la **planificación física** de ámbitos supramunicipales (**áreas metropolitanas**, comarcas, provincias regiones) en cuanto al desarrollo de los tres grandes sistemas territoriales (sistemas de ciudades, de articulación territorial y de espacios libres), así como en la ordenación básica de los usos del suelo. Se implanta como una de las típicas políticas públicas del Estado de bienestar en la mayoría de los países industrializados europeos después de la Segunda Guerra Mundial, alcanzando en las décadas de los sesenta y setenta su consolidación generalizada como

---

<sup>24</sup> Las consideraciones conceptuales expuestas en este capítulo 2.2. se basan en las publicaciones realizadas por el autor de la presente tesis en relación a la política de ordenación del territorio como práctica administrativa en los países europeos (HILDENBRAND SCHEID, 1995, 1996, 2000, 2006<sup>a</sup> y 2010).

función pública con leyes específicas, instrumentos propios (planes de ordenación del territorio y otros) y la creación de estructuras administrativas a nivel regional y, en su caso, nacional.<sup>25</sup>

La **finalidad** de la planificación territorial en el sentido de la planificación física es la de velar para **que las actividades humanas con repercusión directa sobre los usos del suelo se implanten y desarrollen en el territorio de forma coordinada, equilibrada y compatible entre sí**, de modo que a largo plazo se consolide un modelo de utilización racional o inteligente del territorio, en el que se cumplan tanto los objetivos de la sostenibilidad y cohesión territorial como el objetivo de la competitividad.

Un elemento clave de la práctica europea de la ordenación del territorio es que ésta es una política pública cuyos **protagonistas** suelen ser mayoritariamente **las instancias regionales en los Estados federales o descentralizados políticamente**: las Comunidades Autónomas en España, los Länder en Alemania y Austria, las Regiones en Italia y Bélgica o los Cantones en Suiza, porque suelen ser éstas que ostentan las competencias en esta materia. En Alemania y Suiza, si bien el Estado tiene una competencia de legislación básica en ordenación del territorio, no obstante, también en estos casos el papel más relevante en esta política pública lo juegan las instancias regionales.

---

<sup>25</sup> El entendimiento del concepto de la ordenación del territorio no es único, sino siempre existieron en Europa dos enfoques de esta política pública con un alcance diferente: por un lado, la ordenación del territorio como planificación física y, por otro, el planteamiento más amplio del *aménagement du territoire* francés. La conceptualización de la ordenación del territorio en el sentido de la planificación física, a escalas “intermedias” entre el municipio y el Estado (regional y subregional), es el enfoque mayoritario de la política de ordenación del territorio en Europa y se aplica en su forma más pura en Alemania (*Raumordnung, Landesplanung, Regionalplanung*), Suiza (*Raumplanung, Kantonale Richtplanung*), España (ordenación del territorio, planificación territorial), Italia (*assetto territoriale, pianificazione territoriale*) y Portugal (*ordenamento do território*), pero también y con ciertos matices, en Austria (*Raumordnung, Raumplanung*), Holanda (*Ruimtelijke Ordening*) y el Reino Unido (*spatial planning, regional planning*). Una característica de este entendimiento de la ordenación del territorio es su relativa independencia respecto a la política regional o planificación económica regional, que suele operar con incentivos económicos para el desarrollo de determinados territorios (áreas de montaña, zonas industriales en declive, áreas de menor desarrollo relativo, etc.). Sin perjuicio de las evidentes y necesarias referencias e interrelaciones expresas que se suelen efectuar respecto a la política regional en los planes de ordenación del territorio, por regla general, en los países señalados que siguen este modelo existe una separación entre ambas políticas. Son objeto de regulación en leyes distintas y la responsabilidad para su formulación e implementación recae sobre Departamentos diferentes en las respectivas administraciones públicas. Esta separación, tanto en el plano legal como organizativo, actualmente, se observa de la forma más clara en los casos de Alemania, Suiza, España y Holanda.

La **meta final de la planificación territorial** es lograr un uso **“inteligente” (o racional) del territorio al servicio del interés general**. Esta meta final, por regla general, no se suele lograr de forma satisfactoria por las actividades privadas conforme a las reglas del mercado y tampoco por la intervención pública a través del planeamiento urbanístico o las políticas públicas sectoriales. Es necesaria la existencia de la ordenación del territorio como una política pública propia que de forma específica persigue el fin de lograr el uso racional del territorio.

El uso inteligente del territorio significa, por un lado, lograr la coherencia territorial mutua de las políticas públicas, es decir, evitar en sus respectivas decisiones territoriales (localizaciones, zonificaciones y trazados) los costes innecesarias de una acción aislada, dispersa y descoordinada y, por el contrario, apostar en dichas decisiones por la coordinación y cooperación intersectorial e interadministrativa, que permitirá compatibilizar los diferentes usos que concurren entre sí en el territorio, aprovechar complementariedades y generar economías de escala y efectos sinérgicos. En este sentido, la ordenación del territorio vela para que “las actividades adecuadas se ubiquen y desarrollen en el lugar adecuado”, aprovechando de forma optima las oportunidades del capital territorial de cada lugar (ver sobre este concepto a continuación el apartado Misiones y objetivos de la ordenación del territorio).

A diferencia de otras políticas públicas, tanto de las sectoriales con incidencia territorial (carreteras, industria, agricultura, obras hidráulicas, etc.) como las de carácter horizontal o globalizador (urbanismo, medio ambiente o economía), la ordenación del territorio es, junto al planeamiento urbanístico municipal, la **única política pública de carácter integral o suprasectorial con una finalidad espacial explícita**. Se dirige de forma directa o intencionada a la transformación del orden existente del espacio (sistemas territoriales, usos del suelo) para conseguir para un determinado ámbito geográfico de escala supramunicipal un desarrollo encaminado a la consecución de un determinado

modelo territorial que por consenso colectivo se haya llegado a considerar como imagen final deseable a alcanzar a largo plazo y que se suele establecer en un plan de ordenación del territorio de ámbito regional o subregional, el instrumento más relevante con el que opera la política de ordenación del territorio.

Así, la ordenación del territorio es la política pública que aporta a las demás políticas públicas, a través de los planes de ordenación del territorio y otros instrumentos, el **marco de referencia territorial necesario para lograr la meta de un uso inteligente del territorio**.

Los **planes territoriales** a escala subregional y regional son el **principal instrumento** de la ordenación del territorio, para garantizar un uso inteligente del territorio y conseguir los tres grandes objetivos generales y los objetivos específicos que persigue la planificación territorial (ver estos objetivos a continuación).<sup>26</sup>

Estos planes aportan a sus destinatarios, las políticas públicas en general, pero especialmente el planeamiento urbanístico municipal y las políticas sectoriales de incidencia territorial, un **marco de referencia territorial**, que se encuentra definido en las estrategias territoriales que contienen estos planes para los **tres grandes sistemas territoriales**: el sistema de ciudades, el sistema de articulación territorial (las redes de transporte y de otras infraestructuras terrestres) y el sistema de patrimonio territorial (tanto el natural como el cultural).

---

<sup>26</sup> Evidentemente, los planes territoriales formales (con determinaciones vinculantes) no son los únicos instrumentos de la política de ordenación del territorio. Se aplican también otros instrumentos, entre ellos un conjunto de instrumentos informales (no vinculantes) de carácter voluntario, como por ejemplo estrategias de desarrollo territorial de escala subregional, regional o nacional, redes de cooperación entre ciudades, acuerdos de ordenación del territorio. Asimismo se opera también con procedimientos reglados de carácter formal, como la evaluación de impacto territorial de proyectos de carácter supramunicipal y con incidencia territorial que existe en Alemania y en varias Comunidades Autónomas de España (HILDENBRAND SCHEID 1992, 1995, 1996, 2005, 2006b, 2010).

Estas estrategias establecen para cada uno de estos sistemas criterios territoriales (localizaciones, zonas o trazados/corredores/pasillos), que se plasman en la normativa de cada plan mediante determinaciones con un grado de vinculación diferente y que toman como punto de partida un análisis y diagnóstico territorial y, sobre todo, un modelo territorial, que es deseado y compartido colectivamente como imagen finalista a conseguir para el desarrollo a largo plazo del respectivo territorio.

### ***B) Misiones y objetivos de la planificación territorial***

Con la aportación de un marco de referencia territorial la política de ordenación del territorio cumple respecto a las otras políticas **tres** importantes **misiones o funciones**: la coordinación, la ordenación y el desarrollo.

La misión de **coordinación** consiste en asegurar la coordinación de las políticas urbanísticas municipales y la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales.

La misión de **ordenación** incluye las tareas destinadas a la protección, conservación, mejora o restauración de los valores del territorio.

La misión de **desarrollo** se dirige a impulsar y promover el desarrollo de los territorios en función de su respectivo potencial (oportunidades de desarrollo, factores limitantes) de desarrollo que se deriva de los componentes de su capital territorial.

Las misiones de ordenación y de desarrollo representan las dos componentes que suelen estar presentes, de forma combinada y con diferencias en cuanto al peso relativo de cada una de ellas, en las determinaciones de los planes territoriales, la reguladora vinculante y la orientativa-indicativa, que también pueden entenderse como el carácter cerrado o abierto, respectivamente, de los planes (BENABENT 2012: 8).

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

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

Partiendo de su meta final y con las misiones señaladas anteriormente, la política de ordenación del territorio persigue a través de sus planes de ordenación del territorio y otros instrumentos un conjunto de objetivos que todos tienen una relevancia directa para la calidad de vida de los ciudadanos.



Los **objetivos específicos de la planificación territorial** que habitualmente en Europa han aparecido en las leyes de ordenación del territorio aprobadas por las instancias regionales y/o nacionales son:

- propiciar un desarrollo equilibrado,
- mejorar la calidad de vida,
- potenciar y mejorar el sistema urbano,
- articular e integrar el territorio tanto internamente como con el exterior,
- establecer la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal,
- distribuir de manera equilibrada en el territorio las actividades y los usos del suelo,
- mejorar la localización de las instalaciones productivas, preservar el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural, y
- contribuir a la prevención de los riesgos catastróficos de origen natural o antrópico.

Los anteriores objetivos se inscriben claramente en tres macro-objetivos que pueden considerarse como los **tres grandes objetivos generales** de la planificación territorial:

- 1) el desarrollo sostenible,
- 2) el fortalecimiento de la cohesión territorial, y
- 3) la mejora de la competitividad de un territorio determinado, tanto en su conjunto como en lo que respecta a las diferentes partes que lo configuran.

***C) La contribución de la planificación territorial al desarrollo urbano-territorial sostenible***

En cuanto al primero de estos objetivos generales, la consecución de un **desarrollo sostenible** desde la perspectiva urbano-territorial, la planificación territorial es una pieza clave para lograrlo.

El desarrollo sostenible tiene una dimensión ambiental, económica y social como queda patente en su concepción por la Unión Europea, que entiende el desarrollo sostenible como aquel que ofrece servicios básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los entornos naturales, construidos y sociales de los que depende el ofrecimiento de esos servicios.

Ya en el Informe Brundtland de las Naciones Unidas (1987) se asocia el desarrollo sostenible con el desarrollo territorialmente equilibrado, objetivo que posteriormente ha recibido una concreción y aplicación en la Estrategia Territorial Europea (ETE), aprobada en 1999 en Potsdam por el Consejo informal de los Ministros de los Estados miembros responsables en materia de ordenación del territorio.

LA ETE, cuyo subtítulo es “Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”, es el primer documento de carácter estratégico de la UE que ha formulado para el conjunto del territorio europeo el objetivo común del desarrollo territorial sostenible. Entendiendo, al igual que las Naciones Unidas, el desarrollo territorial sostenible inseparablemente asociado a la idea del desarrollo territorial equilibrado, establece un conjunto de objetivos y opciones políticas (*policies*) para la acción de los Estados miembros en diferentes campos temáticos, que perfilan de forma más concreta los tres pilares del significado del desarrollo territorial sostenible desde la visión a escala europea:

- “el desarrollo urbano policéntrico,
- el acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento,
- la necesidad de una nueva relación entre campo y ciudad, y

- la gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio cultural.”

En relación a la **dimensión ambiental del concepto de desarrollo sostenible**, la atención al medio ambiente siempre ha sido un elemento cosustancial de la ordenación del territorio desde el primer momento de su nacimiento como política pública, que en muchos países europeos se produjo con anterioridad al nacimiento de la política medio ambiental. Manifestaciones de esta atención son la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 y, sobre todo, las leyes y planes de ordenación del territorio que se han aprobado a lo largo de las últimas décadas por las regiones europeas o, en su caso, otras instancias competentes en la materia.<sup>27</sup>

La **contribución concreta de la planificación territorial a la dimensión ambiental del desarrollo sostenible**, se pone de manifiesto en seis ejes de acción que suelen estar presentes en los planes territoriales:

- 1) La opción a favor de un crecimiento urbanístico sostenible mediante el desarrollo de un sistema urbano policéntrico y equilibrado combinado con una decidida apuesta por la ciudad compacta (este aspecto se desarrollará más adelante).
- 2) La creación, preservación o mejora de un sistema de espacios libres de uso público a escala regional y subregional (sobre todo, **sistema verde metropolitano**).
- 3) La definición de criterios, zonificaciones y actuaciones dirigidas a la preservación de áreas o elementos con valores ecológico-ambientales e histórico-culturales y a la preservación de recursos naturales específicos.
- 4) La definición de criterios, zonificaciones y actuaciones dirigidas a la protección, ordenación y gestión del paisaje.

---

<sup>27</sup> La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio) del Consejo de Europa en Andalucía, concretamente, en la reunión de junio de 1983 en Torremolinos, señaló entre los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio “la utilización racional del territorio” y “la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente”.

- 5) La definición de criterios y zonificaciones dirigidas a la prevención de determinados riesgos catastróficos de carácter natural o tecnológico.
- 6) La opción a favor de la movilidad sostenible en áreas urbanas a través de la planificación integrado de las redes de transporte y de los usos del suelo.

#### ***D) La contribución de la planificación territorial a la cohesión territorial***

El **fortalecimiento de la cohesión territorial**, constituye el segundo objetivo general de la planificación territorial. La cohesión territorial es un concepto complejo que tiene diferentes significados (ver el Cuadro 8),<sup>28</sup> como se desprende de su uso en diferentes disciplinas académicas, la ordenación del territorio y otras políticas públicas y los documentos de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio (la Agenda Territorial Europea de 2007 y de 2020). Partiendo de un entendimiento básico de este concepto, el **fortalecimiento de la cohesión territorial** como objetivo general de la ordenación del territorio se refiere a:

- 1) La articulación física (articulación interna y conexión con el exterior) de un territorio determinado, aportada por las redes de infraestructuras de transporte.

---

<sup>28</sup> De acuerdo con la contestación de la Junta de Andalucía en 2009 al “Libro Verde sobre la Cohesión Territorial”, presentado en 2008 por la Comisión Europea (COM 2008, 616 final, de 6 de octubre), pueden identificarse seis significados principales de la cohesión territorial (CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (CVOT) DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA 2009) que se encuentran recogidos en el Cuadro 8.

El autor de la presente tesis, en su condición de Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje de la CVOT entre 2007 y 2012, participó en la elaboración de la contestación de la Junta de Andalucía al Libro Verde. A través de su participación como ponente en el “Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial: Reflexiones en torno al libro verde de la Comisión de las Comunidades Europeas, organizado en Sevilla de 26 a 27 de enero de 2009 en la Universidad de Pablo Olavide (Sevilla) por el OBSERVATORIO DE LA DIVERSIDAD, COHESIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA/ODTA (2009) las consideraciones de esta contestación de la Junta de Andalucía expuestas en los puntos 1 hasta 6, llegaron a ser incorporadas en las Conclusiones del Foro de Expertos.

2) La búsqueda de la equidad territorial en las condiciones de accesibilidad de los ciudadanos a las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos en las diferentes áreas que integran un territorio.

3) Al clásico objetivo de la ordenación del territorio de un desarrollo socioeconómico equilibrado territorialmente (un objetivo que se comparte con la política económica regional).

En cuanto a las diferentes aportaciones concretas que realizan los planes territoriales al fortalecimiento de la cohesión territorial, pueden destacarse como ejemplo sus determinaciones sobre las localizaciones previstas para las dotaciones de equipamientos y servicios sanitarios, educativos, culturales, deportivos y de asistencia social que se tienen que ofrecer en cada centro urbano, en función de su nivel de centralidad, para garantizar con condiciones de equivalencia territorial en las diferentes partes de un territorio el acceso de los ciudadanos a dichos equipamientos y servicios.

## CUADRO 8:

### LOS SIGNIFICADOS DEL CONCEPTO DE COHESIÓN TERRITORIAL

1) Un desarrollo socioeconómico territorialmente equilibrado dentro de una región o un Estado, caracterizado por la ausencia de desigualdades y polarizaciones territoriales acusadas en términos de renta, oportunidades de empleo, etc.

2) Un grado adecuado de articulación física del territorio a través de las redes del sistema de transporte, tanto entre las diferentes partes del territorio considerado (articulación física interna) como en lo que se refiere a la conexión de dicho territorio con otros territorios vecinos (articulación física con el exterior).

Es este significado de la cohesión territorial que se aproxima más al sentido etimológico del término cohesión (= fuerza de atracción que mantiene unidas las partículas de una sustancia).

3) La creación de condiciones equivalentes de accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos, equipamientos e infraestructuras en las diferentes partes de un territorio (principio de equidad territorial), garantizando la disponibilidad de umbrales adecuados de servicios en todo el territorio y el intercambio de servicios entre las distintas partes del mismo.

4) El grado de cohesión del territorio de un Estado federal o descentralizado en un sentido político, lo que supone la existencia de la lealtad y complicidad entre territorios para garantizar la sostenibilidad de los intercambios entre ellos, evitándose que el desarrollo de unos se haga a costa de otros. Esta lealtad y complicidad entre territorios se encuentra, por ejemplo, consagrada en la Constitución española de 1978 en forma del principio de solidaridad interterritorial (artículos 2, 138 y 158).

5) La existencia en un territorio determinado de un sentido de identificación y pertenencia entre los ciudadanos, agentes económicos y sociales y fuerzas políticas, que da lugar a un compromiso colectivo y un proyecto compartido para el futuro desarrollo de dicho territorio. Este significado sitúa la cohesión territorial en la proximidad del concepto de capital social (existencia en un territorio determinado de redes de cooperación entre actores basados en la confianza), operando este capital social como un requisito previo para la consecución de la cohesión territorial.

6) El nacimiento de nuevos espacios de identificación y pertenencia ciudadana a escala subregional (comarcal, metropolitana, etc.) o regional (territorios en proceso de cohesión, *region building*).

### ***E) La contribución de la planificación territorial a la competitividad de los territorios: la relevancia del capital territorial para el desarrollo territorial***

Finalmente, el tercer objetivo general, **la mejora de la competitividad del territorio**, se centra en la promoción del desarrollo de los territorios, identificando y movilizándolo su potencial u oportunidades para el desarrollo que se derivan de su dotación de **capital territorial**, que es un factor clave del desarrollo local y regional (CAMAGNI, 2008, REQUEJO, 2007, ALBERTOS/CARAVACA Y OTROS, 2004, ALBURQUERQUE 2011).

Por capital territorial se entiende, conforme a la definición de la OCDE (Informe “*Territorial Economy, OECD Territorial Outlook 2001*”) y en consonancia con la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas”, aprobada en 2011 por los Ministros responsables de la ordenación del territorio de los Estados miembros, las capacidades o potencial específico que caracterizan un lugar o determinado ámbito territorial (ciudades, comarcas áreas metropolitanas, etc.).

Así, el capital territorial de un lugar constituye un conjunto de factores (ver el Cuadro 9) que configuran la identidad de este lugar y lo distinguen de otros y, a su vez, definen su potencial de desarrollo endógeno. Muchos de estos factores no pueden ser “deslocalizados” sino están inseparablemente ligados a las características específicas de un determinado lugar, generados a lo largo de la historia concreta y peculiar de dicho lugar (claros ejemplos para ello son los recursos naturales, las características del sistema urbano y de las redes de transporte, la calidad paisajística, o el grado de la cultura emprendedora).

**CUADRO 9:**  
**LOS COMPONENTES DEL CAPITAL TERRITORIAL**

- Los recursos naturales y culturales (ecosistemas, paisajes, patrimonio arquitectónico, histórico, etnológico, etc.) como potencial para el desarrollo de sectores económicos (minería, industria, agricultura, turismo, energía solar y eólica, etc.).
- El capital social (la capacidad de autoorganizarse mediante redes de cooperación entre los actores públicos y privados basados en la confianza mutua; PUTNAM 1993a, 1993b).
- Los recursos económico-territoriales (recursos financieros, la posición geoestratégica, el equilibrio del sistema de ciudades que propicia un desarrollo económico regional equilibrado, la cohesión territorial y el desarrollo sostenible, la accesibilidad de una ciudad o región - tanto desde el exterior como internamente – por las redes de infraestructuras como factor clave del funcionamiento de la economía urbana o regional, etc.),
- Los factores institucionales (el rendimiento de las instituciones en cuanto a la producción de leyes y planes, la estabilidad de los gobiernos, etc.), y
- Los factores intangibles (el entorno creativo o *milieu* innovador, la cultura empresarial, el capital de imagen, es decir, el reconocimiento de valor asociado a la identidad o “marca” de un territorio, etc.).

En relación al objetivo de la mejora de la competitividad como tercer objetivo general de la ordenación del territorio, los planes territoriales en Europa habitualmente consideran la movilización y puesta en valor del capital territorial. Pueden destacarse como ejemplos concretos las determinaciones referidos a los siguientes aspectos:



- La potenciación de las ciudades y del sistema urbano en su conjunto para aprovechar al máximo su papel como motor del desarrollo económico y de su difusión en el territorio así como para impulsar la competitividad de la región que alberga este sistema de ciudades.
- El establecimiento de Áreas de Reserva de suelos de carácter intermunicipal equipados para actividades económicas, por ejemplo, para parques tecnológicos o empresariales, centros logísticos.
- La mejora de la accesibilidad de los territorios (lo cual se traduce en una mejora de sus posibilidades para localizar actividades económicas) a través de la formulación de criterios territoriales para el desarrollo del sistema de las redes de comunicaciones y de los servicios de transportes.
- El apoyo a la formación de redes de cooperación entre ciudades, que pertenecen al grupo de los instrumentos informales de la ordenación del territorio, y cuyo leitmotiv es “cooperar para competir juntos mejor”, para aprovechar complementariedades y generar economías de escala y efectos de sinergia (HILDENBRAND SCHEID, 2005 y 2006b).

Por último, ha de destacarse que **los tres objetivos generales de la planificación territorial** no son compartimentos estancos yuxtapuestos sino son objetivos **estrechamente interrelacionados**. Asimismo, la cohesión territorial y la competitividad económica forman parte de la dimensión social y económica, respectivamente del concepto de desarrollo sostenible.

En este sentido, buenos niveles de cohesión territorial pueden suponer una mayor competitividad, ya que la dotación de un determinado área con una suficiente oferta de redes y otras infraestructuras de transporte incrementa su atractivo para la localización de actividades productivas. Por su parte, la calidad

paisajístico-ambiental de un sitio forma parte de la sostenibilidad, pero no sólo es un valor ambiental y de calidad de vida sino también un factor de creciente importancia para la competitividad de las ciudades y regiones en el mundo de la globalización. La capacidad de éstas de atraer empresas de sectores punta depende cada vez más también de su oferta en cuanto a los factores blandos de localización relacionados con la calidad de vida o los factores intangibles (capital social, entorno institucional) de un determinado lugar. En este contexto, no cabe la menor duda de que la calidad paisajística –ambiental también es un capital de imagen que incide en el atractivo y la competitividad de los territorios (HILDENBRAND SCHEID 2014b).<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> El paisaje constituye un activo relevante para el desarrollo económico. La propia Convención Europea del Paisaje considera de forma explícita el paisaje como un recurso favorable para la actividad económica, capaz de contribuir a la creación de empleo. La relevancia del paisaje como recurso para el desarrollo económico es incuestionable y queda patente en distintas formas.

En primer lugar, la calidad del paisaje de un determinado territorio siempre ha sido un elemento imprescindible para el desarrollo turístico. La riqueza, diversidad y singularidad de los paisajes es parte integral de los elementos que configuran la calidad de la oferta turística de los territorios. Por tanto, para la implementación exitosa de los planteamientos más avanzados para el desarrollo turístico, que apuestan por una oferta turística centrada en la calidad y la diferencia (dada la creciente importancia de un turismo experiencial, motivacional y personalizado), es fundamental el mantenimiento de la calidad del territorio y de sus señas de identidad como factor diferencial, reforzando la identidad de los espacios turísticos a través de la preservación cuidadosa y el aprovechamiento inteligente de su patrimonio natural, cultural y paisajístico.

En segundo lugar, la calidad del paisaje se está convirtiendo en un factor de localización cada vez más relevante para atraer inversiones, empresas, turistas y nuevos residentes, teniendo en cuenta que las regiones y ciudades, en el contexto de una economía globalizada caracterizada por una creciente competencia entre territorios, están cada vez más preocupadas por ofrecer una imagen positiva.

En este contexto, las empresas de los sectores económicos más avanzados, con demandas de calidad de vida exigentes, muestran preferencias por las ciudades y regiones que cuentan con una buena oferta, no sólo respecto a los clásicos factores de localización, sino también en cuanto al conjunto de nuevos factores de localización que configuran la calidad de vida de un determinado lugar. La calidad paisajística se encuentra, sin duda alguna, entre estos nuevos factores. Sólo ciudades y regiones que cuidan la calidad paisajística de sus espacios de oportunidad económica (parques tecnológicos, parques empresariales, plataformas logísticas), de sus bordes urbanos, de sus carreteras de acceso y entradas a los núcleos de población, de las arquitecturas heredadas y de los nuevos crecimientos y de sus espacios turísticos ubicados en el medio urbano, rural o litoral, serán suficientemente atractivos para la localización de empresas, turistas y nuevos residentes. A la inversa, la descapitalización paisajística, entendida como el desorden de las cualidades e interacciones propias de un paisaje, puede generar costes para las actividades económicas.

### **2.1.2. Características específicas de la planificación territorial metropolitana**

La naturaleza, las misiones y objetivos y la estructura básica de los campos temáticos de la planificación territorial, especificados anteriormente en la definición de este concepto, son, en el fondo, idénticos en todas las escalas. Atender la ordenación y el desarrollo de los tres grandes sistemas territoriales, del sistema de ciudades, del sistema de comunicaciones y del sistema de espacios libres, es el temario común de cualquier plan urbanístico o territorial, por ejemplo: sistema urbano de espacios libres, sistema supramunicipal o subregional (metropolitano, comarcal, provincial, metropolitano, etc.) de espacios libres, sistema regional (CC.AA., Länder, Regiones) de espacios libres. Lo que marca la diferencia es que, en función de la escala correspondiente, existen diferentes grados de detalle o pormenorización de las determinaciones (normas, directrices, recomendaciones) establecidas en los planes urbanísticos y los planes territoriales de ámbito subregional o regional.

No obstante, también es cierto que no es lo mismo hacer un plan territorial de escala subregional para una zona de montaña, para un ámbito rural o para un ámbito metropolitano. Las diferentes características físicas, económicas y sociales de cada tipo de territorio suponen, por un lado, que en la correspondiente planificación urbanística y territorial la importancia relativa de la atención a estos tres sistemas territoriales es distinta y, por otro, la colocación en la agenda planificadora de temas específicos (por ejemplo el tratamiento de la ordenación de la costa, evitar el continuo urbano) ligados a las características propias de un territorio determinado.

Por consiguiente, las características específicas de la acción pública, en general, y especialmente de la planificación territorial, en las áreas metropolitanas se derivan de los rasgos peculiares de los problemas, oportunidades y retos que tienen una inequívoca escala metropolitana.

Por tanto, se perfilan como ámbito específico de la planificación metropolitana las siguientes cuestiones:

- 1) La planificación y gestión de servicios públicos (transporte, residuos sólidos urbanos, ciclo del agua) tienen que tomar en cuenta economías de escala e indivisibilidades y, por ello, precisan una realización a escala metropolitana por razones de estricta eficiencia (SORRIBES 2012: 250).
- 2) El desarrollo y promoción económica del área metropolitana (planificación estratégica, oferta de suelos para actividades económicas, marketing o *branding* del espacio metropolitano, etc.) requiere un planteamiento a escala metropolitano para lograr un posicionamiento competitivo del área metropolitano en el entorno de la economía globalizada.
- 3) La ordenación del territorio metropolitano, consistente en:
  - Tratamiento en su conjunto del crecimiento urbanístico en el área metropolitana, orientándolo en cuanto a su cantidad y calidad (forma, etc.), aportando el enfoque unitario e integrado del crecimiento urbanístico metropolitano ventajas en términos de sostenibilidad, coherencia y de aprovechamiento de complementariedades y sinergias.
  - Trazado de las redes de transporte y de otras infraestructuras básicas, que cumplen una importante función estructurante para el conjunto del área metropolitana.
  - Preservación y desarrollo del sistema de espacios libres y del paisaje, que cumplen una importante función estructurante, ambiental y recreativa para el conjunto del área metropolitana.
  - Localización de grandes equipamientos de nivel superior, relevantes para la calidad de vida y cohesión social del territorio metropolitano.
  - Dotación de espacios productivos, relevantes para el desarrollo económico del área metropolitana.

4) La mitigación de externalidades negativas y la puesta en práctica de mecanismos compensatorios

Existen externalidades positivas y negativas entre los centros urbanos (CAMAGNI,1999: 27) ,SORRIBES 2012). Estas externalidades exigen, por un lado, una planificación urbanística de escala metropolitana que desde una perspectiva global y no localista establezca una compatibilización mutua de los usos previstos. Por otro lado, es preciso establecer “mecanismos financieros de compensación de las externalidades negativas generadas tanto en la ciudad central por las cargas de la ciudad central,<sup>30</sup> como en la corona metropolitana por la necesidad de ubicar equipamientos de ámbito metropolitano poco deseados por la población, (por ejemplo, prisiones, depuradoras o plantas de residuos), los cuales pueden tener efectos negativos para la localización de la actividad residencial o productiva (SORRIBES 2012: 250).

5) Las políticas en materia de vivienda y mercado de trabajo y las políticas redistributivas.

Un primer instrumento fundamental para abordar todos estos problemas, oportunidades y retos señalados que configuran las tareas de la agenda política de una acción pública a escala metropolitana, es la creación de instituciones para la gobernanza metropolitana. Esta cuestión será objeto del apartado 2.2.2 al que se remite.

---

<sup>30</sup> Por cargas de la ciudad central (los *Zentrumslasten*, en la literatura científica alemana) se entienden servicios públicos que presta, dentro de una aglomeración urbana, la ciudad principal en el ejercicio de sus funciones como lugar central (por ejemplo, servicios en el ámbito del transporte, del medio ambiente, de la salud y de los asuntos sociales), y cuyos beneficiarios directos o indirectos son también la población y las empresas ubicadas en otros municipios de la aglomeración, que, sin embargo no contribuyen en la forma debida a la financiación de los costes de la prestación de dichos servicios (en la economía regional se habla del fenómeno de los *free-riders*). La suburbanización juega como un factor agravante en este desequilibrio, por un lado, hace que la ciudad central pierda ingresos fiscales por la deslocalización de ciudadanos y empresas hacia los municipios restantes de la aglomeración, y por otro éstos registran un incremento de sus ingresos fiscales e impulsos sobre su vida económica por la localización de nuevos residentes y empresas en sus términos. En este sentido, es necesario buscar fórmulas adecuadas para una distribución más justa de las cargas financieras entre la ciudad principal y los restantes municipios de la aglomeración.

El segundo **instrumento fundamental** para lograr la coordinación en las áreas metropolitanas son los propios planes territoriales metropolitanos (FERIA 2005, TOSCANO 2010). A tal respecto, ha de tenerse presente que entre las tres misiones clásicas que se han señalado para la ordenación del territorio como política pública de carácter horizontal-plurisectorial, figura la coordinación y compatibilización mutua de las políticas sectoriales con incidencia directa en el territorio (HILDENBRAND 1996). En este sentido, la existencia de un plan de ordenación del territorio de escala metropolitana es una herramienta clave e imprescindible de cualquier gobernanza metropolitana que se sienta comprometida con el principio de desarrollo sostenible.

### **2.1.3. La ciudad razonablemente compacta y policéntrica: el paradigma de imperante en la planificación territorial metropolitana para la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible**

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

Este paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica queda configurado por cinco estrategias de intervención:

#### **1) Policentrismo en la modalidad de la concentración descentralizada**

Dentro de la práctica de la planificación territorial europea (HILDENBRAND SCHEID 1996) el policentrismo tiene sus manifestaciones más claras en Alemania y Holanda en forma de la estrategia de la concentración descentralizada (*dezentralisierte Konzentration, decentralized concentration*),

La idea del policentrismo en la línea de la descentralización concentrada es conseguir varios objetivos importantes para la ordenación y el desarrollo del

territorio mediante la creación o consolidación, a escala metropolitana o para ámbitos supramunicipales de mayor extensión (por ejemplo, para el conjunto del territorio de una Región, Land o Comunidad Autónoma), de un sistema urbano policéntrico compuesto por una red de ciudades de diferentes tamaños, que rodean a diferentes distancias (varias coronas) la ciudad central de un área metropolitana y que están (o estarán) conectadas por sistemas de transporte ferroviario de diferentes tipos tanto entre sí como con la ciudad central (en el supuesto de que en la estructura territorial de este área existe una ciudad dominante, que suele ser la situación más frecuente en las áreas metropolitanas).

Estos objetivos son:

- 1) El objetivo de la descentralización que opera en la escala territorial amplia (metropolitana u otras). Se trata de aprovechar las oportunidades que brinda el fortalecimiento de las ciudades (especialmente de las ciudades medias) ubicadas en las diferentes coronas metropolitanas para cumplir, por un lado, la función de descongestión de la ciudad central y, por otro, la función de impulsar desde estas ciudades el desarrollo de los núcleos urbanos o rurales que se encuentran en el ámbito de influencia de las mismas. Este fortalecimiento consiste en la potenciación de dichas ciudades como lugares de localización de actividades productivas y residenciales y como nuevas áreas de centralidad metropolitana, ubicando en ellas equipamientos públicos supramunicipales y considerando también la posibilidad de trasladar hacia ellas centros administrativos y organismos públicos ubicados hasta ahora en la ciudad central del área metropolitana).
- 2) El objetivo de la concentración que opera en la escala urbana. Se trata de que el desarrollo urbanístico de cada ciudad que forma parte del sistema urbano policéntrico se orienta por el modelo de la ciudad compacta (densificación, mezcla de usos para lograr diversificación funcional y generación de proximidad, etc.).

3) El juego combinado de descentralización y concentración, es decir la conformación de un sistema polinuclear de ciudades compactas, permite la consecución de otros objetivos, que son:

- La canalización de las tendencias de suburbanización, concentrando los crecimientos urbanístico de manera preferente a lo largo de los ejes de transporte del transporte público ferroviario que conectan las ciudades de mayor centralidad (las ciudades declaradas *zentrale Orte*/lugares centrales) dentro del sistema urbano policéntrico. Estos ejes de transporte público ferroviario, a lo largo de las cuales suelen estar alineadas también los trazados de carreteras y de otras infraestructuras lineales, constituyen los Ejes de desarrollo urbano (*Entwicklungachsen, Siedlungsachsen*), un instrumento clásico utilizado por los planes de ordenación del territorio de Alemania.

La idea central es concentrar la clasificación por parte del planeamiento urbanístico municipal de nuevos suelos urbanizables (para usos residenciales y para actividades productivas) en determinados núcleos urbanos dotados de centralidad y ubicados a lo largo de los ejes de transporte público ferroviario, para conseguir tres objetivos (EINIG 2005: 51): 1) evitar el continuo urbano (la unión edificatoria entre núcleos vecinos), 2) impedir la densificación edificatoria del territorio ubicado entre los ejes, y 3) lograr umbrales poblacionales adecuados para garantizar la rentabilidad económica del transporte público ferroviario.

Así, la concentración del crecimiento urbanístico a lo largo de estos ejes y, a su vez, admitiendo mayores densidades de uso residencial en el entorno de los intercambiadores intermodales y de las paradas, permitirá un uso ahorrativo del suelo, ya que los espacios intersticiales que se ubican entre estos ejes, que en



forma radial o de estrella parten de la ciudad central del espacio metropolitana (casos típicos lo ofrecen Berlín, Hamburgo o Munich) se suelen adscribir en los planes al sistema de espacios libres, estableciéndose para los terrenos afectados a los mismos diferentes grados de protección que suponen limitaciones o, en su caso, exclusiones para el crecimiento urbanístico. Con todo ello, los Ejes de desarrollo urbano contribuyen a evitar un consumo excesivo del suelo y la ocupación dispersa del territorio.

- La reducción de los problemas de congestión del transporte, ya que la movilidad vinculada al coche particular se reduce tanto por la generación de proximidad a través de la mezcla de usos como por la oferta del transporte ferroviario como alternativa para el desplazamiento dentro del sistema urbano policéntrico.
- La creación de condiciones financieras favorables para la viabilidad económica de las infraestructuras de transporte ferroviarias. La ciudad compacta con mayores densidades de uso residencial a lo largo de los Ejes de desarrollo urbano y, especialmente, en el entorno de los intercambiadores intermodales y de las paradas, significa también la generación de un umbral de población mínimo necesario (es decir usuarios del tren, tren-tram o metro que viven a una distancia peatonal cerca de los intercambiadores y parada y que pagan cada día el servicio prestado), que asegura la viabilidad económica de estas infraestructuras. Se trata de un círculo virtuoso, en el que la ciudad compacta y la apuesta por el transporte público se retroalimentan mutuamente.
- La limitación del consumo de suelo y de la fragmentación del territorio y la preservación de los valores de los espacios libres periurbanos. Estos objetivos se consiguen porque la concentración del crecimiento urbanístico en los polos urbanos del sistema urbano policéntrico (las ciudades compactas) y a lo

largo de los ejes del transporte ferroviario significa que los espacios libres periurbanos situados entre estos polos urbanos y entre estos ejes no se ocupan por la urbanización dispersa y, por tanto, mantienen su condición de espacios libres y sus calidades paisajísticas, recreativas, productivas (usos agrarios) y ecológicas (no fragmentación de hábitats).

## **2) La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia**

El objetivo es limitar y controlar el crecimiento hacia el exterior, exigiendo la justificación y el establecimiento de criterios objetivos para la ocupación de nuevos suelos en la periferia, tanto en su cuantía como en cuanto a su calidad (forma, etc.). Para ello, son dos las herramientas que se suelen aplicar en los planes territoriales metropolitanos y cuyos destinatarios son el planeamiento urbanístico de los municipios (EINIG 2005: 51): 1) el señalamiento en la cartografía de estos planes de determinadas áreas que, por sus características y cumpliendo determinados requisitos, se declaran Áreas de concentración preferente del crecimiento urbanístico, y 2) la fijación, para cada uno de los términos municipales, de parámetros cuantitativos como horquillas o topes máximos para el crecimiento poblacional, el crecimiento del suelo urbanizable residencial y el crecimiento del suelo urbanizable para actividades productivas. La mayoría de los planes opera con la primera herramienta, en el que en función de las escalas cartográficas que más están al uso en los planes territoriales metropolitanos (1:50.000, 1:100.000) el planeamiento municipal tiene un menor o mayor margen de maniobra para proceder a la delimitación territorial concreta de estas áreas.

Por el potencial de conflicto de intereses que lleva consigo la aplicación de parámetros cuantitativos para orientar y limitar el crecimiento urbanístico, esta herramienta se usa con menos frecuencia. Dentro de la experiencia comparada europea pueden destacarse como ejemplos: 1) la Norma 45.4 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 2006 y los Planes de

Ordenación del Territorio de ámbito subregional en Andalucía (especialmente, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga y el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, aprobados ambos en 2009, 2) los Planes Territoriales Parciales del País Vasco (entre ellos el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano de 2006), 3) los Planes de ordenación del Territorio de ámbito subregional (*Regionalpläne*) en el Land de Hesse (entre ellos el Plan Conjunto de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP), un instrumento combinado de planificación urbanística-territorial que se aplica en el área metropolitana de Frankfurt y que es objeto de análisis en esta tesis, ver los capítulos 5.1. y 9.3.).

### **3) El impulso del transporte público**

Una pieza fundamental para impulsar el transporte público consiste en la realización de una planificación integrada del transporte público (preferentemente ferroviario) y de los usos del suelo. Es un enfoque no sólo presente en la planificación territorial de los países europeos sino también de forma creciente en los Estados Unidos en forma del *Transit Orientated Development* (TOD).<sup>31</sup>

Con esta planificación integrada se trata lograr los ya señalados tres objetivos asociados a los Ejes de desarrollo urbano (*Entwicklungachsen, Siedlungsachsen*) como patrón de ocupación del territorio caracterizado por la concentración del crecimiento urbanístico a lo largo de los ejes de transporte público ferroviario de cercanías. Asimismo, el impulso del desarrollo de las redes y servicios del transporte público ferroviario en combinación con un crecimiento urbanístico compacto a lo largo de sus trazados, con mayores densidades en el entorno de los intercambiadores y paradas, también contribuye al mayor uso del transporte público ferroviario. Este hecho no sólo es relevante desde la perspectiva de la rentabilidad

---

<sup>31</sup> Sobre la aplicación del TOD en varios Estados de los Estados Unidos pueden consultarse los trabajos de CALTHORPE (1993), DUTTON (2000), CALTHORPE/FULTON (2001), SQUIRES (2002), MANNING (2003), DITTMAR/OHLAND (2004) y KRUEGER (2008).

económica de esta modalidad de transporte, sino también desde el punto de vista ambiental, ya que la resultante reducción de la movilidad por carretera en coche particular supone una reducción de las emisiones de CO2.

#### 4) **El desarrollo hacia el interior**

Esta estrategia, que opera también a la escala del planeamiento urbanístico, significa la densificación (*Innenentwicklung, urban infilling*), aplicándose, entre otras, las siguientes medidas:

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

#### 5) **La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres**

Esta estrategia de intervención se desarrolla, principalmente, a través de las determinaciones vinculantes de los planes territoriales metropolitanos para la preservación y el desarrollo del sistema metropolitano de espacios libres. Estas determinaciones se dirigen al planeamiento urbanístico, y su finalidad consiste en asegurar el mantenimiento o la mejora de los valores y funciones múltiples de estos espacios (patrimonio natural y cultural, factor de la identidad local, recreo, ecosistemas, prevención de riesgos, equilibrio climático, función estructurante del territorio).

Las Franjas Verdes y de Cesuras Verdes son dos herramientas clásicas de los planes territoriales alemanes para la preservación del sistema de espacios libres con las miras puestas en el sistema de asentamientos (HILDENBRAND SCHEID, 1996). Las Franjas Verdes subregionales (*regionale Grünzüge*), una figura similar a los *green belts* en los Planes Estructurales en el Reino Unido, se encuentran en la periferia de las aglomeraciones urbanas y cumplen funciones múltiples: estructuración de las áreas urbanas, la preservación del

paisaje, recreo periurbano, protección de espacios de valor ecológico (biotopos, etc.) y el equilibrio microclimático (ventilación y temperaturas en las ciudades), una función cada vez más importante en el contexto del actual calentamiento global. Las Cesuras Verdes (*Grünzäsuren*) cumplen primordialmente la función de evitar el continuo urbano, es decir la unión edificatoria entre núcleos urbanos ubicados a lo largo de los Ejes de desarrollo urbano.

Asimismo, está al uso en varias áreas metropolitanas de Alemania un instrumento novedoso, la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*), que se centra en la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas (LEHMANN 2000 y 2003). Su finalidad principal es la preservación de los espacios libres periurbanos y su aprovechamiento para el uso recreativo y turístico. Para ello se crea un sistema de rutas, que atraviesan y conectan entre sí los espacios libres periurbanos, y se ejecutan a lo largo de estas rutas proyectos encaminados a la cualificación del paisaje. Por ello, esta Estrategia es muy parecida al instrumento de los *greenways* aplicado en los Estados Unidos (LEHMANN 2003).

La Estrategia Parque Regional es un instrumento diferente a los planes territoriales metropolitanos formales (de carácter vinculante). No obstante, cumple una función complementaria a los planes territoriales metropolitanos, especialmente en cuanto a sus determinaciones para el sistema de espacios libres. De este modo, es uno de los instrumentos informales de la política de la ordenación del territorio capaces de propiciar la implementación efectiva de estos planes.

Se trata de un instrumento estratégico y de carácter informal (de aplicación voluntaria), anclado en el paradigma de la gobernanza. Por tanto pone el énfasis en el “desarrollo desde abajo”, a través de: la cooperación intermunicipal y la cooperación pública-privada, especialmente a través de la participación de la sociedad civil (ciudadanos y colectivos organizados) y de la

colaboración de las empresas privadas en la formulación e implementación de esta Estrategia.

En Alemania, entre los planes territoriales metropolitanos que representan con más claridad la aplicación del paradigma de la ciudad compacta y policéntrica, se encuentran los planes que son objeto de análisis en el marco de la presente tesis:

- Área metropolitana de Hannover: Programa de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (*Regionales Raumordnungsprogramm/RROP Region Hannover*) de 2015, en fase de información pública..
- Área metropolitana de Frankfurt: Plan Director de Usos del Suelo de ámbito subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan*) de 2010.
- Área metropolitana de Stuttgart: Plan Territorial Subregional (*Regionalplan Region Stuttgart*) de 2009.
- Área metropolitana de Berlín: Plan Territorial Metropolitano Conjunto de los Länder de Berlin y Brandeburgo de 1998 (*Gemeinsames Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsbereich Brandenburg-Berlin, LEPeV*).
- Área metropolitana de Múnich: Plan Territorial Subregional (*Regionalplan München*) de 2002.

También en otros países europeos la práctica de la planificación territorial metropolitana suele orientarse en mayor o menor medida en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica. Los ejemplos más significativos para ello aportan los planes o estrategias territoriales metropolitanos de Londres (*Spatial Development Strategy/The London Plan* 1994, sustituido en 2011 por el nuevo London Plan), Bologna (*Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Bologna/PTCP* de 2004), Bilbao (Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano de 2006) y Barcelona (Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010).

En suma, la coordinación y compatibilización del desarrollo urbanístico en las áreas metropolitanas encuentra en el plan territorial metropolitano su instrumento principal de intervención/gestión, sin perjuicio de la necesidad de aplicar de forma combinada otros instrumentos de la ordenación del territorio.

Es el instrumento más relevante e imprescindible para gobernar el territorio y, por tanto, una de las herramientas clave de la gobernanza metropolitana, cuyas características se esbozarán en el siguiente apartado.

## **2.2. La gobernanza: la relevancia del factor institucional para lograr un desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas**

### **2.2.1. Definición del concepto de gobernanza**

El concepto de gobernanza es un término que desde la década de los noventa del siglo pasado ha tenido una amplia difusión. Se emplea cada vez más en los discursos políticos, en los medios de comunicación, en los estudios científicos promovidos por diferentes disciplinas (ciencias políticas, sociología, geografía, economía, arquitectura, urbanismo, etc.) y por parte de las organizaciones internacionales (Banco Mundial, OECD, Unión Europea). No hay unanimidad sobre el uso del término gobernanza que constituye un concepto de alta complejidad. Existen varias definiciones, que ponen el acento en diferentes componentes de este concepto complejo, pudiéndose destacar los trabajos de STOKER 1998, HEWITT 1998, BOVAIRD/LÖFFLER/PARRADO EDS. 2002). La confusión de la gobernanza con otros conceptos afines es frecuente. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de los conceptos de gobierno y gobernabilidad, cuya diferencia respecto a la gobernanza y su relación con la misma se explicarán a continuación.

El concepto de gobernanza es la traducción al castellano del término anglosajón *governance*. La Real Academia de la Lengua Española define la

gobernanza como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Siendo, en consonancia con esta definición, uno de los ingredientes definitorios de la gobernanza el estilo (“el arte o manera”) de gobernar, este concepto no sólo se usa en sentido técnico-descriptivo sino también con un carácter normativo, es decir, se habla de la “buena gobernanza”, cuando se atribuyen determinados valores y objetivos que han de conseguirse, en una materia de política pública (“la “buena gobernanza” del sistema universitario o del sistema sanitario, por ejemplo) o para un área territorial determinada: la “buena gobernanza” de una ciudad, de un área metropolitana, de una región o de un país entero.

Gobernar va mucho más allá de lo que es la acción desde los Gobiernos y Administraciones Públicas y a la que corresponde en la terminología anglosajona el concepto de *government* (SELLE, 2005:115). El concepto de la gobernanza (*governance*) no se restringe a la esfera de la acción pública, percibiendo el Gobierno y la Administración como protagonistas del proceso de decisión política y los demás actores (privados y públicos), principalmente, como destinatarios de las políticas públicas (BRAUN/GIRAUD, 2003).

Por el contrario la gobernanza es un concepto más amplio que comprende el complejo proceso de decisión sobre los asuntos de interés para la sociedad en el que intervienen múltiples actores, tanto públicos como privados y en el que el Gobierno y la Administración no siempre es el protagonista en la generación del “producto final” de la decisión política. El concepto de gobernanza se refiere al proceso continuo de la toma de decisiones por parte de los actores públicos y privados sobre asuntos comunes, en el que se procura llegar a un consenso sobre cuestiones, en las que existen intereses divergentes, e iniciar una acción conjunta mediante la cooperación. La gobernabilidad es el resultado del funcionamiento del gobierno y de la gobernanza, es decir, la gobernabilidad de



un país entero o de una región metropolitana, depende en gran medida de la calidad y del rendimiento del gobierno y de la gobernanza.

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

El Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (UBHCS) define la buena gobernanza (*good governance*) como “la respuesta eficiente y efectiva a los problemas urbanos por gobiernos locales que rinden cuentas y trabajan en cooperación (*partnership*) con la sociedad civil. Como principios claves de la buena gobernanza urbana destaca:

- 1) la sostenibilidad,
- 2) la subsidiariedad,
- 3) la equidad,
- 4) la eficiencia,
- 5) la transparencia y la evaluación (rendir cuentas, *accountability*),
- 6) el compromiso cívico y la ciudadanía, y
- 7) la seguridad (ESPON 2004: 13-14).

Por su parte, la Unión Europea en su “Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea”, presentada por la Comisión Europea en 2001,<sup>32</sup> formula para su aplicación en todos los niveles de gobierno los siguientes principios rectores de la gobernanza:

---

<sup>32</sup> COM 2001, nº 428, de 25 de julio, de 2001.

- 1) apertura,
- 2) participación,
- 3) responsabilidad,
- 4) eficacia, y
- 5) coherencia.

Conectando con la necesidad de la coherencia de las políticas públicas que se destaca en el Libro Blanco, se puede afirmar que la ordenación del territorio es la política pública que vela por la coherencia territorial de la acción pública, y, como con acierto señala ESTEBAN (2003, 79), los planes territoriales son los instrumentos proveedores de la coherencia territorial.

En este sentido, la coherencia territorial mutua de las políticas directamente dirigidas a la racionalización de los usos del territorio (urbanismo y ordenación del territorio) y de las políticas públicas sectoriales con incidencia territorial, significa evitar en las decisiones territoriales (localizaciones, zonificaciones y trazados) los costes innecesarias de una acción aislada, dispersa y descoordinada y, por el contrario, apostar en dichas decisiones por una decidida coordinación y cooperación intersectorial e interadministrativa, que permitirá el aprovechamiento de complementariedades y la generación de economías de escala y de efectos sinérgicos.

Elementos clave de la coherencia territorial son, por tanto:

- La consecución combinada y equilibrada de los tres grandes objetivos de la ordenación del territorio: sostenibilidad ambiental, competitividad económica y cohesión territorial (sobre todo en un sentido social, es decir la equivalencia en las diferentes partes de un territorio de las condiciones de acceso de los ciudadanos a los equipamientos y servicios).

- La compatibilización de los diferentes usos en el territorio, velando por un uso racional del suelo y de otros recursos.
- El aprovechamiento de complementariedades y la generación de economías de escala y de sinergias en las decisiones territoriales (localizaciones, trazados, zonas).

En este contexto, es preciso señalar el concepto de la gobernanza territorial, que dentro de la gobernanza como nuevo paradigma de las políticas públicas ha emergido como un subconcepto. Tanto las administraciones públicas como los expertos universitarios o profesionales libres vinculados a la planificación territorial la consideran como una herramienta imprescindible para una implementación más efectiva de la política de ordenación del territorio y de las políticas sectoriales de incidencia territorial y, en definitiva, lograr un desarrollo urbano-territorial en consonancia con el objetivo del desarrollo sostenible ((FARINÓS, 2005, 2006 y 2008; FARINÓS/ROMERO 2008; DAVOUDI/EVANS Y OTROS 2008).

A su vez, la gobernanza territorial es un enfoque por el que apuesta la Unión Europea (UE), para fortalecer la dimensión territorial en las políticas comunitarias y en las políticas públicas de sus Estados miembros. Entiende que la gobernanza es un instrumento necesario para promover el desarrollo territorial y la consecución de los objetivos de cohesión territorial y de cooperación territorial.<sup>33</sup> Claros ejemplos para ello son el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea presentado por la Comisión Europea en julio de 2001<sup>34</sup> y

---

<sup>33</sup> Desde 2007 la cohesión territorial se encuentra consagrada como objetivo de la UE en el Derecho comunitario primario en el marco del Tratado de Lisboa y a partir de este año comenzó la aplicación práctica de la cooperación territorial como uno de los tres grandes objetivos de la política de cohesión de la UE en el período de 2007 a 2013 (HILDENBRAND SCHEID 2009).

<sup>34</sup> El Libro Blanco aboga por una mayor coherencia general de las políticas y señala que se deberá tener en cuenta el impacto territorial de las políticas comunitarias en materia de transporte, energía y medio ambiente, considerando que estas políticas “deben formar un todo coherente”. Asimismo, insiste en la necesidad de que “las decisiones adoptadas a nivel regional o local deberán ser compatibles con un abanico más amplio de principios que cimentarán una ordenación más sostenible y equilibrada del territorio de la Unión”. En este contexto, hace una referencia expresa a la Estrategia Territorial Europea

las estrategias de la UE para el desarrollo territorial del espacio comunitario en su conjunto: la Estrategia Territorial Europea de 1999, la Agenda Territorial de la UE de 2007 y la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 aprobada en 2011 (HILDENBRAND SCHEID 2009).

De acuerdo con el estudio “La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña”, elaborado por el Instituto Internacional de la Gobernabilidad de Cataluña y publicado en 2002 por el Consejo Asesor de Desarrollo Sostenible de la Generalitat de Cataluña, se pueden identificar ocho requisitos institucionales de la gobernanza para el desarrollo sostenible:

- 1) La coordinación, cooperación y concertación intergubernamental, tanto en sentido vertical como horizontal.
- 2) La fortaleza del capital social: relaciones de confianza mutua y de reciprocidad, sentimiento de pertenencia a una comunidad o territorio determinado.
- 3) La cultura política participativa: estímulo de la participación a través de la capacitación, partenariados y cooperación pública-privada.
- 4) Coordinación entre políticas sectoriales (integración horizontal).
- 5) La aplicación de instrumentos políticos innovadores: sustitución de la regulación directa del tipo de arriba-abajo y de cariz controlador por la aplicación de instrumentos motivadores de información, de educación, económicos, etc.).

---

como una de las bases para la elaboración de indicadores que permitan detectar los ámbitos en que aún se precisa una mayor coherencia, entendiendo esta elaboración como un elemento del diálogo reforzado de Comisión con los Estados miembros, sus regiones y ciudades (HILDENBRAND SCHEID 2009).

- 6) La disponibilidad de información de calidad y de conocimientos adecuados.
- 7) El cambio en la cultura administrativa y en la calidad de burocrática de la acción política.
- 8) La cultura de sostenibilidad: implantación y consolidación de los valores del desarrollo sostenible como reglas permanentes de estilo de vida (actitudes y comportamientos) y decisiones para el conjunto de actores de la sociedad.

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

La coordinación, cooperación y concertación intergubernamental es de máxima relevancia, porque, en primer lugar, conecta directamente con la naturaleza de la ordenación del territorio como una política de carácter horizontal-plurisectorial que mucho más que las políticas públicas sectoriales, requiere un considerable esfuerzo de coordinación, cooperación y concertación (diálogo para generar consensos y pactos).

En segundo lugar, porque es una *conditio sine qua non* para garantizar la eficacia de las políticas públicas en el contexto de Estados que como Alemania y España se caracterizan por un alto grado de descentralización política y, a su vez, están integrados en la Unión Europea. La existencia de un contexto de gobierno multinivel (*multilevel governance*), compuesto por cuatro diferentes niveles de decisión política (Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas/Länder/Regiones y Corporaciones Locales) requiere para la formulación e implementación de las políticas públicas eficientes mecanismos de coordinación y cooperación vertical (interadministrativa) y horizontal (interdepartamental). El reparto competencial establecido por el marco jurídico supone que en la mayoría de las materias ni el Estado, ni las instituciones

regionales ni los entes locales pueden abordar con sus políticas propias de forma completa o exclusiva los problemas que se plantean en cada materia. Cada vez más estos problemas tienen un carácter transversal, es decir, no encajan bien en las divisiones clásicas sectorialistas de la organización administrativa de un determinado nivel de gobierno, y también cortan el reparto de las competencias entre diferentes niveles de gobierno, haciéndose necesarios planteamientos integrados y de coordinación y cooperación anclados en la gobernanza como nuevo paradigma de las políticas públicas.

Según el politólogo americano PUTNAM (1993a y 1993b), uno de los expertos más reconocidos en esta materia, el capital social constituye un bien intangible que engloba las redes de interacción o cooperación entre actores públicos y privados sobre la base de una relación de confianza mutua. El papel del capital social es fundamental para que estas redes nazcan, funcionen y permanezcan. Además, los expertos en desarrollo regional y también instituciones como la Comisión Europea y el Banco Mundial señalan que el capital social es, junto a la calidad del capital territorial y capital humano, uno de los factores decisivos para la competitividad y la iniciación y consolidación de procesos exitosos de desarrollo económico y social, tanto a nivel nacional como a nivel regional o local. En esta línea, la Comisión Europea, ya en su “Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea”, publicado en 1999, destacó que los factores institucionales, y entre ellos la dotación de capital social, son elementos claves de la competitividad”.

### **2.2.2. La gobernanza metropolitana y su relación con el desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas**

Una aproximación inicial a la gobernanza metropolitana que sintetiza bien los elementos clave de la misma y, además, está centrada en la cuestión de la ordenación y el desarrollo sostenible del territorio metropolitano, la ofrece NÚÑEZ (2008: 34-35)

## “Nueva gobernanza en metrópolis

La necesidad de afrontar los retos del territorio globalizado nos obliga a una revisión del concepto de gobernanza. Se emplea para implicar a múltiples actores públicos y privados en la decisión política. Surge en el escenario complejo del territorio metropolitano y su gobierno.

El concepto de gobernanza metropolitana se refiere a:

- Proceso de toma de decisiones (reglas desde iniciativa a aprobación).
- De los actores públicos y privados (intereses divergentes).
- Sobre el territorio metropolitano (usos e infraestructuras).
- En la definición del modelo y su sostenibilidad.
- En los instrumentos para desarrollarlos.
- En la gestión del proceso.
- En el que se procura llegar a un doble consenso:
  - Horizontal, articulando la participación de los agentes económicos y sociales, de los ciudadanos con las administraciones metropolitanas.
  - Vertical, entre las distintas esferas de las administraciones públicas.

El concepto de gobernanza en el contexto específico del desarrollo territorial sostenible, implica una cultura política participativa, sentimiento identitario de pertenencia, nuevos instrumentos de gestión, y coordinación, cooperación y concertación intergubernamental.

Es imposible gobernar y ordenar el territorio de la ciudad dispersa desde la perspectiva limitada y fragmentada del planeamiento urbanístico territorial. Por otro lado, la conciencia de nuevos límites territoriales, nos obliga a realizar reformas a nivel institucional, para superar el divorcio existente entre los ámbitos de gobierno del territorio y los de su

ordenación. Es necesario que coincidan los nuevos límites de ordenación del territorio metropolitano:

- Con la organización política, administrativa y social del territorio, que dé legitimidad democrática a ésta escala para relacionarse con la escala suprametropolitana (regional o estatal) y con la intrametropolitana (municipios y distritos).
- Con el cuerpo social, reforzando sus sentimientos identitarios como “su nuevo territorio”.

Esta aproximación inicial concuerda en gran parte, tanto con el entendimiento del concepto de gobernanza metropolitana de Christian LEFÈVRE (2010: 138), uno de los mayores expertos a nivel mundial en el estudio comparado de la gobernanza metropolitana, como con los doce principios para la gobernanza metropolitana, que recomendó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2000) para la gobernanza metropolitana.

Definido el concepto de la gobernanza metropolitana y explicados los principios rectores que han de guiar la gobernanza metropolitana, la cuestión fundamental a resolver es la cuestión de cuáles serían las fórmulas institucionales más adecuadas para organizar de la mejor forma posible la gobernanza en las áreas metropolitanas.

Ante esta cuestión fundamental no existe unanimidad. Como primera aproximación teórica de carácter más general a esta cuestión se identifican en los trabajos sobre el *metropolitan governance* promovidos desde la década de los 50 del siglo pasado por economistas y politólogos tres posiciones (ZIMMERMANN, 2008; OJEDA GARCÍA/JARÁIZ GULÍAS/LAGARES DÍEZ, 2014):



## CUADRO 10:

### LA GOBERNANZA METROPOLITANA: DEFINICIÓN INICIAL

“La noción de gobernanza que surgió a principios de los años 90 en Europa (LEGALÈS, 1995) ilustra bien esta nueva forma de hacer política y de producir políticas públicas que consiste en la articulación de formas no jerárquicas de relaciones de poder, y se interesa también por los instrumentos y dispositivos de producción de una acción colectiva compartida, consensuada. Por lo que aquí interesa, estas nuevas formas de acción, por un lado, implican a los actores políticos mismos y ante todo a los gobiernos locales que conforman la metrópolis y tratan de alcanzar el consenso político entre las instituciones locales; y, por otro, la acción se apoya en las relaciones entre los actores políticos y la sociedad civil, esto es, en los marcos cognitivos y las modalidades necesarias para forjar alianzas entre estas dos esferas a fin de producir la acción colectiva que permita el gobierno de las metrópolis.”

LEFÈVRE (2010: 138)

## CUADRO 11:

### LOS DOCE PRINCIPIOS DE LA OECD PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA

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

OECD (2010)

1) La escuela de la elección pública (*public choice*).

Los seguidores de esta perspectiva rechazan las formulas de la cooperación intermunicipal a través de la creación de agrupaciones o asociaciones entre municipios para resolver los problemas y retos que se plantean para la gestión pública a escala metropolitana. Adoptando un enfoque de fragmentación, apuestan por la competición entre los municipios del área metropolitana, considerando que las reglas de mercado aseguran la mejor forma de organización y provisión de los servicios públicos. Se argumenta que la fragmentación del poder en el espacio metropolitano entre varios municipios y la competición entre los mismos tiene como ventajas la contención del gasto público del gobierno local y “la mejora de los resultados de gobierno gracias a la experimentación por varias unidades de gobierno” (OJEDA GARCÍA/JARÁIZ GULÍAS/LAGARES DÍEZ, 2014: 155).

2) Las teorías de reforma metropolitana (*metropolitan reform school*).

Esta posición considera la fragmentación político-administrativa del espacio metropolitano como disfuncional y propone como solución la creación de institucionales fuertes para la gobernanza metropolitana, es decir, la anexión de los municipios colindantes por la ciudad central del espacio metropolitano o la creación de instituciones metropolitanas que tienen carácter de entes territoriales que cuentan con una legitimación política por elecciones directas y, preferiblemente, sean coincidentes en cuanto a su ámbito territorial con el área funcional metropolitano.

Como ventajas de esta posición pueden destacarse: una mayor capacidad de lograr la coordinación y coherencia del crecimiento urbanístico y de los usos del suelo en el espacio metropolitano, una mayor eficiencia en las economías de escala, la internalización de las externalidades y la promoción de la igualdad fiscal. Asimismo, resulta más fácil la captación de inversiones para el espacio metropolitano, por tener el potencial inversor una información integrada a escala

metropolitana (web del ente metropolitano) sobre los suelos y otros factores de localización relevantes existentes y, sobre todo, un interlocutor único en cuanto a la toma de decisiones.

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

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

En el contexto de la anterior aproximación teórica de carácter más general, la situación empírica pone de manifiesto que en Europa y otras partes del mundo se está usando una gran diversidad de fórmulas institucionales para organizar, en función de las características y problemáticas específicas existentes en cada caso, la gobernanza en las áreas metropolitanas.

De acuerdo con el Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB), que publicó en 2009 un estudio comparado dedicado a las áreas metropolitanas europeas (PAPERS Nº 50, 2009), una tipificación general y teórica de las diferentes fórmulas institucionales para la gobernanza metropolitana se puede realizar en función de cinco variables:

- competencias,
- nivel institucional (local, regional o estatal),
- reconocimiento jurídico (creadas por ley o de carácter voluntario),

- capacidad de gobierno, y
- financiación.

La combinación de estas variables institucionales, políticas y competenciales da lugar a una forma específica de gobernanza en cada una de las áreas metropolitanas europeas. Así, de acuerdo con este estudio, entre las diferentes fórmulas institucionales de gobernanza metropolitana adoptadas se encuentran:

- gobiernos locales con competencias metropolitanas,
- entidades específicas y agencias sectoriales,
- entidades consorciadas,
- provincias,
- regiones con competencias metropolitanas, y
- gobiernos específicamente metropolitanos, creados por disposición legislativa. Ejemplos para este último tipo aportan los casos de Hannover, Stuttgart y Frankfurt, que se analizan en el marco de la presente tesis.

Tomando España como contexto RUIZ I ALMAR (2010: 145) y TOSCANO (2010: 76-79) especifican, los siguientes modelos:

- Creación, por ley, de un área metropolitana como entidad local constituida por la agrupación de municipios.
- Mancomunidades.
- Consorcios.
- Convenios interadministrativos.
- Entidades específicas y agencias o empresas sectoriales.
- Asociaciones voluntarias de municipios.
- Provincias o Comunidades uniprovinciales.

En suma, ha de retenerse que para organizar la gobernanza en las áreas metropolitanas no existe un modelo único, sino se pueden emplear diferentes modelos. En la parte III de la tesis, el capítulo 3 “Panorama de la gobernanza metropolitana en Alemania”, conectará con todas estas reflexiones teóricas sobre las posibles fórmulas institucionales para la gobernanza metropolitana y presentará las diferentes fórmulas que a tal respecto están al uso en los Länder alemanes.

De todas formas, desde la perspectiva específica de la planificación territorial, entendida como la ordenación física y el desarrollo territorial desde un enfoque integrado y transversal/plurisectorial, la posición que adoptan las teorías de reforma metropolitana, parece ser el camino más adecuado.

Así, para los fines de la planificación territorial, el modelo más razonable es la creación de instituciones metropolitanas (como entes territoriales nuevos o formulas organizativas similares a ellos), constituidas por la agrupación de municipios y con personalidad jurídica y administrativa propia, dotadas de competencias en un amplio espectro de materias (por tanto, entes metropolitanos plurifuncionales) y también de legitimación política (elección directa) así como con un ámbito territorial administrativo que coincida con el ámbito funcional metropolitano (HEINELT/KÜBLER 2005).

Parece ser, el modelo más razonable para la planificación territorial, no sólo por la adecuación del ámbito político-administrativo metropolitano al ámbito funcional metropolitano, sino también porque en los planes territoriales también se tienen que recoger determinaciones con carácter de normas vinculantes, que a través de su desarrollo por el planeamiento urbanístico afectan al fin y al cabo a la propiedad. Es más que evidente, que este tipo de determinaciones no se pueden establecer en el marco de “fórmulas soft” de gobernanza (Grupos de Trabajo o Conferencias intermunicipales, etc.) basadas en el debate y el dialogo, la voluntariedad, la flexibilidad y el consenso unánime.

En la parte I de la presente tesis ya se han explicado de forma detallada las razones que justifican la necesidad de la existencia de fórmulas adecuadas

para la gobernanza de las áreas metropolitanas. Con carácter complementario, se añade a continuación como última reflexión conceptual-teórica una “reflexión a la inversa”, es decir, se plantea cuáles serían las consecuencias para el caso de la ausencia de la gobernanza metropolitana.

A tal respecto, son de interés los argumentos del geógrafo Oriol NEL.LO (1995: 789) que destaca que la “ausencia de gobierno metropolitano implica grandes costes en la mayoría de las áreas metropolitanas europeas:

- 1) “Costes de eficiencia debidos a la descoordinación y sectorialización en la aplicación de políticas por parte de las administraciones y las empresas públicas.
- 2) Costes democráticos debidos a la falta de correspondencia entre el espacio de vida de los ciudadanos y los ámbitos territoriales donde se eligen representantes y se toman decisiones.
- 3) Costes administrativos debidos a la fragmentación, la hipertrofia y la redundancia administrativa.
- 4) Costes sociales debidos a la dificultad de practicar políticas redistributivas a escala urbana.
- 5) Costes institucionales por la pérdida de capacidad de negociación y representación frente a terceros (empresas, administraciones, instituciones europeas).”

Asimismo este mismo autor señala con acierto que la existencia de un gobierno metropolitano es una condición necesaria, pero no suficiente para afrontar los problemas, oportunidades y retos que se plantean en las áreas metropolitanas, ya comentados en la parte primera del presente trabajo de investigación. Además resulta necesario contar con condiciones legales, financieras, políticas y sociales para que las instituciones metropolitanas puedan actuar y, sobre todo, la existencia de una visión colectiva y democrática que se articula a través de los elementos que se enuncian a continuación (NEL.LO, 1995: 789-

790) y que se pueden considerar en su conjunto un proyecto para el futuro en plena consonancia con los requerimientos del desarrollo sostenible:

- “Vertebrar territorialmente la ciudad para evitar los costes económicos, ecológicos y sociales del crecimiento difuso”, a través de políticas de suelo, infraestructuras y de planeamiento urbanístico y territorial.
- “Defender, con políticas eficaces de servicios sociales y de vivienda, el derecho a la ciudad de quienes menor capacidad tienen para vivir en ella”.
- “Asegurar, a través de políticas prioritarias de transporte público y de la gestión unitaria, la eficiencia y la sostenibilidad de las redes que integran el sistema urbano”.
- “Aprovechar las oportunidades de igualación territorial que las nuevas tecnologías de la información ofrecen, evitando que la implantación de las redes telemáticas” se convierta, por concentración geográfica o restricciones de acceso, en un nuevo elemento de “jerarquización urbana y exclusión social”.
- “Recuperar la calidad ambiental, preservando el patrimonio natural, histórico y cultural, reduciendo la contaminación y la congestión en el conjunto de la ciudad”, siendo para ello de vital importancia la preservación de los espacios no urbanizados en el interior que cumplen un papel clave para “la sostenibilidad de la vida urbana y el bienestar de sus habitantes”.
- “Dotarse de los instrumentos adecuados no sólo para competir con otras ciudades sino también para cooperar con ellas”.

Para desarrollar una visión colectiva y democrática de este tipo como gran objetivo de futuro para el desarrollo de un área metropolitana, la gobernanza metropolitana debe tener las siguientes características (NEL.LO, 1995: 790):

- Establecer un ámbito territorial metropolitano que abarque “el ámbito más extenso posible de la ciudad difusa, que puede coincidir con lo que



en muchos países europeos se denomina región metropolitana o región funcional urbana.”

- Contar con instituciones metropolitanas dotadas de legitimación política por elecciones (por la vía directa o, al menos, indirecta).
- Disponer de las competencias y recursos financieros para afrontar los problemas, oportunidades y retos que se plantean a una escala metropolitana (ver las consideraciones a tal respecto en la parte I de la tesis).
- “Evitar las estructuras centralizadas adoptado un sistema de gobierno flexible, basado en el principio de subsidiariedad, que permita la intervención en la gestión de las infraestructuras y los servicios de una multiplicidad de agentes (públicos, privados, mixtos) y fortalezca la capacidad de organización y participación de las comunidades locales.”

En definitiva, la existencia y el buen funcionamiento de instituciones de gobernanza metropolitana es un requisito necesario para la capacidad de implementar planes de ordenación del territorio metropolitano orientados hacia la meta de conseguir una ciudad razonablemente compacta y, por tanto, es el factor institucional determinante e imprescindible para lograr un desarrollo sostenible, competitivo y socialmente cohesionado de las áreas metropolitanas.

A continuación, en la parte III de la tesis, se analizará este importante factor institucional para el caso de de la experiencia alemana de gobernanza metropolitana, efectuando un estudio comparado sobre seis áreas metropolitanas seleccionadas y aplicando un esquema analítico común que propicia la identificación de los rasgos comunes, diferencias y singularidades existentes en cada caso.

### **PARTE III - GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA EN ALEMANIA I: ASPECTOS GENERALES Y DE CONTEXTO DEL ANÁLISIS DE LOS CASOS SELECCIONADOS**

Las Partes III y IV aportan el bloque de investigación empírica de la tesis. Recogen el análisis comparado que, en coherencia con los fundamentos de la investigación y el marco teórico-conceptual (Partes I y II de la tesis), se ha realizado acerca de las experiencias obtenidas en cuanto a la gobernanza y la planificación territorial en las áreas metropolitanas alemanas que, conforme a los criterios expuestos en el capítulo 1.4., habían sido seleccionadas para su estudio: Hannover, Stuttgart, Frankfurt, Múnich, Berlín-Brandeburgo y Hamburgo.

La parte III aborda aspectos generales y de contexto, que afectan a todos estos seis casos, mientras la Parte IV expondrá en forma de capítulos monográficos el análisis, detallado y con un enfoque comparado, de cada uno de estos casos, siguiendo un esquema analítico común establecido en coherencia con los objetivos del presente trabajo de investigación (ver el capítulo 1.4. y la introducción de la Parte IV).

Como se señaló en la reflexión teórica-conceptual de la Parte II, la coordinación y compatibilización del desarrollo urbanístico y de los usos del suelo desde un enfoque unitario e integrado en el marco de un plan territorial metropolitano es una de las tareas más relevantes de las instituciones metropolitanas. En Alemania, al igual que en la mayoría de los demás países europeos (como apuesto de relieve el estudio *"Metropolitan Governance and spatial planning"*, SALET/THORNLEY/KREUKELS, 2003) la gobernanza metropolitana y la planificación territorial metropolitana se requieren mutuamente, configurando una unidad indisociable. Por tanto, en ambas partes de la tesis se realiza el análisis comparado de las experiencias de gobernanza actualmente existentes en Alemania siempre con el foco de atención puesto en la planificación territorial metropolitana.

En la presente Parte III se tratan cuatro aspectos generales y de contexto que afectan a todos los seis casos objeto de análisis:

- Los modelos de gobernanza metropolitana que actualmente están al uso en Alemania.
- La organización territorial del Estado en Alemania, planteándose la cuestión del encaje de los entes metropolitanos en el entorno de los niveles político-administrativos locales.
- El sistema de planificación territorial alemán, siendo de interés el encuadre de los planes territoriales metropolitanos en la organización de la planificación subregional usado en el Land correspondiente así como las repercusiones que han tenido estos planes sobre dicha organización.
- La creación de las 11 Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (EMR) en el marco de la cooperación Federación-Länder en el ámbito de la política de ordenación del territorio, lo cual implica, entre otras, la pregunta por la participación en estas EMR de las instituciones responsables de la gobernanza en las seis áreas metropolitanas objeto de estudio.

1) Los modelos de gobernanza metropolitana actualmente existentes en Alemania.

Se presenta una clasificación en tres modelos básicos de los diversos diseños organizativos usados por las instituciones metropolitanas en Alemania, señalando las características esenciales de cada modelo y sus diferencias, ventajas y desventajas respecto a los demás modelos. Asimismo, se indica en cuál de estos modelos se incardinan las instituciones metropolitanas de los casos de Hannover, Stuttgart, Frankfurt y Múnich.

El análisis de la gobernanza y planificación metropolitana en las seis áreas metropolitanas se centra en las experiencias actualmente existentes. Quedan fuera del ámbito temporal de la presente tesis los antecedentes

históricos en este campo, que en Alemania son abundantes y que se remontan a los casos del *Zweckverband Gross-Berlin*, creada en 1912, y del *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*), instaurado en 1920.<sup>1</sup>

No obstante, la dimensión histórica se ha considerado siempre en el análisis de todos los seis casos, ya que sin tenerla en cuenta en la forma debida no es posible entender la realidad actual. Una especial atención recibe esta dimensión en el análisis de los casos de Frankfurt y Hannover, donde existieron instituciones de gobernanza metropolitana inmediatamente antecesoras de las actuales. El conocimiento del trayecto y de los “logros y fracasos” de estas instituciones antecesoras es necesario para comprender el proceso de nacimiento y las características del diseño organizativo de las instituciones de la gobernanza metropolitana que surgieron con posterioridad en ambos espacios metropolitanos. Igualmente, se trata con más énfasis la dimensión histórica en el análisis del caso de Berlín-Brandeburgo. La comprensión de este caso sería imposible sin el conocimiento de sus peculiaridades político-históricas derivadas de la división de Alemania y de la existencia del Muro de Berlín, que generaron unos condicionantes de partida especiales para el desarrollo de esta área metropolitana tras la reunificación alemana en 1990. Éstos diferencian este caso de todas las demás áreas metropolitanas del mundo.

## 2) La organización territorial del Estado de Alemania.

Se señalarán los rasgos esenciales de las estructuras administrativas territoriales de la República Federal de Alemania, con especial

---

<sup>1</sup> Estos dos casos fueron las primeras manifestaciones de cooperación metropolitana en forma de Mancomunidades en el ámbito del urbanismo, transporte público y la preservación de los espacios libres. Respecto al *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk* y su evolución hacia el *Kommunaverband Ruhrgebiet* se remite al trabajo de ANDERLE (1981). Para el *Zweckverband Gross-Berlin* puede consultarse RIBBE ED. 1987.

Después de la II Guerra Mundial surgieron otras cooperaciones metropolitanas, pudiéndose destacar como ejemplos el *Stadverband Saarbrücken* (que supuso la implantación de un ente territorial) o la Mancomunidad *Umlandverband Frankfurt*, creados ambas en 1974. Sobre la evolución histórica de las áreas metropolitanas en Alemania en cuanto a sus estructuras organizativas de gobernanza y el ejercicio de su tarea de planificación territorial, pueden verse los trabajos de FÜRST/RITTER 1993, ARL (AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG) 1999a, PRIEBIS 1999b, WAGENER 1982, TRÜMPER 1982, HEINZ 2000 y GAWRON 2004).

consideración de los niveles político-administrativos existentes a nivel local. Su conocimiento es necesario para comprender en que medida encajan en este entorno preexistente las instituciones de la gobernanza metropolitana como nuevos sujetos y cuáles son sus repercusiones sobre el mismo.<sup>2</sup>

### 3) El sistema de planificación territorial alemán.

Se esbozarán los elementos básicos del sistema de planificación territorial alemán, resaltando, sobre todo, los diferentes tipos de organización de la planificación territorial a escala subregional que se practican en los Länder, ya que los planes territoriales metropolitanos son, por regla general, una modalidad de los planes subregionales. Ha de tenerse presente que los planes territoriales metropolitanos que se aplican en las seis áreas metropolitanas objeto de la tesis se incardinan en un contexto planificador diferente, en función del tipo de organización de la planificación territorial subregional establecida en la ley de ordenación del territorio del Land en el que se encuentra ubicada cada área metropolitana. Así lo demuestran sobre todo Baja-Sajonia (Hannover), Baden-Württemberg (Stuttgart) y Hessen (Frankfurt) que representan las tres formas básicas, bastante diferentes entre sí, de organización de la planificación subregional.

La explicación previa de las diferencias del contexto planificador es necesaria por dos razones. En primer lugar, para conocer el encuadre en el mismo de los planes territoriales metropolitanos y, en segundo lugar, para entender la incidencia que han tenido algunos de los planes territoriales metropolitanos como elementos innovadores en el sistema de planificación subregional correspondiente.

---

<sup>2</sup> Esta cuestión es importante, porque los entes metropolitanos creados se colocan como “los recién llegados” entre los niveles político-administrativos locales tradicionales en Alemania (ciudades/municipios y Distritos), pudiéndose observar diferentes lógicas en la relación de los entes metropolitanos con los mismos: a) la integración (los entes locales suelen ser miembros en la estructura organizativa de las autoridades metropolitanas), b) la cooperación (con entes locales en el entorno del espacio metropolitano, no integrados en los entes metropolitanos; con las unidades de la administración periférica del Land correspondiente), y c) el conflicto de intereses entre instituciones públicas (Land, entes territoriales locales, ente metropolitano nuevo), reforzado por el conflicto político, cuando partidos políticos diferentes ocupan el poder en las instituciones.

4) La creación de las 11 Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (EMR) en el marco de la cooperación Federación-Länder en el ámbito de la política de ordenación del territorio.

Las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana en las seis áreas metropolitanas participan todas en una de las once Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (EMR), delimitadas en el seno de la Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. La existencia de estos EMR es otro hecho de contexto, que no sólo afecta a todos los casos analizados, sino también constituye, como se expondrá en el capítulo 6, un elemento relevante para hacerse una idea de la atención que se presta en Alemania a la cuestión metropolitana por parte de las administraciones públicas.

Todos los cuatro aspectos generales y de contexto son objeto de análisis en el marco de un capítulo específico de la presente parte III. El foco de atención se centra por regla general, en los casos de Hannover, Stuttgart, Frankfurt y Múnich, que son representantes de los tres modelos básicos de las estructuras duras de la gobernanza metropolitana, concepto que se explica a continuación..

Los casos de Berlín-Brandeburgo y Hamburgo no encajan en estos modelos sino se aplican otras vías para institucionalizar la gobernanza metropolitana, ya que sus circunstancias especiales como áreas metropolitanas transfronterizas hacen muy difícil, por no decir imposible, la creación de un ente metropolitano conforme a los tres modelos identificados. En ambos casos el espacio funcional metropolitano no sólo afecta al territorio de un Land sino se extiende sobre el territorio de los Länder vecinos (Berlín-Brandeburgo: dos Länder afectados, Hamburgo: cuatro Länder afectados). Por ello, en ambos sitios se ha optado por la aplicación de formulas de cooperación entre los Länder involucrados para instrumentar la gobernanza y la planificación territorial metropolitana.

Por esta naturaleza especial común de las áreas metropolitanas de Berlín-Brandeburgo y Hamburgo, sus características en cuanto a los cuatro aspectos

generales y de contexto no se abordarán en esta Parte III, sino serán objeto de análisis en la Parte IV, en los capítulos monográficos 11 y 12, respectivamente.

Cada uno de los capítulos dedicados a los cuatro aspectos generales y de contexto señalados culminará en un conjunto de conclusiones de valoración. Éstas servirán como referente a la hora de formular en la parte V las conclusiones finales de la tesis. Asimismo, serán profundizadas y completadas por otras conclusiones en el marco de las conclusiones específicas al final de cada uno de los capítulos 7 a 12 de la Parte IV dedicados al estudio monográfico y comparado de las seis áreas metropolitanas alemanas seleccionadas.

Por último, como en esta Parte III y la Parte IV la información en relación a las áreas metropolitanas, la organización territorial del Estado y la planificación territorial subregional, con cierta frecuencia, es objeto de comparación con la situación correspondiente en el Estado de las Autonomías en España, se establece una aclaración terminológica, para prevenir a posibles confusiones.

Desde el punto de vista del Derecho constitucional y de las Ciencias Políticas, el nivel del Land alemán equivale al nivel de Comunidad Autónoma en España (NOHLEN/HILDENBRAND 2005). Este es el nivel que se entiende en la presente tesis por la escala denominada regional. Por tanto, el Land es considerado como Gobierno regional y el instrumento de planificación territorial del Land (*Landesentwicklungsplan, Landesraumordnungsprogramm*) se traduce como Plan territorial regional. En consecuencia, lo que en alemán se denomina *Region, regional o Regionalplan*, términos todos que se refieren a la escala supramunicipal o intermedia (es decir, superior a la escala municipal e inferior a la del Land), se traduce en esta tesis como subregional, Plan territorial subregional, etc.

### **CAPÍTULO 3 – LOS MODELOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA ACTUALMENTE EXISTENTES EN ALEMANIA**

En lo que respecta a la gobernanza metropolitana se suelen diferenciar estructuras “duras” (*hard governance*) y estructuras “blandas” (*soft governance*) de la gobernanza (ver el Cuadro 12). En la práctica, estas estructuras se suelen aplicar de forma combinada, ya que ambas resultan necesarias para lograr una gobernanza adecuada del espacio metropolitana (HESSE 2005).

Las estructuras duras, se refieren a la institución responsable de la gobernanza metropolitana. A ésta se concibe como una institución estable y con capacidad de aprobar decisiones jurídicamente vinculantes en un conjunto de tareas con naturaleza de continuidad (planificación territorial, transporte público, por ejemplo), que son de su responsabilidad y que precisan una ejecución efectiva. Por tanto, son de interés para su análisis: los órganos del ente metropolitano, su dotación o no con una legitimación política directa, sus competencias, sus fuentes financieros y sus recursos humanos. Las estructuras duras de la gobernanza se rigen por el Derecho público, naciendo los entes metropolitanos por ley y siendo la cooperación intermunicipal a través de estos entes de carácter obligatorio. En los capítulos siete a doce de la Parte IV de la tesis se analizarán para cada una de las seis áreas metropolitanas alemanas seleccionadas ejemplos concretos de las estructuras duras de la gobernanza en los correspondientes subcapítulos dedicados a las “Las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana”.

Las estructuras duras de la gobernanza se refieren al “núcleo esencial institucional” de las áreas metropolitanas, es decir, sus órganos y su aparato administrativo, que se rige por el Derecho Público y que tienen como una de sus características clave su estabilidad en el tiempo. En la órbita de estas estructuras duras se encuentran los instrumentos de acción (agencias, organismos, consorcios y empresas con participación del ente metropolitano), región, que usan las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana para el cumplimiento de sus tareas y que se suelen regir por el Derecho



mercantil y el Derecho de sociedades o, en el caso de los consorcios, el Derecho público, constituyendo éstos una cooperación de entidades públicas con sujetos de Derecho privado. Estos instrumentos se abordarán en el marco de la categoría “Formulas complementarias de gobernanza metropolitana”, junto con las estructuras blandas de la gobernanza (*soft governance*), adoptando el criterio de que estos instrumentos no tienen la siempre estabilidad en el tiempo sino, con frecuencia, están sujetos a cambios.

Por estructuras blandas, se entienden las redes de cooperación entre actores públicos y privados existentes en un área metropolitana, que tienen un carácter informal, porque su creación, organización y funcionamiento no se encuentran regladas por el Derecho público, sino la cooperación en el seno de estas estructuras es de carácter voluntaria y tiene un alto grado de flexibilidad.

**CUADRO 12:  
FORMAS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA  
EN ALEMANIA**

**LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA  
(Estructuras duras/*hard governance*)**

<b>Aspectos clave</b>	<b>1) Modelos basados en agrupaciones municipales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación intermunicipal estable y obligatoria.</li> <li>• Carácter formal: decisiones jurídicamente vinculantes.</li> <li>• Derecho público: Leyes como fundamento de su creación.</li> <li>• Órganos representativos, ejecutivos y otros.</li> <li>• Competencias,</li> <li>• Aparato administrativo.</li> <li>• Fuentes financieras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ente territorial subregional</li> <li>• Mancomunidad plurifuncional (con legitimación política directa)</li> <li>• Mancomunidad plurifuncional</li> <li>• Mancomunidad monofuncional de Planificación Territorial</li> </ul> <p><b>2) Otros modelos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas metropolitanas con características especiales que no permiten crear una institución metropolitana</li> </ul>

**FÓRMULAS COMPLEMENTARIAS DE GOBERNANZA METROPOLITANA  
(Estructuras blandas/*soft governance* e instrumentos de acción de la institución metropolitana)**

<b>Aspectos clave</b>	<b>Ejemplos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes de cooperación voluntaria (intermunicipal, pública-privada, etc.)</li> <li>• Carácter informal: toma de decisión basada en la negociación y la unanimidad para obtener acuerdos como compromisos políticos</li> <li>• Fórmulas de uso no obligatorio (las leyes sólo lo recomiendan)</li> <li>• Uso del Derecho civil o mercantil para organizar las fórmulas blandas más intensas y consolidadas</li> <li>• Uso del Derecho mercantil, de sociedades o público para los instrumentos de acción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesas Redondas</li> <li>• Conferencias entre Alcaldes</li> <li>• Redes de cooperación entre ciudades.</li> <li>• Estrategias de desarrollo territorial</li> <li>• Acuerdos contractuales para la preparación e implementación de planes territoriales</li> <li>• Asociaciones</li> <li>• Fundaciones</li> <li>• Agencias, organismos, consorcios y empresas con participación del ente metropolitano</li> </ul>

Se caracterizan por la obtención de decisiones y la resolución de conflictos, no por la vía jerárquica y “desde arriba”, sino por la vía de la negociación buscando acuerdos basados en la unanimidad. Ejemplos los aportan Mesas Redondas, Conferencias o la aplicación intermunicipal de los instrumentos informales de la ordenación del territorio alemana: Estrategias de desarrollo territorial, Redes de cooperación ente ciudades o Acuerdos contractuales para la preparación e implementación de planes (ver el capítulo 5.1.). Estas estructuras blandas, entre las que algunas operan con y otras sin participación directa del ente metropolitano, existen especialmente en el ámbito de la promoción económica del área metropolitana. Permiten una adaptación flexible y una reacción rápida ante nuevos retos y escenarios cambiantes. Pueden destacarse especialmente las Redes de cooperación entre ciudades que tanto en Alemania como en otros países europeos (especialmente Francia) han dado buenos resultados para abordar en espacios metropolitanos cuestiones de interés común, como por ejemplo, la gestión conjunta de parques industriales y zonas logísticas, estrategias compartidas de desarrollo territorial o planteamientos coordinados en el ámbito del transporte público de cercanías (HILDENBRAND SCHEID 2005 Y 2006b). En los capítulos 5.1. y 7.2.2., respectivamente, se comentarán como ejemplos de Redes de cooperación entre ciudades los casos de la *Städteregion Ruhr 2030* y de la *Expo-Region Hannover*.

De todas formas, estas estructuras blandas de cooperación de carácter informal, cuando procede, por ejemplo en el caso de la realización de proyectos comunes con compromisos financieros, también se dotan de un cierto grado de formalización, para regular su organización, funcionamiento y actividades, sirviéndose para ello de las fórmulas del Derecho civil (asociaciones, *eingetragener Verein – e. V.*) o Derecho mercantil (Sociedad de Responsabilidad Limitada, *Gesellschaft mit beschränkter Haftung/GmbH*), Sociedad Anónima, *Aktiengesellschaft – AG*). En la parte IV en los subcapítulos “Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana”, se efectúa para cada caso un análisis de las estructuras blandas. En los capítulos siete a doce de la parte IV de la tesis se analizarán, para cada una de las seis áreas metropolitanas

alemanas seleccionadas, ejemplos concretos de las estructuras blandas de la gobernanza en los correspondientes subcapítulos dedicados a “las “Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana”.

En cuanto a las estructuras duras de la gobernanza metropolitana, en el pasado se utilizó en Alemania la vía de la fusión obligatoria de los municipios en el entorno de una ciudad central con ésta en un único municipio grande. Ejemplos históricos para ello aportan la creación del municipio de Gran Berlín en 1920 (ver el capítulo 12.1.) así como el intento fracasado de implantar, siguiendo este referente histórico y por una iniciativa del alcalde de Frankfurt en 1971, la Ciudad Regional (*Regionalstadt*) de Frankfurt (ver el capítulo 9.2). Fusiones obligatorias se realizaron en varias aglomeraciones urbanas alemanas a lo largo de la década de los 70 del siglo pasado en el marco de las reformas de la Administración local impulsadas por los Gobiernos de los Länder. Reducir las cargas financieras para las ciudades centrales resultante de la suburbanización<sup>3</sup> y asentar bases para facilitar la planificación y gestión de servicios de transcendencia supramunicipal, fueron las razones principales que motivaron estas fusiones. No obstante, por varias razones, entre ellas, sobre todo, las dificultades políticas, en la Alemania actual la fusión obligatoria de municipios ya no se considera un modelo viable para organizar la gobernanza metropolitana.

Hoy se usan en este país otras vías con diferentes diseños institucionales. De acuerdo con los autores que han realizado estudios sobre este tema (PÜTTNER ED. 1982, DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK, 2002; GAWRON, 2004; FÜRST 2005, HESSE, 2005, PRIEBS 2013a, PRIEBS 2014a), se puede reconducir a tres modelos básicos la casuística bastante diversa, que se encuentra en los Länder alemanes como consecuencia de las diferencias de su legislación en materia de Derecho local.

---

<sup>3</sup> Ver a tal respecto las consideraciones en la Parte II de la tesis (capítulo 2.1.2) sobre las cargas de la ciudad entral.

1) *La creación de un nuevo Ente Territorial de escala subregional.*

En el Derecho local alemán se emplean para este modelo los conceptos de *Regionale Gebietskörperschaft* o *Regionalkreis*. Los juristas españoles (GRACIA RETORTILLO 2010: 124) lo entienden como “agrupaciones metropolitanas concebidas como corporación de carácter territorial, que pueden asimilarse a las agrupaciones de municipios en el sentido del artículo 28.2.II” de la Constitución alemana (*Grundgesetz*).

2) *El modelo de una Mancomunidad con carácter plurifuncional.*

En el Derecho local alemán se usan para este modelo los términos de *Mehrzweckverband*, *mehrdimensionaler Regionalverband*, y los juristas españoles lo conciben como mancomunidad, concretamente, como “agrupaciones metropolitanas de concepción próxima a la mancomunidad local y definidas, por tanto, como corporación de Derecho público sin potestad territorial (GRACIA RETORTILLO 2010: 125).<sup>4</sup>

3) *El modelo de una Mancomunidad de carácter monofuncional centrada en la planificación territorial.*

En el Derecho local alemán se usan para este modelo los términos de *eindimensionaler Zweck- oder Planungsverband*, modelo que los juristas españoles lo consideran como asociación de planificación regional, es decir, “agrupaciones metropolitanas que se constituyen en virtud de base

---

<sup>4</sup> De todas formas, la expresión “agrupaciones metropolitanas de concepción próxima a la mancomunidad local”, que emplea GRACIA RETORTILLO refleja la cautela y dificultades terminológicas que existen entre los juristas españoles para sistematizar la compleja casuística de los *Stadt-Umland-Verbände* alemanes conforme a una taxonomía jurídica española adecuada o equivalente funcionalmente. Así lo refleja también la obra colectiva (VELASCO CABALLERO, DIR. 2010) sobre “Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido”. En este trabajo, se señala en el apartado (página 118) dedicado a las “Áreas metropolitanas (Stadt-Umland-Verbände)”: “Este tipo de organización propia de los espacios de las grandes aglomeraciones urbanas es una cuestión abierta en Alemania, en donde todavía no se ha alcanzado un diseño orgánico definitivo que permita, entre otras cosas, una clara diferenciación funcional con los Zweckverbände (mancomunidades).”

legal para la finalidad principal de la planificación regional” (GRACIA RETORTILLO 2010: 126). Este modelo para la gobernanza metropolitana representa un caso específico de las Mancomunidades de planificación territorial (o corporaciones locales de planificación regional, (*Regionale Planungsgemeinschaften, Regionalverbände*),) que conforme a la legislación federal y de la mayoría de los Länder en materia de ordenación del territorio son los organismos responsables de la elaboración de los planes territoriales de ámbito subregional (ver el capítulo 5), que, en el sentido de una ordenación integrada y completa del territorio, no solo se aplican a espacios metropolitanos sino también a otras categorías de ordenación territorial (zonas rurales, áreas de montaña, costas, etc.).

Los tres modelos se corresponden a lo que en el Derecho alemán se entiende por *Stadt-Umland-Verbände*, concepto que se suele traducir por los juristas españoles (GRACIA RETORTILLO 2010, TOSCANO 2011) con el término de agrupaciones metropolitanas.

Todos estos tres modelos tienen un carácter obligatorio, porque su creación, sus órganos, competencias y reglas de funcionamiento se encuentran regulados por una ley del Parlamento del respectivo Land en el que se encuentran ubicados los municipios involucrados. En este sentido, estamos ante agrupaciones de municipios en ámbitos metropolitanos (agrupaciones metropolitanas, GRACIA RETORTILLO 2010: 125), que configuran Mancomunidades de carácter obligatorio y que no deben confundirse con otro tipo de Mancomunidades, conformadas por asociaciones de municipios que representan “entidades intermunicipales que tienen un carácter voluntario” (TOSCANO 2011: 113).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> En este sentido cabe señalar la distinción que se hace en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España* (MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2005) entre las agrupaciones y las asociaciones e municipios, siendo los primeros entes intermunicipales (las áreas metropolitanas y las comarcas) creados por las CC.AA. y los segundos las mancomunidades, es decir, entidades intermunicipales que tienen un carácter voluntario,

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

Los tres modelos, serán objeto de un análisis para los casos de Hannover (capítulo 7), Stuttgart (capítulo 8), Frankfurt (capítulo 9 y Múnich (capítulo 10). Se aportarán el conocimiento y la valoración comparada de sus elementos comunes, sus diferencias y sus características singulares.

Ha de destacarse que, cuando entre los objetivos de la gobernanza metropolitana figura el objetivo de la consecución de un crecimiento urbanístico y un uso de los suelos coordinado y coherente a través de la elaboración de un plan de ordenación del territorio metropolitano, resulta de uso obligado la aplicación de uno de estos tres modelos de las estructuras duras de la gobernanza. El cumplimiento de esta tarea requiere para muchas cuestiones la adopción de decisiones jurídicamente vinculantes, que se refieren a la misión de ordenación de la planificación territorial y afectan al contenido de la propiedad.<sup>6</sup> Por tanto, esta tarea no podría realizarse adecuadamente a través de estructuras blandas de gobernanza. No obstante, como ya se ha señalado, éstas sí pueden servir para impulsar procesos de desarrollo territorial.

Además de los tres modelos básicos de las estructuras duras de la gobernanza metropolitana, se usan otras vías para institucionalizar la gobernanza metropolitana cuando existan circunstancias especiales, que hacen muy difícil,

---

<sup>6</sup> Ha de tenerse presente que los planes territoriales metropolitanos (como cualquier plan subregional) tienen además de una componente orientativa-indicativa, dirigida a las planificaciones sectoriales con incidencia territorial, una componente reguladora vinculante, que también pueden entenderse como el carácter abierto o cerrado, respectivamente, de los planes (BENABENT 2012: 8). La componente reguladora-vinculante existe especialmente cuando se trata de ordenar y controlar el crecimiento urbanístico, racionalizar el consumo de suelo y proteger el espacio libre mediante el establecimiento de usos permitidos o prohibidos, parámetros cuantitativos limitadores-orientativos para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable. Las determinaciones de los planes en el marco de esta componente se dirigen al planeamiento urbanístico municipal y, por tanto, afectan directamente al contenido de la propiedad. Con esta componente se atiende especialmente la misión de ordenación de la planificación territorial.

por no decir imposible, la creación de un ente metropolitano conforme a los tres modelos interiores. Por ejemplo, el hecho de que el espacio funcional metropolitano no sólo afecta al territorio de un Land sino se extiende sobre el territorio de los Länder vecinos. Esto ocurre, precisamente en los casos del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo (dos Länder afectados) y del área metropolitana de Hamburgo (cuatro Länder afectados). Por ello, en ambos sitios se ha optado por la aplicación de formulas de cooperación entre los Länder involucrados para instrumentar la gobernanza y planificación territorial metropolitana (ver los capítulos 11 y 12).

### **3.1. La creación de un nuevo Ente Territorial de escala subregional**

El modelo de la creación de un nuevo Ente Territorial de escala subregional (*Regionale Gebietskörperschaft, Regionalkreis*) se refiere a agrupaciones agrupaciones metropolitanas concebidas como corporaciones de Derecho público de carácter territorial, es decir son instituciones que reúnen todos los requisitos de los entes territoriales de nivel local (*lokale Gebietskörperschaft*).<sup>7</sup> Los casos existentes actualmente en Alemania que representan este modelo son *la Region Hannover*, constituida el 1 de noviembre de 2001, el *Regionalverband Saarbrücken*, creado el 21 de noviembre de 2007 (sucesor del Stadtverband Sarbrücken que existía desde 1974) y la *StädteRegion Aachen*, instaurada el 21 de octubre de 2009.

Las características principales de este modelo son:

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

---

<sup>7</sup> En Derecho los criterios definitorios de los entes territoriales son, sintéticamente: 1) son instituciones que se rigen por el Derecho público, 2) el carácter obligatorio de la pertenencia a ellos (todos los ciudadanos y empresas que tienen su domicilio en el territorio del respectivo ente territorial son miembros obligatorios de dicho ente), 3) la potestad territorial (en virtud de esta potestad los entes territoriales pueden aprobar normas jurídicas que obligan a todos los ciudadanos o empresas ubicados en su territorio; entre estas potestades de regulación se encuentran el ejercicio del poder estatal y el poder de recaudar impuestos y tasas), y 4) la legitimación política directa (los órganos de representación de los entes territoriales son elegidos directamente por los ciudadanos, siendo elegibles las personas que residen en el territorio del respectivo ente territorial).



ley del Parlamento del correspondiente Land dónde se ubica su territorio.<sup>8</sup> Por tanto, son agrupaciones de municipios con carácter obligatorio (*Pflichtverband*).

- La simplificación del paisaje administrativo, ya que en este modelo se fusionan en uno dos niveles político-administrativos (el Distrito, más las ciudades y municipios pertenecientes al mismo).

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

Así, en el caso de la *Region Hannover* existen ahora solo dos niveles, los municipios y la *Region Hannover*, porque desaparecieron, por un lado, el Distrito de Hannover (*Landkreis Hannover*), del que es sucesora jurídica la *Region Hannover*, asumiendo todas las competencias de dicho Distrito y ejerciéndolas en el mismo ámbito territorial y, por otro lado, la Mancomunidad de carácter plurifuncional del Gran Hannover (*Kommunalverband Grossraum Hannover*), que entre otras competencias, ejerció la de la planificación territorial. Asimismo, se eliminó en 2005 el Distrito Gubernamental de Hannover, como consecuencia de una reforma de la administración del Land, que supuso la disolución de todos los cuatro Distritos de este tipo como unidades de la administración periférica (ver el capítulo 4.1.) del Land.

---

<sup>8</sup> La Región Hannover se creó por una ley del Parlamento del Land de Baja Sajonia, aprobada el 16 de mayo de 2001 (*Gesetz zur Bildung der Region Hannover*). El *Regionalverband Saarbrücken* se fundamenta en la ley del Parlamento del Land de Sarre referida a la reforma de las estructuras administrativas (*Verwaltungsstrukturreformgesetz*), aprobada el 21 de noviembre 2007. La *StädteRegion Aachen* se creó por una ley del Parlamento del Land de Renania del Norte, aprobada el 26 de febrero de 2008 (*Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen*).

- Constituyen entes metropolitanos con un carácter plurifuncional, responsables de competencias en un catálogo de materias relativamente amplio.

A tal respecto, la *Region Hannover* tiene atribuidas competencias en las siguientes materias: transporte público de cercanías, promoción del desarrollo económico y del empleo, planificación territorial, protección de la naturaleza, recreo (incluye la gestión del *Zoo Hannover*, uno de los zoológicos mas importantes del mundo), gestión de residuos sólidos urbanos, hospitales locales, centros de salud, ayudas sociales, determinados tipos de servicios sociales, apoya a los jóvenes, centros de formación profesional y escuelas especiales, viviendas sociales y orden público.

Como consecuencia de la supresión de niveles político-administrativos, en este catálogo de competencias de la *Region Hannover* figuran varias ejercidas anteriormente por (JAGAU, 2013): el Distrito de Hannover y la ciudad de Hannover como capital del Land de Baja Sajonia (protección de la naturaleza, gestión de residuos sólidos urbanos, hospitales locales, centros de salud, centros de formación profesional), la Mancomunidad del Gran Hannover (planificación territorial, promoción del desarrollo económico, transporte público de cercanías, recreo) y el Distrito Gubernamental de Hannover (protección de la naturaleza, orden público)

- Tienen una legitimación política directa a través de la elección de sus órganos representativos por los ciudadanos. Este tipo de legitimación se refiere habitualmente al órgano representativo, la Asamblea, del Ente territorial. En el caso de la *Region Hannover*, también el Presidente de esta región es elegido directamente por los ciudadanos. Por tanto, por este elemento de legitimación política reforzada, la *Region Hannover* destaca entre todos los seis casos analizados en la presente tesis como

la institución de gobernanza metropolitana dotada con el mayor grado de legitimación política directa.

El modelo de la creación de un nuevo Ente Territorial de escala subregional es el más potente entre todos desde el punto de vista jurídico-institucional para instrumentar la gobernanza metropolitana. Tiene varias ventajas que se han puesto de manifiesto claramente en el caso de la *Region Hannover*.

Éstas son, como se desprende de los trabajos realizados sobre este caso (PRIEBS 2012a, 2013a y 2014a), sobre todo, su potencia política por la legitimación política directa, sus mayores posibilidades de efectuar una perecuación de las cargas y beneficios entre todos (*Vorteils- und Lastenausgleich*) y sus ventajas para una actuación rápida y eficaz por la concentración de todas las competencias de relevancia metropolitana en una única institución, como consecuencia de la reducción de niveles administrativos existentes. De esta reducción de niveles administrativos se deriva otra ventaja de este modelo: ofrece un alto grado de transparencia para los ciudadanos en cuanto al reparto de las competencias y la distribución de las responsabilidades políticas, consecuencia de la estructura clara en solo dos niveles.

No obstante, el uso de este modelo hasta la fecha ha sido escaso en Alemania, porque para su realización se requiere la superación de un listón muy alto en cuanto al consenso político necesario (PRIEBS 2012a: 175). Hasta la fecha sólo se consiguió su implantación para el caso de tres aglomeraciones urbanas de estructura monocéntrica, Hannover y, además, Aachen y Saarbrücken, contempladas por la OECD en su Informe sobre la gobernanza metropolitana en el mundo publicado en 2014 (ver la parte I). Entre ellas, en realidad, sólo Hannover puede considerarse “en sentido estricto” un área metropolitana, ya que tanto Aachen como Saarbrücken tienen una extensión territorial muy reducida y muestran un escaso peso poblacional tanto de su ciudad central

como de su ámbito de influencia.<sup>9</sup> Por ello, en sentido estricto, hasta la fecha Hannover es la única área metropolitana en Alemania con una institución de gobernanza constituida como Ente territorial local.

Esto es un indicio de las enormes dificultades con que suele tropezar la implementación de este modelo. Estas dificultades se derivan no sólo de posibles resistencias de los entes locales ya existentes, que temen una pérdida de sus competencias y de su status, sino también del correspondiente Land. Éste puede sentir amenazado su poder político si, precisamente en su aglomeración urbana de mayor peso económico, demográfico y, por tanto, también electoral, le sale un nuevo e “indeseable” competidor político investido de una legitimación política directa por las urnas.

En suma, los casos de la *Region Hannover* y de la *StädteRegion Aachen* ponen de manifiesto que para su realización se requiere un grado de consenso muy elevado entre todas las instituciones públicas involucradas, un trabajo preparatorio durante muchos años y la existencia de una constelación de relaciones personales buenas entre los actores que en cada una de estas instituciones tienen la voluntad de liderar el proceso de creación del nuevo ente metropolitano (PRIEBS 2012a: 175).

### **3.2. Mancomunidades con carácter plurifuncional**

El modelo de una Mancomunidad con carácter plurifuncional (*Mehrzweckverband, mehrdimensionaler Regionalverband*) consiste en agrupaciones metropolitanas que se conciben como corporaciones de Derecho público que carecen de potestad territorial y, por tanto, no tienen naturaleza de entes territoriales. Sus competencias proceden esencialmente “de la

---

<sup>9</sup> El *Regionalverband Saarbrücken* tiene una superficie de 410,61 km<sup>2</sup> y una población de 325.978 habitantes (2013), repartida entre 10 municipios, siendo el más grande la ciudad de Saarbrücken con 177.201 habitantes. La *Städteregion Aachen* tiene una superficie de 706,95 km<sup>2</sup> y una población de 545.067 habitantes (2013), repartida entre 10 municipios, siendo el más grande la ciudad de Aachen con 241.683 habitantes.

delegación de los municipios y del resto de entidades locales que las integran” (GRACIA RETORTILLO, 2010: 125). Los casos existentes actualmente en Alemania que representan este modelo son el *Regionalverband Ruhr*, existente bajo este nombre desde el 1 de octubre de 2004 bajo este nombre, pero con antecedentes históricos,<sup>10</sup> el *Zweckverband Großraum Braunschweig*, constituido el 27 de noviembre de 1991, el *Verband Region Stuttgart*, creado el 7 de febrero de 1994, y el *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, que se instauró el 8 de marzo de 2011.

Sus características son:

- La implantación de entes metropolitanos con vocación de estabilidad y un elevado compromiso jurídico, porque su creación está basada en una ley del Parlamento del correspondiente Land dónde se ubica su territorio. Por ello, al igual que en el modelo anterior, debido a su origen en una ley, son agrupaciones de municipios con carácter obligatorio (*Pflichtverband*).<sup>11</sup>
- Constituyen entes metropolitanos con un carácter plurifuncional, porque son responsables de competencias en varias materias.

Por ejemplo, el *Verband Region Stuttgart/VRS* tiene atribuidas las siguientes competencias, que se diferencian en competencias obligatorias (*Pflichtaufgaben*) y competencias voluntarias u opcionales (*Optionale Kompetenzen*). Las competencias obligatorias son: planificación territorial, planificación paisajística, promoción económica,

---

<sup>10</sup> Ya en 1920 se había creado como una asociación de municipios y Distritos de la Cuenca del Ruhr para la coordinación del crecimiento urbanístico y la preservación de los espacios libres el *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR)*, que posteriormente por una ley del Parlamento del Land de Renania del Norte-Westfalia aprobada en 1979 se convirtió en el *Kommunalverband Ruhrgebiet*.

<sup>11</sup> El *Regionalverband Ruhr* se fundamenta en una ley del Parlamento del Land de Renania del Norte-Westfalia, aprobada el 1 de octubre de 2004 que estableció el *Regionalverband Ruhr* como sucesor del *Kommunalverband Ruhrgebiet*.

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

planificación del transporte, coordinación y gestión del transporte público ferroviario de cercanías, gestión de residuos sólidos urbanos y marketing turístico. Las competencias voluntarias son: la titularidad y coordinación de nuevas ferias de exposiciones y la participación en otras ferias de exposiciones, la titularidad y coordinación de congresos, eventos culturales y eventos deportivos, la titularidad de determinados servicios de transporte ferroviario de personas y la titularidad del Parque Paisajístico del área metropolitana de Stuttgart (*Landschaftspark RegionStuttgart*). Por una Ley aprobada en 1999 por el Parlamento del Land de Baden-Württemberg, modificadora de la ley de 1994 por la que se creó el VRS, éste asumió todas las competencias voluntarias.

- El ejemplo de Stuttgart pone de manifiesto, que, a diferencia del modelo de la instauración de un nuevo Ente territorial de ámbito subregional, las leyes de creación de entes metropolitanos conforme al modelo de las Mancomunidades de carácter plurifuncional suelen operar con una cláusula de apertura (*Öffnungsklausel*) del catálogo de competencias. Ésta permite a ellos ejercer, además de las competencias obligatorias expresamente atribuidas por estas leyes, otras de carácter opcional, con el consentimiento de los municipios afectados. Otro ejemplo para ello aporta el caso de la institución responsable de la gobernanza metropolitana en el área metropolitana de Frankfurt, el *Regionalverband FrankfurtRheinMain*.

La ley de su creación de 2011 establece como competencias obligatorias sólo dos: 1) la elaboración, modificación y derogación del Plan Conjunto de Usos del Suelo para el territorio de los 75 municipios del *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*, que, conforme a la legislación federal y del Land de Hesse en materia de urbanismo y ordenación del territorio, ha de cumplir también la función de un plan territorial de ámbito regional (Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional, *Regionaler FlächennutzungsplanRFNP*, ver el capítulo 5.1.), y 2) la elaboración y modificación del Plan de Paisaje para el mismo ámbito territorial.

Como competencias opcionales se abre la posibilidad de que el *Regionalverband* puede colaborar en otras tareas, cuya realización se prevé, en principio, a través de la cooperación intermunicipal en el marco de fórmulas asociativas creadas por los municipios y Distritos. Al igual que en el caso de Stuttgart, también el *Regionalverband* está ejerciendo sus competencias opcionales, en cooperación con los municipios y otros actores. Estas competencias opcionales se refieren a: 1) la creación, gestión y el mantenimiento de equipamientos deportivos, de tiempo libre y para el recreo de importancia supramunicipal, 2) la creación, gestión y el mantenimiento de equipamiento culturales de importancia supramunicipal, 3) el marketing para la localización de empresas y la promoción del desarrollo económico, 4) la planificación, la creación y el mantenimiento del Parque Subregional (*Regionalpark Rhein-Main*) y la planificación y gestión del transporte público.

- La creación de entes metropolitanos en forma de Mancomunidades plurifuncionales no supone cambios en las estructuras político-administrativas existentes a nivel local, es decir, no se llega a disolver ni Distritos (*Kreise*) ni Distritos Gubernamentales (*Regierungsbezirke*), sino se mantiene un sistema de tres niveles: municipios, Distritos y el ente metropolitano nuevo en forma de una Mancomunidad con carácter plurifuncional.

Así lo demuestra el caso del *Verband Region Stuttgart/VRS* que es la suma de la ciudad de Stuttgart, una ciudad no integrada en un Distrito, con cinco Distritos rurales, existiendo dentro de esta estructura dual, como tercer nivel los municipios integrantes de su correspondiente Distritos rurales. A diferencia de la creación de la *Region Hannover*, la implantación del VRS no supuso la eliminación de ningún ente territorial local.

- Por regla general, sólo tienen una legitimación política indirecta, como ocurre en los casos del *Regionalverband Ruhr*, del *Zweckverband Großraum Braunschweig* y del *Regionalverband FrankfurtRheinMain*.

Esto significa que los miembros de sus órganos representativos no son elegidos por los ciudadanos, sino designados por los órganos de los entes locales (municipios, Distritos) que, conforme a las previsiones legales (por ejemplo, graduación del número de representantes que corresponde a cada municipio en función de su población), tienen que estar representados en la asamblea de cada ente metropolitano.

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

Las ventajas del modelo de una Mancomunidad plurifuncional son (PRIEBES 2012a: 173):

- La concentración organizativa de las tareas públicas más relevantes que para su realización eficaz requieren un enfoque metropolitano.
- Una presentación convincente del área metropolitana. cara al exterior.
- En cuanto al caso especial de Stuttgart, también son ventajas la legitimación política directa (la Asamblea del VRS se elige directamente por los ciudadanos), y el fuerte anclaje político local del nivel de decisión político-administrativa de escala metropolitana, debido al hecho de que una parte considerable de los representantes en la Asamblea del VRS son alcaldes (ver el capítulo 8.2.1.).



Las desventajas de este modelo son, para el caso específico de Stuttgart (PRIEBS 2012a: 174):

- La permanencia de la competencia institucional y política entre los Distritos y el nuevo ente metropolitano. Por ejemplo, en el área metropolitana de Stuttgart desde hace mucho tiempo los Distritos se oponen a una transferencia de tareas adicionales al VRS en el ámbito del transporte público de viajeros por autobuses, por lo que hasta la fecha el VRS, a diferencia de la *Region Hannover*, no tiene una competencia completa en materia de transporte público.
- La existencia de una situación de competencia entre los entes territoriales locales tradicionales, los Distritos, y el VRS, como el “recién llegado” ente metropolitano, explica por qué en este modelo solo se pudo lograr la transferencia de un número reducido de competencias desde los Distritos a los entes metropolitanos. Las reivindicaciones de ampliación de competencias por parte del ente metropolitano siguen tropezando con la oposición de los Distritos.

Por tanto, el caso de Stuttgart, indica que, a igual que la instauración de un Ente territorial de ámbito subregional, también la creación y consolidación de un ente metropolitano conforme al modelo de una Mancomunidad con carácter plurifuncional, suele encontrar para su puesta en práctica con dificultades o resistencias de tipo político.

### **3.3. Mancomunidades de carácter monofuncional centradas en la planificación territorial**

El modelo de una Mancomunidad de carácter monofuncional centrada en la planificación territorial (*eindimensionaler Zweck- oder Planungsverband*) lo representan las corporaciones locales de Derecho público conformadas por los municipios y (en su caso, otros entes locales) de forma obligatoria sobre la base de las leyes de planificación territorial de los Länder, que en su mayoría, a

la hora de diseñar su sistema de planificación territorial a escala subregional han optado por la vía de las Mancomunidades de Planificación Territorial Subregional (ver el capítulo 5.2. de la tesis). Éstas son las instituciones responsables de elaborar y aprobar inicialmente el correspondiente plan de ordenación del territorio de ámbito subregional (*Regionalplan*).

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

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

Las características básicas de las Mancomunidades de Planificación Territorial, que son objeto de un análisis más detallado en el marco del capítulo 5.2., son:

- Constituyen agrupaciones de municipios con carácter obligatorio (*Pflichtverband*), porque su creación está prevista por una ley.
- En el caso de abarcar su ámbito territorial un espacio metropolitano, este tipo de Mancomunidades tienen la naturaleza de entes metropolitanos con un carácter monofuncional, ya que la elaboración del plan territorial subregional es su finalidad principal.
- Su estructura organizativa comprende, por regla general, los siguientes órganos (GAWRON 2004: 21): una Asamblea representativa (*Verbandsversammlung*) una Comisión de Planificación (*Planungsausschuss*) y un Director (*Verbandsdirektor*), existiendo, en

algunos casos, también un Consejo Asesor de de Planificación, en el que participan los titulares de intereses públicos (*Träger öffentlicher Belange*, ver el capítulo 5.1.), expertos de diferentes profesiones, los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales y otros colectivos.

- Sólo tienen una legitimación política indirecta, ya que los miembros de sus órganos representativos no son elegidos por los ciudadanos sino son designados por los órganos de los entes locales (municipios, Distritos) que, conforme a las previsiones legales, tienen que estar representados en la Asamblea de cada Mancomunidad de Planificación territorial.

### **3.4. Conclusiones de valoración sobre los diferentes modelos de gobierno metropolitano en Alemania**

- ⇒ La diversidad es el rasgo caracterizante de la gobernanza metropolitana en Alemania.

Tanto en las estructuras “duras” (*hard governance*) como en las estructuras “blandas” (*soft governance*) que se están utilizando, existe una gran variedad

- ⇒ Como diferencia respecto a las experiencias en algunos otros países, destaca como elemento sobresaliente especialmente la ausencia de un modelo único para las estructuras duras de la gobernanza metropolitana, que constituyen el factor institucional clave de la gobernanza metropolitana.

Están al uso diferentes fórmulas de estructuras duras y éstas se pueden sistematizar en tres modelos de instituciones metropolitanas: Entes territoriales de escala subregional, Mancomunidades plurifuncionales y

Mancomunidades de Planificación Territorial de naturaleza monofuncional.

- ⇒ En todos los tres modelos los municipios mantienen su autonomía territorial y conservan una gran parte de sus competencias, sin perjuicio de las competencias que se transfieren en cada modelo a la correspondiente institución responsable de la gobernanza metropolitana.
- ⇒ Por ello, el estudio de la experiencia alemana también pone de manifiesto que la fusión obligatoria de los municipios en el entorno de una ciudad central con ésta en un único municipio grande, en la Alemania de hoy ya no se considera un modelo viable para organizar la gobernanza metropolitana.
- ⇒ En cuanto al poder político-institucional, destacan claramente las áreas metropolitanas de Hannover y Stuttgart, porque tienen instituciones metropolitanas, la *Region Stuttgart* y el *Verband Region Stuttgart*, que cuentan con una legitimación política directa y ostentan competencias en un catálogo relativamente amplio.
- ⇒ El caso de Hannover, representativo del modelo de un Ente territorial de ámbito subregional, significa la fórmula de gobernanza metropolitana más avanzada y más potente que hoy por hoy existe en Alemania.

Por su legitimación política directa “doble” (elección por los ciudadanos, tanto de la Asamblea como del Presidente de la *Region Hannover*) y por tener entre todas las áreas metropolitanas alemanas el espectro más amplio de competencias, cuenta con el máximo nivel de poder institucional.

También ofrece, como ningún otro caso, ventajas para la perecuación de cargas y beneficios, una mayor transparencia respecto a la distribución de las responsabilidades político-administrativas y, sobre todo, para una gestión pública rápida y eficaz, como consecuencia de la concentración

de todas las competencias de relevancia metropolitana en una única institución.

- ⇒ No obstante, no es una casualidad de que Hannover es hasta la fecha un caso solitario, existiendo ninguna otra área metropolitana grande que aplica el modelo de la creación de un nuevo Ente territorial de ámbito subregional. Su implementación resulta enormemente difícil por las posibles dificultades y resistencias de carácter político, tanto “desde abajo” (entes locales) como “desde arriba” (el Land correspondiente).

En este sentido, los entes locales ya existentes temen una pérdida de sus competencias y de su status. Por su parte, el Land correspondiente puede sentir amenazado su poder político si, precisamente en su aglomeración urbana de mayor peso económico, demográfico y, por tanto, también electoral, le sale un nuevo e “indeseable” competidor político investido de una legitimación política directa por las urnas.

- ⇒ Este elevado coste de creación, ha de tomarse en cuenta a la hora de considerar “la mejor” de las experiencias alemanas como modelo de referencia para el diseño organizativo de la gobernanza metropolitana en otros espacios metropolitanos, sea dentro de Alemania o sea en otros países europeos.

La creación de la *Region Hannover* sólo resultó posible (como corrobora el análisis pormenorizado en la Parte IV dedicado a los estudios de casos), porque precisamente en este caso no se produjo el coste de creación causado por posibles resistencias de los entes territoriales existentes. La Region Hannover nació con el consenso del Land de Baja Sajonia, de la ciudad de Hannover, de los restantes municipios e, incluso, del propio Distrito de Hannover, previsto para su extinción. La nueva institución de gobernanza metropolitana se diseñó como un mínimo denominador común o un *win-win*, que no sólo respetó lo más posible los intereses de cada uno, sino también iba acompañado por un incremento de competencias de los municipios afectados. Precisamente

este consenso, que no suele ser nada habitual marca la excepcionalidad del caso de Hannover dentro de la experiencia comparada, tanto alemana como europea.

- ⇒ El caso de Stuttgart, representativo del modelo de una Mancomunidad plurifuncional, que cuenta con una legitimación política directa de la Asamblea del *Verband Region Stuttgart* y competencias (no tan amplias como Hannover) en varias materias relevantes de la gobernanza metropolitana, se posiciona, detrás del caso de Hannover, como la “segunda mejor experiencia” existente en Alemania.

Hasta la fecha es en Alemania el único caso de una mancomunidad plurifuncional con legitimación política directa, y por tanto, considerable como un caso *sui generis*, que se encuentra como un satélite en la órbita del modelo de un Ente territorial de ámbito subregional.

- ⇒ Desde la perspectiva de aportar un modelo de referencia para el diseño organizativo de la gobernanza metropolitana en otros espacios metropolitanos dentro o fuera de Alemania, el *Verband Region Stuttgart* ofrece mejores oportunidades que la *Region Hannover*, porque su coste de creación, en términos políticos, es menor, debido al hecho de que su nacimiento consiste en una “suma” (la ciudad de Stuttgart en combinación con los cinco Distritos), en la que se mantienen absolutamente todos los entes locales existentes.

## CAPÍTULO 4 – EL ENCAJE DE LOS ENTES METROPOLITANOS EN EL ENTORNO DE LOS NIVELES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS LOCALES

### 4.1. Visión general de la organización territorial del Estado en Alemania

Para comprender la naturaleza de los entes metropolitanos de Hannover, Stuttgart y Frankfurt, es necesario definir la relación que éstos guardan con las tradicionales divisiones político-administrativas que existen a nivel local en el Land de su ubicación. Para comprender esta relación es preciso tener con carácter previo un conocimiento básico de la organización territorial del Estado en Alemania.

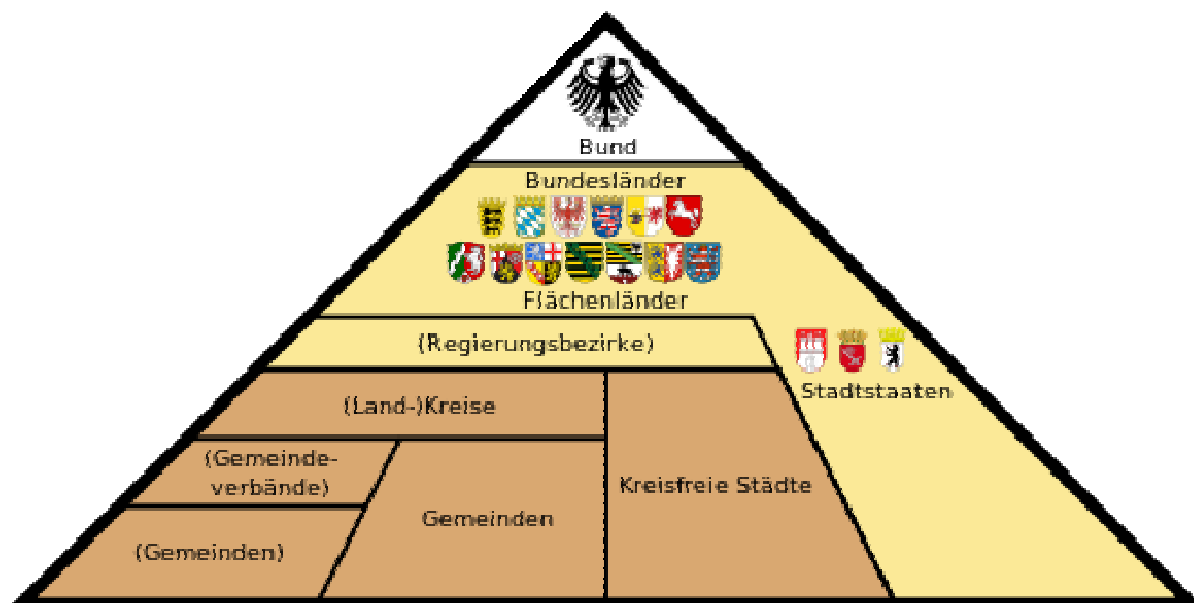
Dentro de la organización territorial de la República Federal de Alemania, la Federación, los Länder, los municipios y los Distritos son las unidades que jurídicamente tienen el carácter de entes territoriales (*Gebietskörperschaften*).<sup>1</sup> Haciendo una lectura en sentido vertical (ver la Figura 2) el primer escalón político-administrativo (nivel nacional) es la Federación (*el Bund*).

A nivel regional existen los 16 *Länder* o *Bundesländer*, los Estados miembros (*Mitgliedstaaten*) de la Federación, que muestran una gran diversidad en cuanto a la extensión de su territorio y tamaño poblacional (ver la Figura 3 y el Cuadro 13). Entre los 16 Länder figuran los 13 “*Flächenländer*” que tienen una mayor extensión geográfica y los 3 Länder de menor extensión que son los “*Stadtstaaten*” (Estados-Ciudad), los casos de Berlín, Hamburgo y Bremen, que constituyen tanto municipios como Länder, con los mismos poderes que los demás Länder (hasta cierto punto, comparable con la situación de las Comunidades Autónomas uniprovinciales en España).

---

<sup>1</sup> En Derecho los criterios definitorios de los entes territoriales son, sintéticamente: 1) son instituciones que se rigen por el Derecho público, 2) el carácter obligatorio de la pertenencia a ellos (todos los ciudadanos y empresas que tienen su domicilio en el territorio del respectivo ente territorial son miembros obligatorios de dicho ente), 3) la potestad territorial (en virtud de esta potestad los entes territoriales pueden aprobar normas jurídicas que obligan a todos los ciudadanos o empresas ubicados en su territorio, entre estas potestades de regulación se encuentran el ejercicio del poder estatal y el poder de recaudar impuestos y tasas), y 4) la legitimación política directa (los órganos de representación de los entes territoriales son elegidos directamente por los ciudadanos, siendo elegibles las personas que residen en el territorio del respectivo ente territorial).

**FIGURA 2: ESTRUCTURA VERTICAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ALEMANIA**



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

FUENTE: [http://de.wikipedia.org/wiki/Land\\_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Land_(Deutschland))



FIGURA 3: LOS 16 LÄNDER EN ALEMANIA



Fuente: [www.weltkarte.com](http://www.weltkarte.com)

### CUADRO 13: DATOS BÁSICOS DE LOS LÄNDER EN ALEMANIA 2014

LAND	Superficie	Población	Densidad	Municipios
<b>Baden-Württemberg</b>	35.751	10.631.278	297	1.101
<b>Baja Sajonia</b>	47.614	7.790.559	164	991
<b>Baviera</b>	70.550	12.604.244	179	2.056
<b>Berlín</b>	892	3.421.829	3.838	1
<b>Brandeburgo</b>	29.654	2.449.193	83	418
<b>Bremen</b>	419	657.391	1.568	2
<b>Hamburgo</b>	755	1.746.342	2.312	1
<b>Hesse</b>	21.115	6.045.425	286	426
<b>Mecklemburgo-Pomerania</b>	23.212	1.596.505	69	757
<b>Renania del Norte – Westfalia</b>	34.110	17.571.856	515	396
<b>Renania-Palatinado</b>	19.854	3.994.366	201	2.306
<b>Sajonia</b>	18.420	4.046.385	220	432
<b>Sajonia-Anhalt</b>	20.452	2.244.577	110	218
<b>Sarre</b>	2.569	990.718	386	52
<b>Schleswig-Holstein</b>	15.800	2.815.955	178	1.110
<b>Turingia</b>	16.173	2.160.840	134	849
<b>Alemania</b>	357.340	80.767.463	226	<b>11.116</b>

Fuente: [http://www.statistikportal.de/statistik-portal/de\\_jb01\\_jahrtab1.asp](http://www.statistikportal.de/statistik-portal/de_jb01_jahrtab1.asp)

Los Länder están dotados de órganos propios del poder legislativo (parlamentos, llamados *Landtage*), ejecutivo (Gobierno y Presidente del Land) y judicial (poseen hasta Tribunales Constitucionales propios). Asimismo, cuentan con competencias legislativas y administrativas en un amplio catálogo de materias, entre ellas la ordenación del territorio en la que, a diferencia de la atribución en exclusividad de la misma a las Comunidades Autónomas en España, los Länder ostentan la competencia de la legislación de desarrollo, correspondiendo a la Federación la legislación básica. No obstante, como se expondrá más detalladamente en el capítulo 5.1., los Länder alemanes son, al

igual que las Comunidades Autónomas en España, los auténticos protagonistas de la política de ordenación el territorio. En Alemania, conforme a la Constitución, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, promulgada en 1949<sup>2</sup>, son los *Länder* que, de acuerdo con el reparto competencial entre la Federación y los Länder, ostentan las competencias legislativas y ejecutivas sobre el Derecho local (*Kommunalrecht*), teniendo la Federación un papel muy limitado. Así, existe una clara diferencia respecto al Estado de las Autonomías en España, donde la capacidad de intervención del legislador nacional en materia de Derecho local es claramente superior.<sup>3</sup>

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

---

<sup>2</sup> Hubo hasta ahora 60 modificaciones posteriores de la Ley Fundamental.

<sup>3</sup> En España, de acuerdo con los art. 149.1.18 y 148.1.apartado 2º de la Constitución española de 1978 y las correspondientes disposiciones establecidas en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), la materia administración local (que se encuentra encuadrado en el concepto “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, usado por el art. 149.1.18 CE) es una competencia compartida, correspondiendo al Estado la competencia de la legislación básica y a las CC.AA. la competencia de legislación de desarrollo y las potestades reglamentarias. El Estado ejerció su competencia en 1985 mediante la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada posteriormente por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

A nivel local, en Alemania existen igual que en España dos escalones de administraciones locales, concretamente, 11.161 (2013) Municipios (*Gemeinden, Städte*)<sup>4</sup> y 295 Distritos (*Kreise o Landkreise*).<sup>5</sup> Los Distritos son en nivel superior de los Entes locales, comparables en cuanto a su carácter político-administrativo a las provincias en España e Italia, mientras por su extensión geográfica reducida (ver la Figura 3) se parecen más bien a unidades de escala supramunicipal-infraprovincial como las comarcas españolas. Conforme al Derecho de administración local de Alemania, los Distritos constituyen un ente territorial de nivel local (*lokale Gebietskörperschaft*), configurado por una agrupación de municipios.

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

---

<sup>4</sup> La diferencia entre *Gemeinden* (municipios) y *Städte* (ciudades) consiste en que las ciudades son municipios, que suelen contar con una población más elevada y, sobre todo, en su historia habían recibido determinados privilegios (*Stadtrechte*), entre ellos el derecho de tener un mercado. Hoy esta distinción es prácticamente irrelevante, limitándose la diferencia al derecho (otorgado por la legislación del Land correspondiente) de un municipio de llevar en su nombre la denominación “*Stadt*”, dependiendo el status y las competencias de un municipio del número de sus habitantes.

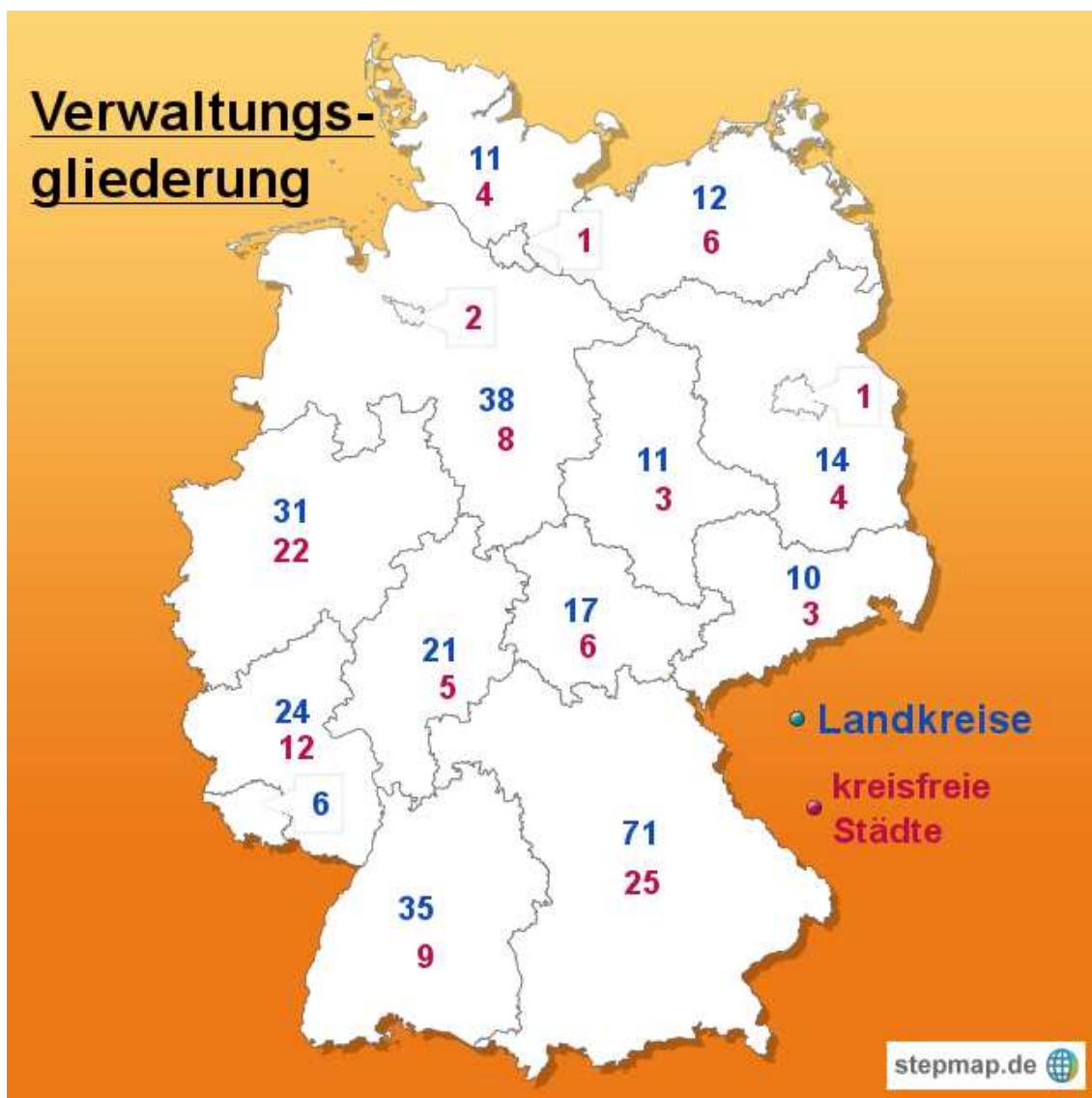
<sup>5</sup> Como señala GARCIA RETORTILLO (2010: 100) la gran mayoría de los Länder ha optado por la denominación “*Landkreis*”, añadiendo, pues, el prefijo “*Land-*” en referencia tanto a su carácter rural originario como a su estrecha vinculación con el Estado miembro de la Federación.

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

Una peculiaridad dentro de la Administración local alemana es que entre los 11.161 municipios existen también 107 Ciudades No Integradas en un Distrito, los llamados *Kreisfreie Städte* o *Stadtkreise* (ver las Figuras 4 y 5). Se trata de municipios que no pertenecen a ningún Distrito y, por tanto, son ellos mismos que bajo su autoridad ejercen las competencias que normalmente el Land delega a los Distritos para cumplir las funciones de la Administración periférica del Land a nivel inferior. Por regla general, este grupo de municipios está conformado por las ciudades grandes (con más de 100.000 habitantes) y varias ciudades medias mayores.

En algunos Länder existe una Administración periférica de nivel intermedio. Es el caso de cuatro de los Länder grandes, Baviera (el Land de ubicación del *Regionalverband München*), Renania del Norte-Westfalia, Baden-Württemberg (el Land de ubicación del *Verband Region Stuttgart*) y Hesse (el Land de ubicación del *Regionalverband FrankfurtRheinMain*), cuyos Gobiernos operan también con ámbitos territoriales, de mayor extensión geográfica que los Distritos (ver la Figura 6), para el despliegue de su Administración periférica de nivel intermedio (*mittlere staatliche Verwaltungsbehörde*). Estos ámbitos territoriales son los Distritos Gubernamentales (*Regierungsbezirke*).

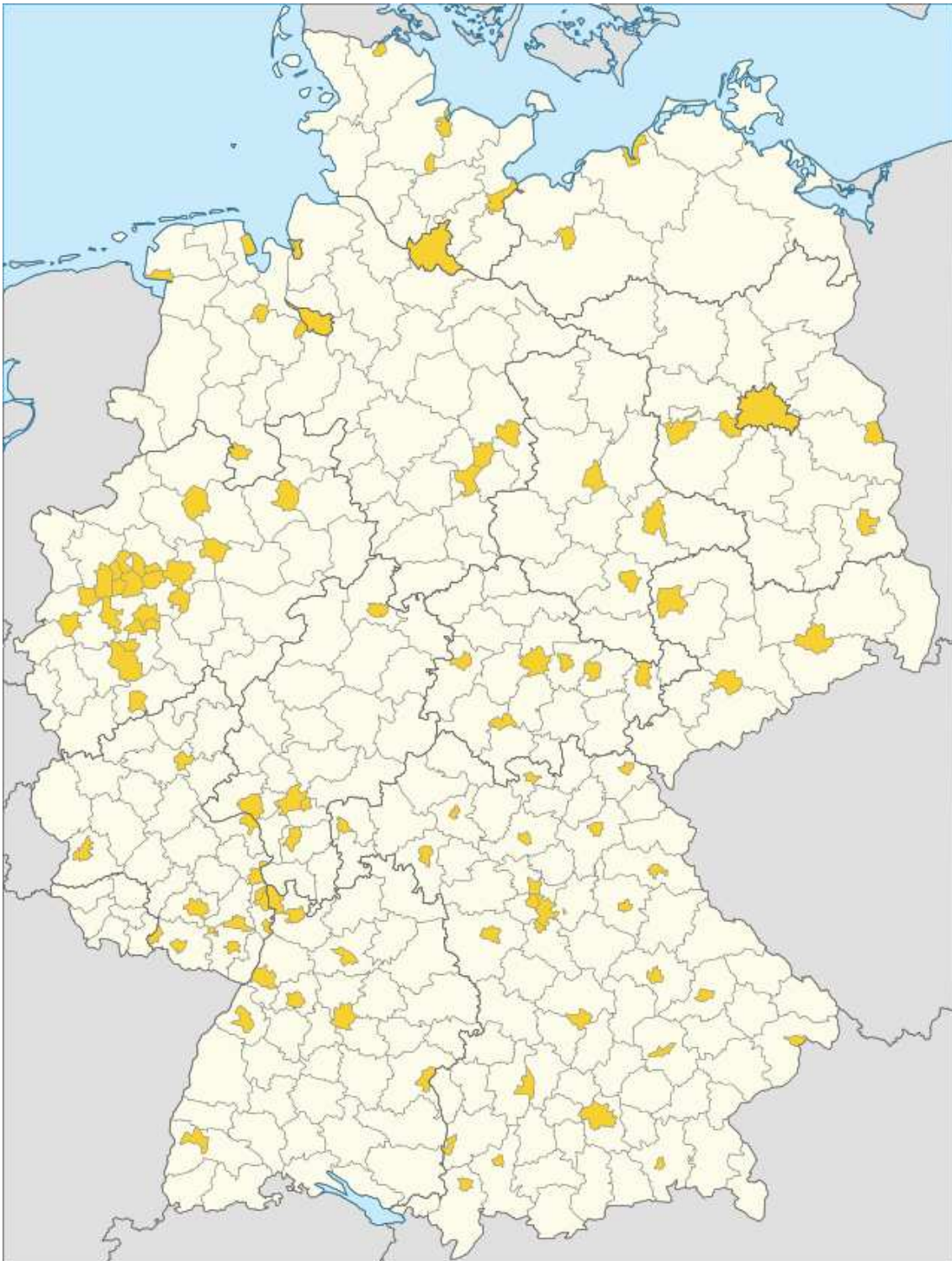
**FIGURA 4: DISTRITOS (LANDKREISE) Y CIUDADES NO INTEGRADAS EN DISTRITOS (KREISFREIE STÄDTE O STADTKREISE) EN ALEMANIA**



Fuente: [www.stepmap.de](http://www.stepmap.de)



**FIGURA 5: DELIMITACIÓN TERRITORIAL DE LO DISTRITOS Y CIUDADES NO INTEGRADOS EN DISTRITOS EN ALEMANIA**



Fuente: [www.commons.wikimedia.org](http://www.commons.wikimedia.org)

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

#### **4.2. La posición de los entes metropolitanos en la organización territorial del Land de su ubicación**

¿Cuál es el encaje de la *Región Hannover*, del *Verband Region Stuttgart*, del *Regionalverband FrankfurtRheinMain* y del *Regionalverband München*,) en el entorno de los niveles político-administrativos locales existentes en el Land de su ubicación? A continuación se esbozará la respuesta a esta pregunta. En cuanto a los espacios metropolitanos transfronterizos de Berlin-Brandeburgo y Hamburg, donde no se ha creado una institución propia para la gobernanza metropolitana, esta cuestión no se plantea. De todas formas, se aportará en los capítulos 11 y 12 la información sobre los entes territoriales locales que forman parte del correspondiente territorio de la cooperación metropolitana, liderada en ambos casos por los Länder.



FIGURA 6: LOS DISTRITOS GUBERNAMENTALES (REGIERUNGSBEZIRKE): ÁMBITOS TERRITORIALES PARA EL NIVEL SUPERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE LOS LÄNDER



Fuente: [www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)

### Región Hannover

La organización territorial del Land de Baja-Sajonia (ver la Figura 7), donde se ubica el área metropolitana de Hannover, está configurada por 991 municipios, 8 Ciudades no Integradas en Distritos (*Stadtkreise*), 38 Distritos (*Kreise*, incluida la Region Hannover), En este Land ya no existen Distritos Gubernamentales como consecuencia de una reforma de la administración del Land efectuada en 2005 que supuso la desaparición de los hasta entonces existentes cuatro Distritos Gubernamentales (Braunschweig, Hannover, Lüneburg. Weser-Ems).

En cuanto al encuadre de la *Region Hannover* en esta organización territorial (ver la Figura 8), su territorio coincide exactamente con el del antiguo Distrito (*Landkreis*) de Hannover, que en 2001, año en que se creó la *Region Hannover*, se disolvió, transfiriendo sus competencias a este nuevo ente metropolitano, al que pertenecen 21 municipios. Entre ellos figura la ciudad de Hannover, que es la capital del Land de Baja Sajonia y, a su vez, tiene el status jurídico de una ciudad no integrada en un Distrito, que Hannover sigue manteniendo dentro de la Region Hannover creada en 2001 y sucesora del disuelto Distrito de Hannover (ver el capítulo 7.2.1.). Para los datos sobre la superficie y la población de la *Region Hannover* y los nombres de los municipios principales que forman parte de ella, se remite al capítulo 7.

**FIGURA 7: DISTRITOS (LANDKREISE) Y CIUDADES NO INTEGRADAS EN DISTRITOS (KREISFREIE STÄDTE O STADTKREISE) EN EL LAND DE BAJA SAJONIA**



Nota: La ciudad de Hannover (no enumerada en la leyenda), desde 2001 integrada en la *Region Hannover*, sigue manteniendo su status jurídico de una Ciudad no integrada en un Distrito.

Fuente:

[http://www.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=6862&article\\_id=20036&psmand=](http://www.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=6862&article_id=20036&psmand=)

[1000](#)

**FIGURA 8: LA REGION HANNOVER DENTRO DEL LAND DE BAJA SAJONIA**



Fig. 1. Location of the Hanover region.  
 Source: BBSR Bonn 2010, Raumordnungsregionen 2009, cartographic elaboration by P. Sinuraya.

Fuente: PRIEBS 2014:102.

### Verband Region Stuttgart

La organización territorial del Land de Baden-Württemberg (ver las Figuras 9 y 10), donde se ubica el *Verband Region Stuttgart*, está configurada por 1.101 municipios, 9 Ciudades no Integradas en Distritos (*Stadtkreise*), entre ellas la ciudad de Stuttgart, que es la capital del Land de Baden-Württemberg, 35 Distritos (*Kreise*) y 4 Distritos Gubernamentales (*Regierungsbezirke*: Friburgo, Karlsruhe, Stuttgart y Tubingia).

En cuanto al encuadre del *Verband Region Stuttgart* en esta organización territorial, su territorio está conformado por el Distrito urbano (*Stadtkreis*) de Stuttgart y los 5 Distritos (*Landkreise*) de Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg y de Rems-Murr (ver la Figura 11). Al *Verband Region Stuttgart* pertenecen 179 municipios, que todos están integrados en el Distrito Gubernamental de Stuttgart. Para los datos sobre la superficie y la población del *Verband Region Stuttgart* y los nombres de los municipios principales que forman parte de el, se remite al capítulo 8.

**FIGURA 9: LOS DISTRITOS GUBERNAMENTALES (REGIERUNGSBEZIRKE) EN EL LAND DE BADEN-WÜRTTEMBERG**



Fuente: <http://www.badische-seiten.de/baden-wuerttemberg/regierungsbezirke.php>

FIGURA 10: DISTRITOS (LANDKREISE) Y CIUDADES NO INTEGRADOS EN DISTRITOS (KREISFREIE STÄDTE O STADTKREISE) EN EL LAND DE BADEN-WÜRTTEMBERG



Fuente: <http://www.badische-seiten.de/bild/karte/bw-landkreise.php>



**FIGURA 11: EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL VERBAND REGION STUTTGART**



Fuente: VERBAND REGION STUTTGART 2014: 6.

### Regionalverband FrankfurtRheinMain

La organización territorial del Land de Hesse (ver la Figura 12), donde se ubica el Regionalverband FrankfurtRheinMain, está configurado por 426 municipios, 5 Ciudades no Integradas en Distritos (*Stadtkreise*), 21 Distritos (*Kreise*) y 3 Distritos Gubernamentales (*Regierungsbezirke*: Darmstadt Giessen, Kassel).



En cuanto al encuadre del *Regionalverband FrankfurtRheinMain* en esta organización territorial, su territorio (ver la Figura 13) está conformado por 75 municipios. Estos municipios forman parte del Distrito Gubernamental de Darmstadt. Con la excepción de los Distritos urbanos (*Stadtkreise*) de *Frankfurt am Main* y *Offenbach am Main*, pertenecen a seis Distritos (*Hochtaunuskreis*, *Main-Taunus-Kreis*, *Landkreis Offenbach*, *Main-Kinzig-Kreis*, *Wetteraukreis* y *Landkreis Groß-Gerau*). Para los datos sobre la superficie y la población del *Regionalverband FrankfurtRheinMain* y los nombres de los municipios principales que forman parte de el, se remite al capítulo 9.

**FIGURA 12: DISTRITOS GUBERNAMENALES (REGIERUNGSBEZIRKE), DISTRITOS (LANDKREISE) Y CIUDADES NO INTEGRADOS EN DISTRITOS (KREISFREIE STÄDTE O STADTKREISE) EN EL LAND DE HESSE**



Fuente: <http://www.kriegsopfer.org/Denkmale/Hessen/Hessen.html>



### Regionaler Planungsverbandverband München

La organización territorial del Land de Baviera (ver las Figuras 14 y 15), donde se ubica el *Regionaler Planungsverbandverband München* (a continuación RPV), está configurada por 2.056 municipios, 25 Ciudades no Integradas en Distritos (*Stadtkreise*), entre ellas la ciudad de München, que es la capital del Land de Baviera, 71 Distritos (*Kreise*) y siete Distritos Gubernamentales (*Regierungsbezirke*: Oberbayern, Niederbayern, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken, Oberpfalz, Schwaben).

En cuanto al encuadre del RPV en esta organización territorial, su territorio (ver la Figura 16) está conformado por el Distrito urbano (*Stadtkreis*) de München, que es la capital del Land de Baviera, y ocho Distritos (*Landkreise*: Dachau, Ebersberg, Erding, Freising, Fürstenfeldbruck, Landsberg am Lech, München y Starnberg). Al RPV pertenecen 186 municipios, que todos forman parte del Distrito Gubernamental de Oberbayern. Para los datos sobre la superficie y la población del *Regionalverband FrankfurtRheinMain* y los nombres de los municipios principales que forman parte de el, se remite al capítulo 9.

**FIGURA 14: DISTRITOS GUBERNAMENALES (REGIERUNGSBEZIRKE), DISTRITOS (LANDKREISE) Y CIUDADES NO INTEGRADOS EN DISTRITOS (KREISFREIE STÄDTE O STADTKREISE) EN EL LAND DE BAVIERA**



Fuente: <http://www.fw-bayern.de/fw-vor-ort/>

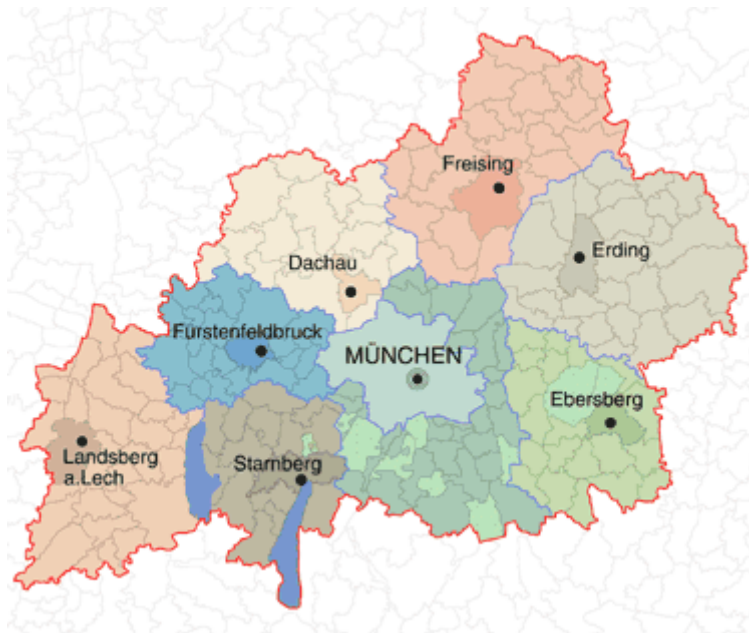
**FIGURA 15: DISTRITOS (LANDKREISE) Y CIUDADES NO INTEGRADOS EN DISTRITOS (KREISFREIE STÄDTE O STADTKREISE) EN EL LAND DE BAVIERA**



Fuente: [http://www.immobiliemarktbericht-](http://www.immobiliemarktbericht-deutschland.info/portal/live.php?navigation_id=19699&article_id=72250&psmand=131)

[deutschland.info/portal/live.php?navigation\\_id=19699&article\\_id=72250&psmand=131](http://www.immobiliemarktbericht-deutschland.info/portal/live.php?navigation_id=19699&article_id=72250&psmand=131)

**FIGURA 16: EL REGIONALER PLANUNGSVERBAND MÜNCHEN Y LOS ENTES LOCALES DENTRO DE SU TERRITORIO**



Fuente: <http://www.region-muenchen.com/regplan/rp2frame.htm>

#### **4.3. Conclusiones de valoración sobre la incardinación de los entes metropolitanos en su contexto político-administrativo**

- ⇒ El caso del área metropolitana de Hannover refleja las mayores repercusiones de la creación de una nueva institución para la gobernanza metropolitana sobre su entorno político-administrativo preexistente.
- ⇒ La *Region Hannover* creada en 2001 como nuevo ente territorial, dotada de competencias en un amplio catálogo de materias y de una legitimación política directa, ha supuesto varios impactos. Como impacto más fuerte destaca la desaparición del Distrito de Hannover, del que es



sucesora jurídica la *Region Hannover*, asumiendo todas las competencias de dicho Distrito y ejerciéndolas en el mismo ámbito territorial.

Otros impactos han sido la disolución de la Mancomunidad de carácter plurifuncional del Gran Hannover (*Komunalverband Grossraum Hannover*), que entre otras competencias, ejerció la de la planificación territorial, así como la transferencia de competencias a la *Region Hannover* desde cuatro niveles político-administrativos: del Distrito de Hannover, de la Mancomunidad del Gran Hannover, de la ciudad de Hannover como capital del Land de Baja Sajonia y del Distrito Gubernamental de Hannover disuelto en 2005.

⇒ El caso del área metropolitana de Hannover indica que la creación de un área metropolitana como un ente territorial requiere un ajuste del mapa de las divisiones administrativas a nivel local, para lograr una integración racional de la nueva institución en su entorno político-administrativo preexistente.

Por razones de eficacia de las políticas públicas y por la necesaria transparencia frente a los ciudadanos, no se puede insertar sin más un nuevo nivel de decisión política-administrativa a los ya existentes, generando duplicidades y solapamientos competenciales con costes de ineficacia y descoordinación y la proliferación innecesaria de cada vez más niveles burocráticos que dificultan a los ciudadanos su orientación en el paisaje político-administrativo sobre el “quién es quién” y el “quién hace qué”.

Para que nazca algo nuevo, a veces es necesario que antes desaparezca o “muera” algo, o, en palabras más técnicas, el nacimiento de un nuevo nivel de decisión política-administrativa requiere la disolución de otro preexistente.



Es un hecho destacable o mérito que esto, tras un largo proceso, no libre de conflictos, al fin y al cabo se ha logrado, de forma pacífica y consensuada, en el caso de Hannover.

⇒ El caso de la creación del *Verband Region Stuttgart* como institución de gobernanza del área metropolitana de Stuttgart no se ha traducido en cambios en el mapa de las divisiones político-administrativas, lo cual marca una diferencia importante respecto al caso de la creación de la *Region Hannover*,

Si bien el *Verband Region Stuttgart*, debido a su carácter plurifuncional y su legitimación política directa, significó la implantación de un nuevo ente de decisión político-administrativa, esta innovación no significó la desaparición de ningún ente territorial local y de ninguno de los Distritos Gubernamentales del Land. El *Verband Region Stuttgart*, es en este sentido la suma de la ciudad de Stuttgart, una ciudad no integrada en un Distrito, con cinco Distritos rurales, existiendo dentro de esta estructura dual, como tercer nivel los municipios integrantes de su correspondiente Distritos rurales.

⇒ Tampoco en los casos de las áreas metropolitanas de Frankfurt y München, la implantación de instituciones reponsables de la gobernanza metropolitana (*Regionalverband FrankfurtRheinMain*, *Regionaler Planungsverband München*) se ha traducido en una modificación del mapa de las divisiones político-administrativas.

## CAPÍTULO 5 – EL ENCUADRE DE LOS PLANES TERRITORIALES METROPOLITANOS EN EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ALEMÁN

### 5.1. Elementos básicos del sistema de planificación territorial alemán

En Alemania existen cuatro niveles de planificación territorial (ver la Figura 17): 1) el planeamiento urbanístico municipal, 2) la planificación a escala subregional, y 3) la planificación territorial regional realizada por los *Länder*. Estos son los tres niveles que tienen capacidad de elaborar y aprobar planes urbanísticos o territoriales jurídicamente vinculantes. Como cuarto nivel se añade la Federación (*Bund*) que en el ámbito de la ordenación del territorio elabora documentos de carácter estratégico, que no tienen carácter vinculante, sino constituyen compromisos políticos. A estos cuatro niveles se superpone como referente la UE con la Agenda Territorial de la Unión Europea.<sup>1</sup>

Conforme a la Constitución alemana (la Ley Fundamental de 1948),<sup>2</sup> en materia de ordenación del territorio corresponden a la Federación la legislación básica y a los *Länder* la legislación de desarrollo. Por ello, el sistema de planificación territorial en Alemania (HILDENBRAND SCHEID 1995, 1996, ARL 1999, TUROWSKI 2002, PRIEBIS 2013) tiene sus fundamentos jurídicos tanto en la legislación de la Federación como en la de los *Länder*. En este sentido, existe una situación diferente a la del Estado de Autonomías de España, donde las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en esta materia una competencia exclusiva.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> El planteamiento actual de la UE en materia de desarrollo territorial lo recoge la “*Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*”, aprobada en 2011. Sobre los documentos antecesores de esta Agenda, la Estrategia Territorial Europea de 1998 y la Agenda Territorial Europea de 2000, puede verse, en cuanto a sus elementos de continuidad y cambio así como su impacto sobre la planificación territorial en España y otros países, el trabajo de HILDENBRAND SCHEID (2009). Para la repercusión de las políticas territoriales europeas sobre la planificación territorial en España puede consultarse también la tesis doctoral de ELORRIETA SANZ (2013).

<sup>2</sup> La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania se aprobó el 8 de mayo de 1948. Posteriormente ha sido objeto de varias reformas, por última vez el 23 de diciembre de 2014.

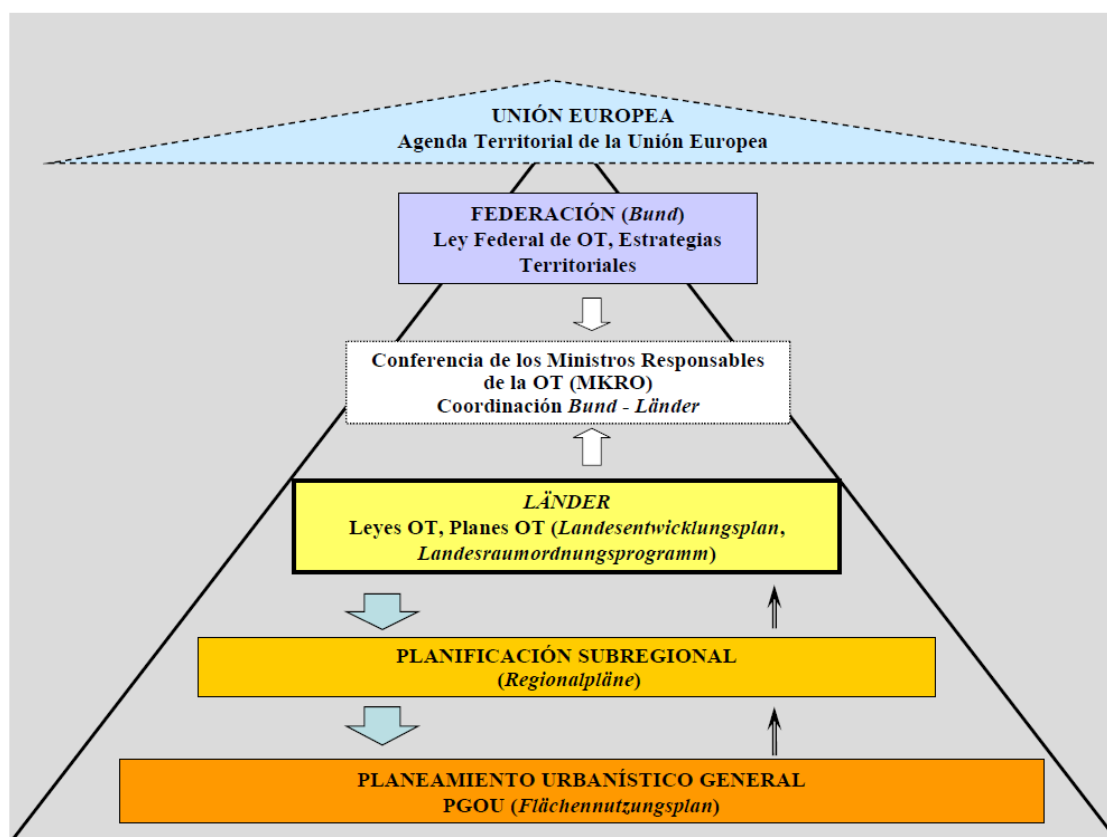
<sup>3</sup> En el caso de las Comunidades Autónomas (CC.AA) la atribución de la ordenación del territorio como competencia “exclusiva” significa que éstas poseen de forma plena todas las potestades legislativas,

En cuanto al urbanismo, existe otra diferencia de Alemania respecto a España. Mientras en España las Comunidades Autónomas tienen en materia de urbanismo una competencia exclusiva y, en consecuencia, existen 17 leyes autonómicas que regulan todos los ámbitos relevantes (planeamiento, gestión y disciplina) en dicha materia, en Alemania los Länder tienen sólo poderes muy limitados en esta materia (BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG, 2000). El planeamiento urbanístico es una competencia legislativa de la Federación, estando en vigor desde 1960 (versión actual de 1998) un Código Federal de Urbanismo (*Bundesbaugesetzbuch*). Este Código (BATTIS/KRAUTZBERGER/LÖHR, 2002) establece un marco legal unitario, que fija para todos los municipios alemanes instrumentos y reglas idénticas para la realización de su planeamiento urbanístico. Las tareas de desarrollo urbano (*Stadtentwicklung*), construcción (*Städtebau*) y planeamiento urbanístico (*Stadtplanung*) forman parte de la garantía constitucional de la autonomía local. De esta garantía constitucional se deriva la potestad planificadora municipal (*kommunale Planungsshoheit*), que confiere a los municipios alemanes un amplio espacio de acción para el planeamiento urbanístico. Los Länder sólo tienen competencia legislativa para el *Bauordnungsrecht*, que se refiere a las normas reguladoras de la construcción y del diseño de los edificios. En cuanto al planeamiento urbanístico no tienen competencia legislativa, no obstante, son los Länder que, a través de las unidades de la administración periférica de su Ministerio competente en materia de ordenación del territorio efectúan la aprobación definitiva de los planes urbanísticos generales (*Flächennutzungspläne*).

---

reglamentarias y ejecutivas en dicha materia. No obstante, si bien el Estado no puede aprobar un Plan Nacional de Ordenación del Territorio (sería inconstitucional), ha de tenerse presente que el Estado tiene atribuidas competencias en políticas sectoriales de incidencia territorial (suelo, aguas, costas, carreteras, espacios naturales, vías pecuarias), de modo que con sus planes y proyectos en estas políticas tiene una considerable capacidad para determinar el desarrollo real del orden territorial.

**FIGURA 17: LOS NIVELES DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ALEMANIA**



Elaboración propia.

De todas formas, al igual que las 17 Comunidades Autónomas en España también en Alemania las administraciones de los 16 Länder son los protagonistas de la política de ordenación del territorio. Han sido los Länder que, en el marco de unos pocos, pero importantes criterios básicos de la Ley Federal de Ordenación del Territorio (*Bundesraumordnungsgesetz*, a continuación LFOT) han regulado en sus leyes de planificación territorial (*Landesplanungsgesetze*) las cuestiones relevantes (contenidos, procedimientos, ámbitos territoriales) de los planes territoriales tanto a nivel regional como subregional. Son ellos que formulan y aprueban el Plan Territorial para el conjunto del territorio de Land (*Landesentwicklungsplan* o

*Landesraumordnungsprogramm*), y les corresponde a ellos la potestad de la autorización definitiva (*Genehmigung*) en cuanto a los planes territoriales subregionales (*Regionalpläne, Regionale Raumordnungsprogramme*), elaborados en su mayoría por Mancomunidades de Planificación Territorial.

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

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

- 1) El principio de la consideración mutua (*Gegenstromprinzip*) como complemento del principio de jerarquía entre planes.
- 2) Los instrumentos operativos más relevantes de este sistema, es decir los planes territoriales de ámbito regional y subregional.
- 3) El instrumento novedoso del Plan de Usos del Suelo de ámbito subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan*, cuya aplicación se prevé especialmente para la ordenación de espacios metropolitanos.
- 4) Los tipos de determinaciones que se emplean en los planes territoriales en función de su diferente grado de vinculación jurídica (Objetivos, Principios o Requisitos de la Ordenación del Territorio.)

- 5) La cooperación entre la Federación y los Länder a través de Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de Ordenación el Territorio (*Ministerkonferenz für Raumordnung/MKRO*).
- 6) Las cláusulas de ordenación del territorio.
- 7) La integración de los planes paisajísticos en los planes territoriales.
- 8) La evaluación de impacto territorial.
- 9) Instrumentos novedosos de la ordenación del territorio de carácter informal para propiciar la implementación de los planes territoriales.

Todos estos elementos configuradores del sistema de planificación territorial alemán se regulan, en cuanto a sus aspectos generales, ya en la LFOT, aprobado por primera vez en 1965 y posteriormente reformada en varias ocasiones (versión actual de 2008), Las cuestiones de desarrollo detallado y específico para perfilar de forma concreta a cada uno de estos elementos se encuentran establecidas en los Reglamentos de la propia Federación y sobre todo, en las leyes de planificación territorial y reglamentos aprobados por los Länder en materia de ordenación del territorio de los Länder.

Por otra parte, ha de mencionarse que el art. 2 de la LFOT establece un conjunto de principios rectores generales que han de desarrollarse por todos los planes territoriales para asegurar la consecución de la meta del desarrollo territorial sostenible en todo el territorio de Alemania.<sup>4</sup> En el marco del segundo de estos principios rectores que se refiere a la “Garantía de la diversidad del territorio alemán en su conjunto así como de las áreas que lo configuran”, se establecen criterios para el desarrollo urbanístico (*Siedlungstätigkeit*) que

---

<sup>4</sup> Estos principios rectores generales son ocho y se refieren a los siguientes temas: 1) desarrollo sostenible y equilibrado territorialmente, 2) garantía de la diversidad del territorio alemán en su conjunto así como de las áreas que lo configuran, 3) disponibilidad en el territorio de equipamientos, servicios e infraestructuras, 4) desarrollo económico de los territorios (áreas de menor desarrollo, espacios con potencial de crecimiento e innovación, zonas rurales), 5) preservación y desarrollo de los paisajes culturales, 6) desarrollo del territorio en consonancia con sus funciones ecológicas, 7) consideración de los requerimientos territoriales de la defensa y de la protección civil, y 8) la cohesión territorial de la UE y el desarrollo de las redes transeuropeas.

ponen de manifiesto que en Alemania se ha anclado a máximo nivel legal el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como principio rector general que ha de seguirse en todos los niveles de la planificación urbanística-territorial:

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

#### **a) El principio de la consideración mutua (*Gegenstromprinzip*)**

La LFOT establece en su art. 1.3.:

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

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

El principio de consideración mutua significa que se concibe la planificación como un proceso tanto "desde arriba hacia abajo" (*top down*) como desde "abajo hacia arriba" (*bottom up*) (ver las flechas en la Figura 16).

En su vertiente "desde arriba" el principio de consideración mutua se refleja en la obligación de los Municipios o Mancomunidades de tomar en consideración en la elaboración nueva, reforma o modificación de su planeamiento urbanístico general las determinaciones establecidas en los planes territoriales de nivel subregional y regional. En su vertiente "desde abajo" este principio se manifiesta en el deber de dar a los municipios (responsables del planeamiento general urbanístico) y a las mancomunidades (responsables de la planificación territorial subregional) participación en la elaboración del programa o plan territorial del Land. Asimismo, los municipios han de participar en la elaboración del plan territorial subregional cuyas determinaciones afectan a sus términos municipales. Esta participación se realiza, en la mayoría de los casos a través de las Mancomunidades de Planificación Territorial, que es el modelo de organización de la planificación territorial expresamente prevista por la LFOT en su art. 8 y que, de hecho, se aplica en la mayoría de los Länder (ver el capítulo 4.3). Si en un Land se ha optado por otro modelo de organización de la planificación territorial subregional, la LFOT exige que se instrumente un procedimiento formal para dar participación a los municipios en la elaboración del correspondiente plan territorial subregional.

De este modo en la elaboración de las determinaciones de los planes territoriales, se efectúa una toma en consideración de las circunstancias y necesidades de los municipios plasmados en sus respectivos planes urbanísticos existentes. En el Derecho alemán la toma de consideración se entiende como una ponderación (*Abwägung*), es decir, la obligación de realizar en el marco de la planificación territorial un proceso de reflexión conjunta, completa y transparente en el que se contrastan entre sí todos los aspectos relevantes en juego y las diferentes visiones existentes que puedan existir sobre los mismos. Su objetivo es la generación de un consenso sobre la redacción definitiva de las determinaciones de los planes territoriales que por



todos es considerada como un resultado razonable y lo más justo posible en cuanto a la consideración equilibrada del interés general local (planeamiento urbanístico) y del interés general supramunicipal (planificación territorial).

El art. 8.2 de la LFOT reafirma los principios de consideración mutua y de jerarquía de planes, al disponer, por un lado, que los planes territoriales subregionales han de formularse sobre la base del Plan territorial del Land y, por otro, que éstos han de tomar en consideración los Planes de Usos del Suelo (*Flächenutzungspläne*) y los resultados de los demás planes urbanísticos aprobados por los municipios.

### **b) Los planes territoriales de ámbito regional y subregional**

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

Respecto a la planificación territorial, el art. 8 de la LFOT atribuye a los Länder las competencias para la elaboración de planes o programas para la ordenación del territorio del Land en su conjunto y el establecimiento de las bases jurídicas para la planificación territorial de nivel subregional que se refiere a determinadas áreas del Land que en la ley de ordenación del territorio de cada Land se delimita como ámbito territorial de los planes subregionales (ver el capítulo 5.2.) La redacción del artículo señalado manifiesta que la tarea de la elaboración de planes territoriales constituye un deber, lo cual explica porque en Alemania se ha alcanzado ya hace décadas una cobertura total del territorio por planes territoriales.

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

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

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 funciones que resulten incompatibles con la finalidad declarada como preferencia absoluta.

En las áreas de preferencia relativa existe una cierta flexibilidad. La preferencia está sujeta a un margen de discrecionalidad y flexibilidad, existiendo la posibilidad de admitir, hasta cierto punto, otras funciones y usos siempre y cuando, tras un proceso de ponderación, resulte que la implantación de estas funciones y usos no ponga en entredicho la vocación y especial importancia de estas áreas para la finalidad declarada como preferencia relativa. En consecuencia, todas las planificaciones y medidas de incidencia territorial han de coordinarse y llevarse a cabo de tal manera, que, dentro de lo posible, no supongan consecuencias negativas para la vocación e importancia especial de estas áreas en cuanto a su finalidad declarada como preferencia relativa.

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

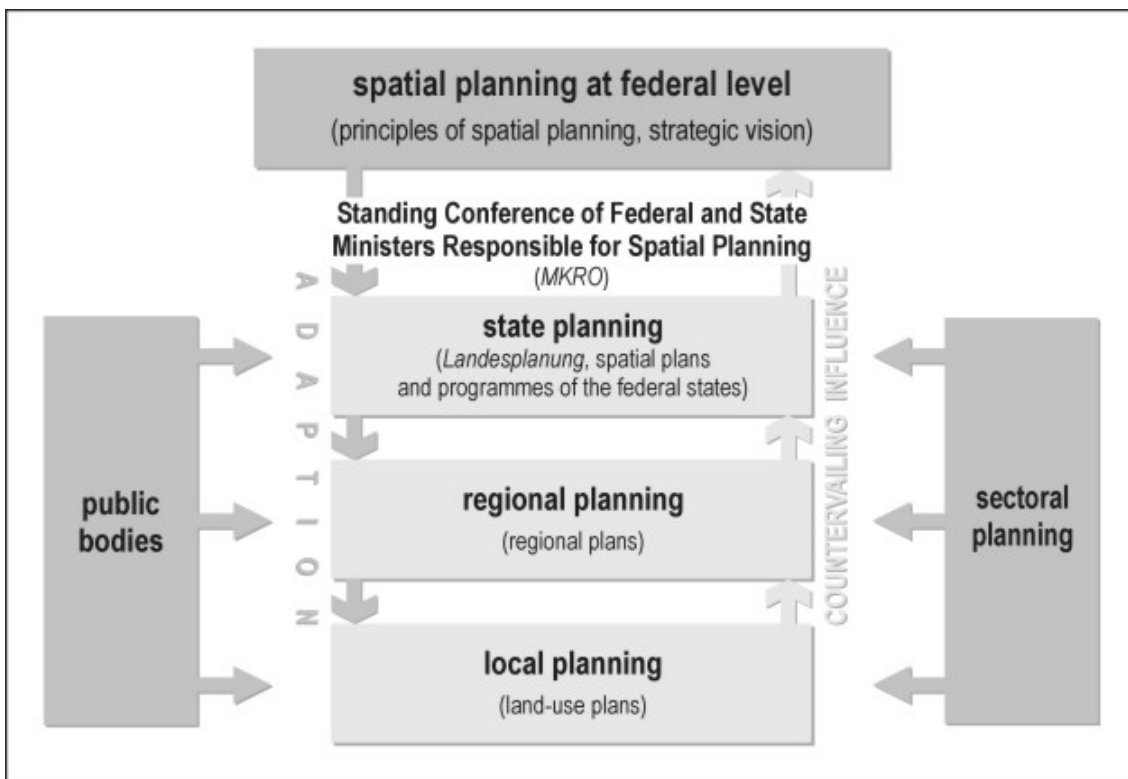
Tomando como criterio la producción de leyes y planes en materia de ordenación del territorio, cabe concluir que en Alemania la planificación territorial es una función pública consolidada que cuenta con una larga experiencia de práctica administrativa (HILDENBRAND SCHEID 1995, 1996). Desde los años 60 del siglo pasado ya existieron en todos los Länder leyes de ordenación del territorio<sup>5</sup>, y entre 1965-1975 se aprobaron en todos ellos planes territoriales de escala regional y subregional. La cobertura del territorio alemán por planes territoriales tanto a escala regional (*Land*) como subregional (*Regionen*) es total (ver el cuadro 13). La inexistencia en Alemania de “territorios huérfanos” de un instrumento de planificación territorial es una clara diferencia respecto a la situación en el Estado de las Autonomías de España.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> La primera Ley de Planificación Territorial se aprobó en 1950 por el Land de Nordrhein-Westfalen (Renania del Norte-Westfalia). En cuanto a la Federación, la primera Ley Federal de Ordenación del Territorio se aprobó en 1965.

<sup>6</sup> Sólo 11 de las 17 Comunidades Autónomas cuentan con un Plan Territorial de escala autonómica aprobado y los alrededor de 70 planes territoriales subregionales en vigor (datos para 2014) no llegan a

**FIGURA 18: ESQUEMA DE LA ORGANIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ALEMANIA**



Fuente: HOYLER/FREYTAG/MAGER (2006: 126)

cubrir ni la mitad del territorio nacional. En varios Länder ya se está acometiendo la elaboración de la sexta generación de este tipo de planes. Por esta gran cantidad de planes elaborados e implementados y también por el hecho de que en los Länder se opera con diferentes modelos de planificación territorial subregional (ver el capítulo 5.2.) Alemania es dentro de Europa uno de los países que ofrece una gran riqueza y diversidad de experiencias planificadoras en el ámbito de la ordenación del territorio.

**CUADRO 13: LOS PLANES TERRITORIALES REGIONALES VIGENTES EN LOS LÄNDER DE ALEMANIA (Situación en 2015)<sup>7</sup>**

<b>LAND</b>	<b>PLAN TERRITORIAL REGIONAL AÑO DE APROBACIÓN (última modificación)</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	<b><i>Landesentwicklungsplan 2002</i></b>
<b>Baja Sajonia</b>	<b><i>Landesramordnungsprogramm 1994 (2012)</i></b>
<b>Baviera</b>	<b><i>Landesentwicklungsprogramm 2013</i></b>
<b>Berlín</b>	<b><i>Landesentwicklungsplan conjunto Berlin-Brandenburg 2009</i></b>
<b>Brandeburgo</b>	<b><i>Landesentwicklungsplan conjunto Berlin-Brandenburg 2009</i></b>
<b>Bremen</b>	<b>no existe, Plan de Usos del Suelo</b>
<b>Hamburgo</b>	<b>no existe, Plan de Usos del Suelo</b>
<b>Hesse</b>	<b><i>Landesentwicklungsplan 2000 (2013)</i></b>
<b>Mecklemburgo-Pomerania</b>	<b><i>Landesentwicklungsprogramm 2005</i></b>
<b>Renania del Norte-Westfalia</b>	<b><i>Landesentwicklungsplan 2013</i></b>
<b>Renania-Palatinado</b>	<b><i>Landesentwicklungsprogramm 2008 (2013)</i></b>
<b>Saare</b>	<b>no existe, Plan de Usos del Suelo</b>
<b>Sajonia</b>	<b><i>Landesentwicklungsplan 2003</i></b>
<b>Sajonia-Anhalt</b>	<b><i>Landesentwicklungsplan 2010</i></b>
<b>Schleswig-Holstein</b>	<b><i>Landesentwicklungsplan 2010</i></b>
<b>Turingia</b>	<b><i>Landesentwicklungsprogramm 2014</i></b>

Fuente: elaboración propia, websites de los Länder.

<sup>7</sup> Conforme a la LFOT (art 8), los Länder de Sarre así como de Hanburgo, Berlín y Bremen (los tres Ciudades-Estado), que todos tienen en común una superficie reducida, no tienen el deber de realizar planes territoriales.

**c) Un instrumento novedoso para la planificación metropolitana: el Plan de Usos del Suelo de ámbito subregional**

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

Así lo indica claramente el art. 8.4 de la LFOT:

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

Se trata por tanto de un instrumento de planificación urbanística-territorial integrada para varios municipios que unifica en un único documento de planificación las determinaciones que suelen establecerse en los planes territoriales subregionales y en los planes generales de ordenación urbanística.

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

Edificación vinculante), ya que desaparece la figura del planeamiento urbanístico general, el Plan de Usos del Suelo.

La simplificación y agilización del proceso de planificación por un RFNP tiene ventajas para los usuarios de los planes y desde la perspectiva de la economía de los procedimientos administrativos (ARL 2000). Si un inversor busca una localización adecuada para la implantación de sus instalaciones y baraja en su toma de decisión un espacio de potencial localización de, por ejemplo, diez términos municipales contiguos, con la existencia de un RFNP ya no tendría que consultar 10 PGOUs diferentes y además un Plan territorial subregional. Asimismo, si se desean efectuar modificaciones de los documentos de planificación, la existencia de un RFNP significa que ya no han de tramitarse en paralelo dos procedimientos de modificación (uno para el respectivo PGOU y otro en relación al Plan subregional).

Para la posible aplicación de un RFNP la LFOT estableció, además del requisito en cuanto a su ámbito (áreas de aglomeración urbana o áreas con otras relaciones funcionales en su estructura territorial), otros dos requisitos: la regulación de este instrumento por la legislación de cada Land y la realización de la planificación territorial subregional a través de la agrupación de los municipios en Mancomunidades de Planificación Territorial. Este último requisito se explica por la necesidad de respetar los intereses de los municipios, ya que estas Mancomunidades representan el modelo (a diferencia de otros que se usan) que permite a los municipios un mayor protagonismo en dicha planificación (ver el capítulo 5.2).

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

Hasta la fecha se han aprobado tan sólo dos RFNP, ambos para espacios metropolitanos. El primer RFNP entró en vigor el 3 de mayo de 2010 en un área situado en la Cuenca del Ruhr, la mayor conurbación que existe en

Europa. Se trata del ámbito territorial configurado por los términos municipales de las ciudades de Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr y Oberhausen, ciudades que, junto con otras ciudades, forman parte de la red de cooperación entre ciudades *Städteregion Ruhr 2030*.<sup>8</sup>

El segundo RFNP se aprobó para el área metropolitana de Frankfurt, el *Regionaler Flächennutzungsplan 2010 für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*, que entró en vigor el 17 de octubre de 2011. Este Plan se abordará en el capítulo 9 de la presente tesis en cuanto a las características básicas de su elaboración y sus contenidos.

La hasta la fecha escasa aplicación del RFNP – desde su nacimiento en la LFPT en 1998 ya han transcurrido 17 años – se debe a que la aplicación de este instrumento de planificación tropieza no resulta fácil. Por un lado, se plantean dificultades por razones políticas, ya que muchos municipios no están dispuestos a renunciar a una de las herramientas clave de su poder, la elaboración de “su propio” PGOU, y verlo “diluido” ahora en un documento multilateral. Por otro lado, existen también cuestiones técnicas que dificultan su uso. Una de ellas es la escala cartográfica. Muchos hechos urbanísticos precisan la representación cartográfica a escalas pormenorizadas que en el planeamiento urbanístico alemán se sitúan, conforme al Código Federal de Urbanismo, a la escala de 1:10.000 o, como máximo, a la escala de 1:25.000. Por otra parte, los planes territoriales alemanes de ámbito subregional suelen operar con la escala de 1:100.000. Así, si en un RFNP se emplea como compromiso entre los requerimientos de detalle de ambos tipos de planificación escalas de 1:50.000 o 1:25.000, se corre el riesgo de que el RFNP se convierte en un “documento ciego” para determinados aspectos urbanísticos que precisan un mayor grado de pormenorización cartográfica.

---

<sup>8</sup> La red de cooperación de ciudades *Städteregion Ruhr 2030*, creada en 2000 está formada por once ciudades: Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr y Oberhausen. Desde 2003 esta red basa la cooperación intermunicipal en un pacto político (*Stadtregionaler Kontrakt*) firmado por los Alcaldes. Los ámbitos de la cooperación son: 1) el Masterplan para el territorio de la Städteregion, 2) la gestión conjunta de suelos, 3) la puesta en valor de las riberas (Valle del Ruhr, vivir al lado del agua) y 4) el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional.



#### **d) Los tipos de determinaciones que se emplean en los planes territoriales en función de su diferente grado de vinculación jurídica**

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

Esta “obligación a la coherencia”, que se deriva del principio de la jerarquía como elemento típico de los sistemas de planificación urbanístico-territorial en los países europeos, puede tener carácter de una obligación absoluta o ser una obligación menos estricta, que permite flexibilidad, teniendo el planeamiento urbanístico un margen de maniobra para realizar modificaciones de las determinaciones establecidas por los planes territoriales. Todo depende del tipo de determinación usado por el plan territorial, existiendo diferentes tipos posibles que se distinguen por su grado de vinculación jurídica. Para conocer el alcance jurídico de las determinaciones establecidas en los planes, se tienen que conocer si estamos ante determinaciones que tienen la categoría de normas, directrices o recomendaciones. En cada caso significan un diferente compromiso jurídico, como, a efectos de ejemplo, se refleja en la definición de las normas, directrices y recomendaciones efectuada en la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía/LOTCAA (art.21 de la Ley1/1994).<sup>9</sup>

La legislación alemana en materia de ordenación del territorio opera en cuanto a la graduación de la vinculación jurídica de las previsiones recogidas en los planes territoriales con los siguientes tipos de determinaciones

---

<sup>9</sup> Artículo 21.

1. Las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio podrán tener el carácter de Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales.

2. Las normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables.

3. Las Directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones Públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines.

4. Las recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio.

(HILDENBRAND SCHEID 1996: 293): “Objetivos de la ordenación del territorio” (*Ziele der Raumordnung*), “Principios de la Ordenación del Territorio” (*Grundsätze der Raumordnung*) y “Requisitos de la Ordenación del Territorio” (*Erfordernisse der Raumordnung*).

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

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

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

Pará agentes privados, especialmente las empresas, los objetivos no tienen carácter vinculante (de modo que son una categoría menos restrictiva que las Normas de la LOTCAA, que sí vinculan a los particulares). No obstante, los planes territoriales y sus objetivos pueden aportar a estos agentes una herramienta útil para preparar y fundamentar su toma de decisión respecto a la localización de sus inversiones.

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

Los Requisitos de la Ordenación del Territorio” (*Erfordernisse der Raumordnung*) son: 1) Objetivos de la Ordenación del Territorio recogidos en Planes que no están aprobados sino se encuentran todavía en fase de elaboración, 2) 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.

#### **e) La cooperación entre la Federación y los Länder a través de Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de Ordenación el Territorio**

Un elemento importante dentro del sistema de planificación territorial es la Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de Ordenación el Territorio (*Ministerkonferenz für Raumordnung/MKRO*) como órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno federal y los Gobiernos de los Länder. Se creó en 1967 y se encuentra regulada en el art. 26 de la LFOT de 2008. La MKRO se pronuncia bajo el principio de unanimidad a través de

Acuerdos (*Beschlüsse, Entschliessungen*) y Recomendaciones (*Empfehlungen*), que no son vinculantes jurídicamente sino 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 para el desarrollo territorial.
- 4) Cuestiones fundamentales de la política de ordenación del territorio alemana: conceptos y métodos, instrumentos, nuevos retos temáticos, etc.

Desde su existencia hasta la fecha (mayo de 2015) la MKRO celebró 40 reuniones y adoptó 204 Acuerdos o Recomendaciones. En el seno de la MKRO se elaboraron las aportaciones de Alemania a la Estrategia Territorial Europea (1999) y la Agenda Territorial de la Unión Europea (2007, 2011). Asimismo, a partir de la unificación de Alemania en 1990 y con el objetivo de definir una Estrategia para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio de Alemania compartida por la Federación y los Länder, la MKRO presentó tres documentos estratégicos: el Marco de Orientación (*Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*) aprobado en 1992, el Marco de Acción para la Política de Ordenación del Territorio (*Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen*) aprobado en 1995 y las “Visiones Guía y Estrategias de Actuación para el Desarrollo Territorial en Alemania” (*Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung*) aprobadas en 2006.

En cuanto a las cuestiones fundamentales de la política de ordenación del territorio la MKRO se pronunció sobre un amplio espectro de temas. Como ejemplos pueden mencionarse: los lugares centrales y sus ámbitos funcionales

(1968), la contribución de la planificación territorial a la prevención del riesgo de inundaciones (1995), las implicaciones territoriales de *los factory-outlet-centers* (1997), directrices para la aplicación del sistema de lugares centrales como instrumento para un desarrollo territorial sostenible (2001), las implicaciones territoriales del cambio demográfico en el ámbito de equipamientos y servicios públicos (2003), la importancia del comercio para los centros de las ciudades (2006), ordenación del territorio y cambio climático (2009), instrumentos para la reducción del consumo de suelo (2010) y la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto territorial (2011).

La MKRO también ha sido activo en relación a la cuestión de las áreas metropolitanas. En 2003 adoptó un Acuerdo (*Beschluss*) acerca de las Regiones Metropolitanas con Vocación Europea (*Europäische Metropolregionen*, ver el capítulo 6).

#### **f) Las cláusulas de ordenación el territorio (*Raumordnungsklauseln*)**

En cualquier sistema de planificación territorial constituye una cuestión importante la relación o vinculación que existe entre planes y actuaciones sectoriales con incidencia territorial y los planes de ordenación del territorio.

A tal respecto, se opera en Alemania con las cláusulas de ordenación el territorio (*Raumordnungsklauseln*). Estas cláusulas se establecen en las leyes sectoriales de la Federación y de los Länder (p.e. las leyes en materia de carreteras o economía forestal). Conforme a estas cláusulas, las planificaciones y actuaciones desarrolladas en aplicación de cada Ley, o tienen que tener en cuenta (en caso de los Principios de la Ordenación del Territorio) u observar (en el caso de los Objetivos de la Ordenación del Territorio) las determinaciones establecidas en los planes de ordenación del territorio. Esta modalidad de cláusulas se llama cláusulas materiales. Asimismo existen las cláusulas formales, que disponen que el respectivo plan sectorial de incidencia territorial ha de ser elaborado con la participación del departamento administrativo responsable de la ordenación del territorio.

Al igual que en España u otros países europeos, en caso de conflictos, también en Alemania muchas veces se impone el interés sectorial, es decir, la lógica planificadora sobre el uso del territorio desde la perspectiva parcial y fragmentada de las políticas sectoriales con incidencia territorial es más fuerte que la lógica integradora y horizontal-intersectorial de los planes de ordenación del territorio. Esto tiene que ver con el hecho de que la ordenación del territorio, por ser una política sin *lobbies* fuertes, de carácter no inversor y desconocida por la ciudadanía, suele tener una posición débil frente a otras políticas públicas.

### **g) La integración de los planes paisajísticos en los planes territoriales**

Las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana suelen tener atribuida no sólo la competencia de planificación territorial sino también como una competencia diferenciada de ésta la competencia en el ámbito de la planificación paisajística. Esta atribución diferenciada es consecuencia del hecho de que en Alemania los planes paisajísticos se conciben como una planificación sectorial dentro de la política de medio ambiente. No obstante, por diferentes vías los planes paisajísticos se integran parcial o totalmente en los correspondientes planes territoriales o urbanísticos.<sup>10</sup>

A continuación se esbozan los rasgos básicos del sistema alemán de planificación paisajística, con la finalidad de establecer el necesario marco de referencia para los comentarios específicos sobre la actividad en esta materia de las instituciones metropolitanas analizadas, que se efectuarán en los capítulos 7 hasta 12 de la tesis.

En Alemania, sobre la base de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje de 1976<sup>11</sup> y de las leyes respectivas de los Länder, existe un sistema de planificación paisajística, configurado por planes a los mismos

---

<sup>10</sup> Es una práctica similar a la seguida en Italia, donde las Regiones elaboran también planes territoriales y planes paisajísticos como documentos separados o, en su caso, de forma integrada, adoptando el plan territorial a su vez la función del plan paisajístico (HILDENBRAND SCHEID 2002).

<sup>11</sup> Esta ley ha sido reformada varias veces posteriormente; siendo su versión actual el texto de 29 de julio de 2009).

niveles que se usan para la planificación territorial y urbanística (ver el Cuadro 14).<sup>12</sup>

A nivel del Land existe el Programa Paisajístico (*Landschaftsprogramm*), elaborado por la Administración regional y a nivel subregional el Plan-Marco Paisajístico (*Landschaftsrahmenplan*), elaborado, en la mayoría de los casos, por las mismas instituciones que elaboran en el Land los planes territoriales subregionales (ver el apartado 4.2.). En el ámbito de las escalas del planeamiento urbanístico se utilizan el Plan Paisajístico (*Landschaftsplan*) y el Plan de Espacios Verdes (*Grünordnungsplan*), elaborados por las autoridades competentes de cada municipio. El sistema queda completado a nivel de los proyectos, por el Plan Adicional de Gestión Paisajística (*landespflegerischer Begleitplan*), un plan que debe indicar para los proyectos que se realicen en el marco de planes sectoriales las medidas compensatorias y sustitutorias previstas para hacer frente a los impactos paisajísticos.

Como el sistema de la planificación territorial, se trata de un sistema jerárquico, en el que los planes paisajísticos de nivel inferior tienen que observar las determinaciones de los planes de nivel superior. Del Cuadro 14 se desprende que a nivel subregional, los Planes-Marco Paisajísticos suelen operar con una escala mayor que los Planes territoriales subregionales. Este mayor grado de concreción se debe a que los primeros contienen representaciones cartográficas detalladas de biotopos.

---

<sup>12</sup> Como el sistema de la planificación territorial se trata de un sistema jerárquico, en el que los planes paisajísticos de nivel inferior tienen que observar las determinaciones de los planes de nivel superior. Del cuadro se desprende que a nivel subregional, los Planes-Marco Paisajísticos suelen operar con una escala mayor que los Planes territoriales subregionales. Este mayor grado de concreción se debe a que los primeros contienen representaciones cartográficas detalladas de biotopos.

**CUADRO 14: PLANES PAISAJÍSTICOS Y PLANES TERRITORIALES EN ALEMANIA**

NIVEL DE PLANIFICACIÓN	PLANIFICACIÓN DEL PAISAJE	PLANIF. TERRITORIAL Y URBANÍSTICA
REGIONAL ( <i>Land</i> )	PROGRAMA PAISAJÍSTICO ( <i>Landschaftsprogramm</i> )  1 : 500.000 hasta 1 : 2.000.000	PLAN O PROGRAMA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL LAND  1 : 200.000 o 1 : 300.000.
SUBREGIONAL ( <i>Region</i> )	PLAN-MARCO PAISAJÍSTICO ( <i>Landschaftsrahmenplan</i> )  1 : 25.000 o 1 : 50.000	PLAN O PROGRAMA TERRITORIAL SUBREGIONAL  1 : 50.000 hasta 1 : 100.000
MUNICIPAL ( <i>Gemeinde</i> )	PLAN PAISAJÍSTICO ( <i>Landschaftsplan</i> )  1 : 5.000 o 1 : 10.000  PLAN DE ESPACIOS VERDES ( <i>Grünordnungsplan</i> )  1: 1.000	PLAN DE USOS DEL SUELO  1 : 5.000 o 1 : 10.000  PLAN DE EDIFICACIÓN  1 : 1.000
ESCALA DE PROYECTOS	PLAN ADICIONAL DE GESTIÓN PAISAJÍSTICA  ( <i>Landesplegerischer Begleitplan</i> )	

Fuente: HILDENBRAND SCHEID (2002: 200).



En cuanto a sus contenidos materiales, los planes paisajísticos alemanes abarcan un amplio espectro de temas relacionados con la protección, conservación, regeneración y el desarrollo de la naturaleza (ecosistema, especies y biotopos, espacios protegidos, recursos naturales: suelo, aguas y condiciones climáticas locales) y del paisaje (paisaje y recreo, acceso al paisaje, unidades de paisajes y elementos del paisaje sometidos a protección, restauración, rehabilitación y mejora del paisaje, imagen del paisaje y de localidades, paisajes culturales históricos, entorno de monumentos). Con este planteamiento amplio, los planes paisajísticos constituyen una auténtica planificación integral del medio físico, parecida a los Planes de Protección del Medio Físico o Planes de Ordenación del Medio Natural o Medio Físico en algunas Comunidades Autónomas españolas.

En lo que se refiere a la integración de la planificación paisajística en la ordenación del territorio, la legislación exige expresamente que los objetivos (requisitos y medidas) con incidencia territorial establecidos en los tres tipos de planes paisajísticos deban ser integrados en los correspondientes planes territoriales y urbanísticos. Para hacer efectiva dicha integración algunos Länder (p.e. Baviera, Hesse, Renania-Palatinado, Sajonia) han elegido la forma de la integración primaria (*Primärintegration*), es decir, los diferentes planes paisajísticos se elaboran directamente como parte integral de los planes territoriales y urbanísticos. Otros Länder (p.e. Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Sarre, Mecklemburgo-Pomerania) practican la forma de la integración secundaria (*Sekundärintegration*), en la cual se elaboran en un primer paso los diferentes planes paisajísticos como documentos propios y en un segundo paso se realiza mediante un acto formal de transformación en el marco del llamado procedimiento de valoración y ponderación (*Abwägung*), la integración completa o parcial de sus contenidos en los respectivos planes territoriales y urbanísticos.

La integración, sea primaria o sea secundaria, de los contenidos de los planes paisajísticos en los planes de ordenación del territorio otorga a los primeros el valor y los efectos jurídicos que poseen los planes de ordenación del territorio.

Esto tiene como importante consecuencia que los objetivos de los planes paisajísticos se convierten por la integración en Objetivos de la ordenación del territorio (*Ziele der Raumordnung*) y, por tanto disfrutarán de los efectos jurídicos de los mismos y de las cláusulas materiales de ordenación del territorio.

#### **h) El instrumento de la evaluación de impacto territorial de proyecto**

Desde la reforma de la Ley Federal de Ordenación del Territorio en 1989 y sobre la base de la posterior legislación federal y de los Länder, se practica en Alemania el procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial (EIT, *Raumordnungsverfahren*).<sup>13</sup> La EIT (HILDENBRAND SCHEID, 1992) se aplica a proyectos públicos y privados, con la finalidad de evaluar su coherencia con los objetivos de la ordenación del territorio establecido por los planes en esta materia. Este procedimiento se realiza con participación pública e institucional (por ejemplo, del municipio en cuyo término se ubica el proyecto).

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

---

<sup>13</sup> En España existen procedimientos similares regulados por varias Comunidades Autónomas en sus leyes de ordenación del territorio: la evaluación de impacto estructural (Ley 1/1987, Asturias), la evaluación de impacto territorial (Ley 4/1992, Murcia), el Análisis Territorial de Impacto (Ley 11/1992, Aragón) y el Informe sobre Actuaciones Singulares con Incidencia en la O.T. (Anexo 2 de la Ley 1/1994, Andalucía). En el caso de Andalucía el informe termina ya en el plazo de dos meses, ya que no existe participación pública. Las Actuaciones Singulares comprenden, entre otros proyectos de infraestructuras de transporte, de infraestructuras ambientales (depuradoras, tratamiento de residuos), la localización de equipamientos o servicios supramunicipales, la delimitación de zonas para el establecimiento de ayudas a empresas o la localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el Planeamiento urbanístico general.

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, sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos señalados por este informe). La EIT es realizada por la autoridad administrativa competente en materia de ordenación del territorio y 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 las autoridades administrativas responsables de la ordenación del territorio a nivel regional, sería la Administración sectorial 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 (3 o 6 meses) y que se integre en dicho procedimiento ya un primer nivel de EIA, de modo que se puede prescindir de la evaluación más detallada de los impactos ambientales (segundo nivel de EIA) de un determinado proyecto, si en el marco de la EIT se llegó a la conclusión que no existen repercusiones significativas sobre el medio ambiente.

**i) Instrumentos novedosos de la ordenación del territorio de carácter informal para propiciar la implementación de los planes territoriales**

Con la reforma de la LFOT en 1998 se introdujo un artículo 13 titulado la "Puesta en práctica de los Planes Territoriales (*Verwirklichung der Raumordnungspläne*) que, con la finalidad de propiciar la implementación efectiva de los planes de ordenación del territorio formales (de carácter normativo), recomendó a las autoridades responsables de la planificación

territorial fortalecer las vías de cooperación (pública-pública y pública-privada) en el marco de la utilización de instrumentos de ordenación del territorio informales (de carácter voluntario), especificando expresamente los siguientes instrumentos:

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

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

En cuanto a los REK, un ejemplo, a escala metropolitana, aportan las Estrategias de Desarrollo Regional de 1996 y 2000 (*Regionale Entwicklungskonzept Hamburg/REK*), implementado en el área metropolitana de Hamburg, que se comentarán en el capítulo 12. Otro ejemplo son los Dictámenes Territoriales ad hoc (*Teilraumgutachten*), que se emplean en el Land de Baviera. Operan a una escala territorial más cercana a la del planeamiento urbanístico y suelen abordar cuestiones de interés común de la planificación entre municipios vecinos. Un caso concreto es el Dictamen que ya se elaboró en la década de los 80 del siglo pasado para resolver la cuestión del futuro uso de los terrenos que habían quedado vacantes por el cierre del aeropuerto de Múnich-Riem, debido a la construcción de un aeropuerto nuevo en otro lugar.

En cuanto a las Redes de cooperación entre ciudades próximas entre sí como fórmula blanda de cooperación intermunicipal, han llegado a crearse más de 40

en Alemania y también en Francia (más de 30) su uso ha sido frecuente (HILDENBRAND SCHEID, 2005, 2006b y 2008).

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

Por otra parte, muchas redes abarcan campos de cooperación directamente vinculados con los usos del suelo y la ordenación territorial: 1) la elaboración de una Estrategia de desarrollo económico y territorial para el espacio geográfico en el que se desarrolla la red, 2) la gestión intermunicipal de suelos (sistema de información y promoción conjunta de la oferta de suelo industrial disponible, información mutua y coordinación respecto a la implantación de grandes superficies comerciales), 3) la planificación, financiación y gestión conjunta de polígonos industriales, incubadoras de empresas, parques de empresas o centros tecnológicos y 4) el desarrollo de las infraestructuras y servicios en el ámbito del transporte (espacios logísticos compartidos, sistema integrado de transporte público).

Como ejemplo de buena práctica puede destacarse la red “*Städtenetz Expo-Region*” creada en 1995 en el área metropolitana de Hannover. Será objeto de un comentario más detallado en el marco del capítulo 7 de la tesis.

Por último, está al uso en varias áreas metropolitanas de Alemania un instrumento novedoso, la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*), que se centra en la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas (LEHMANN 2000 y 2003). Su finalidad principal es la preservación de los espacios libres periurbanos y su aprovechamiento para el uso recreativo y turístico. Para ello se crea un sistema de rutas, que atraviesan y conectan entre sí los espacios libres periurbanos, y se ejecutan a lo largo de estas rutas proyectos encaminados a la cualificación del paisaje. Por ello, esta Estrategia es muy parecida al instrumento de los *greenways* aplicado en los Estados Unidos (LEHMANN 2003).

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

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

Se trata de un instrumento estratégico y de carácter informal (de aplicación voluntaria), anclado en el paradigma de la gobernanza. Por tanto pone el énfasis en el “desarrollo desde abajo”, a través de: la cooperación intermunicipal y la cooperación pública-privada, especialmente a través de la participación de la sociedad civil (ciudadanos y colectivos organizados) y de la colaboración de las empresas privadas en la formulación e implementación de esta Estrategia.

En Alemania, la Estrategia Parque Regional se implementa desde hace ya dos décadas en las áreas metropolitanas de Frankfurt (*Regionalpark Rhein-Main*, 1994), Stuttgart (*Landschaftspark Region Stuttgart*, 1994), Berlin-Brandenburg (ocho *Regionalparke*, 1994), la conurbación Rhein-Ruhr (*Emscher Landschaftspark*, 1989). Posteriormente, esta estrategia inició su aplicación también en otras áreas metropolitanas, entre ellas, Hamburg 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*. En el marco de los capítulos 8, 9 y 11 de la tesis se analizarán las experiencias obtenidas con el desarrollo de la Estrategia Parque Regional en las áreas metropolitanas de Stuttgart, Frankfurt y Berlin-Brandenburg, respectivamente.

## **5.2. La organización de la planificación subregional: Las Mancomunidades de Planificación Territorial y otras vías**

### **a) Características básicas**

Sobre la base de las disposiciones de la LFOT sobre la planificación territorial subregional ya comentadas, las leyes de planificación territorial de los Länder (*Landesplanungsgesetze*) han definido el modelo de organización de la planificación subregional, regulando:

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

Los Länder han optado por distintos modelos de organización (ver el Cuadro 15). El modelo más usado ha sido la constitución de Mancomunidades de Planificación Territorial como instituciones responsables de la formulación y aprobación inicial del plan territorial subregional, cumpliendo la respectiva obligación legal que a tal efecto se había establecido en la propia 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),<sup>14</sup> 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: 1) Baden-Württemberg, 2) Baviera, 3) Brandeburgo, 4) Sajonia, 5) Sajonia-Anhalt, 6) Mecklemburgo-Pomerania, 7) Renania-Palatinado, y 8) Turingia.

Junto al modelo de Mancomunidades de Planificación Territorial, que es el modelo que otorga un mayor protagonismo a los municipios<sup>15</sup>, existe otro modelo, en el que la planificación territorial subregional se concibe como una competencia del Land, quedando, de todas formas garantizada la participación de los municipios en el proceso de la planificación subregional, en cumplimiento de la respectiva exigencia de la LFOT<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> GRACIA RETORTILLO usa el término “corporaciones locales” creadas para la finalidad específica de la planificación subregional, no obstante, reconoce que pueden calificarse como “instituciones próximas a las mancomunidades” (GRACIA RETORTILLO 2010: 127); término que, además, es el que habitualmente se usa en la literatura científica sobre el tema.

<sup>15</sup> Los juristas alemanes hablan de la *kommunalverfasste Regionalplanung*, es decir, una planificación subregional configurada como una tarea de los entes locales.

<sup>16</sup> Los juristas alemanes hablan de la *staatliche Regionalplanung*, es decir, una planificación subregional como competencia de los Länder (*staatlich* = estatal, hace referencia al carácter de Estado de los Länder).



Este segundo modelo se sigue con variantes en los Länder de Hesse, Renania del Norte-Westfalia y Schleswig-Holstein. En Hesse y Renania del Norte Westfalia la planificación subregional es pilotada por las autoridades de la administración periférica del del Land, los *Regierungspräsidien* (Hesse) y *Bezirksregierungen* (Nordrhein-Westfalen) implantados en los Distritos Gubernamentales (*Regierungsbezirke*), quedando garantizada en el proceso de toma de decisiones la participación de los entes locales a través de asambleas, los *Regionalversammlungen* en Hesse y *Regionalräte* en Nordrhein-Westfalen. En el Land de Schleswig-Holstein los planes territoriales subregionales son elaborados directamente por el Ministerio competente en materia de ordenación del territorio (actualmente el Ministerio del Interior).

Frente a estos dos modelos existe como caso singular el Land de Baja Sajonia, donde los responsables de la elaboración de los planes subregionales son los entes locales de nivel superior, los Distritos (*Kreise*). Esto significa que en este Land, conforme a la Ley de Ordenación de Baja-Sajonia de 2012 (*Niedersächsisches Raumordnungsgesetz*, modificada en 2014), los ámbitos territoriales de la planificación subregional coinciden con los ámbitos territoriales de estos entes territoriales locales. Las dos excepciones aportan los dos entes metropolitanos en este Land, el *Zweckverband Grossraum Braunschweig* y la *Region Hannover*, que ostentan la competencia en materia de planificación territorial (ver la Figura 19).

**CUADRO 15: LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE ÁMBITO SUBREGIONAL EN ALEMANIA**

<b>LAND</b>	<b>NÚM./NOMBRE REGIONES DE PLANIFICACIÓN</b>	<b>AUTORIDADES RESPONSABLES</b>	<b>NOMBRE DEL PLAN SUBREGIONAL</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	12 Regionen	(M) Regionalverbände	Regionalplan
<b>Baja Sajonia</b>	34 Landkreise	Landkreise	Regionales Raumordnungsprogramm
<b>Baviera</b>	18 Regionen	(M) Regionale Planungsverbände	Regionalplan
<b>Brandeburgo</b>	5 Regionale Planungsräume	(M) Regionale Planungsgemeinschaften	Regionalplan
<b>Hesse</b>	3 Regierungsbezirke	Regionalversammlungen	Regionalplan
<b>Mecklenburg Pomerania</b>	4 Planungsregionen	(M) Regionale Planungsverbände (M)	Regionales Raumordnungsprogramm
<b>Renania del Norte-Westfalia</b>	5 Regierungsbezirke	Regionalräte	Regionalpan
<b>Renania-Palatinado</b>	5 Regionen	(M) Planungsgemeinschaften	Regionaler Raumordnungsplan
<b>Sajonia</b>	4 Planungsregionen	(M) Regionale Planungsverbände	Regionalplan
<b>Sajonia-Anhalt</b>	5 Planungsregionen	(M) Regionale Planungsgemeinschaften	Regionaler Entwicklungsplan
<b>Schleswig-Holstein</b>	5 Planungsräume	Landesplanungsbehörde (Innenministerium)	Regionalplan
<b>Turingia</b>	4 Planungsregionen	(M) Regional Planugseinschaften	Regionaler Raumordnungsplan

Nota: (M) = Mancomunidades de Planificación Territorial

Fuente: Leyes de Planificación Territorial de los Länder y sitios web de los Länder.

En cuanto al área metropolitana de Hannover, equivalente al ámbito territorial de la *Region Hannover* (ver la Figura 8), está todavía en vigor como Plan Territorial metropolitano el *Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover/RROP 2005*. No obstante, actualmente se cuenta ya con el documento para la información pública del nuevo plan, el *RROP Region Hannover 2015*, cuya aprobación se prevé para 2016. Respecto a las características territoriales y demográficas del ámbito territorial de ambos planes se remite al capítulo 7.1.

**FIGURA 19: LA REGION HANNOVER DENTRO DE LOS 34 ÁMBITOS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SUBREGIONAL EN EL LAND DE BAJA SAJONIA**



Fuente: website del Land de Baja Sajonia.

Tras una reforma de la administración pública del Land de Baja Sajonia en 2014, existen nuevas instituciones de su administración periférica, los cinco Departamentos para el Desarrollo Regional (*Ämter für Regionale Landesentwicklung*), adscritos al Ministerio de la Presidencia (*Staatskanzlei*), que, poniendo fin a la anterior dispersión en varios Ministerios, desarrollan de forma integrada todas las tareas relacionadas con el desarrollo regional, la ordenación del territorio, el desarrollo urbano, la promoción económica y la cofinanciación de proyectos por la UE en estos ámbitos. En cuanto a la

ordenación del territorio, estas Oficinas actúan como órganos responsables para la autorización (*Genehmigung*) por parte del Gobierno del Land de los planes territoriales subregionales formulados y aprobados por los Distritos, el *Zweckverband Grossraum Braunschweig* y la *Region Hannover*. En el caso del área metropolitana de Hannover, la *Region Hannover* (ver el capítulo 7), la Oficina de Desarrollo Regional responsable de la emisión de la autorización del plan territorial (*Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover/RRÖP*) es el *Amt für Regionale Landesentwicklung Leine-Weser*.

En los Länder de Saare, Hamburgo, Berlín y Bremen no existe la planificación territorial subregional. No tendría mucho sentido, ya que todos ellos tienen en común una superficie reducida y, por ello, la LFOT (art. 8) ha exceptuado expresamente a estos Länder del deber de realizar planes territoriales subregionales, que existe para los demás Länder. No obstante, tanto en Hamburgo como en Berlín, se han llegado a elaborar en el marco de la cooperación con los Länder vecinos documentos de ordenación del territorio para los espacios metropolitanos que en ambos casos tienen un carácter transfronterizo (ver los capítulos 11 y 12).

Por último, en cuanto a la cuestión de la delimitación de los ámbitos territoriales de la planificación subregional (HILDENBAND SCHEID 1996: 69), cabe señalar que para la delimitación de las subregiones algunos Länder (p.e. Hesse, Renania del Norte-Westfalia) buscaron la identidad entre los ámbitos administrativos y los ámbitos de planificación territorial. Esta identidad se vio facilitada en aquellos Länder (p.e. Baden-Württemberg, Baja Sajonia) en los que las reformas de los ámbitos territoriales de los Distritos durante los años 70 se sirvieron de criterios de la planificación territorial. Otros Länder (p.e. Baden-Württemberg, Baviera, Renania-Palatinado, Sajonia, Turingia) delimitaron sus subregiones según los criterios funcionales de la planificación territorial.

Las subregiones son, pues, áreas con relaciones funcionales y económicas equilibradas, cubren todo el territorio de un Land y, por regla general (Baviera, Baden-Württemberg, etc.), son idénticos a los ámbitos funcionales de los

centros superiores (*Oberzentren*) del sistema de lugares centrales. Pero también en la delimitación según criterios funcionales se ha procurado lograr la coincidencia con las delimitaciones administrativas.

### **a) El modelo de las Mancomunidades de Planificación Territorial**

El elemento sobresaliente de las Mancomunidades de Planificación Territorial es que en este modelo los entes locales constituyen en los verdaderos protagonistas de la elaboración y gestión de los planes subregionales de ordenación del territorio (HILDENBRAND SCHEID 2006a). Se configura en este modelo la planificación subregional como un deber y un derecho de los entes locales. Un deber, porque la planificación territorial subregional está definida como una tarea obligatoria (*Pflichtaufgabe*) de las Mancomunidades de Planificación Territorial. Un derecho, porque las Mancomunidades de Planificación Territorial, que son entes de Derecho público, dotados de autonomía administrativa y con recursos humanos propios, ejercen la planificación subregional como una de las tareas que pertenecen a la esfera de la autonomía administrativa local (*kommunale Selbstverwaltung*). En consecuencia, son los órganos (Director, Asamblea, Comisiones de Planificación, Comisiones administrativas y financieras) y los técnicos de las propias Mancomunidades de Planificación Territorial que se responsabilizan de la elaboración y gestión de los planes subregionales. Además, corresponde a estas Mancomunidades aprobar inicialmente el respectivo plan subregional.

Este protagonismo de las Mancomunidades en el proceso de la planificación subregional va en pareja con un papel más discreto del Gobierno del Land en esta planificación. El Ministerio del Land competente en materia de ordenación del territorio recibe continuamente información sobre el desarrollo de los trabajos de elaboración de los planes subregionales y puede trasladar a las Mancomunidades instrucciones y directrices referidas a los contenidos del plan de ordenación del territorio del Land, que deben ser respetados por estos planes. Asimismo, una vez aprobados los planes subregionales por las Mancomunidades de Planificación Territorial, y tras haber efectuado un control de legalidad y un control material (es decir, el control de la conformidad del plan

subregional con el modelo territorial propuesto por el plan de ordenación del territorio del Land), el Land aprueba definitivamente los planes regionales. Y esta aprobación, no se efectúa mediante un Decreto del Consejo de Gobierno, sino simplemente mediante un acto de autorización (*Genehmigung*) del Ministerio competente, que confiere un carácter vinculante a los objetivos y principios establecidos por el plan subregional.

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

Una experiencia larga en cuanto a la aplicación del modelo de Mancomunidades de Planificación Territorial la ofrece también el Land de Baviera, de cuyo territorio forma parte el *Regionaler Planungsverband München*, institución responsable de la planificación territorial en el área metropolitana de Múnich, igualmente objeto de estudio en esta tesis.

Sobre la base de la Ley de Planificación Territorial de Baden-Württemberg de (*Landesplanungsgesetz*, en su versión del 14 de octubre de 2008), el territorio del Land está dividido en 12 ámbitos de planificación territorial subregional (ver la Figura 20), existiendo para cada uno de ellos un *Regionaler Planungsverband* como corporación de Derecho público responsable de la formulación del Plan territorial de ámbito subregional (*Regionalplan*).

**FIGURA 20: EL VERBAND *REGION STUTTGART* DENTRO DE LOS 12 ÁMBITOS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SUBREGIONAL EN EL LAND DE BADEN WÜRTTEMBERG**



Nota: Rhein-Neckar y Donau Iller son ámbitos de una planificación territorial transfronteriza, regulada en la Ley de Planificación Territorio de los Länder involucrados.

Fuente: VERBAND REGION STUTTGART 2014.



En lo que respecta a área metropolitana de Stuttgart, equivalente al ámbito territorial del *Verband Region Stuttgart* (ver la Figura 11), desde noviembre de 2010 se aplica el *Regionalplan Region Stuttgart 2009* como instrumento de planificación territorial metropolitana. Respecto a las características territoriales y demográficas del ámbito territorial de este plan se remite al capítulo 8.1.

En relación a los órganos de los 12 *Regionale Planungsverbände*, que siguen las pautas organizativas generales de las Mancomunidades de Planificación Territorial (ver el capítulo 3.3.), sirve de ejemplo la Mancomunidad de Planificación Territorial del Alto Rin Tramo Medio (*Regionalverband Mittlerer Oberrhein*).

De la Figura 21 se desprende que ésta cuenta con una Asamblea representativa (*Verbandsversammlung*) como órgano de representación y máxima decisión. De acuerdo con el principio de la legitimación política indirecta, sus miembros designados por los órganos de los entes locales (Distritos: *Kreisräte, Landräte*; municipios: *Gemeinderäte, Oberbürgermeister*) (municipios, Distritos) que, conforme a las previsiones legales tienen que estar representados en la Asamblea de cada Mancomunidad de Planificación territorial. Actualmente (2014) tiene 80 miembros, que pertenecen a seis partidos políticos diferentes. La Asamblea elige entre sus miembros al Presidente de la Mancomunidad (*Verbandsvorsitzender*) y sus tres suplentes.

Otro órgano es la Comisión de Planificación (*Planungsausschuss*), que cuenta con 26 miembros. Asimismo existe una Comisión Administrativa y de Asuntos Financieros (*Verwaltungs- und Finanzausschuss*) con el mismo número de miembros. El aparato administrativo (*Verbandsverwaltung*) cuenta con un Director (*Verbandsdirektor*), un funcionario público nombrado para un período de ocho años por la Asamblea. En sus tareas le asiste un *staff* de técnicos (*Mitarbeiter*).

**FIGURA 21: LA MANCOMUNIDAD DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL ALTO RIN TRAMO MEDIO (REGIONALVERBAND MITTLERER OBERRHEIN)**



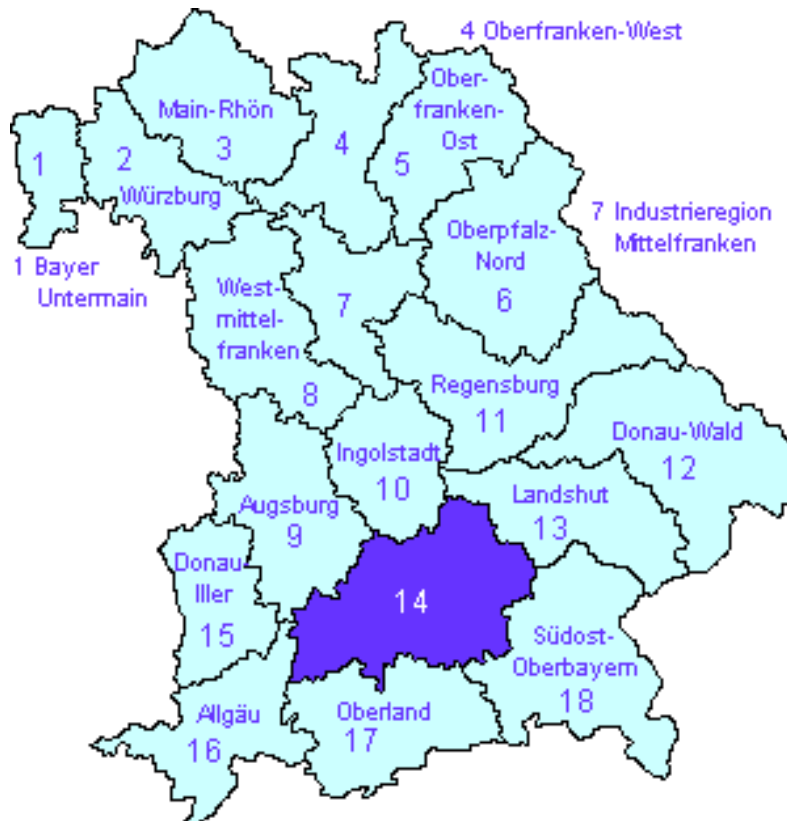
FUENTE:

<http://www.region-karlsruhe.de/verband/organisation.html>

En Baviera, la aplicación del modelo de las Mancomunidades de Planificación Territorial en este Land se encuentra regulada en su Ley de Planificación Territorial (*Bayerisches Landesplanungsgesetz*, en su versión de 2012). De acuerdo con esta ley, el territorio de Baviera está dividido en 18 ámbitos de planificación territorial subregional, existiendo para cada uno de ellos un *Regionaler Planungsverband* como corporación de Derecho público responsable de la formulación del Plan territorial de ámbito subregional (*Regionalplan*).

En el área metropolitana de Múnich, equivalente al ámbito territorial del *Regionaler Planungsverband München* (ver la Figura 16) y que aparece con el número 14 en en la Figura 22 referida a los 18 ámbitos de planificación subregional, el documento de planificación metropolitana actualmente en vigor es el *Regionalplan München 2002*. Respecto a las características territoriales y demográficas del ámbito territorial de este plan se remite al capítulo 10.1.

**FIGURA 22: EL REGIONALER PLANUNGSVERBAND MÜNCHEN DENTRO DE LOS 18 ÁMBITOS DE PLANIFICACIÓN SUBREGIONAL EN EL LAND DE BAVIERA**



Fuente: <http://www.region-muenchen.com/regplan/rp2frame.htm>

Haciendo una valoración de una planificación territorial subregional instrumentada por la vía de las Mancomunidades de Planificación Territorial (HILDENBRAND SCHEID 1996: 67-68), pueden señalarse, sintéticamente, varias ventajas y desventajas.

Las posibles ventajas del modelo de las Mancomunidades son:

- La mayor participación de los políticos locales.
- La conexión más estrecha de la planificación subregional con el planeamiento urbanístico, lo cual propicia la comprensión, la aceptación y el compromiso de los responsables del planeamiento urbanístico respecto a la planificación subregional.
- Un mayor grado de identificación por parte de los municipios con los asuntos de interés supramunicipal y una mayor disposición de implicarse en las tareas de su cumplimiento.
- Una mejor articulación y agregación de los intereses políticos de la subregión (creación de una "conciencia e identidad subregional") frente a las planificaciones y programas de ayuda "desde arriba" por parte del Land.

Como desventaja de este modelo ha de señalarse que existe el peligro latente de que los "egoísmos localistas" de los entes locales hagan perder de vista la perspectiva subregional con el consiguiente debilitamiento de los intereses generales que se plantean a escalas territoriales superiores y que superan la visión restringida meramente al interés particular de un determinado municipio.

## **b) El modelo de la planificación subregional pilotada por la administración del Land: el caso del Land de Hesse**

En el Land de Hesse el territorio está dividido a los efectos de la planificación territorial subregional en tres ámbitos (*Planungsregionen*), *Südhessen* (Hesse Sur), *Mittelhessen* (Hesse Centro) y *Nordhessen* (Hesse Norte), cuya delimitación coincide con el ámbito territorial de las tres unidades de la Administración periférica del Land, los Distritos gubernamentales (ver la Figura 23): *Regierungsbezirk Darmstadt* (Hesse Sur), *Regierungsbezirk Giessen* (Hesse Centro) y *Regierungsbezirk Kassel* (Hesse Norte). En cada uno de estos tres Distritos Gubernamentales existe como aparato de la Administración periférica del Land una Delegación del Gobierno del Land (*Regierungspräsidium*), que, entre otras funciones, cumple la función de ser el órgano de control de nivel superior en materia de ordenación del territorio (*obere Landesplanungsbehörde*), siendo el Ministerio del Land la máxima autoridad en esta materia. En cada una de estas Delegaciones de Gobierno existe un Departamento de Planificación Territorial. Son estos Departamentos que, en cumplimiento de la función atribuida a las Delegaciones y con el apoyo de sus servicios técnicos, elaboran los borradores de los planes territoriales de ámbito subregional. Asimismo, constituyen la Oficina Técnica de la Asamblea Subregional (*Regionalversammlung*), que existe en el seno de cada Delegación del Gobierno.

**FIGURA 23: LOS ÁMBITOS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SUBREGIONAL EN EL LAND DE HESSE**



Fuente: <http://www.kriegsopfer.org/Denkmale/Hessen/Hessen.html>

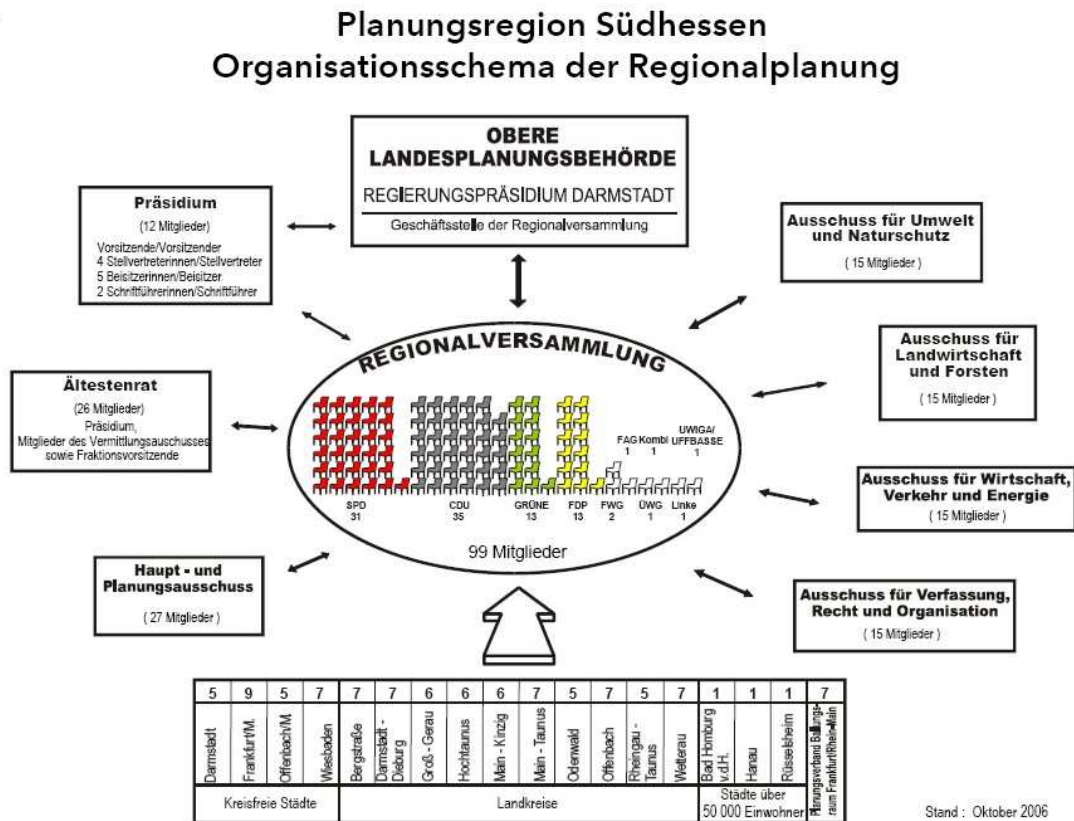
Las Asambleas son los órganos de decisión sobre todas las cuestiones que afectan a la elaboración, modificación o reforma del plan territorial subregional así como a cuestiones relacionadas con la implementación del mismo (por ejemplo, dictámenes sobre la evaluación de impacto territorial de proyectos, ver el capítulo 5.1.). Sus miembros son elegidos por los órganos de representación de los Distritos (*Landkreise*), de los municipios integrados en Distritos y con más de 50.000 habitantes y las Ciudades no integradas en Distritos (*Kreisfreie Städte*), procediendo las personas concretas de diferentes partidos.

En el caso de la Asamblea para Hesse Sur (ver la Figura 24), en cuyo territorio se incardina el área metropolitana de Frankfurt, también la institución responsable de la gobernanza metropolitana, el *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, elige siete miembros de la Asamblea. Actualmente la Asamblea de Hesse Sur cuenta con 99 miembros. Cada Asamblea cuenta con un órgano de dirección (*Präsidium*) y con el apoyo de un Consejo de Mayores (*Ältestenrat*) y de varias Comisiones: 1) la Comisión Principal y de Planificación (*Haupt- und Planungsausschuss*), 2) la Comisión para Medio Ambiente y Protección e la Naturaleza (*Ausschuss für Umwelt und Naturschutz*), 3) la Comisión para Agricultura y el Sector Forestal (*Ausschuss für Landwirtschaft und Forsten*), 4) Comisión para Economía, Transporte y Energía (*Ausschuss für Wirtschaft, Verkehr und Energie*) y 5) Comisión para Asuntos constitucionales, Derecho y Organización (*Ausschuss für Verfassung, Recht und Organisation*).

Desde octubre de 2011 se aplica en el área metropolitana de Frankfurt el „*Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010*” (a continuación RFNP 2010), un documento integrado de planificación territorial subregional y de planeamiento urbanístico general. Se trata del uso de un instrumento novedoso de la política de ordenación del territorio alemana, la Figura del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler FlächennutzungsplanRFNP*), cuyas características ya se expusieron en el capítulo 5.1.



**FIGURA 24: LA ASAMBLEA PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SUBREGIONAL DE HESSE SUR**



Fuente:

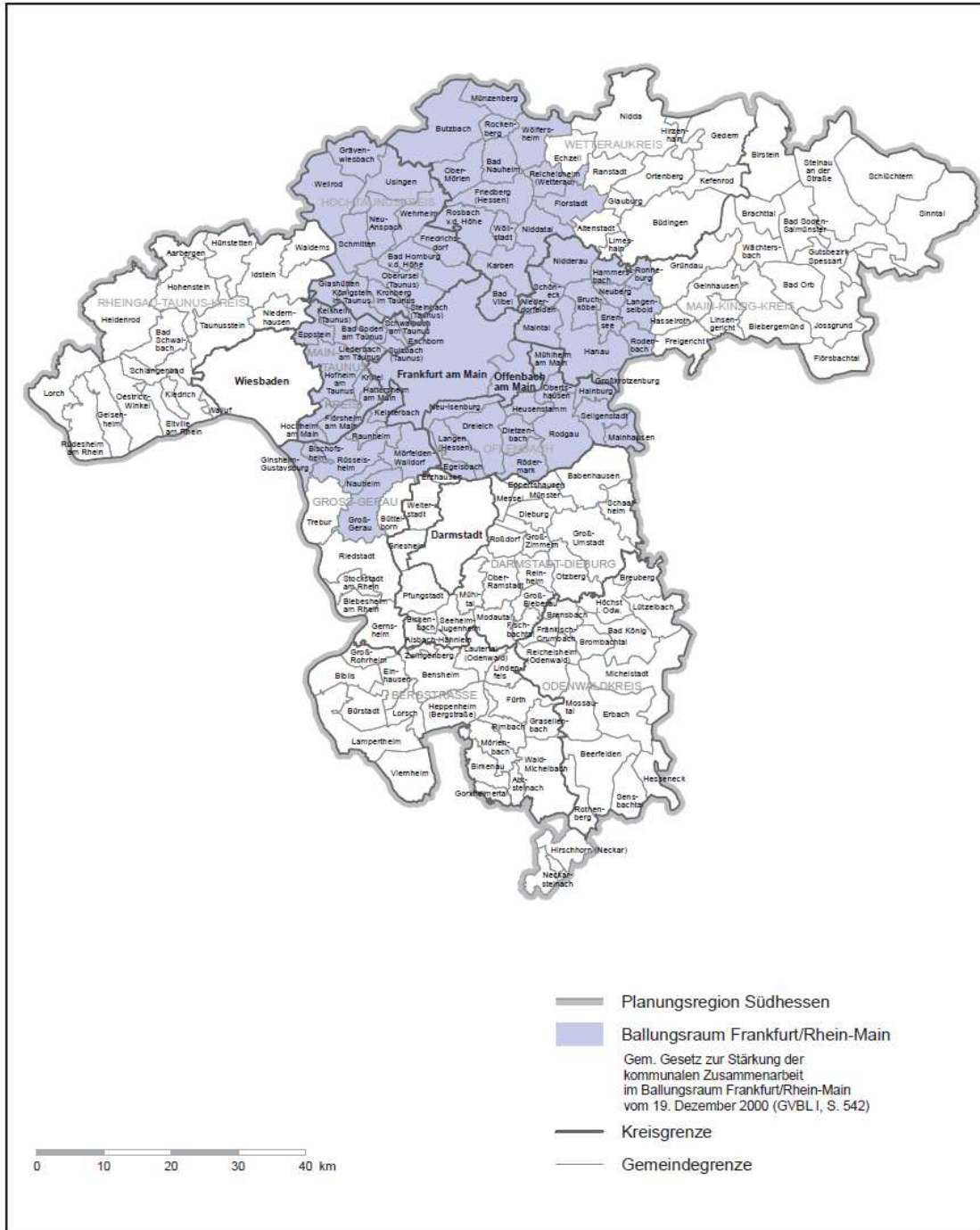
[http://darmstadt.bund.net/themen\\_und\\_projekte/stellungnahme\\_zu\\_planungen/regionalplan\\_suedhessen/](http://darmstadt.bund.net/themen_und_projekte/stellungnahme_zu_planungen/regionalplan_suedhessen/)

El RFNP 2010 aporta para aquella parte de Hesse Sur (uno de los tres ámbitos de planificación subregional del Land) que pertenece al área metropolitana de Frankfurt (*Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*) el *Regionaler Flächennutzungsplan*, es decir, el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP), que cumple para los 75 municipios de este área metropolitana tanto la función de plan subregional como de un plan conjunto (intermunicipal) de usos de suelo.

Respecto a las características territoriales y demográficas del ámbito territorial del RFNP se remite al capítulo 9.3. Lo que sí interesa aquí es el hecho de que su ámbito territorial, que se incardina en el ámbito de planificación subregional de Hesse Sur, significa la incorporación de un nuevo ámbito de planificación territorial en la práctica planificadora en el Land de Hesse (ver la Figura 25).

Igualmente, ha de resaltarse que con la aplicación del RFNP surgió en el Land de Hesse un procedimiento específico para la elaboración de este plan, que lo distingue del procedimiento habitualmente seguido en este Land para la elaboración y aprobación de los planes territoriales subregionales, interviniendo conjuntamente la Asamblea para la Planificación Territorial Subregional de Hesse Sur y la Asamblea (*Verbandsversammlung/VK*) del ente metropolitana de Frankfurt (*Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*, desde 2011, *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, ver los capítulos 3.2. y 9.2.). Así, el proceso de elaboración del RFNP 2010 se inició en 2003 por las respectivas decisiones de la Asamblea para la Planificación Subregional de Hesse-Sur, responsable de los contenidos del Plan en cuanto a su función como plan subregional y de la Asamblea del ente metropolitano de Frankfurt, responsable de los contenidos del Plan en lo que se refiere a su función como Plan Conjunto de Usos de Suelo. En 2010, ambos órganos aprobaron el RFNP 2010.

**FIGURA 25: EL ÁMBITO DEL REGIONALER FLÄCHENNUTZUNGSPLAN DENTRO DEL ÁMBITO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SUBREGIONAL (HESSE SUR)**



Fuente: REGIONALER FLÄCHENNUTZUNGSPLAN 2010.

Haciendo una valoración de una planificación territorial subregional pilotada por la administración del Land (HILDENBRAND SCHEID 1996: 69), tal y como ocurre en los Länder de Hesse, Renania del Norte-Westfalia y Schleswig-Holstein, puede señalarse, que la principal crítica frente a este modelo se centra en su carácter "demasiado dirigido desde arriba" y de mayor lejanía a los intereses municipales. Pero también posee ventajas:

- La existencia de una coincidencia del ámbito territorial del instrumento de la planificación territorial con el ámbito territorial de las divisiones político-administrativas, en las que y para las que se adoptan las decisiones político-administrativas. A escala de los entes local esta coincidencia se da también en Baja-Sajonia (Distritos, *Region Hanover* como caso especial) y en Italia (Provincias como responsables del Plan Territorial de Coordinación Provincial/PTCP).
- Aporta ventajas de información mutua y de coordinación que se derivan de la unidad de gestión administrativa en el marco de la administración periférica del Land: en el aparato administrativo del Distrito Gubenamental están centralizadas, además de los servicios administrativos para la planificación territorial subregional, todos los servicios responsables de las planificaciones sectoriales de incidencia territorial lo cual aporta oportunidades para lograr la coherencia, complementariedad y sinergia entre las diferentes planificaciones.
- Facilita la implementación de las previsiones de la planificación territorial del Land.
- Existe una mayor capacidad de hacer valer los intereses generales desde La perspectiva subregional sobre los intereses particulares de los entes locales.

### **5.3. Conclusiones de valoración sobre la planificación subregional y la incidencia de los planes territoriales metropolitanos sobre la misma**

⇒ Las Mancomunidades de Planificación Territorial se revelan como modelo mayoritario que se aplica hoy en los Länder alemanes para organizar la planificación territorial subregional, siendo la planificación territorial en los espacios metropolitanos una modalidad de la misma.

En cuanto a las seis áreas metropolitanas objeto de la tesis, este modelo se aplica, sin modificación alguna, en el caso de la planificación territorial del área metropolitana de München. Asimismo, es el modelo usado en otras áreas metropolitanas alemanas, entre ellas Augsburg, Nürnberg, Dresden, Freiburg y Karlsruhe, identificadas en el Informe de la OECD sobre la gobernanza en las áreas metropolitanas del mundo (ver la Parte I de la tesis).

La conclusión más relevante respecto a este modelo es el hecho de que los Länder que lo utilizan han optado por un ejercicio de su competencia en materia de ordenación del territorio que respeta al máximo el principio de la autonomía local garantizada por la Constitución alemana. Las Mancomunidades de Planificación Territorial representan un modelo de organización de la planificación territorial a escala subregional que confiere a los entes locales (municipios y distritos) un gran protagonismo en la misma, concibiendo esta planificación como un deber y un derecho de los entes locales.

⇒ De este modo se posibilita la generación de dos ventajas fundamentales. Por un lado, se propicia la identificación y el compromiso de los municipios con la elaboración de los planes territoriales subregionales que, una vez aprobados, afectan con sus determinaciones a su planeamiento urbanístico, generándose para el mismo un deber de observación estricta y de adaptación o un deber de tomar en cuenta, en función de la categoría jurídica de dichas determinaciones (Objetivos o Principios de la Ordenación del Territorio, ver el capítulo 5.1.). Por otro

lado, el modelo de las Mancomunidades de Planificación Territorial aporta un elemento de reducción ex-ante de la conflictividad que siempre existe en todos los sistemas de planificación urbanística y territorial por las posibles discrepancias entre el modelo de desarrollo urbanístico y territorial conforme al interés general supramunicipal plasmado en el plan territorial y el interés individual y legítimo de cada municipio de promover su desarrollo urbanístico y económico. Como en el modelo de las Mancomunidades de Planificación Territorial las determinaciones del plan territorial son el resultado de un proceso especialmente intenso de negociación y consensuación con los municipios previa para lograr lo más posible la compaginación de dichos intereses, se reduce la probabilidad de que en la fase de la implementación de los planes territoriales subregionales surjan conflictos entre ellos y el planeamiento urbanístico municipal a la hora de la aplicación efectiva de estas determinaciones.

⇒ La gran debilidad de las Mancomunidades de Planificación Territorial y también de las Mancomunidades de carácter plurifuncional, con la excepción del caso de Stuttgart, es su falta de poder político-institucional.

No cuentan con una legitimación política directa y además son estructuras organizativas que no pertenecen a las instituciones con capacidad de decisión política-administrativa, por lo que la planificación territorial realizada por ellas no disfrutan de las posibles ventajas que se derivan de una planificación territorial pilotada por instituciones político-administrativas como los Länder (los Distritos Gubernamentales en Hesse, por ejemplo), entes locales de nivel superior (los Distritos en Baja-Sajonia) o nuevas instituciones de este tipo a escala metropolitana, la Region Hannover, el Verband Region Stuttgart.

Una de estas ventajas es la coincidencia del ámbito territorial del instrumento de la planificación territorial con el ámbito territorial de las divisiones político-administrativas.

- ⇒ Las ventajas de un papel activo y comprometido de los municipios en el proceso planificador y las desventajas derivadas de la debilidad político-institucional han de ponderarse mutuamente a la hora de considerar las Mancomunidades de Planificación Territorial o las Mancimuniades plurifuncionales como modelos de referencia para el diseño organizativo de la gobernanza metropolitana en otros espacios metropolitanos, sea dentro de Alemania o sea en otros países europeos.
- ⇒ Varias de las áreas metropolitanas de Alemania analizadas se han revelado en cuanto al sistema de la planificación territorial subregional como espacios de innovación en un triple sentido:
  - a) en cuanto al empleo de instrumentos novedosos para la planificación y, en algunos casos, también al procedimiento de elaboración de los mismos;
  - b) en lo que concierne a la configuración espacial de los ámbitos territoriales de aplicación de esta planificación; y
  - c) en lo que se refiere al incremento del poder político-institucional de la planificación territorial.
- ⇒ Respecto al papel de algunas áreas metropolitanas como “laboratorios” para ensayar instrumentos nuevos de planificación territorial, el caso del área metropolitana de Frankfurt demuestra que el sistema de planificación territorial alemán ha sabido reaccionar a los retos específicos que se plantean para esta planificación en el contexto de los espacios metropolitanos.

En este área metropolitana se aplica, mediante el „*Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010*”, con carácter pionero el instrumento novedoso de la política de ordenación del territorio alemana, la figura del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan/RFNP*), que se introdujo recientemente en la legislación alemana para atender especialmente la

ordenación de espacios metropolitanos, a través de un plan integrado que aborda en un único documento las cuestiones del planeamiento general urbanístico (función como Plan Conjunto de Usos del Suelo de varios municipios) y de la planificación territorial de ámbito subregional .

Por tanto, esta nueva figura tiene un gran potencial para generar todas las ventajas que se derivan de la simplificación y agilización del proceso de planificación urbanística-territorial, que aporta el uso de un instrumento de planificación integrada.

⇒ El análisis de las áreas metropolitanas de Frankfurt y Berlin-Brandenburg corrobora que éstas han sido las áreas metropolitanas alemanas donde hasta la fecha ha adquirido su mayor intensidad la aplicación de otro instrumento novedoso de la planificación territorial: la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*),

Esta Estrategia se centra en la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas, con la finalidad de preservar los espacios libres, aprovecharlos para el uso recreativo y turístico y convertirlos en una parte relevante del capital de imagen de un area metropolitana caracterizada por la calidad de vida y, por tanto, con capacidad de atraer la localización de empresas en sectores punta y de profesionales altamente cualificadas. En las dos áreas metropolitanas señaladas, y también el caso del área metropolitana de Stuttgart, se confirma la complementariedad y sinergia de este instrumento estratégico y de carácter informal (de aplicación voluntaria) con las determinaciones para el sistema de espacios libres establecidos por los planes territoriales formales (de carácter vinculante).

⇒ En el área metropolitana de Frankfurt, el uso del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP), como instrumento novedoso de planificación territorial metropolitana, también ha supuesto un cambio en cuanto al procedimiento habitual de la elaboración de los planes territoriales de ámbito subregional en el Land de Hesse.



Debido a la naturaleza híbrida de este instrumento, en el proceso de elaboración y en la aprobación del „*Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010*”, intervinieron tanto la Asamblea para la Planificación Subregional de Hesse-Sur como la Asamblea de la institución responsable de la gobernanza metropolitana.

- ⇒ En el área metropolitana de Frankfurt, el uso del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP), también significó la introducción de un nuevo ámbito territorial de planificación en el mapa de los tres ámbitos de la planificación territorial subregional de Hesse

El ámbito territorial del *Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010* se ubica dentro del espacio más amplio de la Subregión de Planificación Territorial Hesse-Sur (*Planungsregion Südhessen*).

- ⇒ En lo que se refiere al poder político-institucional de la planificación territorial, el análisis de las áreas metropolitanas de Hannover, Stuttgart y Frankfurt, permite la conclusión de que este poder se ha visto incrementado como consecuencia de la creación de instituciones de gobernanza metropolitana en estas tres áreas metropolitanas.

Significa, y este aspecto ha de destacarse en primer lugar, la asignación clara de la responsabilidad de la gestión del plan territorial metropolitano a un órgano de gobierno propio con capacidad de decisión política-administrativa sobre el ámbito territorial de este plan,

La intensidad del incremento de este poder político-institucional es muy alto en el caso de Hannover, alto en el caso de Stuttgart y moderado en el caso de Frankfurt, en función de la amplitud del catálogo de las competencias atribuidas y de la existencia o no de una legitimación política directa de la institución metropolitana.

⇒ Considerando la amplitud del catálogo de las competencias atribuidas como primer criterio del poder político-institucional de la planificación territorial, las áreas metropolitanas de Hannover y Stuttgart, y en menor medida también el caso de Frankfurt, revelan que las instituciones metropolitanas no simplemente son responsables de la planificación sino también tienen competencias para la gestión de un conjunto de políticas públicas en diferentes materias. Concretamente, son titulares de la formulación e implementación de políticas públicas sectoriales de incidencia territorial (promoción económica, planificación y gestión del transporte público de cercanías, sobre todo).

El espectro de las competencias atribuidas es más amplio en el caso de la *Region Hannover*, conforme a la ley de su creación de 2001. En el caso del *Verband Region Stuttgart*, la ley de su creación de 1994 recoge expresamente competencias obligatorias y opcionales, similar a la práctica seguida en las figuras de cooperación intermunicipal existentes Francia,<sup>17</sup> pero carece de varias competencias con las que cuenta la *Region Hannover*. En cuanto al *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, la ley de su creación de 2011 sólo prevé dos competencias obligatorias (la elaboración del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional y del Plan de Paisaje) y abre la posibilidad de su participación en otras tareas cuya realización está atribuida al uso de fórmulas de la cooperación intermunicipal. No obstante, de hecho, el *Regionalverband FrankfurtRheinMain* está participando en cada una de estas tareas.

⇒ Cabe concluir que la atribución, de mayor o menor grado, de competencias de planificación y gestión en varias políticas sectoriales de incidencia territorial, supone ventajas para la compatibilización de estas políticas con las orientaciones del plan territorial metropolitano correspondiente, generándose una mayor coherencia y posibles efectos

---

<sup>17</sup> La diferenciación entre competencias obligatorias y opcionales figura en la Ley nº.99-586, de 12 de julio de 1999 (la llamada Ley *Chevènement*) sobre la simplificación de los instrumentos de cooperación intermunicipal en relación a las Comunidades de Aglomeración (*Communauté d'Agglomération*), aplicables a áreas metropolitanas, las Comunidades Urbanas (*Communauté Urbaine*) y las Comunidades de Municipios (*Communauté des Communes*).

de sinergia (GAWRON 2004: 40). La adscripción al mismo órgano de gobernanza metropolitana de la capacidad de decisión política-administrativa tanto sobre la planificación territorial como sobre aquellas políticas sectoriales de incidencia territorial que forman parte de la esfera competencial del ente metropolitano,<sup>18</sup> puede contribuir a evitar costes de negociación y posibles conflictos de tipo interdepartamental o intergubernamental que se observan en la práctica cuando el reparto competencial se encuentra fragmentado entre diferentes órganos del mismo Gobierno o entre órganos que pertenecen a otro nivel de gobierno.

⇒ Tomando en consideración la existencia o no de una legitimación política directa como segundo criterio del poder político-institucional de la ordenación del territorio, en los casos de las áreas metropolitanas Hannover y Stuttgart la planificación territorial metropolitana se encuentra investida de un alto grado de institucionalización o poder institucional, debido a la legitimación política directa de las instituciones de la gobernanza metropolitana.<sup>19</sup>

El *Verband Región Stuttgart* tiene una elección directa de su Asamblea representativa por los ciudadanos, y en la *Region Hannover* existe una elección directa por los ciudadanos, tanto de la Asamblea como del Presidente de la Región.

En ambos casos, esta legitimación política directa en combinación con el hecho de tener competencias, no restringidas únicamente a la planificación territorial sino para la planificación y gestión en varias políticas pública, significa que las instituciones responsables de esta planificación pueden ofrecer a los *stakeholders* algo atractivo (incentivos financieros o masa negociadora, FÜRST 2010: 90-91). Precisamente

---

<sup>18</sup> Evidentemente, en cuanto a las políticas públicas que son competencias del Land o de la Federación el ente metropolitano se encuentra en una situación de jeraquía jurídica-administrativa y en la que operan mecanismos de coordinación, colaboración y concertación.

<sup>19</sup> *Verband Región Stuttgart*: elección directa de la Asamblea representativa por los ciudadanos, *Region Hannover*: elección directa por los ciudadanos, tanto de la Asamblea como del Presidente de la Región.

esto es un factor importante, ya que la ordenación del territorio, por su carácter, por regla general, no inversor y no implicada directamente en la implementación de las actuaciones propuestas por los planes territoriales, ocupa una posición débil entre las políticas públicas y no cuenta con el apoyo de *lobbies* importantes.

Este poder político-institucional de la ordenación del territorio, no tienen los entes metropolitanos de carácter plurifuncional (el caso del *Regionalverband FrankfurtRheinMain*), cuya ley de creación no prevé una legitimación política directa de su órgano representativo. Tampoco lo tienen los entes metropolitanos de carácter monofuncional (el caso del *Regionaler Planungsverband München*), constituidos como Mancomunidades de Planificación Territorial, que conforme a las leyes de la Federación y de los Länder en materia de OT tienen que constituirse de forma obligatoria, pero que no cuentan con Asambleas directamente elegidas por los ciudadanos, sino sólo con Asambleas compuestas por los representantes de los entes locales territoriales sobre la base de una legitimación política indirecta.

⇒ Por último, y como parte del aspecto político-institucional de la planificación territorial, cabe concluir que en las áreas metropolitanas de Hannover, Stuttgart y Frankfurt la creación de instituciones de gobernanza metropolitana - que al fin y al cabo son manifestaciones de fórmulas más fuertes de institucionalización de la cooperación intermunicipal que las Mancomunidades de Planificación Territorial – también contribuye a fortalecer el protagonismo de los entes locales en la planificación territorial a escala subregional, incrementando su identificación y compromiso con la misma.

En este sentido, las dos ventajas ya comentadas que se derivan de este protagonismo en el modelo Mancomunidades de Planificación Territorial se potencian mediante la creación de instituciones de gobernanza

metropolitana, alcanzando su mayor nivel en el caso de Hannover que a tal efecto ha optado por la creación de un nuevo Ente territorial local.

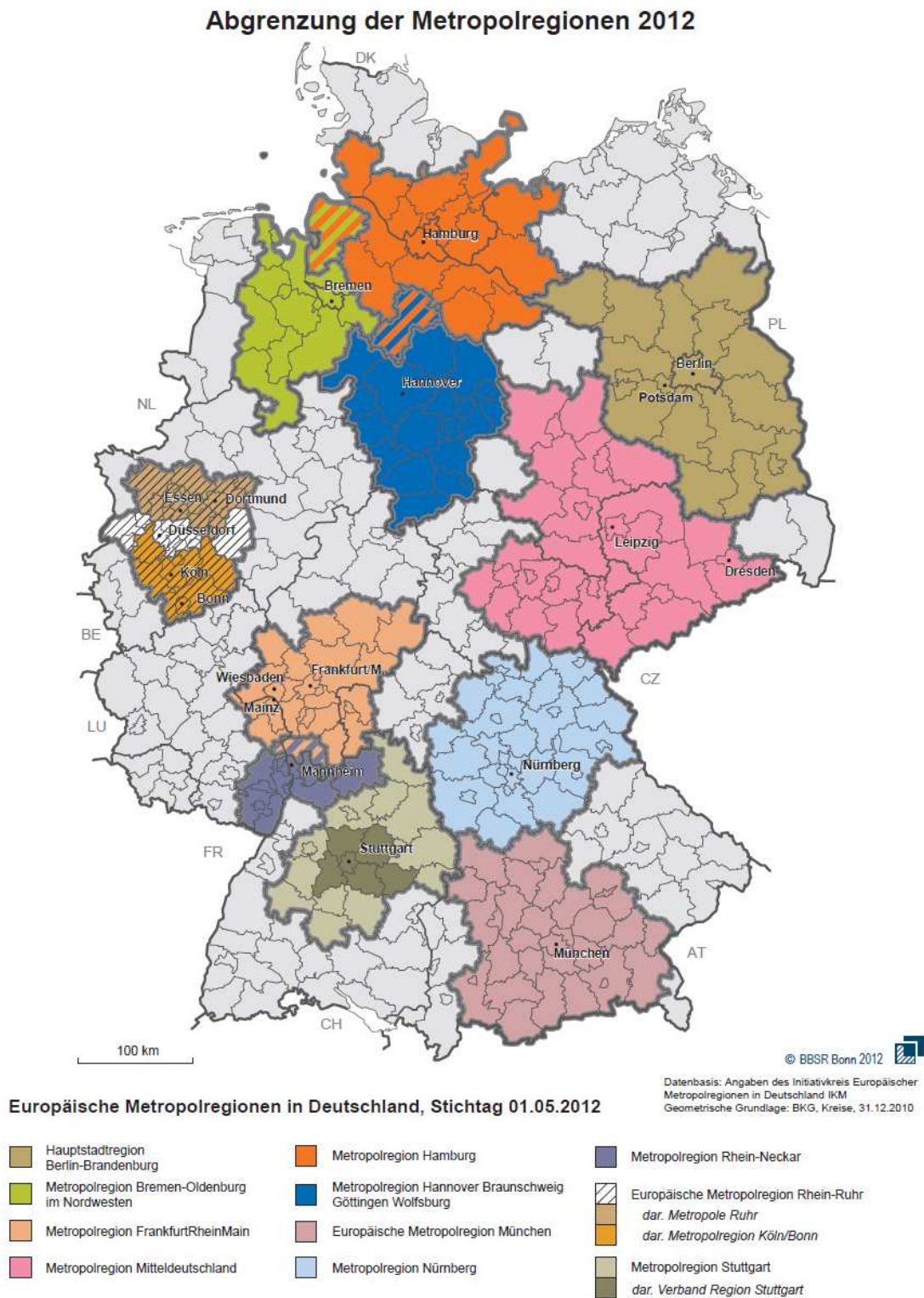
## **CAPÍTULO 6 – IMPULSOS A LA IDEA METROPOLITANA “DESDE ARRIBA”: LA CREACIÓN DE LAS 11 REGIONES METROPOLITANAS DE RELEVANCIA EUROPEA (EMR) EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN FEDERACIÓN-LÄNDER**

### **6.1. Naturaleza y objetivos de los EMR**

En Alemania, como resultado de la cooperación entre el Gobierno federal y los Gobiernos de los Länder en el seno de la Conferencia Sectorial de Ordenación de Territorio (MKRO), institución que representa uno de los ejemplos más claros del federalismo cooperativo que caracteriza el estilo de hacer política en el sistema político alemán, se han llegado a designar 11 Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (*Europäische Metropolregionen*, a continuación EMR). Es un concepto acunado por la *Ministerkonferenz für Raumordnung* (MKRO), la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio en su Decisión del 8 de marzo de 1995. Estas 11 EMR (ver la Figura 26) y se refiere a las siguientes regiones metropolitanas:

- la capital de la República Federal de Alemania (Berlin-Brandenburg),
- Bremen-Oldenburg,
- Frankfurt/Rhein-Main,
- Hamburg,
- Hannover-Braunschweig-Göttingen,
- München,
- Nürnberg,
- Rhein-Neckar,
- Rhein-Ruhr,
- Sachsendreieck,
- Stuttgart.

**FIGURA 26: LAS REGIONES METROPOLITANAS DE RELEVANCIA EUROPEA**



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

**CUADRO 16: LAS 11 REGIONES METROPOLITANAS DE RELEVANCIA EUROPEA EN ALEMANA (EMR)**

<b>NOMBRE DE LA EMR</b>	<b>SUPERFICIE en km2</b>	<b>POBLACIÓN 2010</b>	<b>DENSIDAD hab/km2</b>
<b>Berlin-Brandenburg</b>	<b>30.375</b>	<b>5.963.998</b>	<b>196,35</b>
<b>Bremen-Oldenburg im Nordwesten</b>	<b>13.750</b>	<b>2.723.177</b>	<b>198,05</b>
<b>FrankfurtRheinMain</b>	<b>14.755</b>	<b>5.537.125</b>	<b>375,27</b>
<i>Regionalverband FrankfurtRheinMain</i>	2.458,5	2.248.258	914
<b>Hamburg</b>	<b>26.115</b>	<b>5.076.423</b>	<b>194,48</b>
<b>Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg</b>	<b>18.578</b>	<b>3.852.680</b>	<b>207,37</b>
<i>Region Hannover</i>	2.291	1.119.526	489
<b>Mitteldeutschland</b>	<b>35.970</b>	<b>6.822.925</b>	<b>189,68</b>
<b>München</b>	<b>23.604</b>	<b>5.522.838</b>	<b>233,98</b>
<i>Regionaler Planungsverband München</i>	5.504	2.768.488	503
<b>Nürnberg</b>	<b>21.349</b>	<b>3.446.957</b>	<b>161,46</b>
<b>Rhein-Neckar</b>	<b>5.637</b>	<b>2.362.046</b>	<b>419,04</b>
<b>Rhein-Ruhr</b>	<b>11.738</b>	<b>11.635.568</b>	<b>991,24</b>
<i>Regionalverband Ruhr</i>	4.435	5.150.307	1.161,18
<i>Region Köln-Bonn</i>	4.416	3.556.709	805,47
<b>Stuttgart</b>	<b>15.429</b>	<b>5.284.042</b>	<b>342,49</b>
<i>Verband Region Stuttgart</i>	3.654	2.678.795	733,11
<b>TOTAL EMR</b>	<b>212.528</b>	<b>57.543.299</b>	<b>270,76</b>
<b>DEUTSCHLAND</b>	<b>357.119</b>	<b>81.751.602</b>	<b>228,92</b>

Fuentes: BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BSR) IM BUNDESAMTFÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR)/INITIATIVKREIS EUROPÄISCHE METROPOLREGIONEN IN DEUTSCHLAND (IKM) 2012; IKM (ED) 2013: 16.

Estas EMR son espacios metropolitanos que dentro del territorio alemán destacan por su especial importancia y proyección nacional, europea e internacional y constituyen motores del desarrollo económico, social y cultural. Por ello, la MKRO considera que la consolidación y potenciación de estos espacios juega un papel decisivo para el desarrollo y la competitividad de Alemania en su conjunto y a largo plazo.

Las EMR son de interés por tres razones. En primer lugar, ponen de manifiesto que en Alemania la cuestión metropolitana recibe impulsos inequívocos “desde arriba”. Muestran el interés de los niveles de decisión política-administrativa superiores (Gobierno federal, Gobiernos de los Länder) por el fenómeno metropolitano y su voluntad de instrumentar apoyos para fortalecer la gobernanza de los espacios metropolitanos. En segundo lugar, reflejan que, a la hora de abordar el ámbito territorial del fenómeno metropolitano, se tienen las miras puestas en escalas geográficas cada vez más amplias, consciente de la expansión continua del “territorio real” de los ámbitos funcionales metropolitanos. En tercer lugar, corroboran que en Alemania en el discurso público sobre la gobernanza metropolitana predomina actualmente el argumento de garantizar el desarrollo económico y la competitividad de los territorios metropolitanos en la economía global. La necesidad de coordinar y compatibilizar el desarrollo urbanístico y los usos del suelo desde un enfoque unitario e integrado y otras razones justificativas de la necesidad de la cooperación intermunicipal a escala metropolitana, expuestas en las Partes I y II de la tesis, se encuentran en un segundo plano.

Como se desprende de la Figura 25 y de los datos básicos del Cuadro 16, la superficie y el peso poblacional de las EMR supera considerablemente a las dimensiones geográficas y poblacionales de las 20 áreas metropolitanas alemanas con estructuras de gobernanza institucionalizadas que constituyen el espacio central dentro del territorio de cada uno de las 11 EMR. En el Cuadro 16 se han incluido a efectos de ejemplos seis de ellas, entre las que se encuentran cuatro áreas objeto de análisis en la presente tesis. Así en el caso de la *Region Hannover*, esta área metropolitana representa el 12,3% del



territorio y el 29% de la población de la EMR de Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg. En el caso del *Verband Region Stuttgart*, esta área metropolitana representa el 23,7% del territorio y el 50,7% de la población de la ERM de Stuttgart. En cuanto al caso del *Regionales Planungsverband München*, esta área metropolitana representa el 23,3% del territorio y el 50% de la población de la ERM de München. En lo que respecta al *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, esta área metropolitana representa el 16,7% del territorio y el 40,6% de la población de la EMR de FrankfurtRheinMain.

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

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

La declaración de las EMR se inscribió en los trabajos, iniciados a partir de la unificación de Alemania en 1990 por la MKRO, para definir una Estrategia para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio de Alemania compartida por la Federación y los Länder. Se elaboraron tres documentos estratégicos: el Marco de Orientación (*Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*) aprobado en 1992, el Marco de Acción para la Política de Ordenación del Territorio (*Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen*) aprobado en 1995 y las

“Visiones Guía y Estrategias de Actuación para el Desarrollo Territorial en Alemania” (*Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung*) aprobadas en 2006. En consonancia con la Estrategia Territorial Europea de 1999, que señaló la importancia especial de las regiones metropolitanas para un desarrollo equilibrado y coherente del territorio de la UE, la MKRO empezó a identificar las primeras siete EMR en el Marco de Acción para la Política de Ordenación del Territorio (Berlin-Brandenburg, Hamburg, München, Rhein/Main, Rhein/Ruhr, Stuttgart y la región urbana Halle/Leipzig-Sachsendreieck). En 2005, se añadieron otras cuatro EMR (Bremen-Oldenburg, Hannover, Nürnberg y Rhein-Neckar) hasta que en 2006 en las “Visiones Guía y Estrategias de Actuación para el Desarrollo Territorial en Alemania” la MKRO reconoció un total de 11 EMR en Alemania, en coherencia con las previsiones respecto a las EMR que figuraban en el Informe de Ordenación del Territorio de 2005 (*Raumordnungsbericht*) del Gobierno Federal.

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

Por tanto, las ERM están vinculadas a tres aspectos:

- 1) el desarrollo económico y la mejora de la competitividad de cada una de las EMR,
- 2) el fomento de la cooperación entre ellas para aprovechar complementariedades y generar sinergias, y
- 3) la conciencia de que la competitividad global de Alemania depende también del posicionamiento exitoso de sus espacios económicos clave (las 11 EMR) a nivel europeo e internacional y en el escenario de la competencia cada vez más intensa entre ciudades, regiones y países en la economía globalizada para captar inversiones, turista y la localización de profesionales de alta cualificación como nuevos residentes.

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

Las „Visiones Guía y Estrategias de Actuación para el Desarrollo Territorial en Alemania” se centraron en su texto y sus esquemas figuran en tres temas clave: 1) Crecimiento e Innovación, 2) la Viabilidad de los Equipamientos y Servicios en el Territorio (en el contexto del reto del cambio demográfico y sus implicaciones) y 3) la Conservación de los Recursos y el Desarrollo de los Paisajes Culturales.

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

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

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

En suma, desde hace más de diez años las 11 EMR están recibiendo una creciente atención en la política de ordenación del territorio en Alemania. Han sido consideradas en los planes más recientes de ordenación del territorio de ámbito regional o subregional y también a nivel legislativo a la hora de considerar en las bases legales de las áreas metropolitanas ya institucionalizadas la existencia de las EMR. Un caso para ello es la Ley sobre el ente metropolitano de Frankfurt/Rhein-Main del Land de Hesse aprobada en 2011 que, entre otras reformas de la ley anterior de 2000, incluye en su preámbulo una referencia expresa a la EMR de Frankfurt/Rhein-Main.

## **6.2. Los criterios para la declaración como EMR**

Para la declaración de un espacio metropolitano como Región Metropolitana de Relevancia Europea el criterio decisivo ha sido el cumplimiento de las siguientes cuatro funciones (BLOTEVOGEL 2002):

- La función de decisión y control en el ámbito político y económico: la localización en el espacio metropolitano de organos o centros importantes de decisión política y económica como, por ejemplo, la sede del Gobierno del Land o las unidades de mando (*headquarter functions*) de grandes empresas.
- La función de innovación y de competitividad como motor para el desarrollo social, cultura y tecnológico: la concentración en el espacio metropolitano de las sedes de centros de investigación y de universidades importantes, de teatros, óperas y museos de prestigio, de instalaciones para grandes eventos (exposiciones, congresos), de estadios de futbol, etc.
- La función de gateway: la relevancia del espacio metropolitano como punto de entrada y nodo de distribución para el intercambio de conocimiento e información y para los flujos de transporte de importancia suprarregional; por ejemplo, la existencia de ciudades con ferias industriales de gran reputación, la presencia de servidores de internet, la

oferta de aeropuertos internacionales o la conexión a las redes de alta velocidad ferroviaria.

- La función simbólica (el capital de imagen): La concentración en el espacio metropolitano de un gran número de lugares atractivos y con irradiación internacional por sus valores arquitectónicos, culturales y naturales, como por ejemplo, castillos, parques, jardines, iglesias, edificios públicos de valor histórico (ayuntamientos, mercados, etc.) o sitios declarados por la UNESCO como patrimonio de la humanidad.

Una comparación de las 11 EMR revela que en cuanto al criterio del peso poblacional la EMR Rhein-Ruhr ocupa el primer puesto, siendo este espacio a su vez la mayor conurbación que existe dentro de la Unión Europea.

Respecto al cumplimiento de cada una de las cuatro funciones señaladas los líderes son las EMR de Frankfurt/Rhein-Main, München, Hamburg y la capital de la República Federal de Alemania (Berlin-Brandenburg). De todas formas, en este grupo existen diferencias. Por ejemplo, Berlin-Brandenburg alcanza valores máximos respecto a la función de decisión y control en el ámbito político, sin embargo, en cuanto a esta misma función en el ámbito económico es más débil, ya que sólo pocas empresas tienen localizadas en esta EMR su sede administrativa principal a nivel mundial.

Frankfurt/Rhein-Main es la EMR con el mayor protagonismo internacional, por ser una de las plazas financieras más importantes del mundo (bolsa, bancos privados, Banco Central Europeo), tener un aeropuerto ubicado en el ranking internacional entre los diez aeropuertos más relevantes y por ser el lugar de localización más preferido en Alemania por las empresas dedicadas a servicios de alto valor añadido o basados en el conocimiento (la EMR Frankfurt/Rhein-Main, con 29 Universidades, 23 Centros Tecnológicos y un alto número de empresas del sector I+D+i es una de las más relevantes regiones de conocimiento en Alemania y en Europa).

Posteriormente, el Instituto Federal de Investigación sobre Construcción, Urbanismo y Desarrollo Territorial, en su estudio “*Metropolitan áreas en Europe*” (BBSR 2011), integró y completó las cuatro funciones metropolitanas señaladas en el marco de una nueva clasificación de cinco funciones metropolitanas - política, economía y sector financiero, ciencia e innovación, transporte y telecomunicaciones, cultura y deportes - definiendo cada una de ellas sobre la base de indicadores seleccionados. Obtuvo en función de esta clasificación un total de 125 áreas metropolitanas existentes en Europa, encontrándose en el ranking, liderado por London, Paris, Randstad y Bruselas, en los primeros 20 puestos cuatro de los EMR alemanas: Rhein-Ruhr (5), Rhein-Main (8), Berlin (10) y München (12). Las dos áreas metropolitanas más relevantes de España – Madrid (11) y Barcelona (14) – se sitúan entre los primeros veinte puestos. Sin embargo las dos áreas metropolitanas más grandes andaluzas, Sevilla (83) y Málaga (118), se encuentran en el último tercio del ranking.

### **6.3. El papel activo de los entes metropolitanos en las EMR**

Sin duda alguna, cada una de las 11 EMR persigue sus propios intereses y, por tanto, en cuestiones y ocasiones determinadas existe una relación de competencia entre ellas. No obstante, esto no es obstáculo alguno para la cooperación entre ellas, cuando dicha cooperación es de beneficio mutuo. Esto es el caso, cuando la cooperación permite aprovechar complementariedades, crear economías de escala, generar un valor añadido sinérgico (*sinergetic surplus*), desarrollar actividades punta, la formación de un lobby frente a terceros o la obtención de funciones de liderazgo.

Consciente de ello, las 11 EMR cooperan entre sí desde 2001 en el Foro de Cooperación de los ERM (*Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM*), cuyo origen se encuentra en el Concurso „Regiones de Futuro“ (*Regionen der Zukunft*), celebrado en 1997 por la Agencia Federal de Investigación Territorial (*Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und*

*Raumordnung*). El IKM se reúne como mínimo 2 veces al año y se estructura en varios Grupos de Trabajo

En el IKM participan activamente las áreas metropolitanas alemanas con instituciones propias de gobernanza. Durante muchos años la sede de la oficina técnica (que es rotativa) estaba vinculada al *Verband Region Stuttgart*. Actualmente se encuentra adscrito a la *Metropolregion Hamburg*. El IKM se reúne como mínimo 2 veces al año y se estructura en varios Grupos de Trabajo.

Los objetivos generales del IKM son: 1) La acción como lobby que articula y comunica los intereses y demandas de las EMR a las políticas de ordenación del territorio en Alemania y a nivel de la Unión Europea y a las políticas sectoriales de incidencia territorial, 2) la mejora de la capacidad de acción y de la competitividad de las EMR a nivel regional nacional y europeo, 3) el intercambio de conocimiento y experiencias sobre las cuestiones metropolitanas, y 4) el desarrollo y la difusión de formulas novedosas de gobernanza metropolitana.

Las actividades del IKM se centra en las siguientes áreas: visiones guía estrategias de desarrollo territorial, Europa, transporte y movilidad, internacionalización, regiones de conocimiento y gestión del mismo, gobernanza y seguimiento y evaluación a través de indicadores de las estructuras, tendencias evolutivas, oportunidades y problemas del territorio de las EMR.

A lo largo de ya más de una década de su existencia las EMR, en las que cooperan actores públicos y privados, han desarrollado sus propios modelos de gobernanza, para articular sus estructuras organizativas y su funcionamiento. Sin perjuicio de ciertos rasgos comunes, son modelos individuales e diferentes entre sí, cuyas características (extensión de su ámbito, tipo y alcance jurídico de su institucionalización, etc.) se derivan de las condiciones específicas del territorio y desarrollo histórico de cada EMR. Por ejemplo, la EMR de Hannover-Göttingen-Braunschweig-Wolfsburg opera desde 2008 en forma de

una Sociedad con Responsabilidad Limitada. El IKM resalta en su Web (<http://www.deutsche-metropolregionen.org/aktivitaeten/governance/>) que los modelos de gobernanza de las EMR son “talleres dinámicos” en las que estos modelos están sujetos a cambios continuos, siendo el objetivo común y constante superar a través de la cooperación intermetropolitana las fronteras tradicionales administrativas y temáticas y encontrar para ello las fórmulas de gobernanza más adecuadas en cada momento.

Las áreas metropolitanas con instituciones de gobernanza metropolitana juegan un papel de liderazgo dentro de la EMR, en cuyo ámbito territorial más amplio se encuentran integradas. Su peso es elevado en las fórmulas de gobernanza de cada EMR. Asimismo, son ellas que aportan la mayor parte de las propuestas para proyectos concretos de cooperación que se desarrollan entre los socios de cada los EMR en un amplio espectro de ámbitos temáticos: promoción económica, marketing regional, movilidad, suelos para actividades productivas, ferias industriales, eventos, turismo, cultura, deporte, energía, cambio climático, paisaje, etc.

Sobre las estructuras organizativas y las iniciativas de las EMR en los diferentes campos temáticos, lideradas habitualmente por los entes metropolitanos de Hannover, Stuttgart, Frankfurt y München o los Länder que se encargan de la gobernanza metropolitana en los espacios metropolitanos de Berlin-Brandenburg y Hamburg se ofrecerán algunos ejemplos concretos en los capítulos 7 hasta 12.

#### **6.4. Conclusiones de valoración sobre la importancia de las EMR**

- ⇒ Las EMR ponen de manifiesto con claridad que en Alemania las cuestiones metropolitanas han recibido y siguen recibiendo impulsos y apoyos continuos desde los niveles político-administrativos superiores, tanto por la Federación como por los Länder.
- ⇒ Las EMR son elementos clave para el posicionamiento y la promoción a nivel europeo e internacional de las áreas metropolitanas alemanas en el



entorno de la economía globalizada, que se caracteriza por una competencia cada vez mayor entre los territorios. Reflejan un enfoque proactivo y no meramente reactiva de adaptación a los cambios y retos que se plantean en dicho entorno.

⇒ El hecho de haber optado por la creación de las EMR revela que en Alemania el fenómeno metropolitano se enfoca, de forma combinada y simultánea, desde dos escalas diferentes: una “escala macro” y una escala “micro”.

La escala “micro” concibe las áreas metropolitanas como territorios de extensión más reducida (grosso modo, el ámbito de influencia inmediato de los centros metropolitanos) y se aplica para definir el ámbito político-administrativo de las instituciones de la gobernanza metropolitana y, especialmente, para delimitar el territorio para el que se pretende conseguir el objetivo de un crecimiento urbanístico sostenible, coherente y ordenado a través de la aplicación de un plan territorial metropolitano.

La escala “macro”, la representan las propias EMR y se aplica desde la perspectiva de las políticas para promover y mejorar el desarrollo económico y la competitividad del territorio. Significa la configuración de áreas metropolitanas con un territorio muy amplio, tomando en cuenta que las decisiones de localización de los inversores relevantes y de los profesionales altamente cualificados se determinan cada vez más por la calidad de la oferta de capital territorial disponible en espacios geoeconómicos más amplios.

Este *upscaling* territorial hacia grandes regiones metropolitanas genera territorios con una masa crítica suficiente y una oferta amplia, diversificada y atractiva de factores clásicos y factores *soft* de localización, como resultado de la puesta en común de las respectivas ofertas individuales de cada una de las ciudades ubicadas en estas regiones metropolitanas.

⇒ Las EMR permiten concluir que en Alemania se ha implantado la coexistencia de una lógica de la competencia entre las áreas metropolitanas alemanas con una lógica de la cooperación entre ellas.

En este sentido, las EMR aportan otro elemento que confirma que Alemania cuenta con una cultura de cooperación territorial, cuyo leitmotiv o estrategia principal es “cooperar para competir juntos mejor”.

Guiadas por esta estrategia, las EMR configuran espacios geoeconómicos más amplios, que posibilitan a las instituciones y demás actores involucrados en estos espacios de cooperación el aprovechamiento de economías de escala y de complementariedades, la generación de efectos sinérgicos (*sinergetic surplus*), una mayor coherencia de las actuaciones emprendidas así como una racionalización, en términos de eficiencia, eficacia, de los diferentes recursos utilizados de forma compartida.

## **PARTE IV - GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA EN ALEMANIA II: ANÁLISIS DE LOS CASOS SELECCIONADOS**

Esta parte IV expone en forma de capítulos monográficos el análisis detallado y con un enfoque comparado de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en las áreas metropolitanas de Hannover, Stuttgart, Frankfurt, Múnich, Berlín-Brandeburgo y Hamburgo, seleccionadas como casos de estudio en función de los criterios expuestos en el capítulo 1.4. de la Parte I.

Este análisis, que se inscribe en el marco de referencia establecido en la parte III sobre los aspectos generales y de contexto relevantes para todas estas seis áreas metropolitanas, se realiza para cada caso con un esquema analítico común. La estructura básica de este esquema, diseñado en coherencia con los objetivos del presente trabajo de investigación y explicado con detalle en el texto y los cuadros del capítulo 1.4., se recoge, a los efectos de recapitulación en el siguiente Cuadro 3a. Con la aplicación de este esquema analítico común el estudio de cada caso sigue un hilo conductor compartido, lo cuál sin duda propicia la comparación entre sí de las seis áreas metropolitanas y la generación de conclusiones contrastadas, que se apoyan en una muestra de varios casos.

## CUADRO 3a: SÍNTESIS DEL ESQUEMA COMÚN PARA EL ANÁLISIS COMPARADO DE LAS SEIS ÁREAS METROPOLITANAS (A.M.)

<b>EL TERRITORIO METROPOLITANO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superficie, ubicación y delimitación del ámbito territorial político-administrativo del A.M.</li> <li>• Población y rasgos demográficos.</li> <li>• Estructura y dinámica económica.</li> <li>• Sistema urbano.</li> <li>• Macroforma: A.M. monocéntrica o policéntrica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suburbanización.</li> <li>• Consumo de suelo.</li> <li>• Movilidad residencia-trabajo</li> <li>• Congruencia o no entre el espacio funcional y el ámbito territorial político-administrativo del A.M.</li> </ul>
<b>LA GOBERNANZA METROPOLITANA</b>	
<p style="text-align: center;"><u>Las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de gobernanza metropolitana.</li> <li>• Proceso de creación del A.M.</li> <li>• Órganos y competencias: planificación territorial, desarrollo económico, transporte, etc.</li> <li>• Financiación y administración.</li> <li>• Posicionamiento del A.M. a nivel europeo.</li> <li>• El liderazgo como factor de gobernanza.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><u>Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes de cooperación voluntaria.</li> <li>• Actores principales de estas redes (públicos, privados, sociedad civil).</li> <li>• Espacios de cooperación de geometría variable (<i>soft spaces</i>).</li> <li>• Formas de organización de estas redes.</li> <li>• Campos de acción principales.</li> <li>• Relación de la institución de gobernanza metropolitana con estas redes.</li> </ul>
<b>PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO (PTM)</b>	
<p style="text-align: center;"><u>Aspectos generales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco de referencia del PTM (determinaciones de la Ley y del Plan de ordenación del territorio del Land).</li> <li>• Relación del PTM con otros planes.</li> <li>• Proceso de elaboración del PTM (especialmente la participación).</li> <li>• Horizonte temporal del PTM.</li> <li>• Contenido documental del PTM.</li> <li>• Uso de instrumentos informales para propiciar la implementación del PTM.</li> <li>• La evaluación del PTM.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><u>Determinaciones para la ciudad compacta y policéntrica</u></p> <p style="text-align: center;"><i>Temas comunes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El policentrismo en la modalidad de la concentración descentralizada.</li> <li>• La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia.</li> <li>• El impulso del transporte público.</li> <li>• El desarrollo hacia el interior.</li> <li>• La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.</li> </ul> <p style="text-align: center;">→ <i>Temas específicos o de mayor profundización relativa</i></p>

En lo que respecta a la gobernanza metropolitana, el análisis de cada una de las seis áreas metropolitanas alemanas seleccionadas considera tanto las estructuras “duras” (*hard governance*) como las estructuras “blandas” (*soft governance*) de la gobernanza, diferenciación conceptual, cuyo significado ya se explicó al comienzo del capítulo 3, al que se remite. En este sentido, en los capítulos siete hasta doce dedicados al análisis de los seis casos figuran subcapítulos que, por un lado, se refieren a “Las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana” y por otro a las “Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana”. Para cada uno de los dos tipos de estructuras de gobernanza se analiza un conjunto de aspectos temáticos clave que están recogidos de forma sintética en el Cuadro 3a.

En cuanto a los contenidos del Plan territorial metropolitano, en cada uno de los seis casos de estudio son objeto de análisis tanto un conjunto de aspectos generales de dichos planes (por ejemplo, su marco legal y planificador, su proceso de elaboración) como las cinco estrategias o ámbitos de intervención que se han identificada en la Parte II de la tesis (ver el capítulo 2.1.3) como elementos configuradores de un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica: 1) Policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada, 2) la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia, 3) el impulso del transporte público, 4) el desarrollo hacia el interior y 5) la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.

Estas cinco estrategias componen el “temario común” del análisis. Ha de tenerse en cuenta que para las seis áreas metropolitanas alemanas no se contaba con la misma disponibilidad de información en cuanto a estas estrategias, por lo cual no ha sido posible tratarlos para cada una de las áreas metropolitanas con el mismo nivel de profundidad .

Asimismo, ha de destacarse que el análisis de la gobernanza y planificación metropolitana en las seis áreas metropolitanas alemanas no se restringe al temario conjunto marcado por el esquema analítico común. Sin perjuicio del

empleo de un esquema analítico común como herramienta necesaria de homogeneización o generalización analítica, en la presente tesis no se ha perdido de vista la perspectiva de la diversidad y singularidad de las áreas metropolitanas analizadas. Por ello, en algunos casos el análisis aborda también otros temas (o se trata con mayor profundidad un aspecto del temario común), siempre y cuando un determinado área metropolitana ofrezca a tal respecto una experiencia de buena práctica o de especial interés en el ámbito de la gobernanza y planificación territorial metropolitana.

En este sentido, los seis capítulos monográficos incluyen como temas específicos o de mayor profundización relativa:

- Área metropolitana de Hannover: el enfoque integrado para el desarrollo urbanístico y de las redes y servicios del transporte público de cercanías, la ordenación de las zonas logísticas y la atención de este plan al reto del cambio climático, especialmente, en lo que se refiere a las funciones climáticas de los espacios libres.
- Área metropolitana de Stuttgart: el posicionamiento del ente metropolitano a nivel europeo, un nuevo estilo de planificación territorial, el proyecto ferroviario y de renovación urbana “*Stuttgart 21*” y la ordenación de la localización de las grandes superficies comerciales.
- Área metropolitana de Frankfurt: el uso de un instrumento novedoso de planificación urbanística-territorial combinada, la aplicación de parámetros cuantitativos para el crecimiento del suelo urbanizable y el desarrollo de un instrumento informal (Estrategia Parque Regional) para la gestión del paisaje periurbano.
- Área metropolitana de München: el reconocimiento internacional de su planificación urbanística y territorial como buena práctica.
- Área metropolitana de Berlín-Brandeburgo: la aplicación de parámetros cuantitativos para el crecimiento poblacional, la evaluación del plan territorial metropolitano y el desarrollo de un instrumento informal (Estrategia Parque Regional) para la gestión del paisaje periurbano.

- Área metropolitana de Hamburg: la ordenación y el desarrollo de un espacio metropolitano complejo a través de un instrumento informal (Estrategia de desarrollo territorial) como alternativa a un Plan formal.

Con más profundidad se analizan las áreas metropolitanas de Hannover (capítulo 7), Stuttgart (capítulo 8), Frankfurt (capítulo 9) y Berlín-Brandeburgo (capítulo 11), porque estos casos resultan de mayor interés por varias razones:

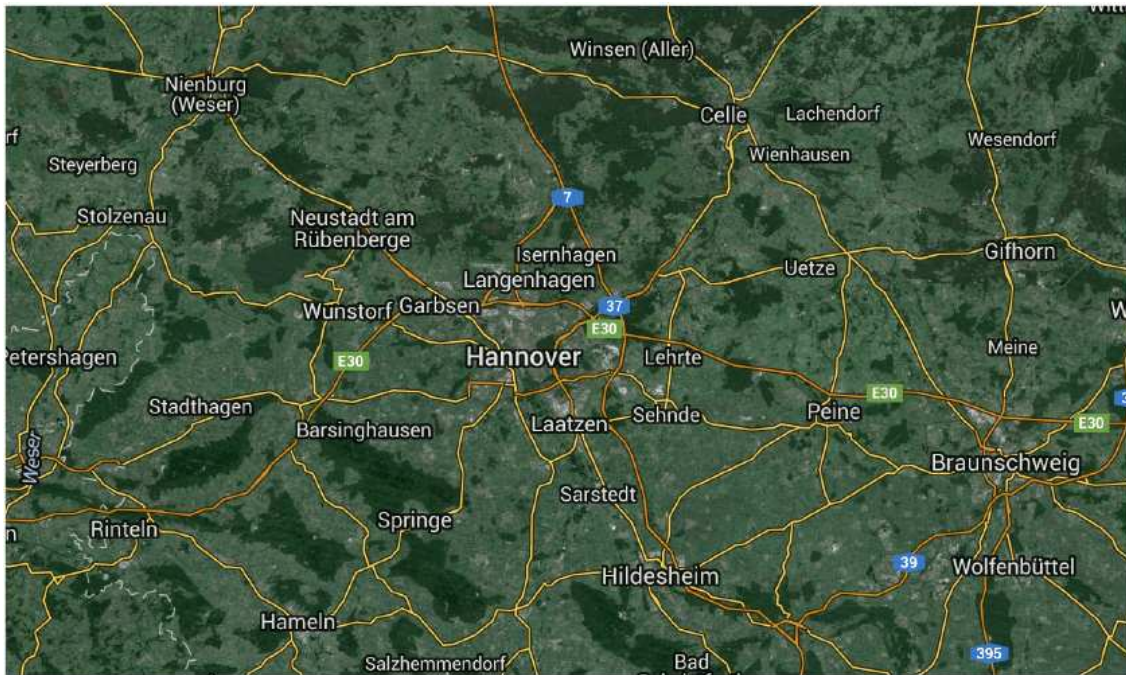
- Por la existencia de instituciones para la gobernanza metropolitana ancladas en leyes con el fin específico de la creación de las mismas (los casos de Hannover, Stuttgart y Frankfurt).
- Por la legitimación política directa de sus entes metropolitanos (los casos de Hannover y Stuttgart).
- Por el grado de consolidación y madurez de las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana (el *Verband Región Stuttgart* existe desde hace ya 21 años, la *Region Hannover* desde hace 14 años).
- Por acumular experiencias del ensayo de formulas diversas para las estructuras duras de la gobernanza metropolitana (los casos de Frankfurt y Hannover).
- Por la aplicación de instrumentos novedosos de planificación territorial metropolitana (los casos de Frankfurt y de Berlín)
- Por el hecho de que los planes territoriales de las áreas metropolitanas de Hannover, Stuttgart, Frankfurt y Berlín-Brandeburgo destacan por una especial atención en sus contenidos a las cinco estrategias relevantes para la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible en consonancia con el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica.

Por último, cada uno de los capítulos dedicados al análisis monográfico de un área metropolitana concreto culmina en un conjunto de conclusiones, que efectúan una valoración de la práctica de la gobernanza y planificación

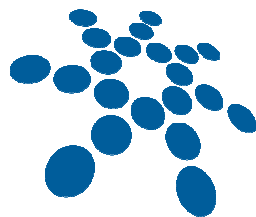
territorial en cada área metropolitana tanto individualmente como en comparación con las respectivas experiencias en las demás áreas metropolitanas. Estas conclusiones alimentan las conclusiones finales de la tesis, que, en coherencia con el objetivo general de la investigación, tienen también la finalidad de extraer de las experiencias alemanas un conjunto de sugerencias para un replanteamiento (o una “mejora de la práctica”) de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España.



**CAPÍTULO 7 – ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLITANA DE HANNOVER:  
LA REGION HANNOVER (El modelo de la creación de un nuevo Ente territorial local de escala subregional)**



Fuente: Google Mapas



**Region Hannover**

<http://www.hannover.de/>

Desde 2001 el área metropolitana de Hannover tiene un ente específico para su gobernanza, la *Region Hannover*, creada por una ley del Parlamento del Land de Baja Sajonia aprobada en este mismo año.<sup>1</sup> Constituye la manifestación más potente de gobernanza metropolitana que existe hoy en Alemania, porque representa el modelo de gobernanza metropolitana a través de la creación de un nuevo Ente Territorial de escala subregional, es decir, de una corporación de Derecho público que reúne todos los requisitos de los entes territoriales de nivel local.

Por esta naturaleza la *Region Hannover* supera claramente a todas las demás instituciones metropolitanas alemanas en cuanto al espectro de competencias atribuidas y en lo que respecta a la legitimación política directa. No sólo es titular de las tres competencias de mayor relevancia estratégica para el desarrollo metropolitano (planificación territorial, promoción económica y transporte público) sino también de muchas otras. Su legitimación política directa es especialmente fuerte, porque tanto la Asamblea regional como el Presidente de la Región son elegidos directamente por los ciudadanos.

Esta combinación de una legitimación política fuerte con la amplitud de las competencias hace de la *Region Hannover* el ente metropolitano alemán con mayor poder político, seguido por la institución de gobernanza (*Verband Region Stuttgart*) existente en el área metropolitana de Stuttgart (ver el capítulo 8.2.)

### **7.1. El territorio metropolitano**

El área metropolitana de Hannover, se ubica en el Norte de Alemania dentro del Land de Baja-Sajonia (*Niedersachsen*), y alberga la capital de este Land, la ciudad de Hannover, que es la ciudad central de esta área metropolitana (ver la Figura 27). El territorio del área metropolitana, que es idéntico al ámbito político-administrativo en el que la RH ejercer sus competencias, tiene una

---

<sup>1</sup> La Ley para la creación de la Región de Hannover (*Gesetz zur Bildung der Region Hannover*), aprobada el 16 de mayo de 2001 por el Parlamento del Land de Baja-Sajonia.

extensión de 2.291 km<sup>2</sup> y una población de 1.119.526 habitantes (2013), alcanzando una densidad de 489 habitantes/ km<sup>2</sup>. Con estas cifras ocupa un 4,8% de la superficie y representa un 14,4% de la población de Baja Sajonia.

Conforme a un pronóstico demográfico realizado por la RH para el horizonte 2030 y cuyos resultados se comentan en el Plan territorial metropolitano (*Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover, RROP 2015*), se espera un ligero crecimiento poblacional (1,3% o 14.200 personas) para la RH. Se concentrará en la ciudad de Hannover, mientras para el resto de la RH se prevé un estancamiento hasta 2025 y después, hasta 2030, incluso una reducción del número de habitantes (-0,8%).

La RH participa en el cambio demográfico que se está produciendo en Alemania y que consiste en un creciente envejecimiento de la población. Hasta 2025 se incrementará en toda la RH, de forma significativa y territorialmente diferenciado, el porcentaje de la población mayor de 64 años, previéndose un incremento más elevado (más del 18%) en varios municipios ubicados en su parte oriental (Uetze, Lehrte, Sehnde y Ronnenberg). Solo de forma ligera el envejecimiento poblacional resultante será compensado por la inmigración. Con este cambio demográfico se plantea para la RH y los municipios de la misma un nuevo escenario de demandas en el ámbito de los equipamientos y servicios sociales que requiere un proceso de adaptación.

**FIGURA 27: LA REGION HANNOVER DENTRO DEL LAND DE BAJA SAJONIA**



Fig. 1. Location of the Hanover region.  
Source: BBSR Bonn 2010, Raumordnungsregionen 2009, cartographic elaboration by P. Sinuraya.

Fuente: PRIEBS 2014:102.

El área metropolitana de Hannover es una de las regiones más prósperas de la UE-28 en términos de renta per cápita (2011: 31.300€/habitante).<sup>2</sup> A nivel internacional destaca por ser la sede de la feria industrial más grande del mundo (*Messe Hannover*). Además de esta feria tradicional, se celebra otra feria más reciente y también con irradiación internacional, la CeBit en el sector informático.

A pesar del dominio del sector de servicios (un 80% de los empleados dados de alta en la Seguridad Social), la RH sigue destacando por su larga tradición industrial, especialmente en los sectores de la producción de automóviles, vagones de tren, armas, maquinaria para la construcción, productos químicos y productos de alimentación. De acuerdo con los datos del *RROP 2015* (239-240), por el número de empleos y de empresas (datos para 2014) los cinco grandes pilares de la economía de la RH son: 1) la automoción (30.000 empleos, 80 empresas), teniendo gran importancia internacional tres *global players*, Volkswagen, Continental y Hanomag, 2) la economía de la salud (65.000 empleados, 3.000 empresas), 3) el sector TIC (23.000 empleos, 1.200 empresas), 4) logística (40.000 empleos) y 5) sector de finanzas y seguros (24.000 empleos).

La ciudad de Hannover es un centro de nivel europeo con un importante potencial científico y tecnológico en sectores de futuro (medio ambiente, energía, TIC, economía de la salud/*life sciences* y economía cultural y creativa). A su vez es sede de varias Universidades y de otros centros científicos relevantes. Por ello, la RH cuenta con una buena base para la transición de la economía industrial a la economía del conocimiento.

Por su ubicación geográfica, la RH es una encrucijada de importantes ejes de transporte (autopistas, vías férreas y canales) a nivel nacional y europeo, tanto en dirección Norte-Sur como en dirección Oeste-Este. Los flujos del transporte de mercancías en esta última dirección se han visto enormemente

---

<sup>2</sup> Dato calculado por EUROSTAT y referido a la clasificación de las regiones europeas en 272 regiones NUTS 2. Ver el comentario en EUROSTAT REGIONAL YEARBOOK (2014: 120).

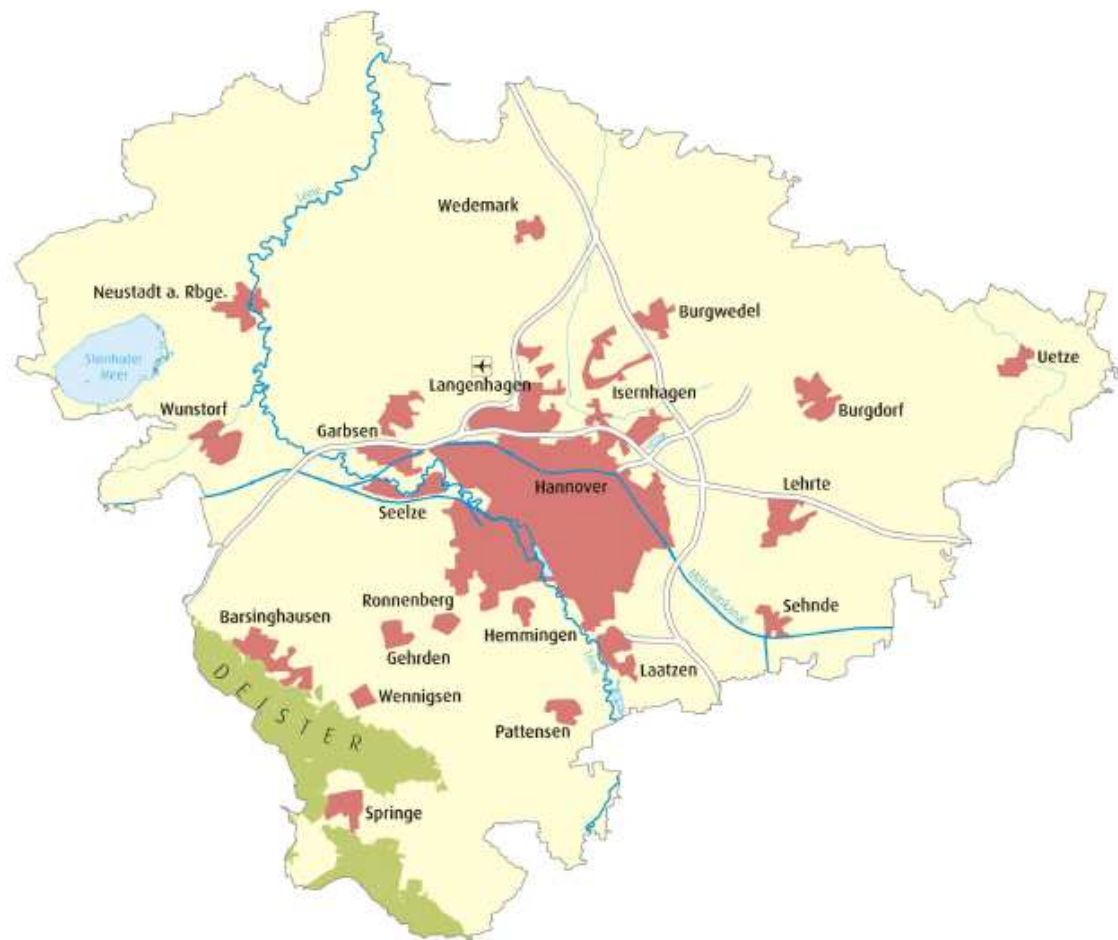
incrementados tras la reunificación alemana y con la integración sucesiva en la UE de países del Este de Europa. Esta situación propicia el desarrollo del sector logístico, que por su peso, su especial dinamismo y su incidencia en la localización de empresas de otros sectores es el sector de mayor relevancia estratégica de la economía de la RH. Por ello, recibe especial atención por la planificación territorial metropolitana, que establece reservas de suelo para la implantación de actividades logísticas en áreas de accesibilidad alta e intermodal (ver el capítulo 7.3.2.).

El territorio del área metropolitana de Hannover está compuesto por 21 municipios que corresponden sólo una pequeña parte de todos los municipios (991) del Land. La ciudad de Hannover es con 518.386 habitantes (2013) el polo urbano central de la región metropolitana, representando un 46,3% de la población total de la misma. Al mismo tiempo es la ciudad más grande de Baja Sajonia y en el ranking de las ciudades alemanas con más población ocupa la posición decimotercera. Los demás municipios son (datos de población para 2013): Barsinghausen (33.231), Burgdorf (29.397), Burgwedel (20.239), Garbsen (59.912), Gehrden (14.418), Hemmingen (18.485), Isernhagen (23.090), Laatzen (39.526) Langenhagen (51.847), Lehrte (43.048) Neustadt am Rübenberge (43.378), Pattensen (13.908), Ronnenberg (23.539), Seelze (32.397), Sehnde (23.181), Springe (28.336), Uetze (19.894), Wedemark (28.745), Wennigsen (13.933) y Wunstorf (40.636).

En cuanto a su estructura espacial, la región metropolitana de Hannover pertenece entre las diferentes macroformas de las áreas metropolitanas a la categoría de un área metropolitana con un sistema urbano monocéntrico. La ciudad de Hannover, capital de Baja Sajonia y a su vez el centro económico y cultural de este Land, es la ciudad central en este sistema urbano, superando su población con claridad a la de las restantes ciudades. La estructura monocéntrica del sistema urbano se refleja claramente en la Figura 28. En este contexto cabe señalar que el caso de Hannover, parece confirmar la hipótesis de FRANZ (2011: 389) de que en áreas metropolitanas con un sistema urbano monocéntrico resulta más fácil crear un ente metropolitano que en áreas

metropolitanas con un sistema urbano policéntrico (como se puede observar en el caso de Frankfurt, ver el capítulo 9.2).

**FIGURA 28: EL SISTEMA URBANO DE LA REGION HANNOVER**



Fuente: JAGAU 2013: 9.

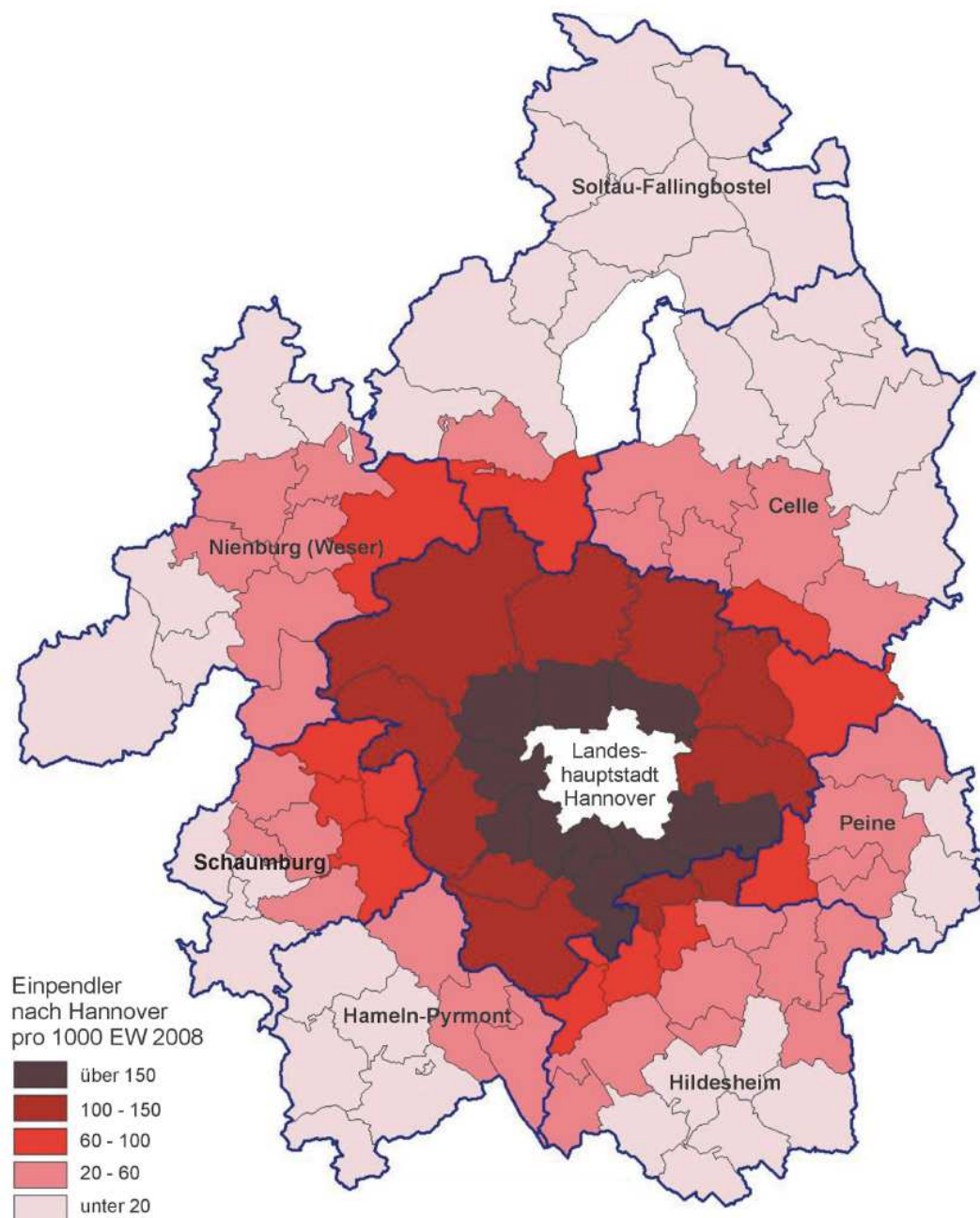
La estructura monocéntrica la reflejan también las relaciones de movilidad residencia-trabajo en el área metropolitana de Hannover, representadas en la Figura 29 que recoge para el año 2008 los flujos diarios pendulares de *commuters* con destino a la ciudad de Hannover procedentes de los municipios de su entorno. La imagen muestra (DANIELZYK/PRIEBS 2012: 47) como la densidad de los *commuters* por 1.000 habitantes disminuye, en forma de anillos concéntricos, desde el centro al exterior, hacia los municipios de la segunda corona situados en los Distritos vecinos a la RH. Asimismo, se observa que en estos municipios ubicados fuera de la RH, especialmente en los Distritos de Nienburg y Schaumburg, se alcanza una densidad de *commuters* similar a la que existe en las partes periféricas de la RH.

De acuerdo con los datos para el año 2013 del estudio más reciente sobre la movilidad residencia-trabajo en la RH (REGION HANNOVER 2015), la RH registró 112.300 *commuters* con origen fuera de su territorio, 13.000 más en el año 2004. En cuanto a la ciudad de Hannover, su saldo de flujos pendulares se sitúa en 107.070 personas (160.240 con destino a Hannover y 53.170 desde Hannover hacia otros municipios). Un 57,4% (91.950) de los *commuters* con destino a Hannover proceden de la RH (sobre todo de los municipios de Garbsen, Langenhagen, Laatzen y Selze), el resto de municipios situados fuera de la RH (Hildesheim, Sarstedt, Braunschweig y Celle). A la vista de los flujos actuales de movilidad residencia-trabajo, el ámbito funcional metropolitano se expande sobre un territorio que supera ampliamente al de la RH y queda configurado por las siguientes cuatro “esquinas”: el Distrito de Göttingen en el Sur, los Distritos de Uelzen y Heidekreis en el Norte, la ciudad de Wolfsburg en el Este hasta el área del municipio de Bad Oeynhausen en el Land de Renania del Norte-Westfalia.



## FIGURA 29: LA MOVILIDAD RESIDENCIA-TRABAJO EN EL AREA METROPOLITANA DE HANNOVER 2008

Abb. 14: Einpendler in die Landeshauptstadt Hannover pro 1.000 Einwohner am Herkunftsort im Jahr 2008



Quelle: Region Hannover: Sonderaufbereitung des amtlichen Zahlenmaterials für die ARL (Bearb.: Helga Gügel)

Nota: *Einpendler nach Hannover pro 1.000 EW* = commuters con destino a la ciudad de Hannover por 1.000 habitantes

Fuente: DANIELZYK, R./PRIEBIS, A. 2012: 46.

Saldos pendulares positivos registran también Langenhagen, Burgwedel, Isernhagen y Laatzen, que tras la ciudad de Hannover son los municipios con la más alta centralidad laboral. Destaca la ciudad de Langenhagen, donde se encuentra el aeropuerto de Hannover. Asimismo, cabe señalar que en casi todos los municipios de la RH se han incrementado en los últimos años los flujos desde fuera del territorio de la RH, especialmente en los municipios de Barsinghausen, Wennigsen, Lehrte y Langenhagen.

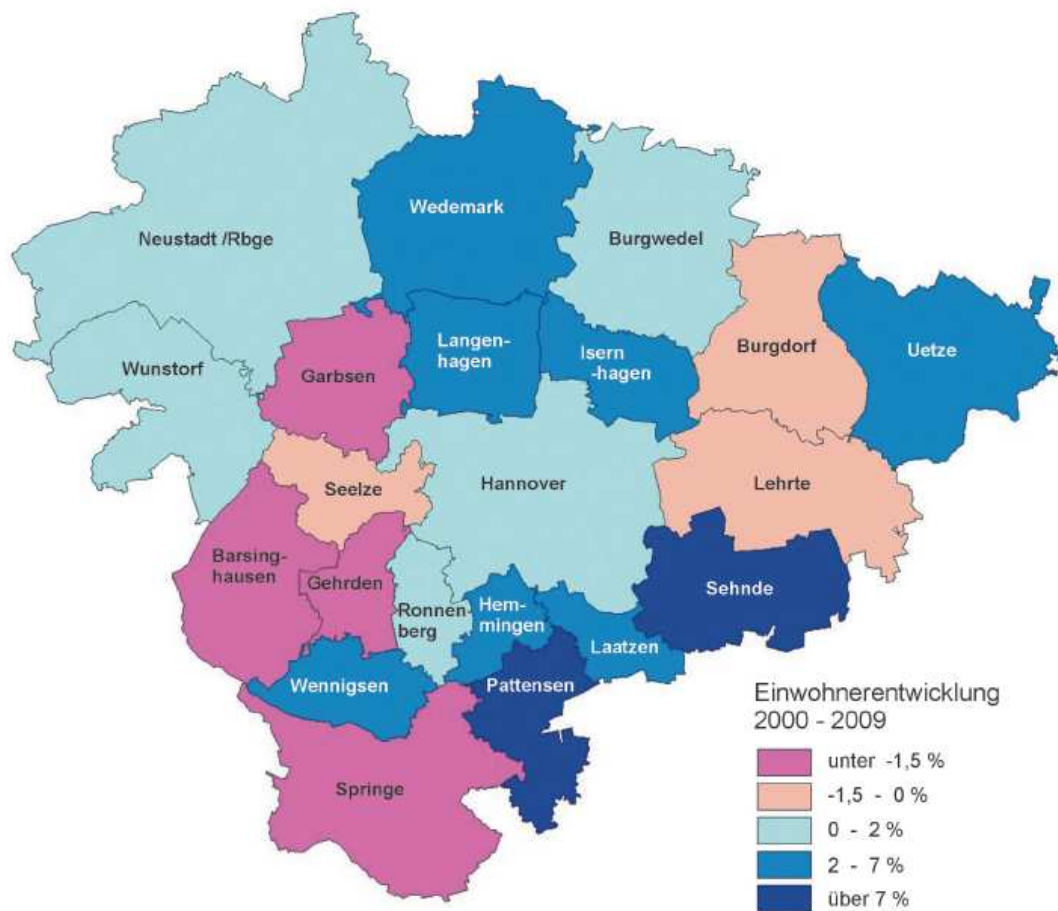
La RH, al igual que otras áreas metropolitanas, ha sido un territorio en el que se produjeron sucesivas fases de suburbanización desde la década de los sesenta del siglo pasado. Sin entrar aquí en detalles, se produjo como resultado global un incremento de la población en los municipios del entorno de la ciudad de Hannover, originado en gran parte por personas que trasladaron su domicilio e Hannover a estos municipios. La Figura 30 muestra el crecimiento de la población en los municipios de la RH en el período 2000-2009. Se desprende que los municipios con el crecimiento más elevado se sitúan sobre todo en la zona más periférica de la RH (DANIELZYK/PRIEBS 2012: 39). Los municipios de Sehnde (12%) y Pattensen (7,2%) registraron los incrementos mayores. En ambos municipios se ofertaron en el período señalado una gran cantidad de nuevos suelos residenciales a un precio asequible. Igualmente, existen cuatro municipios con un débil crecimiento (por debajo del 1,5%), lo cual refleja que está finalizando el ciclo del continuo crecimiento poblacional y que se abre una tendencia de estancamiento.

La Figura 31 muestra para el mismo período el crecimiento del suelo residencial por habitante en los municipios de la RH. Se observa que especialmente en los municipios en la zona periférica de la RH se produjo un incremento del crecimiento de suelos con este uso. A primera vista esto se puede interpretar como el resultado de un fenómeno clásico de suburbanización, con la consiguiente construcción de nuevas viviendas, en el Norte y el Suroeste de la RH. No obstante, ha de advertirse (DANIELZYK/PRIEBS 2012: 39), que otro factor explicativo puede ser la

“desdensificación”, es decir, la salida de los hijos adultos, con traslado de su domicilio, de las casas unifamiliares.

### FIGURA 30: CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE LA REGION HANNOVER 2000-2009

Abb. 7: Einwohnerentwicklung in den Kommunen der Region Hannover von 2000 bis 2009

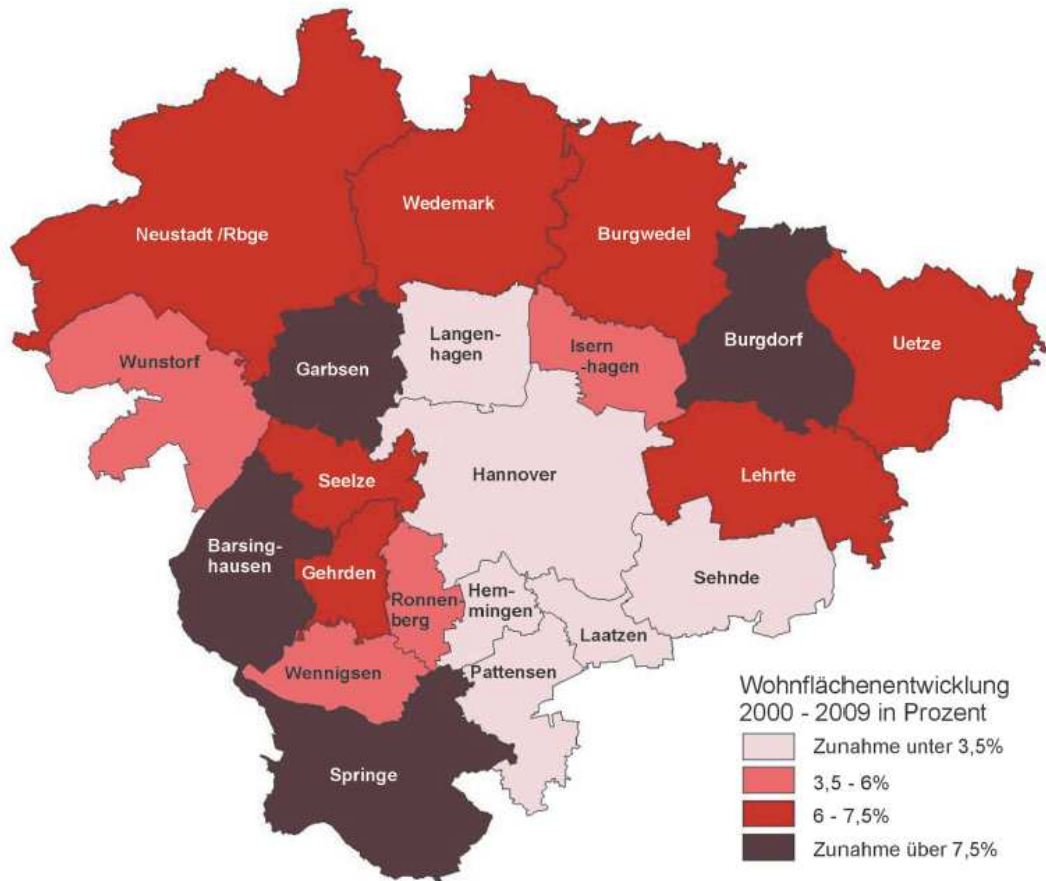


Quelle: Region Hannover: Sonderaufbereitung des amtlichen Zahlenmaterials für die ARL (Bearb.: Helga Gügel)

Fuente: DANIELZYK, R./PRIEBES, A. 2012: 39.

**FIGURA 31: CRECIMIENTO DEL SUELO RESIDENCIAL/HABITANTE EN LOS MUNICIPIOS DE LA REGION HANNOVER 2000-2009**

Abb. 21: Entwicklung der Wohnfläche pro Einwohner/-in in den Kommunen der Region Hannover von 2000 bis 2009



Quelle: Region Hannover: Sonderaufbereitung des amtlichen Zahlenmaterials für die ARL (Bearb.: Helga Gügel)

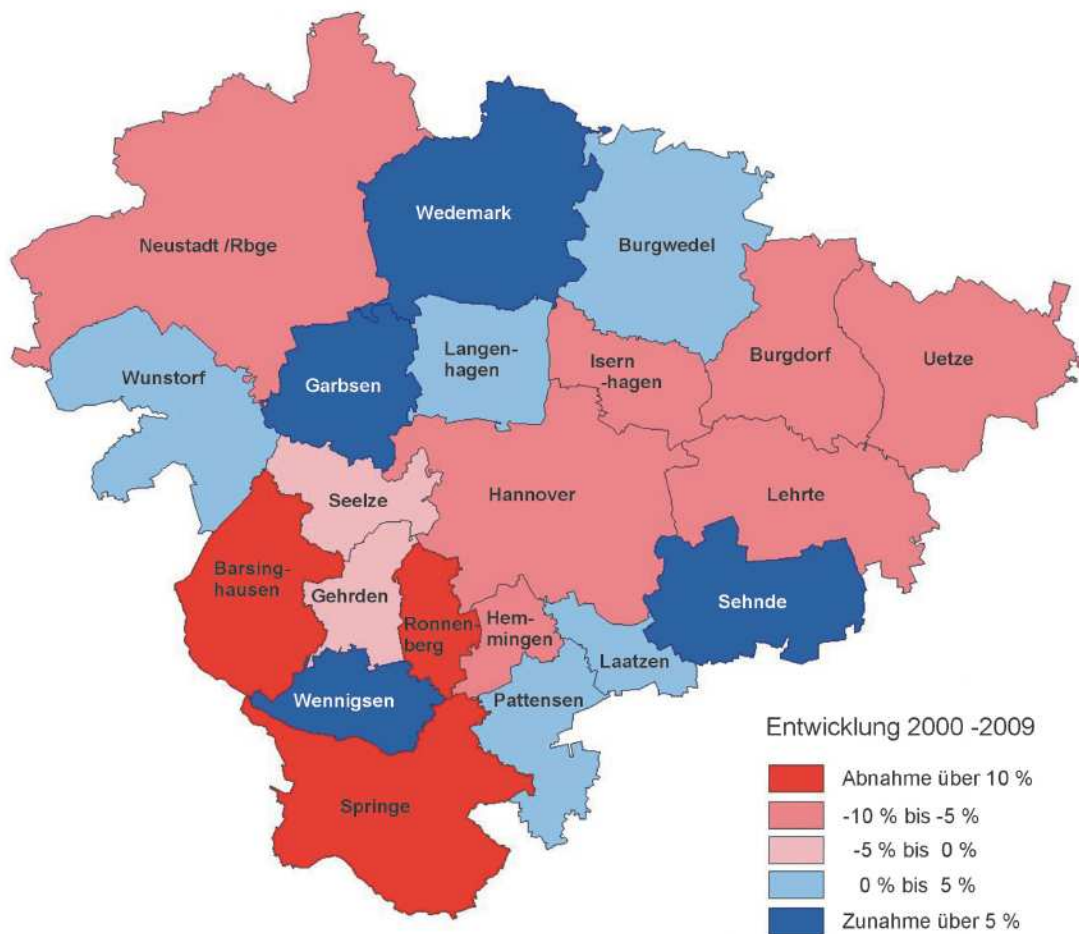
Fuente: DANIELZYK, R./PRIEBES, A. 2012: 53.

Además de la suburbanización residencial se produjo a lo largo de las últimas décadas un proceso de suburbanización de las actividades productivas. La Figura 32 muestra la descentralización de las actividades productivas, partiendo de la evolución de los empleados dados de alta en la Seguridad Social en los municipios de la RH en el período 2000-2009. Se observa que los

municipios con los incrementos mayores son más bien municipios de carácter rural, especialmente Sehnde y Wennigsen (DANIELZYK/PRIEBS 2012: 44-45).

**FIGURA 32: LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS - EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA REGION HANNOVER 2000-2009**

Abb. 13: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Kommunen der Region Hannover von 2000 bis 2009



Quelle: Region Hannover: Sonderaufbereitung des amtlichen Zahlenmaterials für die ARL (Bearb.: Helga Gügel)

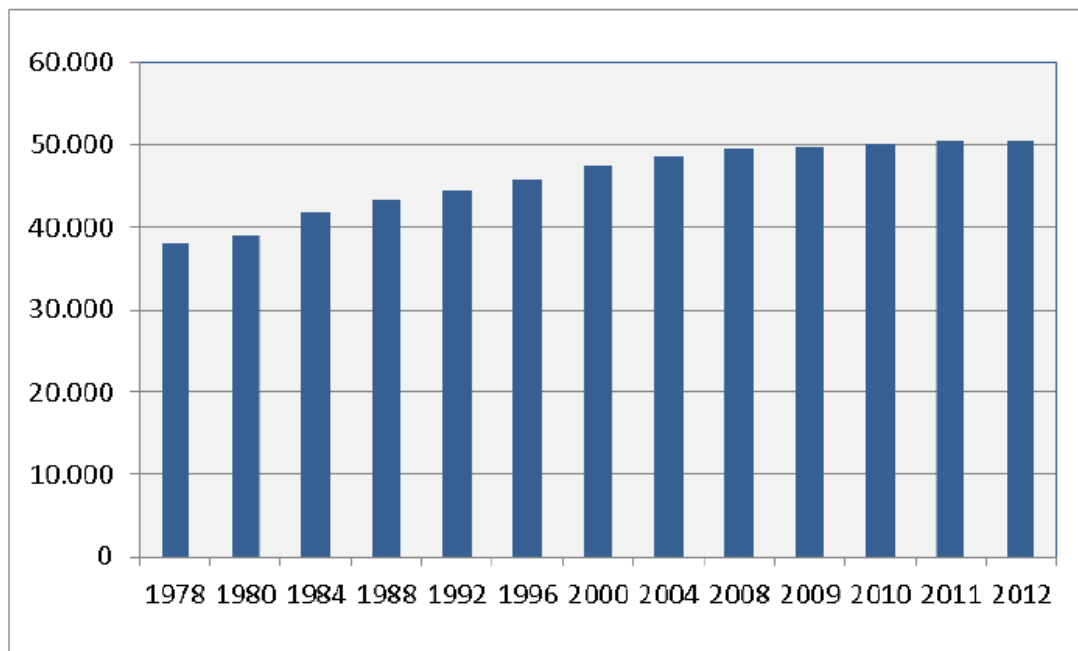
Fuente: DANIELZYK, R./PRIEBS, A. 2012: 45.

LA RH, al igual que las instituciones responsables de la gobernanza en las áreas metropolitanas de Stuttgart y Frankfurt (ver los capítulos 8.1. y 9.1.) realiza un monitoring continuo del consumo de suelo. La figura 33 señala la evolución de los suelos sellados (en ha) por el crecimiento urbanístico y de las redes de transporte en el área metropolitana de Hannover en el período de 1978-2012. Se observa que entre 1978 y 2009 hubo un incremento continuo del consumo de suelo. En los años posteriores este crecimiento ha sido más ligero.

De acuerdo con los datos del *RROP 2015* (54-55), en el año 2012 el consumo diario de suelos nuevos por el crecimiento urbanístico y de las redes de transporte se situó en Alemania en 74 ha. El objetivo establecido por el Gobierno Federal en la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible prevé reducir hasta 2020 este consumo diario a 30 ha. Esto equivaldría a una reducción en un 60%. Aplicando este objetivo a la RH, ésta tendría que bajar su consumo diario actual de 0,75 ha a 0,3 ha.

La Figura 34 muestra para cada uno de los 21 municipios de la RH la evolución de los suelos (en ha) sellados en el período 1997-2009. El suelo sellado se incremento en la RH entre 1997 y 2007 en alrededor de 0,8 ha diarias, equivalente a un incremento total de un 7,2% en dicho período (DANIELZYK/PRIEBS 2012: 46). De la figura se desprende que el consumo de suelo más intenso se alcanza en los municipios (Pattensen, Sehnde y Lehrte) situados en el borde urbano suroriental de la ciudad de Hannover. Los porcentajes más altos del suelo sellado se dan en la ciudad de Hannover y también en los municipios de Langenhagen y Laatzen. Todos tienen un porcentaje superior al 25% de la superficie total del término municipal correspondiente, siendo la pauta espacial del proceso del sellado no un gradiente centro-periferia, sino su vector es el desarrollo a lo largo de la autopista A-2 que conecta, en dirección Oeste hacia el Este y atravesando el territorio de la RH, la cuenca del Ruhr con Berlín.

**FIGURA 33: EVOLUCIÓN DE LOS SUELOS SELLADOS POR EL CRECIMIENTO URBANÍSTICO Y DE LAS REDES DE TRANSPORTE EN EL ÁREA METROPOLITANA DE HANNOVER 1978-2012**



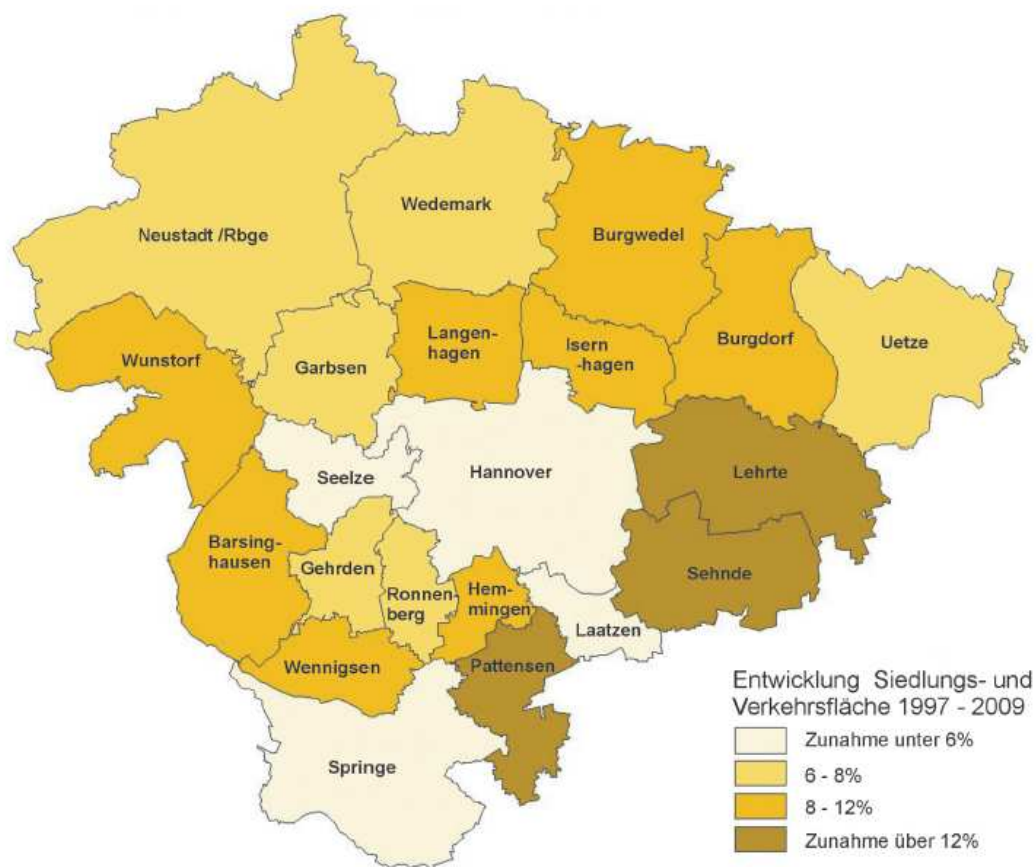
Quelle: LSN 2015 – eigene Darstellung

Fuente: RROP 2015, pagina 55.



**FIGURA 34: EVOLUCIÓN DE LOS SUELOS (EN HA) SELLADOS POR EL CRECIMIENTO URBANÍSTICO Y DE LAS REDES DE TRANSPORTE EN LOS MUNICIPIOS DE LA REGION HANNOVER 1997-2009**

Abb. 18: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Kommunen der Region Hannover von 1997 bis 2009



Quelle: Region Hannover: Sonderaufbereitung des amtlichen Zahlenmaterials für die ARL (Bearb.: Helga Gügel)

Fuente: DANIELZYK, R./PRIEBES, A. 2012: 46.



La congruencia o no del ámbito territorial político-administrativo del ente responsable de la gobernanza metropolitana con el ámbito funcional metropolitano es una de las cuestiones clásicas que se plantean en los estudios sobre las áreas metropolitanas. Para el caso de la Región metropolitana de Hannover la respuesta no es afirmativa. El ámbito territorial en el que la RH ejerce sus competencias no coincide con el ámbito funcional metropolitano, que está configurado por un territorio de mayor extensión geográfica. Como se comenta a continuación en el siguiente capítulo 7.2.1., la RH heredó el territorio de un ente local preexistente, el Distrito de Hannover, cuya delimitación en su momento no se había basado en criterios funcionales. Este territorio es mucho más reducido que el ámbito funcional metropolitano delimitado sobre la movilidad residencia-trabajo de las personas (*commuters*) que diariamente se dirigen hacia la ciudad de Hannover procedentes de los municipios de su entorno. Este ámbito funcional abarcaba ya en la década de los sesenta del siglo pasado el territorio de la actual RH y de cuatro Distritos colindantes con ella y Springe (PRIEBS 2014: 101). Desde entonces sigue en continua expansión, comprendiendo los siete Distritos vecinos de la RH, Nienburg/Weser, Celle, Gifhorn, Peine, Hildesheim, Hameln-Pyrmont y Schaumburg (ver la Figura 27) e, incluso, zonas más alejadas, como ya se señaló en el comentario de la Figura 29.

## **7.2. La gobernanza metropolitana**

### **7.2.1. La *Region Hannover* como institución metropolitana: proceso de creación, órganos y competencias**

#### **a) Proceso de creación**

La RH se creó por una ley del Parlamento del Land de Baja Sajonia, aprobada el 16 de mayo de 2001 (*Gesetz zur Bildung der Region Hannover*).

Un primer elemento a tener en cuenta en el proceso de la creación de la RH es el hecho de que se pudo partir de experiencias previas de cooperación intermunicipal obtenidas en el marco de una institución metropolitana antecesora, la Mancomunidad de la Gran Hannover (*Kommunalverband Grossraum Hannover*), que existía entre 1963 y 2001. Es un rasgo común del área metropolitano de Hannover con los casos de la formación de un ente metropolitano en las áreas metropolitanas de Frankfurt y Stuttgart, como se señalará en los capítulos 8 y 9.

Esta Mancomunidad se creó en 1962 por una Ley del Parlamento del Land de Baja Sajonia (*Gesetz zur Ordnung des Grossraums Hannover*), por iniciativa de la ciudad de Hannover y del Land de Baja Sajonia, para afrontar desde la perspectiva de la planificación territorial las cuestiones que planteaba la interrelación cada vez más intensa entre la ciudad central y los municipios suburbanos del espacio metropolitano (FÜRST/RUDOLPH 2003: 153, PRIEBES 2013a: 102-103). En 1969 se ampliaron las competencias de la Mancomunidad. Además de la planificación territorial empezó a ejercer las competencias en otras materias transporte público de cercanías, medidas para la localización de empresas industriales, promoción económica y mejora de los equipamientos para los espacios recreativos. La Mancomunidad empezó a participar en el capital de la empresa responsable para el transporte metropolitano y del centro tecnológico de Hannover.

En el marco de la reforma generalizada de las administraciones de los Länder alemanes durante la década de los setenta, esta reforma supuso en Baja Sajonia cambios en la organización territorial del Land (ver el capítulo 4.1.), reduciéndose de forma significativa el número de los Distritos y municipios. En este contexto, en el ámbito territorial de la Mancomunidad se creó un nuevo Distrito compuesto por 20 municipios alrededor de la ciudad de Hannover. Ésta mantuvo su status de una ciudad no integrada en un Distrito y, a su vez, vio ampliado su término municipal por la integración en el mismo de varios municipios vecinos. Después de 1974 se incrementó el poder institucional de la Mancomunidad por una nueva Ley del Land que introdujo una Asamblea con

legitimación política directa a través de la elección e sus representantes por los ciudadanos.

No obstante, en 1978 se produjo un cambio de poder político en el gobierno del Land (el gobierno pasó del Partido Socialdemócrata/SPD al Partido Demócrata Cristiana/CDU en coalición con el Partido Liberal/FDP), que se tradujo primero en un intento de disolver la Mancomunidad, que no prosperó, porque esta Mancomunidad ya había adquirido un alto grado de aceptación y apoyo por parte de las instituciones locales y los agentes económicos y sociales presentes en el área metropolitana (FÜRST/RUDOLPH 2003: 153, PRIEBES 2013a: 103). Así, en 1980 se aprobó en el Parlamento una nueva Ley que eliminó la elección directa de la Asamblea y redujo, alentado por una parte de los municipios que se oponían a la existencia de una institución supramunicipal fuerte, las competencias de la Mancomunidad. Ésta formalmente ahora solo tenía la competencia para el transporte público de cercanía, si bien en la práctica – por la vía de la delegación de competencias desde la ciudad y el Distrito de Hannover – siguió ejerciendo las competencias en todas las materias que tenía asignadas con anterioridad.

En 1990 el Partido Socialdemócrata recuperó el poder de gobierno y en 1992 se aprobaron en el Parlamento del Land dos leyes, una para hacer renacer la Mancomunidad de la Gran Braunschweig (*Zweckverband Grossraum Braunschweig*) y otra para reestablecer la legitimación política directa y todas las competencias de la Mancomunidad de la Gran Hannover. Además, ésta recibió – por su transferencia desde la ciudad de Hannover - como competencia nueva la gestión del zoológico de Hannover (Zoo Hannover), uno de los zoológicos más importantes de Europa. Con ello se produjo un avance en la importante cuestión de la compensación intermunicipal de cargas financieras. Las pérdidas del zoológico y también del transporte público e cercanías empezaron a afrontarse por el presupuesto de la Mancomunidad y, por tanto, de forma solidaria por parte de todos los municipios que aportan a la financiación del mismo sus contribuciones, en función de su respectiva capacidad financiera (ARNDT 2003: 36-37)

Un segundo elemento caracterizante del proceso de la creación de la RH es que este proceso consistió primordialmente en una iniciativa “desde abajo”, desde la escala local, a diferencia de lo que ocurrió en el caso del área metropolitana de Stuttgart (ver el capítulo 8.2.1.). Los tres actores principales en esta iniciativa fueron la Mancomunidad de la Gran Hannover, el Distrito de Hannover y la ciudad de Hannover.

En 1996, bajo la influencia de la nueva institución de gobernanza metropolitana que se había creado tan sólo dos años antes en el área metropolitana de Stuttgart (ver el capítulo 8.2.), se iniciaron por parte de estos tres actores los primeros pasos del camino hacia la creación de una nueva institución responsable de la gobernanza metropolitana. El primer impulso lo dieron los tres funcionarios de más alta responsabilidad en las administraciones de la ciudad de Hannover, del Distrito Rural de Hannover y de la Mancomunidad de Hannover (HENNEKE 2003: 41-42). Ellos presentaron un primer documento, llamado el papel azul (*das blaue Papier*), para reformar las estructuras político-administrativas existentes en el espacio metropolitana, criticadas por las duplicidades en el cumplimiento de las tareas a escala supramunicipal y su falta de capacidades de marketing. Se trataba de conseguir una estructura política-administrativa más transparente, un reparto solidario de los beneficios y cargas y mejores posibilidades para posicionar y promocionar el espacio metropolitano de Hannover (PRIEBS 2014: 1004). Para ello el papel azul propuso la creación de una nueva institución a escala metropolitana, la *Region Hannover* y la disolución tanto del Distrito de Hannover como de la Mancomunidad de la Gran Hannover.

Tras dos años de debate entre todos los involucrados y afectados por esta propuesta, se consiguió ya en 1998 un consenso político para acometer la institucionalización de la *Region Hannover*. El Gobierno del Land anunció su disposición de crear para ello las bases legales y los órganos de decisión política de la ciudad de Hannover, del Distrito de Hannover y de la Mancomunidad manifestaron su apoyo a la reforma propuesta.

En esta cuestión las diferencias entre partidos políticos no jugaron un gran papel, existiendo en todos los partidos tanto personas a favor como en contra de la reforma, de modo que esta cuestión no se convirtió en un objeto de enfrentamientos entre partidos políticos con posicionamientos claramente diferentes a tal respecto (FÜRST/RUDOLPH (2003: 158). La mayoría de los municipios también estaba por la labor, solo se registraron ciertas resistencias y reparos en el caso de los municipios pequeños, que dependían del distrito Rural de Hannover y se pronunciaron más bien en contra de la reforma. Por otra parte, a diferencia de la fuerte influencia del sector de la economía privada en la creación de instituciones metropolitanas en Stuttgart y Frankfurt, este sector no jugó un papel relevante en la creación de la RH (FÜRST/RUDOLPH 2003: 158).

La reforma fue posible porque consideró los diferentes intereses existentes. Los 20 municipios pertenecientes al Distrito de Hannover reivindicaron más competencias y quisieron acabar definitivamente con los debates que surgieron de vez en cuando sobre posibles fusiones de determinados municipios con la ciudad de Hannover. Salieron beneficiados por la creación de la RH. Todos conservaron su autonomía, no hubo fusiones porque efectivamente vieron ampliadas sus competencias. Además, recibieron del Distrito disuelto competencias en materia de escuelas, vigilancia del tráfico y determinadas ayudas sociales (ARNDT 2003: 38, PRIEBIS 2013a, JAGAU (2013). El hecho de que los municipios no perdieron competencias por una transferencia de competencias desde abajo hacia arriba sino, incluso, pudieron incrementar sus competencias fue fundamental para lograr el consenso.

La reforma logró satisfacer también el interés principal de la ciudad de Hannover que consistía en conseguir una participación de los demás municipios en sus considerables cargas financieras como ciudad central (ver la nota 30 de esta tesis), especialmente en el ámbito de las ayudas sociales generales y de las ayudas específicas para jóvenes (HENNEKE 2003: 47). Desde la creación de la RH todos los gastos sociales (ayudas generales y específicas) se financian de forma solidaria a través de contribuciones al

presupuesto de la RH por parte de los municipios en función de su respectiva capacidad financiera. Por otra parte, la ciudad de Hannover, a pesar de su integración en la RH, mantiene su status jurídico como ciudad no perteneciente a ningún Distrito (ver el capítulo 4.1.).

Como singularidad del proceso de creación de la RH resalta el hecho de que el nacimiento de esta nueva institución metropolitana no sólo significó la disolución de la Mancomunidad de la Gran Hannover, sino sobre todo la desaparición de un Ente territorial local preexistente, el Distrito de Hannover. Asumiendo la RH el territorio, las competencias, el personal y los recursos financieros del Distrito disuelto.<sup>3</sup> Es un elemento que diferencia el caso del área metropolitana de Hannover de los procesos de creación de instituciones responsables de la gobernanza metropolitana en todas las demás áreas metropolitanas analizadas en esta tesis. No obstante, ha de hacerse la matización de que la desaparición no supuso un “gran trauma” para este ente local territorial, que fue uno de los tres actores principales del proceso de la creación de la RH. El Distrito de Hannover tuvo en este proceso primordialmente un interés en la eliminación de la Mancomunidad que a lo largo de los años había adquirido cada vez más competencias (HENNEKE 2003: 47)

En cuanto al papel de la intervención “desde arriba” en el proceso de la creación de la RH, cabe señalar que el Land de Baja Sajonia tuvo una posición favorable, si bien no fue como en el caso de Stuttgart el impulsor y protagonista de este proceso. Su principal apoyo consistió en adoptar el papel de mediador para buscar un equilibrio entre los diferentes intereses de los tres actores principales del proceso y otros afectados (especialmente los municipios del Distrito). Defendió en cada momento del proceso el principio de la aceptación por todas las partes (HENNEKE 2003: 44), procurando a lograr un consenso beneficioso (un *win-win*) para todos.

---

<sup>3</sup> En 2005 desapareció también el órgano de la administración periférica del Land (ver el capítulo 4.2.), el Distrito Gubernamental de Hannover, como consecuencia de una reforma de la administración del Land de Baja Sajonia. Posteriormente, se transfirieron a la RH las competencias de este órgano disuelto.

Al igual que el Gobierno del Land de Baden-Württemberg para el caso de a creación del *Verband Region Stuttgart*, tuvo un sentido de inteligencia estratégica. Percibió la idea de una futura institución específica de gobernanza metropolitana en el espacio de mayor peso poblacional y económico del Land no como la creación de un posible “indeseable competidor” político, sino por el contrario, como un factor clave para el desarrollo económico y la competitividad del Land en su conjunto a nivel europeo e internacional dentro del contexto de la economía globalizada caracterizado por una competencia cada vez mayor entre territorios de diferentes escalas. Para ello, consideró necesario establecer a la escala metropolitana un órgano potente dotado de amplias competencias, para afrontar desde una gestión pública unitaria con eficacia y eficiencia todas las tareas que precisan un tratamiento a escala metropolitana (HENNEKE 2003: 42).

## **b) Los órganos de la RH**

La RH tiene tres órganos políticos (REGION HANNOVER 2014): la Asamblea Regional (*Regionsversammlung*), el Presidente de la Región (*Regionspräsident*) y la Comisión Regional (*Regionsausschuss*).

La RH tiene una legitimación política directa especialmente fuerte, porque no solo, como ocurre en el caso del *Verband Region Stuttgart* (ver el capítulo 8.2.1.), la tiene la Asamblea Regional, sino también el Presidente de la Región. Ambos órganos se eligen directamente por los ciudadanos.

La Asamblea Regional es el órgano más relevante. Adopta las decisiones políticas y aprueba el presupuesto anual. Conforme a la Ley de 2001, se compone de 85 miembros, entre ellos el Presidente de la Región. Los ciudadanos eligen los 84 miembros ordinarios para cinco años y al Presidente para ocho años. El Presidente de la Región es el representante de la Región y a su vez el Jefe de la administración de la Región (*Regionsverwaltung*). Existe

un representante general del Presidente en la administración de la RH, el Consejero primero de la Región (*erster Regionsrat*).

La Asamblea Regional organiza su trabajo a través de Comisiones Sectoriales (*Fachausschüsse*). Actualmente existen diez de este tipo de Comisiones, dos obligatorias por su previsión en la legislación sectorial y otros ocho de carácter voluntario.<sup>4</sup>

El tercer órgano político, la Comisión Regional, está compuesta por el Presidente de la Región, diez miembros de la Asamblea Regional con derecho a voto y otros miembros con función consultiva. Adopta las decisiones que no requieren una decisión de la Asamblea o no son competencia del Presidente. Por ejemplo, decide sobre asuntos de personal, contrataciones e iniciativas populares (*Bürgerbegehren*). También coordina el trabajo de las Comisiones Sectoriales.

La administración de la RH (*Regionsverwaltung*)

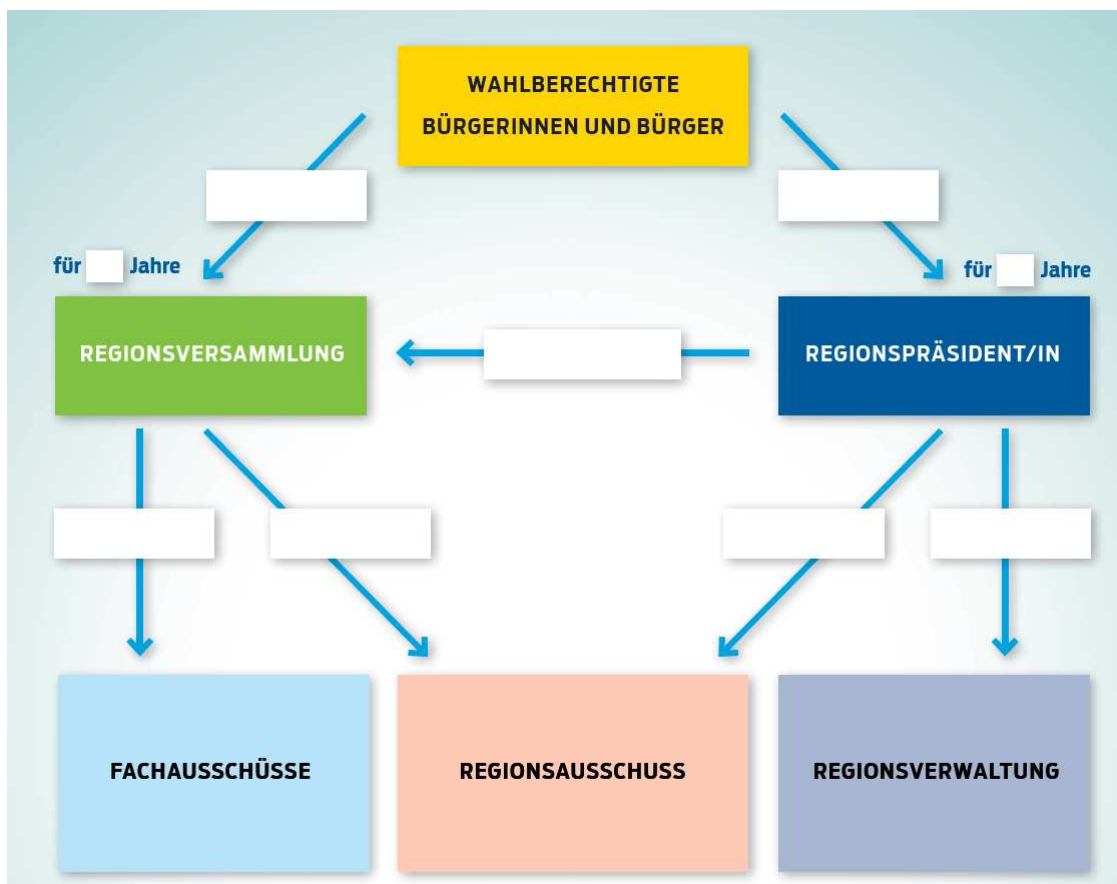
En suma, la *Region Hannover* es el ente metropolitano con mayor poder político que hoy existe en Alemania, por su fuerte legitimación política, por el hecho de que el Presidente de la Región es tanto el representante de la Región como el Jefe de la Ejecutiva de la misma y, como se explica a continuación, por el amplio espectro de sus competencias que en Alemania no alcanza ninguna otra institución responsable de la gobernanza metropolitana.

---

<sup>4</sup> Las dos Comisiones obligatorias son la Comisión de Ayudas para Jóvenes y la Comisión de Escuelas, Cultura y Deporte. Como ejemplos de las Comisiones voluntarias pueden señalarse: la Comisión de Medio Ambiente y Protección del Clima, la Comisión de Transporte y la Comisión de Planificación Territorial, Recreo, Asuntos Europeos y la Región Metropolitana de Vocación Europea Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg (ver los capítulos 6 y 7.2.2).



**FIGURA 35: LOS ÓRGANOS DE LA REGION HANNOVER**



Nota: La traducción de los términos alemanes del gráfico pueden desprenderse del texto.

Fuente: <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Bildung/Politische-Bildung-der-Region-Hannover/Materialien-zur-politischen-Bildung>

### **c) Las competencias de la RH**

La RH no sólo es titular de las tres competencias de mayor relevancia estratégica para el desarrollo metropolitano (planificación territorial, promoción económica y transporte público), sino también tiene atribuida competencias en un amplio catalogo de otras materias.

Concretamente, los artículos 7, 8 y 9 de la Ley de 2001 enumeran para la RH las siguientes competencias:

- transporte público de cercanías
- promoción del desarrollo económico y del empleo,
- planificación territorial,
- protección de la naturaleza, recreo (incluye la gestión del Zoo *Hannover*),
- gestión de residuos sólidos urbanos,
- hospitales locales,
- centros de salud,
- ayudas sociales,
- determinados tipos de servicios sociales,
- apoya a los jóvenes,
- centros de formación profesional y escuelas especiales,
- viviendas sociales, y
- orden público.

Como consecuencia de la supresión de niveles político-administrativos, este catálogo de competencias de la *Region Hannover* esta compuesto por competencias transferidas ejercidas anteriormente por otros (JAGAU, 2013): 1) el Distrito de Hannover y la ciudad de Hannover como capital del Land de Baja Sajonia (protección de la naturaleza, gestión de residuos sólidos urbanos, hospitales locales, centros de salud, centros de formación profesional), 2) la Mancomunidad del Gran Hannover (planificación territorial, promoción del desarrollo económico, transporte público de cercanías, recreo) y 3) el Distrito Gubernamental de Hannover (protección de la naturaleza, orden público).

#### **d) Financiación y administración de la RH**

La RH se financia, sin perjuicio de la posibilidad de establecer tasas e impuestos, principalmente, a través de dos fuentes: 1) las contribuciones financieras (*Umlagen*) de los municipios a la RH, cuya cuantía se calcula en función de su capacidad financiera, y 2) las transferencias del Land a la RH para el ejercicio de las competencias transferidas y realizadas en el marco de un ajuste financiero intermunicipal,. En 2013 el presupuesto de la RH tenía un volumen de 1.499,5 millones de euros (JAGAU 2013). A las contribuciones al mismo por parte de los 21 municipios correspondieron alrededor de 633 millones de euros, mientras las transferencias del Land, alcanzaron alrededor de 190 millones de euros.

El gasto de la RH se concentra principalmente en ayudas sociales generales (55%), la financiación del transporte público de cercanías (11,3%) y ayudas específicas para niños, jóvenes y familias (10,8%). Desde la creación de la RH todos los gastos sociales (ayudas generales y específicas) se financian de forma solidaria a través de las contribuciones de los municipios a la RH (PRIEBS 2014).

A la hora de crear la administración de la RH se procedió a la transferencia de recursos humanos desde el Distrito de Hannover, la Mancomunidad del Gran Área de Hannover y el Distrito Gubernamental de Hannover. Actualmente (2013) la RH tiene algo más de 2.000 empleados. Ya en 2003 sus recursos humanos constituyeron unas 1.800 personas<sup>5</sup> (ARNDT 2003: 37).

#### **e) Posicionamiento de la RH a nivel europeo e internacional**

A diferencia de las instituciones responsables de la gobernanza en las áreas metropolitanas de Stuttgart y Frankfurt, el *Verband Region Stuttgart* y el *Regionalverband FrankfurtRheinMain* (ver los capítulos 8.2.3. y 9.2.1.), la RH

---

<sup>5</sup> Esta cifra no incluye el personal adscrito a los hospitales y la empresa gestora de los residuos.

no tiene una oficina propia en Bruselas como instrumento de contacto y comunicación directa de sus necesidades e intereses ante las instancias de la Unión Europea. Es la Representación del Land de Baja Sajonia ante la UE (*Vertretung des Landes Niedersachsen bei der Europäischen Union*) que cumple de forma indirecta esta función para la RH. De todas formas, tiene dentro de su aparato administrativo un Departamento específico para los asuntos relacionados con la Unión Europea (*Stabsstelle EU-Angelegenheiten*), apoyado en su labor por la unidad para proyectos europeos que existe dentro de la Oficina de Desarrollo Regional responsable de la emisión de la autorización del plan territorial (ver el capítulo 5.2.).

Por otra parte, la RH es socio de METREX (Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas) y tiene cooperación con otras regiones europeas en el marco de proyectos europeos de cooperación territorial cofinanciados por el FEDER de la UE. Uno de ellos es el proyecto G-FORS (*Governance for Sustainability*), iniciado en 2006 en el que la RH coopera con EUROCITIES y diez universidades y centros de investigación. El proyecto desarrolla un modelo innovador de análisis para estudiar la interacción entre diferentes formas de generación de conocimiento reflexivo (*reflexive knowledge*) y nuevas vías de organizar la gobernanza para la sostenibilidad.

#### **f) Liderazgo como factor de gobernanza**

En el caso de la RH, al igual que en el caso del *Verband Region Stuttgart* (ver el capítulo 8.2.1.), la existencia del liderazgo ejercida por determinadas personas, constituye, junto con otros, uno de los factores relevantes para el desarrollo de la institución responsable de la gobernanza metropolitana.

Así, la presencia, de forma continua y desde el primer momento de la existencia de la RH, de una persona altamente cualificada y con capacidad de liderazgo en el puesto directivo de máximo rango de la administración metropolitana ha propiciado la consolidación y el funcionamiento eficiente y

eficaz de la RH. Igualmente, la formación y dilatada experiencia práctica como planificador en la administración pública de esta persona dejaron su impronta en el diseño de los contenidos de los planes territoriales de la RH (ver a continuación el capítulo 7.3.)

Se trata de *Axel Priebts*, que desde 2002 ejerce el cargo de Consejero primero de la RH y, a su vez, es el representante general del Presidente de la RH. En la década de los 90 fue Director del Departamento Conjunto de Planificación Territorial de Berlín-Brandeburgo y dirigió las tareas de la elaboración del primer plan territorial en esta área metropolitana (ver el capítulo 11).

Por otra parte, es miembro de las dos asociaciones nacionales de los profesionales en materia de urbanismo y ordenación del territorio en Alemania, la Academia para la Investigación y Planificación del Territorio (*Akademie für Raumforschung und Landesplanung/ ARL*, ver el capítulo 7.2.2.) y la Academia Alemana de Urbanismo y Planificación Territorial (*Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung*). Asimismo, compagina sus responsabilidades en la administración pública con el ejercicio de la docencia universitaria (es profesor honorario de geografía en la Universidad de Kiel). A través de sus publicaciones contribuye activamente en la difusión del conocimiento sobre el caso de Hannover como una buena práctica alemana de gobernanza y planificación territorial en Alemania.

### **7.2.2. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana**

En el área metropolitana existen, además de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, la *Region Hannover* (RH), otras fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana. Éstas son, conforme a la clasificación efectuada en el capítulo 3 de la tesis, por un lado, las agencias, organismos, consorcios y empresas con participación de la RH y, por otro lado, las estructuras blandas de la gobernanza (*soft governance*), es decir redes de cooperación de carácter informal, voluntaria y flexible.

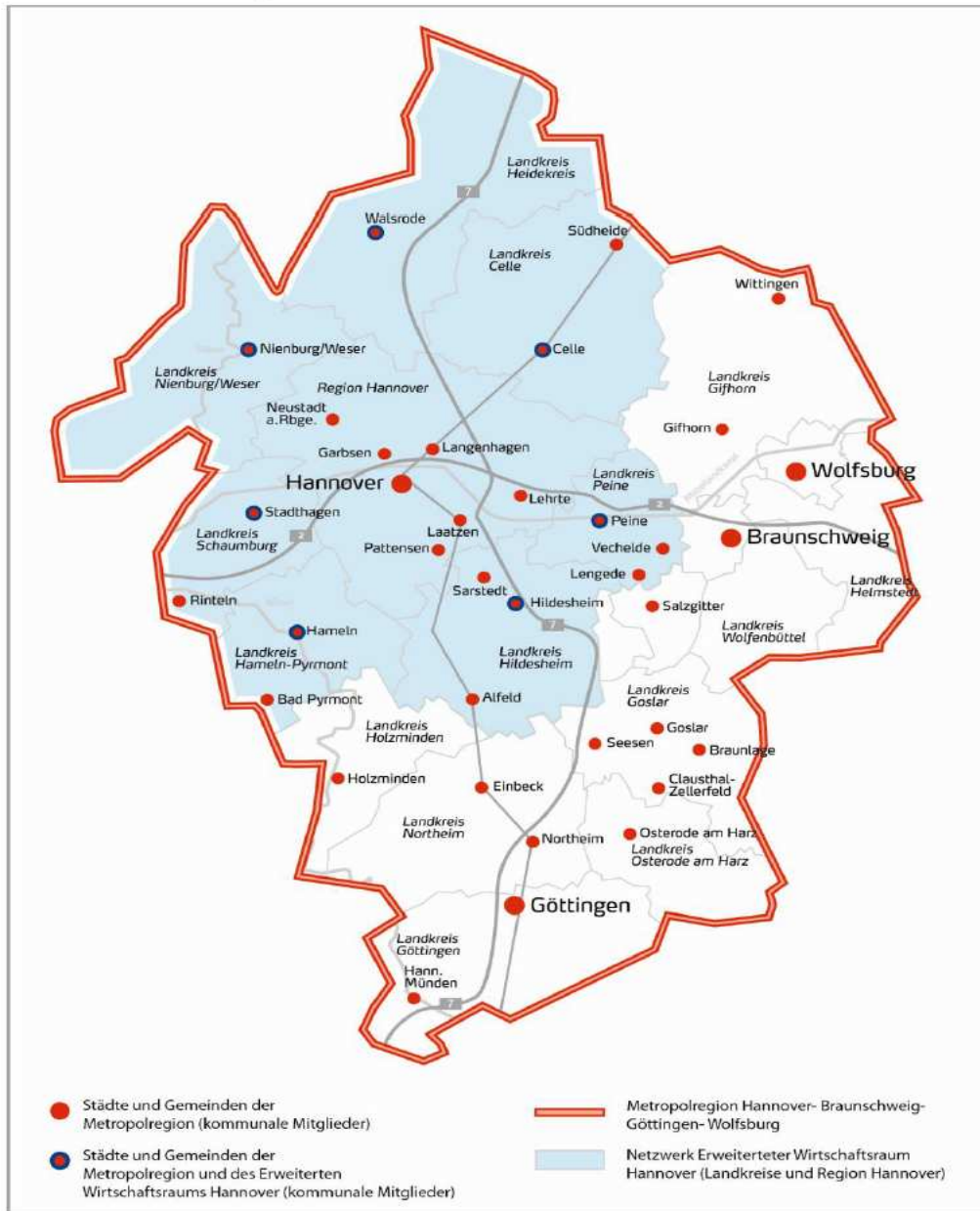
En lo que se refiere a las agencias, organismos, consorcios o empresas con participación de la RH, cabe señalar que la RH participa en más de veinte de este tipo de organizaciones (JAGAU 2013): 1) “Gran Área de Transporte de Hannover” (*Grossraum-Verkehr-Hannover/GVH*), sociedad de responsabilidad limitada que agrupa todas las empresas del sistema integrado del transporte público de cercanías, formando parte del mismo las empresas *üstra*, que atiende la ciudad de Hannover y su ámbito inmediato con los servicios del tren ligero (*Stadtbahn*) y de autobuses, y *Regiobus*, que presta servicios de autobús en todo el ámbito de la región; 2) la Mancomunidad *aha*, que se encarga de la gestión de los residuos sólidos urbanos, 3) el *Klinikum Region Hannover GMBH*, sociedad de responsabilidad limitada que gestiona los hospitales, 4) *Deutsche Messe Hannover AG*, sociedad anónima, que opera en relación con la feria industrial, y 5) el zoológico de Hannover (*Zoo Hannover*).

En cuanto a las estructuras blandas de la gobernanza, destacan en el área metropolitana de Hannover dos redes de cooperación: la Red „Espacio Económico Ampliado” (*Netzwerk Erweiterter Wirtschaftsraum*) y la “Región Metropolitana de Vocación Europea de Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg” (*Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen – Wolfsburg*).

Estas dos redes muestran lo que es una pauta general en las áreas metropolitanas alemanas analizadas: la combinación de ámbitos territoriales metropolitanos de extensión más reducida y con carácter estable, equivalente al territorio del ejercicio de las competencias metropolitanas (y especialmente la de la planificación territorial) del gobierno metropolitano, con otros ámbitos, más amplios y flexibles en cuanto a su configuración espacial y su permanencia en el tiempo (*soft spaces*), que constituyen el territorio de la acción de las estructuras blandas y que se conforman especialmente en el ámbito del desarrollo y de la promoción económica del territorio. Asimismo, en ambas redes se desarrolla una intensa cooperación pública-privada que es otro rasgo general común de las estructuras blandas de gobernanza.

La red “Espacio Económico Ampliado de Hannover” es una cooperación intermunicipal voluntaria entre municipios (Celle, Hameln, Hildesheim, Nienburg/Weser, Peine, Stadthagen, Walsrode), Distritos (Celle, Hameln-Pyrmont, Heidekreis, Hildesheim, Nienburg/Weser, Peine, Schaumburg) y la RHsowie, que abarca un territorio en el que vive un tercio de la población del Land de Baja Sajonia (ver la Figura 36). La red se organiza internamente en seis Foros temáticos y desarrolla proyectos conjuntos. Como se señala en la Memoria de Información del plan territorial metropolitano (*Regionales Raumordnungsprogramm/RRÖP Region Hannover 2015*, ver el capítulo 7.3.1.), entre estos Foros uno se dedica específicamente al tema urbanismo y planificación territorial (*Forum Stadt- und Regionalplanung*) y sus miembros son especialistas en estas materias que trabajaron en su momento en la Red de cooperación ente ciudades *Expo-Region*, que como se comenta a continuación fue el antecesor de la red Espacio Económico Ampliado de Hannover. Asimismo, forman parte de la red expertos de la administración del Land (Ministerio responsable de la ordenación del territorio, Instituto Estadístico) y representantes de la Cámara de Industria y Comercio de Hannover y de la asociación de las empresas del comercio de Hannover. Centra sus actividades en los temas de demografía, grandes superficies comerciales, crecimiento urbanístico y transporte. Dos proyectos importantes en el marco de este Foro son la Ruta de la Cultura (*KulturRoute*), cofinanciado por la UE, y el Proyecto de Consenso Grandes Superficies Comerciales (*Konsensprojekt Großflächiger Einzelhandel*). Este último proyecto, recoge una línea de cooperación que ya se había iniciado con buenos resultados en la red de ciudades señalada, y consiste en la información mutua y la generación de un consenso entre los socios de la red sobre las grandes superficies comerciales, considerando los impactos territoriales de éstas, especialmente la conflictiva cuestión de las repercusiones sobre los municipios vecinos que se derivan de la localización de un proyecto de este tipo en un determinado término municipal.

**FIGURA 36: LA RED DE COOPERACIÓN “ESPACIO ECONÓMICO AMPLIADO DE HANNOVER” DENTRO DE LA REGIÓN METROPOLITANA (EMR) DE HANNOVER-BRAUNSCHWEIG-GÖTTINGEN-WOLFSBURG**



Quelle: Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg (Hrsg.) 2014, S. 3  
 – veränderte Darstellung

Fuente: Programa de Ordenación del Territorio de la Región de Hannover (RROP) 2015  
 (Documento de 15 de junio de 2015 para la Información Pública, pág. 71)



La red de cooperación Espacio Económico Ampliado de Hannover se basa en la experiencia previa de cooperación en el marco de la Red de cooperación entre ciudades *Expo-Region Hannover*. Esta red se había creado en 1995 entre prácticamente las mismas ciudades pertenecientes hoy al Espacio Económico Ampliado de Hannover, con la idea desencadenante de aprovechar los impulsos de un evento internacional, la *Exposición Universal/EXPO 2000*, en beneficio de la corona de ciudades medias alrededor de la ciudad de Hannover. Centró sus actividades de cooperación en la promoción económica, el desarrollo urbano sostenible (es conocido mundialmente el proyecto de barrio sostenible de Kronsberg, IDAE 2002), la planificación conjunta de centros de transporte de mercancías y la coordinación intermunicipal de la implantación de grandes superficies comerciales. La huella más significativa que ha dejado la red *Expo-Region* en la red Espacio Económico Ampliado se nota precisamente en este último tema. La capacidad de coordinación y acuerdo voluntario intermunicipal adquirida a lo largo de los años a tal respecto ha sido la semilla para el funcionamiento del Proyecto de Consenso Grandes Superficies Comerciales.

Cabe señalar que la red *Expo Region* y otras redes de cooperación entre ciudades que se crearon a partir de la década de los noventa del siglo pasado, por ejemplo la red MAI en el espacio metropolitano de Munich, ver el capítulo 10.2.2.), 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 (ver el capítulo 5.1.). En este sentido, en Alemania se siguió una política similar al del Gobierno francés, que igualmente apostó por un apoyo a las redes de cooperación de ciudades(HILDENBRAND SCHEID 2005, 2006b, 2008b).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Tanto el Marco Orientador para la Ordenación del Territorio (1993) como el Marco de Actuación para la Ordenación del Territorio (1995), las estrategias nacionales de desarrollo territorial aprobadas en el seno de la Conferencia Sectorial de los Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (MKRO), recogieron previsiones sobre las redes de ciudades. El Marco de Actuación señaló la utilidad de estas redes por su contribución a la competitividad de Alemania y de sus regiones, a la organización territorial y estructura urbana descentralizada de este país y a la consecución de los objetivos de la ordenación del

La Región Metropolitana de Vocación Europea de Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg es una de las once regiones de este tipo creadas por un acuerdo adoptado en el seno de la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio (ver el capítulo 6). Miembros de esta red de cooperación son las cuatro ciudades que figuran en su nombre, el Land de Baja Sajonia y tres asociaciones, cuyos miembros son municipios, empresas y universidades, Desde 2009 la red está funcionando bajo la forma de una sociedad con responsabilidad limitada (*GmbH*).

Su objetivo principal es la mejora de la competitividad de la región a nivel nacional e internacional y desarrolla sus actividades en los campos de la movilidad eléctrica, energía, transporte y la cultura así como de la economía vinculada a la salud y a los sectores creativos. Según los datos del Programa de Trabajo de la Región Metropolitana (METROPOLREGION HANNOVER BRAUNSCHWEIG GÖTTINGEN WOLFSBURG (EDS. 2014), ésta tiene un territorio de 19.000 km<sup>2</sup>, una población de 3,8 millones así como un VAB de 108.000 millones de euros (2011), Destaca por su potencia económica, su buena accesibilidad y su alto porcentaje de universidades y centros de investigación de prestigio internacional.

Además de las estructuras blandas comentadas anteriormente, merece ser destacado que en el área metropolitana de Hannover tiene su sede el Centro de Competencias para la Investigación y el Desarrollo del Territorio en la Región de Hannover (*Kompetenzzentrum für Raumforschung und Raumentwicklung in der Region Hannover e.V.*).

La existencia de este Centro y el hecho de que desde 1946 también se encuentra en Hannover la ARL, la Academia para la Investigación y

---

territorio establecidos en los planes territoriales. Asimismo, este documento recogió once redes de ciudades que el Ministerio Federal de Ordenación del Territorio había seleccionado, sobre la base de diez principios rectores y de selección, como “iniciativas modélicas” (*Modellvorhaben*) en el marco de su Proyecto de Investigación sobre Redes de Ciudades (*Forschungsfeld “Städtenetze”, ExWoSt*) realizado durante 1994-1998 y, por sus resultados positivos, prolongado por una nueva iniciativa de apoyo en forma del “Foro Redes de Ciudades” (*Forum Städtenetze*) durante 1999-2002. El apoyo prestado por la Federación a las redes consistió en el asesoramiento técnico, la moderación, la documentación y la asunción de los gastos de la investigación científica acompañante, es decir, los gastos para el seguimiento (*monitoring*) y la evaluación externa de las actividades de las redes por un Instituto de Investigación.

Planificación del Territorio (*Akademie für Raumforschung und Landesplanung/ ARL*), el *think tank* más importante de Alemania en materia de ordenación del territorio,<sup>7</sup> convierten el área metropolitana de Hannover en uno de los espacios de mayor concentración de conocimiento respecto a las materias relacionadas con la planificación territorial. El Centro de Competencias (<http://www.kompetenzzentrum-hannover.de/>), que se creó en 2001 por iniciativa de la ARL, se entiende como una red pluridisciplinar para el diálogo entre la ciencia, la práctica y la sociedad. Entre sus objetivos destacan la generación de *know how* en materia de la investigación y planificación del territorio y su transformación en conocimiento aprovechable para la acción pública así como la sensibilización de los responsables de la toma de decisión en la política y la administración pública para las cuestiones relacionadas con este campo temático. Sus tareas se concentran en la transferencia del conocimiento, el intercambio de ideas y experiencias, la formación, la identificación de prioridades para la investigación y la realización desde una perspectiva pluridisciplinar de proyectos en el ámbito científico y de la práctica.

### **7.3. El plan territorial metropolitano**

#### **7.3.1. Aspectos generales**

Desde junio de 2013 en el área metropolitana de Hannover se encuentra en elaboración el nuevo Plan Territorial Metropolitano, el *Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover 2015* (a continuación *RROP 2015*). Actualmente está disponible el documento para la información pública, que

---

<sup>7</sup> La ARL se creó en 1946 y es una corporación de Derecho público adscrita al Ministerio de Ciencia y Cultura del Land de de Baja Sajonia. Sus miembros (alrededor de 200 de Alemania, más otros de diferentes países europeos) son expertos de la investigación y de la práctica de la planificación territorial. Realiza estudios e investigaciones y aporta asesoramiento a las administraciones públicas en todas las cuestiones relevantes para la ordenación del territorio y de otras políticas públicas de incidencia territorial. Difunde los resultados de sus actividades en forma de publicaciones y a través de Internet <http://arl-net.de/>.

actualmente está en curso. Se prevé la aprobación del plan en 2016. Este plan se aplicará en el ámbito territorial de la RH. Ya es el segundo plan territorial impulsado por esta institución metropolitana, habiéndose aprobado en 2006 el todavía vigente *RROP 2005*. Con anterioridad la Mancomunidad de la Gran Hannover había aprobado para el mismo ámbito territorial planes territoriales desde la década de los sesenta del siglo pasado, primero el *Verbandsplan de 1967* y, por última vez, el *RROP 1996*. De este modo el área metropolitana de Hannover, al igual que los demás casos analizados (excepto Brandeburgo-Berlin), cuenta con una consolidada experiencia de práctica planificadora de varias décadas.

El marco de referencia del *RROP 2015*, a la escala regional de la ordenación del territorio son la Ley de Ordenación del Land de Baja-Sajonia (*Niedersächsisches Raumordnungsgesetz*) de 2012 (modificada en 2014) y el Programa de Ordenación del Territorio del Land (*Landes-Raumordnungsprogramm*) de 2008, modificado en 2012. Este Programa aporta a través de sus determinaciones al Plan el marco de referencia general para el desarrollo de los sistemas territoriales, especialmente el sistema de ciudades. Así el *RROP* recoge en su contenido las previsiones del Programa del Land sobre los municipios declarados Centros Superiores, Centros Intermedios con funciones parciales de un Centro Superior o Centros Intermedios.

Por otra parte, a la hora de elaborar los contenidos del Plan también se tuvieron en cuenta las determinaciones de la planificación paisajística, conforme a la práctica seguida en Alemania de la integración de la planificación paisajística en los planes territoriales (ver el capítulo 3.3.1.). Actualmente está en vigor el Plan Marco Paisajístico del área metropolitana de Hannover (*Landschaftsrahmenplan Region Hannover*), que se aprobó por la RH en 2013.

El *RROP 2015* es uno de los ejemplos más claros para un nuevo estilo de planificación territorial que se está implantando cada vez más en Alemania, tanto en los planes metropolitanos como en los planes subregionales referidos

a otros tipos de ámbitos. Este nuevo estilo afecta tanto al proceso (formulación, implementación) de planificación como a los contenidos de los planes.

Los elementos principales de este nuevo estilo son:

- 1) La potenciación de la participación, buscando el mayor grado de incorporación de la sociedad civil.
- 2) La incardinación de la elaboración del Plan en una Estrategia de Desarrollo Territorial, como documento previo y marco de referencia estratégica.
- 3) La regulación proactiva y por la vía del dialogo y consenso de posibles conflictos que puedan surgir en la fase de la implementación de las determinaciones del Plan.
- 4) El uso de figuras novedosas de planificación (por ejemplo, figura de planificación urbanística-territorial combinada, como la representa el plan en el área metropolitana de Frankfurt, ver el capítulo 9.3).
- 5) La aplicación de instrumentos informales para propiciar la implementación efectiva del plan (Redes de cooperación ente ciudades y otros, ver el capítulo 5.1.)
- 6) Una mayor atención a la componente orientativa-indicativa de los planes territoriales (su parte más flexible, de carácter más estratégico y centrada en el desarrollo económico del territorio), guardando un equilibrio sensato con la imprescindible componente reguladora-vinculante de cada plan (BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA 2012).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Los planes territoriales metropolitanos (como cualquier plan subregional) tienen que ser una combinación entre dos componentes, la reguladora vinculante y la orientativa-indicativa, que también pueden entenderse como el carácter cerrado o abierto, respectivamente, de los planes (BENABENT 2012: 8).

La componente reguladora-vinculante existe especialmente cuando se trata de ordenar y controlar el crecimiento urbanístico, racionalizar el consumo de suelo y proteger el espacio libre mediante el establecimiento de usos permitidos o prohibidos, parámetros cuantitativos limitadores-orientativos para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable. Las determinaciones de los planes en el marco de esta componente se dirigen al planeamiento urbanístico municipal y afectan directamente al contenido de la

- 7) Considerar la evaluación de la implementación de los planes territoriales metropolitanos y del grado de consecución de sus objetivos como una tarea ineludible y continua de la administración responsable en esta materia.

Respecto a este nuevo estilo de planificación que, como se pudo constar en el análisis comparado de los seis casos, se práctica con máxima plenitud en el área metropolitana de Stuttgart (ver el capítulo 8.3.1.), el *RROP 2015* refleja especialmente dos elementos: la potenciación de la participación y la elaboración de un documento estratégico previo como documento previo y marco de referencia del plan territorial metropolitano estratégica.

Este documento es la “Imagen de Futuro para la Región de Hannover 2025” (*Zukunftsbild Region Hannover 2025*), que se elaboró durante los años 2012 y 2013 en el marco de un proceso de participación amplia, en el que se aplicaron nuevos métodos para estimular y realizar la misma. Todo ello confiere un carácter modélico a esta experiencia de participación, que había sido apoyada por el Ministerio Federal de Transporte, Construcción y desarrollo Urbano como proyecto piloto en el marco de su Programa Nacional para la Política de Desarrollo Urbano. De acuerdo con los datos publicados en el Informe final del proceso de participación (REGION HANNOVER 2014a) participaron un total de 12.000 personas: ciudadanos, expertos, representantes de los municipios y de otras administraciones públicas, miembros de la Asamblea de la RH, agentes económicos y sociales y y colectivos de la sociedad civil. Se celebraron

---

propiedad. Con esta componente se atiende especialmente la misión de ordenación de la planificación territorial.

La componente orientativa-indicativa opera en los planes en relación con sus determinaciones dirigidas a las planificaciones sectoriales de incidencia territorial, competentes en materia de proyectos de infraestructuras, equipamientos e instalaciones. También se relaciona con las planificaciones o actuaciones encaminadas al desarrollo económico del territorio, planes de desarrollo económico regional, áreas para incentivos económicos regionales, planes de desarrollo rural, planes de desarrollo turístico, etc., proporcionándoles criterios territoriales (localizaciones, zonificaciones, trazados).

En este caso, no se generan efectos directos sobre el contenido de la propiedad, teniendo un incumplimiento de las previsiones del plan (p.e. la localización de un intercambiador o de una planta para el tratamiento de residuos sólidos urbanos) sólo tendría consecuencias políticas, financieras y económicas. Las afecciones sobre los suelos en los que se ubican dichos proyectos solo se producirían en la medida del proceso de la ejecución efectiva de los mismos (BENABENT 2012: 8). Con esta componente se atiende especialmente la misión de desarrollo de la planificación territorial.

numerosos eventos y workshops y se movilizaron todas las posibilidades de Internet para difundir información, colgar documentación y organizar el debate e intercambio de ideas *online* en Internet. Especial atención se prestó a la participación activa y directa de los ciudadanos, celebrando foros de diálogo en los diferentes municipios, para captar las opiniones y visiones de la ciudadanía y, a su vez, visualizar como la planificación territorial, una función pública poco conocida, contribuye directamente a la calidad de vida de las personas.

La “Imagen de Futuro para la Región de Hannover 2025”, que se aprobó el 17 de diciembre de 2013 por la Asamblea de la RH, tiene un enfoque temático amplio centrado en todos los aspectos relevantes para el futuro desarrollo de un territorio. Se estructura en siete grandes bloques temáticos: 1) “Igualdad de oportunidades para jóvenes y mayores”, 2) “Región económica fuerte con futuro” 3) “Ciudades y pueblos con vida y una región con calidad de vida”, 4) “Una región con espacios verdes”, 5) “Energía para el clima”, 6) “Movilidad para todos” y 7) “Un futuro a través de la cooperación”. Aporta al *RROP 2015* orientaciones territoriales básicas referidas entre otras, a las siguientes líneas estratégicas: fortalecer centros compactos, asegurar la accesibilidad de la región en su conjunto, posibilitar caminos cortos, consumir poco suelo y poner red al los espacios libres.

Partiendo del documento estratégico previo, el *RROP 2015* está desarrollando, desde el primer momento (el proceso de formulación del Plan se inició en junio de 2013) un intenso proceso de participación, igualmente de carácter amplio, buscando el mayor grado de incorporación de la sociedad civil. Aprovecha las experiencias adquiridas en la participación sobre el documento estratégico y usa los mismos métodos. La aprobación del plan está prevista para 2016.

El *RROP 2015* no contiene ningún capítulo dedicado al seguimiento y la evaluación del Plan. Como se pudo comprobar en el marco de la presente tesis, el seguimiento y la evaluación de los planes territoriales por los órganos responsables de su ejecución, en general, no sólo para la modalidad de los planes metropolitanos, constituyen la “gran asignatura pendiente” de la

planificación territorial alemana. Se abordará este tema con más detalle en el capítulo 11.3.3., referido al área metropolitana de Berlín-Brandeburgo, ya que para este caso se pudo constatar la existencia de una loable excepción que confirma la regla.

De todas formas, para el *RROP 1996* se cuenta con un estudio de evaluación promovido desde el ámbito académico que ha evaluado este plan y otros cinco planes territoriales subregionales (EINIG/JONAS/ZASPEL 2011, EINIG 2012). Este estudio abordó una de las herramientas al uso en los planes de ordenación del territorio en Alemania, el establecimiento de determinaciones que suponen zonificaciones o parámetros cuantitativos para orientar y limitar el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable, para reducir el consumo de suelo, preservar espacios libres y, en suma, conseguir un desarrollo sostenible urbano acorde con el modelo de la ciudad compacta.

Normalmente, esta herramienta está presente habitualmente en los planes territoriales subregionales alemanes a escala de términos municipales enteros, en forma de determinaciones que limitan el crecimiento poblacional y/o del suelo urbanizable en los municipios pequeños, especialmente, de las zonas rurales, a la satisfacción de las necesidades de desarrollo ligadas a su demanda propia (*Eigenentwicklung*). Esto significa que el crecimiento de estos municipios está vinculado a la demanda que se deriva del crecimiento vegetativo de su población propia, quedando, por tanto, excluida la demanda que resultaría de incrementos de población como consecuencia de la migración.

Sin embargo, el *RROP 1996* aplicó esta herramienta a escala de barrios o núcleos, tomando en cuenta las peculiaridades del poblamiento polinuclear existente en la mayoría de los 21 municipios del área metropolitana de Hannover, que consiste en la coexistencia en el mismo término municipal de asentamientos de carácter rural (*ländlich strukturierte Siedlungen*) y de un núcleo principal al que el Plan reconoció en el sistema jerárquico de lugares centrales el rango de Centro Intermedio (*Mittelzentrum*) o Centro Básico



(*Grundzentrum*). Así, el Plan aplica la limitación del crecimiento a la demanda propia a los asentamientos de carácter rural (*ländlich strukturierte Siedlungen*), que se especifican expresamente en un listado del Plan.

El estudio constata que la limitación señalada establecida por el *RROP 1996*, no ha tenido eficacia en la práctica. La mayoría de estos asentamientos habían visto incrementado su población y número de viviendas como consecuencia del proceso de suburbanización. La implementación del *RROP 1996* a partir de su entrada en vigor en octubre de 1997 no ha supuesto ningún cambio. Los datos del estudio indican que en el período 1996-2005 en diez municipios los núcleos de carácter rural registraron el 15 hasta el 30% de la superficie total municipal dedicada a edificación nueva, alcanzando este porcentaje en cinco municipios incluso valores entre el 30% y 45 %. Asimismo, en cuanto al porcentaje del número de edificios de construcción nueva en los núcleos de carácter rural se registró durante la implementación del Plan un considerable incremento: entre 1991-1996 este porcentaje se situó en el 14,8% del número total de edificios de nueva construcción en el área metropolitana de Hannover, mientras en el período de 1996-2005 subió hasta el 18,9%.

El mismo estudio evaluó también el grado de cumplimiento de otra herramienta clásica de la ordenación territorial alemana, la declaración de Franjas Verdes con la categoría de Áreas de Preferencia Absoluta para la preservación de las funciones múltiples del sistema de espacios libres (ver el capítulo 5.1.). En este caso se constata un grado de cumplimiento elevado de las respectivas determinaciones del *RROP 1996*. Sabiendo que en las Franjas Verdes, salvo excepciones muy justificadas, está excluida la edificación, es un dato alentador de que en el período de 1996 hasta 2005 sólo un 5,3% del número total de edificios de construcción nueva en el área metropolitana de Hannover se ubicó en Franjas Verdes. Igualmente, el porcentaje de suelo urbano dentro de los terrenos pertenecientes a Franjas Verdes se situó en 2004 en un 4,5% del total del suelo urbano del área metropolitana, un valor prácticamente idéntico, al porcentaje de 4,4% del suelo urbanizable total del área metropolitana que los

Planes de Usos del Suelo de los municipios habían previsto como suelo urbanizable ubicado en Franjas Verdes.

### **7.3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica**

El *RROP 2015* refleja un desarrollo completo y profundo de cada una de las cinco estrategias o ámbitos de intervención que se han identificada en la Parte II de la tesis (ver el capítulo 2.1.3) como elementos configuradores de un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica: 1) el policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada, 2) la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia, 3) el impulso del transporte público, 4) el desarrollo hacia el interior y 5) la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.

El *RROP 2015*, al igual que todos los demás planes territoriales de las seis áreas metropolitanas seleccionadas, cuyos contenidos se comentarán en los siguientes capítulos de esta Parte IV, opera en cuanto a sus determinaciones referidas a todas estas cinco estrategias con Principios (equivalente a directrices) o con Objetivos (equivalente a normas) de la Ordenación del Territorio. Asimismo, suele emplear zonificaciones que establecen una modulación en cuanto a la exclusión de la edificación o de otros usos respecto a otros que se consideran preferentes con carácter absoluto o relativo (Áreas de Preferencia Absoluta/*Vorranggebiete*, Áreas de Preferencia Relativa/*Vorbehaltsgelände*). Las características más concretas de los Principios y de los Objetivos de la Ordenación del Territorio así como de ambos tipos de Áreas se han explicado con detalle en el capítulo 5.1., al que se remite.

Al paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica se añade como otro elemento que refuerza la contribución del *RROP 2015* al desarrollo urbano-territorial sostenible el hecho de que constituye un documento que

orienta todos sus contenidos al tema transversal del cambio climático y sus repercusiones, que requieren una atención desde la planificación territorial metropolitana con determinaciones dirigidas tanto a la mitigación como a la adaptación a este cambio. Claros ejemplos para ello son en el *RROP 2015* sus determinaciones respecto al transporte, la ordenación de la localización de las instalaciones de energía eólica y la consideración reforzada de las funciones climáticas del sistema de espacios libres. Estas funciones se tratarán a continuación con más detalle (ver el capítulo 7.4).

### 1) **Policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada**

La Figura 28 en el capítulo 7.1. ya ha proporcionado una visión general del sistema de ciudades de la RH. Las figuras 37a y 37b ofrecen la información sobre la clasificación de los diferentes municipios en el sistema jerárquico de ciudades. El *RROP 2015* recoge del Programa de Ordenación del Territorio del Land los municipios declarados Centros Superiores, Centros Intermedios con funciones parciales de un Centro Superior o Centros Intermedios y añade a ellos los municipios que tienen rango de Centro Básico (*Grundzentrum*). Así, sobre la base de ambos planes se han llegado a delimitar en la RH un Centro Superior, 10 Centros Intermedios y 13 Centros Básicos (ver la Figura 37a).

El único Centro Superior es la ciudad de Hannover. Los 10 Centros Intermedios son los municipios Barsinghausen, Burgdorf, Burgwedel, Garbsen, Laatzen, Langenhagen, Lehrte, Neustadt, Springe y Wunstorf. Los 13 Centros Básicos se declararon para nueve municipios, en seis casos para el término municipal entero y en tres para determinados barrios o núcleos del mismo. Por tanto, los Centros Básicos son: Gehrden, Hemmingen (dos Centros para Hemmingen-Westenfeld y Arnum), Isernhagen, Pattensen, Ronnenberg (dos Centros para Ronnenberg y Empelde), Séele, Sehnde, Uetze y Wedemark (dos para Meilendorf y Bissendorf).

En el primer capítulo del Plan dedicado a los “Objetivos y Principios Generales del Desarrollo Territorial de la Región de Hannover en su conjunto”, se establece con claridad de que se siguen los principios del policentrismo:

“El desarrollo de la estructura territorial, del sistema de asentamientos y de las infraestructuras ha e orientarse en:

- el sistema de lugares centrales de tres niveles,
- el modelo de la concentración descentralizada, y
- en el modelo de la unidad del crecimiento urbanístico, del transporte y de las infraestructuras.

Con todo ello, ha de velarse por un desarrollo equilibrada de la estructura territorial, que en todas partes de la región posibilita condiciones de vida equivalentes.”

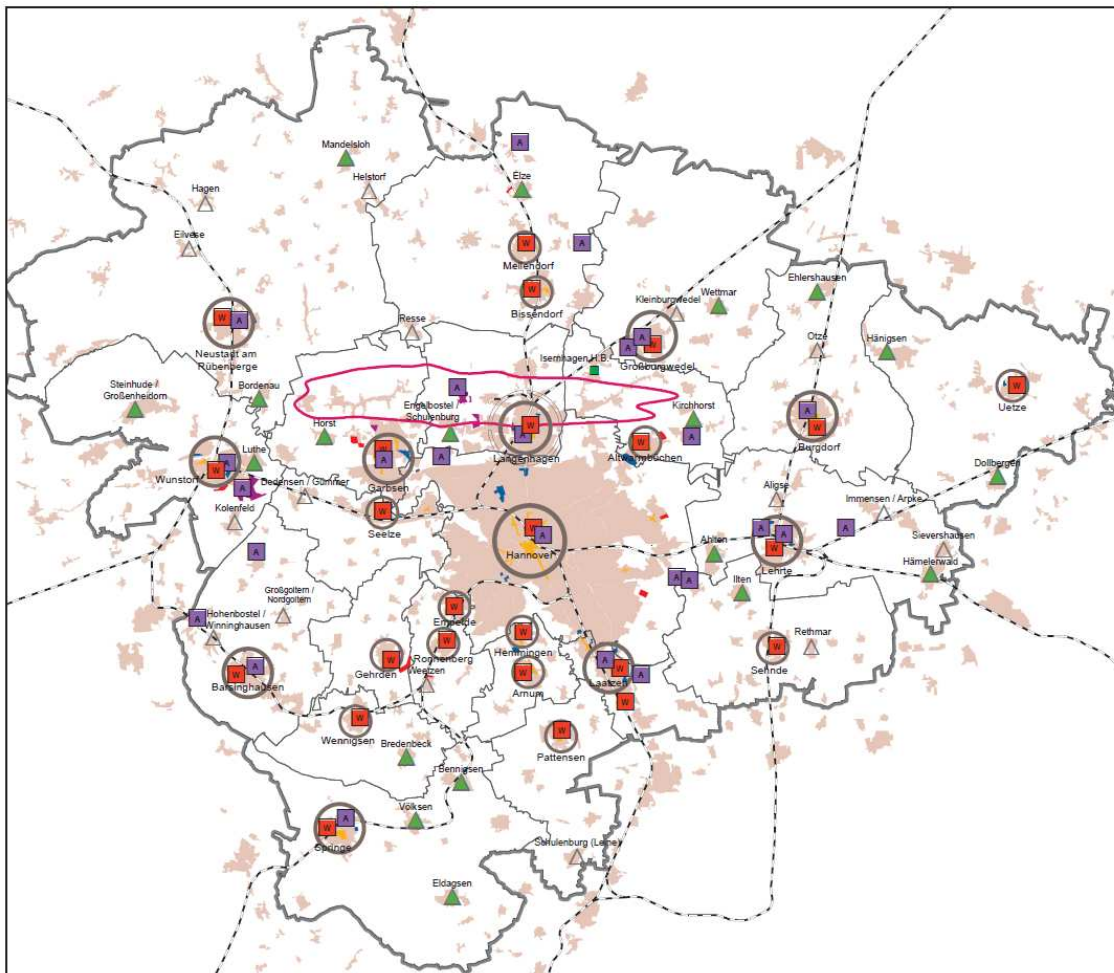
En su segundo capítulo dedicado a los “Objetivos y Principios para el Desarrollo de la Estructura de los Asentamientos” el Plan fija cuatro criterios, con naturaleza de Principios de la Ordenación del Territorio, que han de orientar el crecimiento urbanístico en consonancia con el modelo de la concentración descentralizada.

Estos criterios consisten en:

- Concentrar este crecimiento en los lugares dotados con equipamientos e infraestructuras suficientes o ampliables (los lugares centrales, los entornos de las paradas del transporte público ferroviario).
- Desarrollar crecimientos con densidades más altas en el entorno (se define un radio de 1,5km) de las paradas, para garantizar la viabilidad económica de los servicios del transporte público de cercanías.
- Evitar crecimientos dispersos para preservar la calidad del paisaje y la biodiversidad así como estructurar las zonas edificadas con Franjas Verdes (ver sobre este concepto el capítulo 2.1.3.).

- Considerar en el desarrollo de nuevas zonas residenciales la mezcla de las funciones trabajo, vivienda, abastecimiento y recreo.


















**FIGURA 37a: DETERMINACIONES DEL RROP REGION HANNOVER 2015 PARA EL SISTEMA URBANO Y LOS EQUIPAMIENTOS COMERCIALES – VISIÓN GENERAL**



Fuente: RROP 2015.

Extracto del Plano de Información 1 del RROP.

**FIGURA 37b: LEYENDA DE LA FIGURA 37a.**

	Oberzentrum	Centro Superior
	Mittelzentrum mit oberzentraler Teilfunktion	Centro Intermedio con función parcial de un Centro Superior
	Mittelzentrum	Centro Intermedio
	Grundzentrum	Centro Intermedio
	Ländlich strukturierte Siedlung mit Ergänzungsfunktion Wohnen	Centro Básico
	Ländlich strukturierte Siedlung mit Ergänzungsfunktion Wohnen und Nahversorgungsschwerpunkt	Asentamiento de carácter rural con función complementaria para vivienda
	Nahversorgungsschwerpunkt	Asentamiento de carácter rural con función complementaria para vivienda y el comercio de proximidad
	Standort Schwerpunktaufgabe Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten	Centro del comercio de proximidad
	Standort Schwerpunktaufgabe Sicherung und Entwicklung von Arbeitsstätten	Lugar Prioritario para el aseguramiento y el desarrollo de la vivienda
	Vorranggebiet Siedlungsentwicklung	Lugar Prioritario para el mantenimiento y la creación nueva de puestos de trabajo
	Vorranggebiet industrielle Anlagen und Gewerbe	Área de Preferencia Absoluta para el Crecimiento Urbanístico
	Versorgungskern	Área de Preferencia Absoluta para Actividades Productivas
	Regional bedeutsamer Fachmarktstandort	Áreas para grandes superficies comerciales
	Siedlungsfläche	Áreas para grandes superficies de oferta especializada
	Vorranggebiet Siedlungsbeschränkungsbereich	Suelos urbanos y urbanizables
	SPNV	Zona de afección del aeropuerto
	Städte- und Gemeindegrenze	Línea de transporte ferroviario de cercanías
	Grenze der Region Hannover	Límite municipal
	0 1 2 4 6 8 10 Kilometer	Límite de la <i>Region Hannover</i>

## **La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia**

Conforme al modelo de la concentración descentralizada, el *RROP 2015* propugna que el crecimiento urbanístico ha de concentrarse primordialmente en aquellos municipios que tienen, de forma completa o para determinadas partes de su territorio, la condición de ser lugares centrales dentro del sistema jerárquico de ciudades.

Partiendo de lo anterior, el *RROP 2015* opera con diferentes zonificaciones, reguladas en sus determinaciones y reflejadas cartográficamente a una escala de 1:50.000, para orientar de forma específica el crecimiento urbanístico tanto de uso residencial como respecto a actividades productivas. Estas zonificaciones son las que figuran en el Cuadro 17. Las Figuras 38a y 38b ofrecen una visión cartográfica de detalle. A las zonificaciones recogidas en el Cuadro 17 se añaden otras referidas a la ordenación de la localización de grandes superficies comerciales (ver las Figuras 37a y 37b). Esta temática no se aborda en este capítulo, sino será objeto de análisis para los casos de las áreas metropolitanas de Stuttgart (capítulo 8) y de Berlín Brandeburgo (capítulo 11).

Las primeras cuatro zonificaciones que figuran en el Cuadro 17 están relacionadas esencialmente con el crecimiento residencial, y las dos restantes se refieren de forma específica al desarrollo de los suelos para actividades productivas.

Cuatro de estas zonificaciones se refieren a suelos ubicados en la periferia o zonas exteriores de los núcleos existentes (*Aussenbereich*): Lugares Prioritarios para el aseguramiento y el desarrollo de la vivienda, Áreas de Preferencia Absoluta para el Crecimiento Urbanístico, Lugares Prioritarios para el mantenimiento y la creación nueva de puestos de trabajo y Áreas de Preferencia Absoluta para Actividades Productivas. Son los suelos ubicados en estas zonificaciones los únicos sitios, donde el Plan admite crecimientos urbanísticos nuevos en la periferia. Para el resto del territorio de la RH rige la regla general de que los nuevos crecimientos han de satisfacerse mediante el

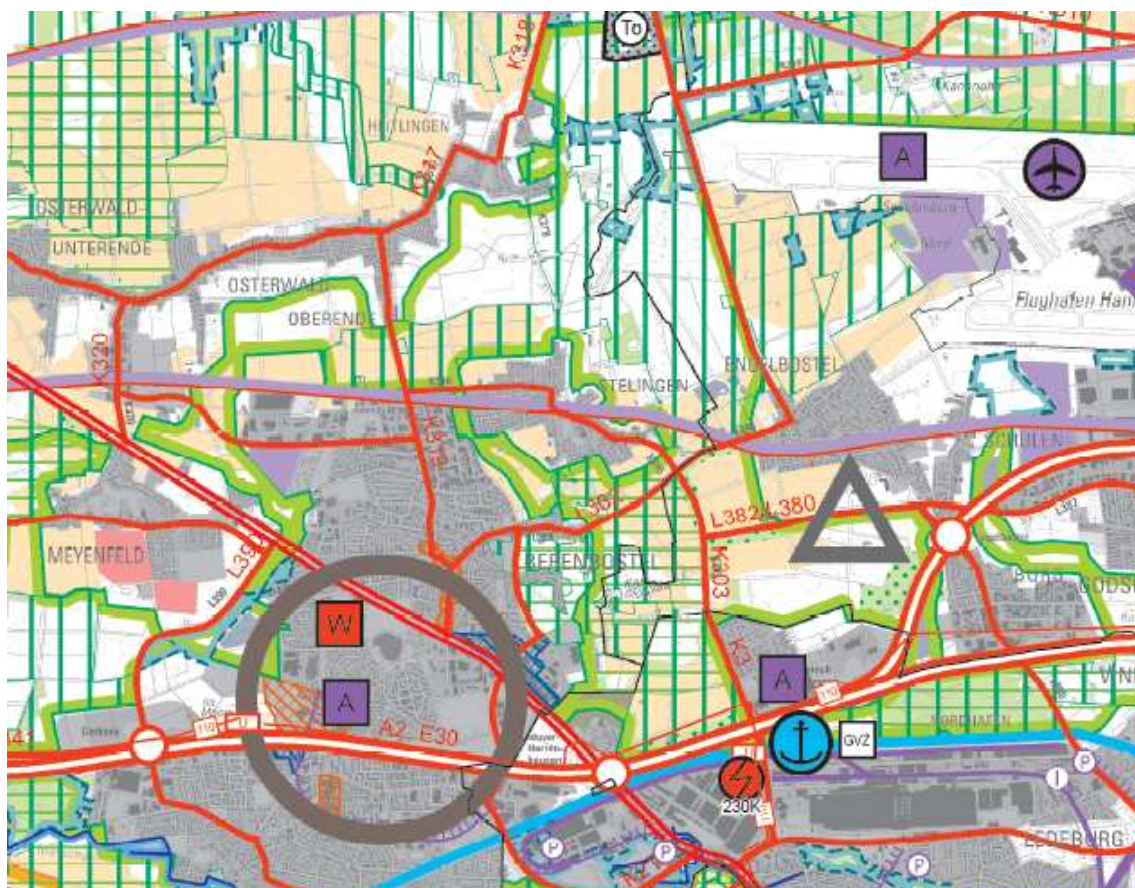
aprovechamiento de suelos disponibles en el interior de los núcleos existentes, es decir, siguiendo la estrategia del desarrollo hacia el interior, uno de los elementos clave del paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica.



<b>CUADRO 17: LAS ZONIFICACIONES DEL RROP REGION HANNOVER 2015 PARA EL CRECIMIENTO URBANÍSTICO</b>
<b><u>Uso residencial</u></b>
<b>Lugares Prioritarios para el aseguramiento y el desarrollo de la vivienda</b>  Centro superior de Hannover, Centros Intermedios (en las "Áreas centrales para el crecimiento urbanístico" establecidas en estos Centros).
<b>Área de Preferencia Absoluta para el Crecimiento Urbanístico</b>  Reservas de suelo a medio y largo plazo en sitios de especial aptitud.
<b>Asentamientos de carácter rural con función complementaria para vivienda</b>  Núcleos rurales con equipamientos e infraestructuras básicas y una población de alrededor de 2.500 habitantes que permite la viabilidad de las mismas.
<b>Asentamientos de carácter rural con un crecimiento urbanístico limitado a la satisfacción de la demanda propia</b>  Núcleos que por su población escasa y por la falta o el bajo nivel de dotación con equipamientos e infraestructuras básicas sólo pueden tener un crecimiento residencial para la satisfacción de su demanda propia y conforme a las dotaciones existentes  Parámetro a aplicar para su crecimiento residencial:  <ul style="list-style-type: none"> <li>- crecimiento adicional del suelo urbanizable para usos residenciales y mixtos en un 5% del suelo urbano existente (regla general),</li> <li>- crecimiento adicional del suelo urbanizable para usos residenciales y mixtos hasta un 7% (valor total) del suelo urbano existente (en casos excepcionales).</li> </ul>
<b><u>Actividades productivas</u></b>
<b>Lugares Prioritarios para el mantenimiento y la creación nueva de puestos de trabajo → ver comentario en el texto</b>
<b>Áreas de Preferencia Absoluta para Actividades Productivas → ver comentario en el texto</b>


Fuente: RROP 2015: 73

**FIGURA 38a: DETERMINACIONES DEL RROP REGION HANNOVER 2015 PARA EL CRECIMIENTO URBANÍSTICO – DETALLE DEL PLANO DE ORDENACIÓN 1:50.000**



Fuente: RROP 2015.

**FIGURA 38b: LEYENDA DE LA FIGURA 38a**

 <p>Ländlich strukturierte Siedlung mit Ergänzungsfunktion Wohnen</p> <p>Standort Schwerpunktaufgabe Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten</p> <p>Standort Schwerpunktaufgabe Sicherung und Entwicklung von Arbeitsstätten</p> <p>Vorranggebiet Siedlungsentwicklung</p> <p>Vorranggebiet industrielle Anlagen und Gewerbe</p>	<p>Asentamientos de carácter rural con función complementaria para vivienda</p> <p>Lugares Prioritarios para el aseguramiento y el desarrollo de la vivienda</p> <p>Lugares Prioritarios para el mantenimiento y la creación nueva de puestos de trabajo</p> <p>Área de Preferencia Absoluta para el Crecimiento Urbanístico</p> <p>Áreas de Preferencia Absoluta para Actividades Productivas</p>
---	--

Fuente: RROP 2015.

En cuanto a la primera de las zonificaciones recogidas en el Cuadro 17, los Lugares Prioritarios para el aseguramiento y el desarrollo de la vivienda (*Standorte Schwerpunktaufgabe für die Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten*) se definen como tales en la normativa del Plan con rango de Objetivo de la Ordenación del Territorio el Centro Superior de Hannover (para casi la totalidad de su término municipal) así como los Centros Intermedios y Centros Básicos para aquellos barrios o núcleos del termino municipal declarados “Áreas centrales para el crecimiento urbanístico”. En la normativa del Plan se identifican, con rango de Objetivo de la Ordenación del Territorio, en un listado estas áreas para cada uno de los Centro Intermedios y Básicos.

Las Áreas de Preferencia Absoluta para el Crecimiento Urbanístico (*Vorranggebiete Siedlungsentwicklung*) se especifican en la normativa de I Plan con rango de Objetivo de la Ordenación del Territorio y se representan cartográficamente las partes del territorio del Centro Superior y de los Centros Intermedios y Básicos que pertenecen a esta zonificación. Constituyen reservas de suelo a medio y largo plazo en sitios de especial aptitud para albergar crecimientos urbanísticos. Se establece que en estas Áreas de Preferencia absoluta todas las planificaciones y actuaciones de incidencia territorial han de ser compatibles con la finalidad para la que los terrenos han quedado reservados.

Los Asentamientos de carácter rural con función complementaria para vivienda (*ländlich strukturierte Siedlungen mit Ergänzungsfuntion Wohnen*) se indican con rango de Objetivo de la Ordenación del Territorio en la normativa del Plan para 17 municipios de la RH en un listado. Se trata de núcleos rurales con equipamientos e infraestructuras básicas y una población de alrededor de 2.500 habitantes que permite la viabilidad de las mismas. Se establece que su futuro crecimiento ha de ajustarse a la capacidad de carga de estos equipamientos y infraestructuras básicas.

La zonificación Asentamientos de carácter rural con un crecimiento urbanístico limitado a la satisfacción de la demanda propia (*ländlich strukturierte Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung*) es la herramienta principal que usa el *RROP 2015* para establecer limitaciones del crecimiento residencial. Son núcleos rurales que por su población escasa y por la falta o el bajo nivel de dotación con equipamientos e infraestructuras básicas sólo pueden tener un crecimiento residencial para la satisfacción de su demanda propia y conforme a las dotaciones existentes.

La normativa del Plan marca en su normativa, con rango de Objetivo de la Ordenación del Territorio, las reglas para el crecimiento residencial de este tipo de núcleos. Como regla general se establece que el crecimiento del suelo urbanizable para usos residenciales corresponde a la cuantía de suelos

necesarios para la satisfacción de su demanda propia, incrementada por un crecimiento adicional del suelo urbanizable para usos residenciales y mixtos, que corresponde a un 5% del suelo urbano existente. En casos excepcionales y debidamente justificados por el planeamiento urbanístico, este crecimiento adicional puede alcanzar hasta un 7%. Este porcentaje es un valor total, por tanto, incluye el 5% del crecimiento adicional general.

En lo que respecta a las dos zonificaciones referidas de forma específica a los suelos para actividades productivas, el *RROP 2015* regula en sus determinaciones sobre el desarrollo económico de la RH los “Lugares Prioritarios para el mantenimiento y la creación nueva de puestos de trabajo”. Con esta zonificación se pretende asegurar la disponibilidad de suelos para usos industriales y terciarios en el Centro Superior de Hannover y en los Centros Intermedios en las localizaciones consideradas idóneas para estos usos. Estas localizaciones, señaladas en la cartografía del Plan, se ubican en las áreas definidas dentro de estos Centros como “Áreas centrales para el crecimiento urbanístico” (*zentrale Siedlungsgebiete*), es decir, casi todos los barrios de la ciudad de Hannover y determinados barrios especificados por el Plan dentro de los Centros Intermedios. Todos estos Lugares se definen con rango de Objetivo de la Ordenación del Territorio.

Asimismo, el Plan señala en su cartografía y define en su normativa con rango normativo de Objetivos de la Ordenación de Territorio Áreas de Preferencia Absoluta para Actividades Productivas (*Vorranggebiete industrielle Anlagen und Gewerbe*) para cuatro lugares. Entre ellos figuran el Airport-Business-Park/Godshorn y la localización trimodal (*Trimodal-Standort*) en la ciudad de Wunstorf, que persigue dotar este lugar, que ya cuenta con buena accesibilidad por carretera, de una futura conexión con la red viaria y el eje de transporte fluvial del *Mittellandkanal*, uno de los canales de transporte fluvial más importante de Alemania (ver la Figura 40). En el capítulo 4.1. del Plan dedicado al transporte se apoya con otras determinaciones el desarrollo de esta localización trimodal. Se fija un Área de Preferencia Relativa para la Conexión Ferroviaria de Localizaciones para Actividades Productivas, con la finalidad de

establecer la correspondiente reserva de suelos para asegurar esta conexión futura.



La idea de todas estas cuatro Áreas de Preferencia Absoluta para Actividades Productivas es crear - en combinación con el aprovechamiento de todas las posibilidades que ofrezcan el desarrollo de espacios productivos ya existentes o la reactivación de suelos industriales abandonados - nuevas áreas productivas de alta calidad y accesibilidad sobresaliente, para desarrollar la RH como un espacio de producción y distribución de importancia nacional e internacional. Para el desarrollo de estas Áreas el Plan recoge también un conjunto de Principios de la Ordenación el Territorio, que consideran, además de los clásicos factores de localización, también criterios sociales y ambientales para el futuro desarrollo de las áreas para actividades productivas. Entre ellos figuran, la calidad del diseño urbanístico, la calidad ambiental, la accesibilidad para los empleados, la existencia de guarderías y la disponibilidad de comercio y otros servicios. Para apoyar la implantación de estos criterios en la práctica para un desarrollo sostenibles de los espacios productivos, la RH ha lanzado un proyecto integrado para el desarrollo de espacios productivos, eficientes en el uso de la energía y respetuosos en cuanto al clima.

Las determinaciones del *RROP 2015* para proporcionar los suelos al desarrollo de las actividades productivas en el territorio de la *Region Hannover*, los Lugares Prioritarios para el mantenimiento y la creación nueva de puestos de trabajo

Los Lugares Prioritarios para el mantenimiento y la creación nueva de puestos de trabajo y las Áreas de Preferencia Absoluta para Actividades Productivas, se complementan con otras determinaciones del Plan para los espacios logísticos recogidas en su capítulo 4.1. dedicado a la movilidad y el transporte.



**FIGURA 40: RROP REGION HANNOVER 2015: EL ÁREA DE PREFERENCIA ABSOLUTA DE USO INDUSTRIAL-TERCIARIO DE WUNSTORF (LOCALIZACIÓN TRIMODAL) - PLANO DE ORDENACIÓN 1:50.000**

<b>Stadt Wunstorf</b> Trimodal-Standort		
Flächengröße	ca. 146 ha	
Überregionale Verkehrs-anbindung*	gut	
ÖPNV-Anbindung**	gut	
Nähe zum Zentralen Ort***	sehr gut	
gewerbliche Vorprägung	sehr gut	
Intermodalität	Möglichkeit des Gleis-, Kanal- und überregionalen Straßenanschlusses	
<p>Das Vorranggebiet am Standort Wunstorf ist aufgrund seiner einzigartigen Trimodalqualität (Straßenanschluss und Möglichkeit der Gleis- und Mittellandkanalanbindung) für einen kombinierten Ladungsverkehr (KLV) inklusive eines Umschlagterminals (Container Straße/Schiene mit Option der Verladung auf Binnenschiff) geeignet.</p> <p>Die Flächen sind für den Bau des Hafens und eines Gleisanschlusses geeignet und werden dafür gesichert.</p> <p>Der Standort eignet sich für große Gewerbe-, Industrie- und Logistikansiedlungen.</p>		

Fuente: RROP 2015: 248.

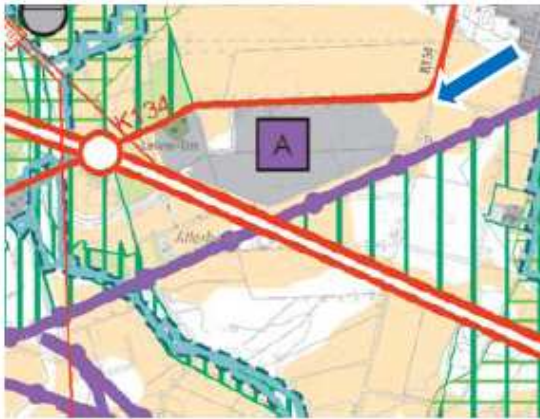
Por regla general, este Plan presta mucha atención al tema de la logística, porque la *Region Hannover* por su ubicación geográfica históricamente siempre ha sido la encrucijada de importantes ejes de transporte (viarias, ferroviarias y canales) a nivel nacional y europeo, tanto en dirección Norte-Sur como en dirección Oeste-Este. Los flujos del transporte de mercancías en esta última dirección se han visto enormemente incrementados tras la reunificación alemana y con la integración sucesiva en la UE de países del Este de Europa. Por ello, la planificación de transporte y la ordenación del territorio de la *Region Hannover* y del Land de Baja-Sajonia consideran la logística y el transporte un tema prioritario.

El *RROP Region Hannover 2015* define Áreas de Preferencia Absoluta y con rango normativo de Objetivos de la Ordenación de Territorio para varios lugares de interés logístico. Éstos son: 1) el Nodo Logístico de Importancia Regional de Lehrte (ver la Figura 41), 2) los Centros de Transporte de Mercancía de importancia subregional de Nordhafen y de Lindener Hafen, puertos interiores ambos, ubicados en la ciudad de Hannover y conectados al *Mittellandkanal*, y 3) el Centro de Transporte de Mercancía de importancia subregional en la ciudad de Wunstorf.



**FIGURA 41: RROP REGION HANNOVER 2015: EL NODO LOGÍSTICO DE IMPORTANCIA REGIONAL DE LEHRTE PLANO DE ORDENACIÓN 1:50.000**

Stadt Lehrte	Lehrte-Ost (OT Immensen)	93 ha	Regional bedeutsamer Entwicklungsstandort für großbetriebliches Gewerbe und Logistik, Bestandteil des Logistikschwerpunktes Immensen; rechtswirksamer FNP
-----------------	-----------------------------	-------	---



Stadt Lehrte	Lehrte-West (GVZ)	ca. 50 ha	Das Güterverkehrszentrum Lehrte ist eine makrologistische Schnittstelle mit Anbindung an Straße/Autobahn und Schiene. GVZ-Standorte haben grundsätzlich eine Standortattraktivität für Logistikdienstleister sowie auch für logistikintensive Produktions-, Zuliefer- und Handelsunternehmen; rechtswirksamer FNP und rechtsverbindlicher B-Plan
-----------------	----------------------	-----------	--



Fuente: RROP 2015: 245-246.

## 2) El impulso del transporte público

La *Region Hannover* (RH) y, como veremos en el siguiente capítulo 8, también el *Verband Region Stuttgart*) son las dos instituciones de gobernanza metropolitana, donde entre los casos analizados más se hizo patente un enfoque integrado de la planificación territorial y del transporte público ferroviario de cercanías, materias en las que ambos ejercen competencias. En su capítulo inicial dedicado a los “Objetivos y Principios que han de guiar el desarrollo de la RH en su conjunto” el *RROP 2015* destaca que el desarrollo territorial ha de orientarse en el principio de la unidad entre crecimiento urbanístico, transporte e infraestructuras. En Hannover este principio es nada nuevo sino ya estaba presente en el primer plan territorial (el *Verbandsplan de 1967*). De este modo el desarrollo territorial del área metropolitana de Hannover desde hace varias décadas refleja la estrecha vinculación del crecimiento urbanístico a las redes de los dos sistemas de transporte ferroviario: la *S-Bahn*, el tren rápido metropolitano y, en la zona central de la RH, la *Stadtbahn*, el tren ligero (*light rail*), que se desarrolló sobre la base de la red de tranvías.

Conforme a los datos más recientes disponibles (PRIEBS 2014: 106) en la ciudad de Hannover más del 70% de la población y más del 80 % de los puestos de trabajo se encuentran a distancia peatonal a una estación del *S-Bahn* y/o del tren ligero. En las áreas suburbanas de la RH alrededor de 40% de la población puede ir andando a su parada de tren más próxima. Asimismo, se están desarrollando proyectos dedicados a la mejora del entorno de las estaciones de trenes de Hannover que contribuyen a atraer más viajeros y a la explotación más económica de las infraestructuras creadas.

El *RROP 2015* establece numerosos Objetivos y Principios de la Ordenación del Territorio para el futuro desarrollo de ambos sistemas del transporte público ferroviario de cercanías, especificando, tanto las paradas, intercambiadores y tramos que han de ser objeto de medidas de modernización como los trazados

nuevos a construir, las prolongaciones de líneas existentes y la construcción de nuevas paradas. Presta atención a la intermodalidad, previendo completar las redes ferroviarias de orientación radial, por una oferta de servicios de autobuses para las conexiones tangenciales. Igualmente, establece determinaciones referidas a los aparcamientos disuasorios (*park and ride*) y a la intermodalidad bicicleta-tren (*bike and ride*), haciendo uso del instrumento de las Áreas de Preferencia Absoluta o Relativa (ver la Figura 42).

**FIGURA 42: RROP REGIÓN HANNOVER 2015: ÁREAS DE PREFERENCIA ABSOLUTA Y RELATIVA PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO DE CERCANÍAS – PLANO DE ORDENACIÓN 1:50.000**



**Área de preferencia absoluta para el tren ligero urbano** (*Vorrangebiet Stadtbahn*)



**Área de preferencia absoluta para el tren ligero** (*Vorbehaltsgbiet Stadtbahn*)



**Ampliación de la vía férrea prevista a largo plazo** (*Langfristig geplante Schienenverlängerung*)



**Área de preferencia absoluta para aparcamientos disuasorios para coches y bicis** (*Vorrangebiet park and ride/bike and ride*)



**Área de preferencia relativa para aparcamientos disuasorios para coches y bicis** (*Vorbehaltsgbiet park and ride/bike and ride*)

Fuente: RROP 2015.

### 3) El desarrollo hacia el interior

En relación a esta estrategia el *RROP 2015* establece dos Objetivos de la Ordenación del Territorio.

#### Primer objetivo:

“Planificaciones y actuaciones para el desarrollo de las zonas del interior tienen preferencia respecto al uso de terrenos en las zonas al exterior de los núcleos. No obstante, este objetivo no excluye la preservación o nueva creación de espacios libres en las zonas del interior por razones urbanísticas.

La demanda de suelos para la edificación ha de satisfacerse de forma prioritaria en los potenciales de suelo disponibles en el interior de los núcleos existentes o en aquellos suelos ya clasificados como urbanizables por el planeamiento urbanístico, no obstante, aún no ejecutados.

Los suelos urbanizables situados en el borde de los núcleos existentes sólo pueden desarrollarse por el planeamiento urbanístico si dentro del municipio ya no existen potenciales o reservas de suelo disponibles, que podrían utilizarse dentro del plazo de dos años que se requiere habitualmente para el procedimiento del Plan de Edificación (*Bebauungsplan*). A tal respecto, los municipios han de aportar en el marco de su planeamiento urbanístico las pruebas correspondientes.”

#### Segundo objetivo

Quedan exceptuados de la prioridad del desarrollo hacia el interior aquellos terrenos en las zonas exteriores de los núcleos que por el Plan hayan sido declarados: 1) Lugar Prioritario para el Aseguramiento y el desarrollo de la vivienda, 2) Área de Preferencia Absoluta para el Crecimiento Urbanístico, 3) Lugar Prioritario para el Mantenimiento y la

Creación nueva de Puestos de trabajo y 4) Área de Preferencia Absoluta para Actividades Productivas.

#### **4) La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres**

Entre todos los planes territoriales metropolitanos analizados el *RROP 2015* refleja en su normativa y en su representación cartográfica el tratamiento más diferenciado del sistema de espacios libres. El Plano de Ordenación (ver la Figura 43) distingue 22 categorías de zonificaciones/localizaciones para la “Estructura y los Usos del Espacio Libre”. (*Freiraumstruktur und Freiraumnutzung*).

Desde la perspectiva de la interacción del sistema de asentamientos y del sistema de espacios libres, son especialmente relevantes las Áreas de Preferencia Absoluta para Funciones del Espacio Libre (*Vorranggebiet Freiraumfunktionen*), que cumplen funciones múltiples: estructuración del sistema de asentamientos y, especialmente asegurando una alternancia equilibrada entre zonas densamente edificadas y espacios abiertos, preservación del paisaje, protección ecológica, uso recreativo y funciones climáticas. El Plan señala en su Plano de Ordenación estas Áreas y establece en su normativa determinaciones para ellas con el máximo rango jurídico (Objetivo de la Ordenación del Territorio). La delimitación cartográfica de estas Áreas tiene el grado de detalle de la escala 1:50.000. Es el planeamiento urbanístico que efectuará para estas Áreas la delimitación pormenorizada a nivel de parcelas.

En la normativa se establece con rango de Objetivo de Ordenación del Territorio lo siguiente:

“El Plano de ordenación recoge en el entorno de la capital del Land, la ciudad de Hannover, así como de los municipios de Burgwedel, Garbsen, Gehrden, Hemmingen, Isernhagen, Laatzen, Langenhagen, Lehrte, Ronnenberg, Pattensen, Seelze, Sehnde y Wedemark un Área

de Preferencia Absoluta para Funciones del espacio Libre. Este Área tiene que ser preservado por su relevancia extraordinaria para la estructuración de los asentamientos, para el recreo cercano a las zonas residenciales, para la vivencia del paisaje, para las funciones equilibradoras respecto al clima así como para la protección de las especies y de biotopos y la interconexión ecológica entre ellos. En este Área queda prohibida la edificación y todas las planificaciones y actuaciones con incidencia territorial han de ser compatibles con las funciones ejercidas por esta área.”

Además de esta forma específica de protección del espacio libre entre la ciudad de Hannover y los municipios de su entorno a través de un Área de Preferencia Absoluta para Funciones del Espacio Libre, al objetivo de la protección del espacio libre contribuyen también las determinaciones del *RROP 2015* en el ámbito de la prioridad del desarrollo hacia el interior (*Innenentwicklung*) y de la concentración del crecimiento urbanístico en los municipios declarados lugares centrales.



**FIGURA 43: RROP HANNOVER 2015: TIPOLOGÍA DE ZONIFICACIONES PARA LA ESTRUCTURA Y LOS USOS DEL ESPACIO LIBRE**

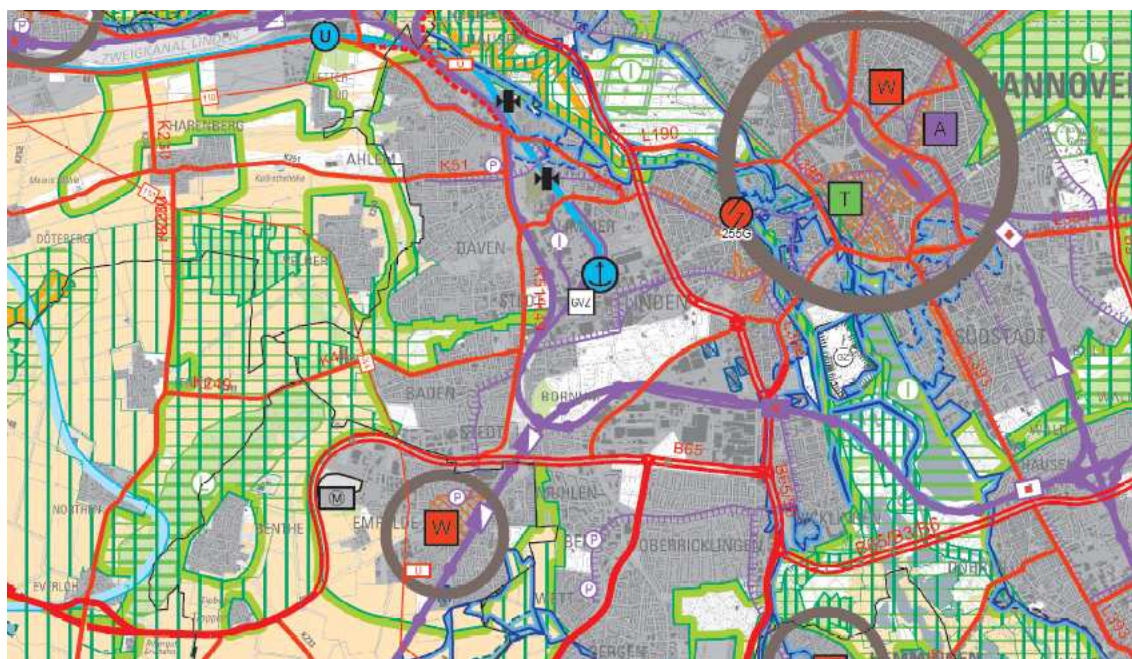
**VR=Área de preferencia absoluta , VB=Área de preferencia relativa**

	VR Freiraumfunktionen (funciones del espacio libre)
	VR Natur und Landschaft (naturaleza y paisaje)
	VB Natur und Landschaft (naturaleza y paisaje)
	VB Verbesserung der Landschaftsstruktur und des Naturhaushaltes (áreas de conexión con función paisajística y ecológica)
	VB Natura 2000 (Red Natura 2000)
	VB Landwirtschaft (agricultura)
	VB Wald (bosque)
	VB Vergrößerung des Waldanteils (incremento del bosque)
	VR Rohstoffgewinnung (recursos mineros, cielo abierto)
	VB Rohstoffgewinnung (recursos mineros, cielo abierto)
	Límite de la exclusión para la explotación de recursos mineros
	VR Trinkwassergewinnung (áreas de captación de agua potable)
	VR Wasserwerk (estación para tratamiento de agua potable)
	VR Zentrale Kläranlage (depuradora)
	VR Hochwasserschutz (protección contra inundaciones)
	VB Hochwasserschutz (protección contra inundaciones)
	Vorbehaltsgebiet Erholung (recreo)
	VR landschaftsbezogene Erholung (recreo en el paisaje)
	VR infrastrukturbezogene Erholung (recreo de afluencia masiva en lugares de alta accesibilidad y dotados de equipamientos)
	VR regional bedeutsame Sportanlage (equipamiento deportivo)
	Standort besondere Entwicklungsaufgabe Erholung (polo de desarrollo para el recreo)
	Standort besondere Entwicklungsaufgabe Tourismus (polo de desarrollo turístico)

Fuente: RROP 2015.



**FIGURA 44: EJEMPLO DE ÁREAS DE PREFERENCIA ABSOLUTA PARA FUNCIONES DEL ESPACIO LIBRE EN EL PLANO DE ORDENACIÓN DEL RROP REGION HANNOVER 2015 – Escala 1:50.000**



Fuente: RROP 2015.

#### **7.4. La elevada atención del plan territorial metropolitano al reto del cambio climático: las funciones climáticas de los espacios libres**

El RROP 2015 es entre todos los planes territoriales metropolitanos analizados el que con mayor intensidad aborda el tema del cambio climático en cuanto a todos sus aspectos relevantes desde el punto de vista de la planificación territorial. Muchas de sus determinaciones para el crecimiento urbanístico, el desarrollo de las infraestructuras y para 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 las cada vez más

frecuentes inundaciones, declara Áreas de preferencia absoluta para la localización de instalaciones de energías renovables, contemplando, evidentemente, también zonificaciones donde no pueden localizarse dichas instalaciones, y prevé Áreas de preferencia absoluta para las funciones climáticas del espacio libre. La importancia de estas funciones del espacio libre para la calidad de vida de las personas se ha visto reforzada en el contexto del cambio climático y se ha convertido en la planificación territorial alemana en un tema que recibe cada vez más atención. En su tratamiento fueron pioneros los planes territoriales subregionales aprobados a partir del año 2000 en el Land de Hesse, siendo también el plan territorial del área metropolitana de Frankfurt aprobado en 2010 un ejemplo representativo (ver el capítulo 9.3.2.).

En lo que se refiere a las funciones climáticas del espacio libre, el *RROP 2015* especifica en su cartografía, en un Plano de Información (ver la Figura 46), todas aquellas Áreas de preferencia absoluta para funciones del espacio delimitadas en el Plano de Ordenación, en las que el cumplimiento de funciones climáticas resulta de especial relevancia.

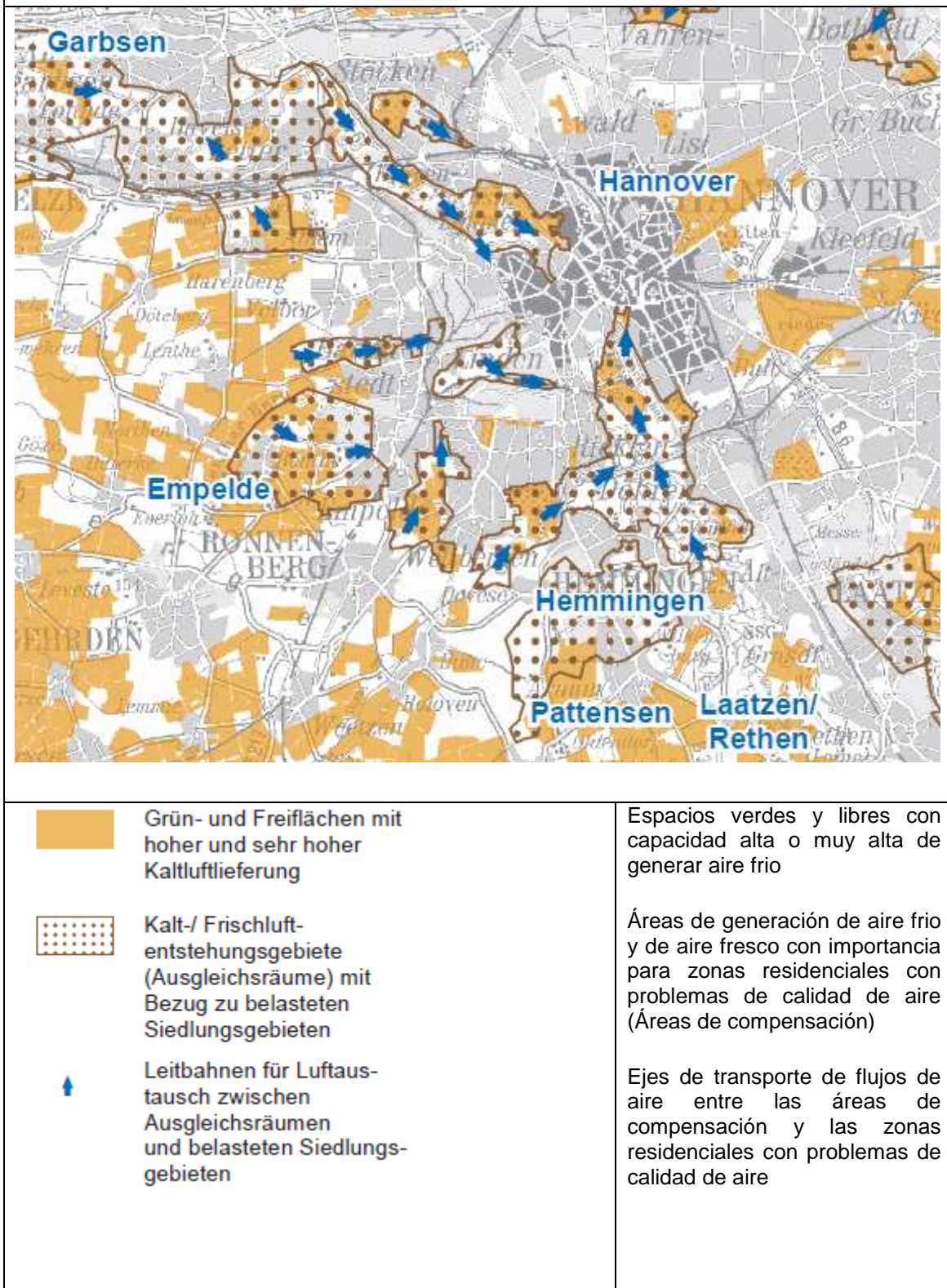
En este sentido se señalan:

- 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 46 y se explica en el texto del Plan, es especialmente la ciudad de Hannover que sufre impactos bioclimáticos, que se derivan de la alta densidad de edificación y del alto grado de sellado del suelo, que propicia el calentamiento y 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 más creciente 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 láminas de aguas (lagos (naturales o creados por extracción de áridos, ríos) como espacios abiertos a vientos y con efecto equilibrador térmico.

**FIGURA 46: EJEMPLO DE ESPACIOS LIBRES PARA EL CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES CLIMÁTICAS EN EL RROP REGION HANNOVER 2015**



Fuente: RROP 2015: Plano Informativo 2: „Klimaökologisch bedeutsame Freiflächen“.

## 7.5. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Hannover

### A) Gobernanza Metropolitana

⇒ El caso de la *Region Hannover*, representativo del modelo de un Ente territorial de ámbito subregional, significa la fórmula de gobernanza metropolitana más avanzada y más potente que hoy por hoy existe en Alemania.

Cuenta con el máximo nivel de poder institucional, por su legitimación política directa “doble” (elección por los ciudadanos, tanto de la Asamblea como del Presidente de la *Region Hannover*) y por tener entre todas las áreas metropolitanas alemanas el espectro más amplio de competencias, ejercidas antes por la Mancomunidad de la Gran Hannover, los entes locales (Distrito de Hannover, la ciudad, y capital del Land, de Hannover) y la administración periférica del Land (Distrito Gubernamental de Hannover).

⇒ La creación de la RH por una Ley del Parlamento del Land de Baja Sajona de 2001 es el resultado de una iniciativa “desde abajo”, desde la escala local, habiendo sido los tres actores principales la Mancomunidad de la Gran Hannover, el Distrito de Hannover y la ciudad de Hannover, capital del Land y, a su vez, un municipio no integrado en el Distrito.

⇒ La implantación de la RH supuso la disolución del Distrito de Hannover, aunque, como se ha explicado, sin ser un gran trauma para este ente local territorial, que puso todo de su parte para facilitar el consenso con los otros dos actores principales del proceso de la creación de la RH, que asumió el territorio, las competencias, el personal y los recursos financieros del Distrito disuelto.

De todas formas, el caso del área metropolitana de Hannover enseña que la creación de un área metropolitana como un ente territorial requiere un ajuste del mapa de las divisiones administrativas a nivel



local, para lograr una integración racional de la nueva institución en su entorno político-administrativo preexistente.

Por razones de eficacia de las políticas públicas y por la necesaria transparencia frente a los ciudadanos, no se puede insertar sin más un nuevo nivel de decisión política-administrativa a los ya existentes, generando duplicidades y solapamientos competenciales con costes de ineficacia y descoordinación y la proliferación innecesaria de cada vez más niveles burocráticos, que dificultan a los ciudadanos su orientación en el paisaje político-administrativo sobre el “quién es quién” y el “quién hace qué”. Se puede apreciar, que en el caso de la RH, se evitaron “magistralmente” estos problemas.

⇒ En el proceso de la formación de la RH el Land de Baja Sajonia tuvo una posición favorable, si bien no fue como en el caso de Stuttgart el impulsor y protagonista del mismo.

Su principal apoyo consistió en adoptar el papel de moderador para buscar un equilibrio entre los diferentes intereses de los tres actores principales del proceso y otros afectados (especialmente los municipios del Distrito) y fomentar la consecución de un consenso beneficioso (un *win-win*) entre todos. En este contexto, es un dato importante, que los municipios pertenecientes al anterior Distrito no perdieron competencias sino, incluso, pudieron incrementar sus competencias.

Además, al igual que el Gobierno del Land de Baden-Württemberg para el caso de la creación del *Verband Region Stuttgart*, tuvo un sentido de inteligencia estratégica. Percibió la idea de una futura institución específica de gobernanza metropolitana en el espacio de mayor peso poblacional y económico del Land no como la creación de un posible “indeseable competidor” político, sino por el contrario, como un factor clave para el desarrollo económico y la competitividad del Land en su conjunto a nivel europeo e internacional dentro del contexto de la

economía globalizada caracterizado por una competencia cada vez mayor entre territorios de diferentes escalas.

- ⇒ Otro factor importante para la consecución del consenso político entre todos fue el hecho de que se pudo resolver de forma satisfactoria la cuestión de las cargas financieras de la ciudad central (Hannover) del espacio metropolitano, que es uno de los temas clásicos, y habitualmente conflictivos, en las áreas metropolitanas.
- ⇒ En cuanto a la cuestión de la congruencia o no entre el ámbito funcional metropolitano y el ámbito territorial político-administrativo de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, se constata que esta congruencia, al igual que en los demás casos (con la excepción, hasta cierto punto, de Stuttgart) ya no existe.

La enorme dinámica económica y social inherente a los espacios metropolitanos ha supuesto una continua expansión de su ámbito funcional. Con ello, más tarde o temprano, se plantea la siempre difícil cuestión de la adaptación de los límites del territorio político-administrativo metropolitano a la nueva realidad urbana-territorial.

- ⇒ En el área metropolitana de Hannover varias de las redes de cooperación de las estructuras blandas de la gobernanza metropolitana aportan a las actividades de la RH ideas de interés, sinergias y oportunidades para acciones conjuntas.

En este contexto, destacan la Red „Espacio Económico Ampliado”, la Region Metropolitana de Vocación Europea de Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg así como el Centro de Competencias para la Investigación y el Desarrollo del Territorio en la Región de Hannover.

Asimismo, se confirma, contrastando los datos de Hannover con los obtenidos para los demás casos analizados, la pauta general de la utilización de diferentes tipos de ámbitos metropolitanos de geometría variable. Se combinan ámbitos territoriales de extensión más reducida y

con carácter estable, equivalente al territorio del ejercicio de las competencias metropolitanas (y especialmente la de la planificación territorial) de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, con otros ámbitos, más amplios y flexibles en cuanto a su configuración espacial y su permanencia en el tiempo (*soft spaces*), que se conforman en las redes de cooperación de la gobernanza metropolitana blanda.

⇒ En el caso de Hannover, al igual que en el de Stuttgart, el análisis comparado realizado permite concluir que el liderazgo de determinadas personas es un factor importante en el desarrollo de las instituciones metropolitanas.

La persona de *Axel Priebes*, desde 2002 Consejero primero de la RH y representante del Presidente de la RH, ha sido determinante para la consolidación y el funcionamiento eficiente y eficaz de las instituciones metropolitanas. Asimismo, su dilatada experiencia práctica como planificador en la administración pública, su formación y su actividad como profesor universitario dejaron su impronta en el diseño de los contenidos de los planes territoriales de la RH.

## **B) Planificación territorial metropolitana**

⇒ El *RROP 2015*, actualmente en fase de información pública, destaca entre todos los planes territoriales metropolitanos analizados por ser un documento corto, claro y conciso.

Su parte propositiva, que contiene todas las determinaciones consiste en un documento de 52 páginas, separada claramente de su texto restante (en total son 343 páginas) que recoge los cometarios explicativos (equivalentes a las Memorias informativas y de ordenación en los planes territoriales en España). Por ello, su lectura es amena y permite obtener e forma rápida una visión de conjunto de lo esencial del Plan. Con la



excepción del Plan de Desarrollo Territorial de 2009 de Berlín Brandeburgo, en los demás planes analizados (*Regionalplan München 2002*, *Regionalplan Stuttgart 2009*, *Regionaler Flächenutzungsplan/RFNP 2010* para el área metropolitana de Frankfurt) las partes propositivas y explicativas se encuentran mezcladas en cada capítulo temático, por lo que resultan ser documentos de lectura más pesada.

Así el *RROP 2015* es un documento en la línea de las recomendaciones, que se están haciendo por expertos y los centros de conocimiento de urbanismo y planificación territorial, para la producción de planes más delgados. En este sentido, por ejemplo, se pronunció ya en 1998 el *Royal Town Planning Institute* en su Informe "*Planners go slimmer and swifter*" respecto a los *Regional Planning Guidance (RPG)*.

⇒ El *RROP 2015* es uno de los ejemplos más claros para un nuevo estilo de planificación territorial que se está implantando cada vez más en Alemania, tanto en los planes metropolitanos como en los planes subregionales referidos a otros tipos de ámbitos.

Este nuevo estilo afecta tanto al proceso (formulación, implementación) de planificación como a los contenidos de los planes. El *RROP 2015* refleja especialmente dos elementos que caracterizan este nuevo estilo:

- La potenciación de la participación

El *RROP 2015* está desarrollando, desde el primer momento (el proceso de formulación del Plan se inició en junio de 2013) un intenso proceso de participación, de carácter amplio, buscando el mayor grado de incorporación de la sociedad civil.

- La elaboración de documentos estratégicos previos como marco de referencia global del plan territorial metropolitano

Con un enfoque temático más amplio centrado en todos los aspectos relevantes para el futuro desarrollo de un territorio se elaboró durante los años 2012 y 2013 el documento “Imagen de Futuro para la Región de Hannover 2025”.

Aporta al *RROP 2015* orientaciones territoriales básicas referidas entre otras, a las siguientes líneas estratégicas: fortalecer centros compactos, asegurar la accesibilidad de la región en su conjunto, posibilitar caminos cortos, consumir poco suelo y poner red al los espacios libres. De este modo, se puede constatarla voluntad de alinear, al igual que en el pasado, el futuro desarrollo de la *Region Hannover* con el paradigma imperante en la planificación territorial europea

En su elaboración la participación ha sido amplia y se aplicaron nuevos métodos para estimular y realizar la misma, que confieren un carácter modélico a esta experiencia de participación.

⇒ Para orientar el crecimiento urbanístico el *RROP 2015* opera con diferentes zonificaciones, reguladas en sus determinaciones y reflejadas cartográficamente a una escala de 1:50.000, que para determinadas partes (barrios o núcleos) de los 21 municipios prevén la concentración del crecimiento urbanístico, tanto de uso residencial como respecto a actividades productivas.

El Plan no utiliza parámetros cuantitativos para establecer cuantías máximas para el crecimiento del suelo urbanizable (tanto residencial como para actividades productivas), diferenciados por municipios enteros, como ocurre en el plan territorial del área metropolitana de Frankfurt.

Como herramienta principal para establecer limitaciones del crecimiento residencial usa la zonificación “Asentamientos de carácter rural con un crecimiento urbanístico limitado a la satisfacción de la demanda propia”.

No obstante añade a esta restricción un elemento de flexibilidad (que permite un ligero crecimiento adicional), que se puede activar en casos excepcionales y debidamente justificados por el planeamiento urbanístico.

- ⇒ Como ocurre en los casos de las áreas metropolitanas de Stuttgart y Frankfurt, el plan territorial metropolitano ha procedido a la reducción del contingente global de suelo urbanizable disponible para la totalidad de municipios, un claro reflejo del interés en reducir el consumo de suelo.
- ⇒ Entre todos los planes territoriales metropolitanos analizados el *RROP 2015* refleja el tratamiento más diferenciado del sistema de espacios libres.

En su normativa y en su representación cartográfica distingue 22 categorías de zonificaciones/localizaciones para la “Estructura y los Usos del Espacio Libre”.

- ⇒ El *RROP 2015* es entre todos los planes territoriales metropolitanos analizados, el que más refleja un enfoque integrado de la planificación territorial y del transporte público ferroviario de cercanías, materias ambas en las que la *Region Hannover* ejerce competencias.
- ⇒ El transporte de mercancías y la logística son otros temas, que en el *RROP 2015* reciben un tratamiento más profundo que en los demás planes territoriales metropolitanos analizados.

La razón para ello es que la *Region Hannover* por su ubicación geográfica históricamente siempre ha sido la encrucijada de importantes ejes de transporte a nivel nacional y europeo. Su importancia como un gran nodo de recepción y distribución de flujos de mercancías se ha visto enormemente incrementada tras la reunificación alemana y con la integración sucesiva en la UE de países del Este de Europa.

⇒ El elemento más innovador del *RROP 2015* es la orientación de todos sus contenidos al tema transversal del cambio climático y sus repercusiones, que requieren una atención desde la planificación territorial metropolitana con determinaciones dirigidas tanto a la mitigación como a la adaptación a este cambio.

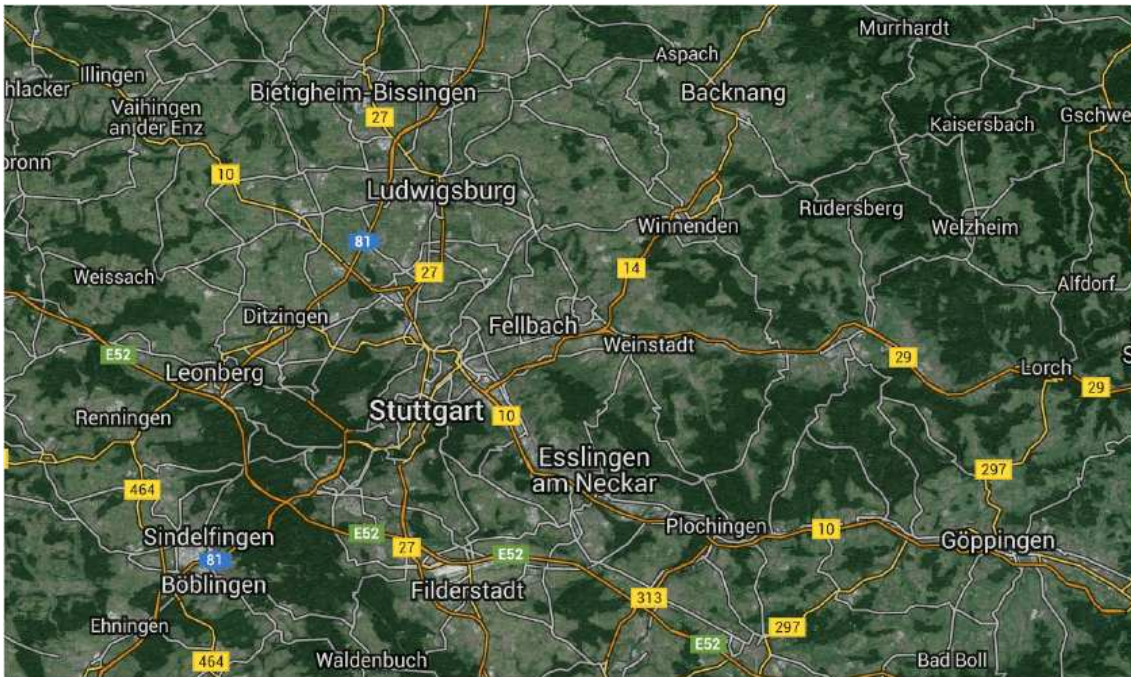
En este sentido, este Plan, cuya aprobación está prevista para 2016, puede considerarse representante de una nueva generación de planes territoriales metropolitanos, que están surgiendo en Alemania y también otros países (por ejemplo, la Estrategia Territorial de Londres, los planes territoriales holandeses), y en los que el cambio climático constituye cada vez más uno de los grandes hilos conductores de sus contenidos.

Claros ejemplos para ello son en el *RROP 2015* sus determinaciones respecto al transporte, la ordenación de la localización de las instalaciones de energía eólica y la consideración reforzada de las funciones climáticas del sistema de espacios libres.

⇒ El *RROP 2015* no contiene ningún capítulo dedicado al seguimiento y la evaluación del Plan.

Como se pudo comprobar en el marco de la presente tesis, el seguimiento y la evaluación de los planes territoriales por los órganos responsables de su ejecución, en general, no sólo para la modalidad de los planes metropolitanos, constituyen la “gran asignatura pendiente” de la planificación territorial alemana.

**CAPÍTULO 8 – ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLITANA DE STUTTGART:  
EL VERBAND REGION STUTTGART (El modelo de Mancomunidad  
plurifuncional con legitimación política directa)**



Fuente: GOOGLE MAPAS



<https://www.region-stuttgart.org/>

Desde 1994 el área metropolitana de Stuttgart cuenta con una institución específica para la gobernanza metropolitana, el *Verband Region Stuttgart* (a continuación VRS, creada sobre la base de una ley aprobada en este mismo año por el Parlamento del Land de Baden-Württemberg.<sup>1</sup> Es una corporación de Derecho público que, al igual que la *Region Hannover*, tiene competencias en las tres materias que se suelen considerarse de mayor relevancia estratégica para el desarrollo metropolitano: planificación territorial, promoción económica y transporte público.

En la clasificación de los modelos de gobernanza metropolitana existentes en Alemania representa el modelo de una Mancomunidad plurifuncional, dotada de una legitimación política por la elección directa de su órgano representativo por los ciudadanos. En cuanto a este importante factor, Stuttgart se diferencia claramente del resto de las áreas metropolitanas alemanas y sólo es superado por la *Region Hannover*.

### **8.1. El territorio metropolitano**

El territorio del área metropolitana de Stuttgart es el ámbito territorial de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, el VRS (ver a continuación el capítulo 8.2.). Tiene una extensión de 3.654 km<sup>2</sup> lo cual equivale a un 10 % de la superficie de Baden-Württemberg, el Land de su ubicación. Su población es de 2.678.795 (2013) habitantes, que representa una cuarta parte (25,2%) de la población de Baden-Württemberg.

---

<sup>1</sup> La Ley para la creación de la Asociación Región de Stuttgart (*Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart*), aprobada el 7 de febrero de 1994 por el Parlamento del Land de Baden-Württemberg.

**FIGURA 47: EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL VERBAND REGION STUTTGART**



Fuente: VERBAND REGION STUTTGART 2014: 6.

A nivel europeo, el área metropolitana de Stuttgart es una de las regiones más prósperas de la UE-28 en términos de renta por cápita (2011: 39.300€/habitante)<sup>2</sup> y con una de las tasas de paro más bajas. En 2014 esta tasa se situó en un 4,1%, claramente por debajo de la tasa de paro a nivel

<sup>2</sup> Dato calculado por EUROSTAT y referido a la clasificación de las regiones europeas en 272 regiones NUTS 2. Ver el comentario en EUROSTAT REGIONAL YEARBOOK (2014: 120).

nacional (6,7%) en el mismo año. Dentro de Alemania y en términos económicos, Stuttgart representa, junto con München y Frankfurt, uno de los espacios metropolitanos de mayor potencia y dinamismo. Asimismo, es la región alemana con la densidad más alta de centros de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación y alberga las sedes alemanas de grandes empresas multinacionales (IBM, Hewlett-Packard, etc.), algunas de ellas con origen en esta misma región, como Daimler Benz (ahora Daimler Chrysler), Porsche y Bosch.

Dentro del Land de Baden-Württemberg, el área metropolitana de Stuttgart constituye el territorio de mayor importancia política, demográfica y económica. Stuttgart, la ciudad central del área metropolitana, es la capital política del Land.<sup>3</sup>

El ya señalado alto peso demográfico dentro del Land es una clara consecuencia de que dentro del área metropolitana se encuentra Stuttgart (604.297 habitantes 2013), la ciudad más poblada y a su vez capital del Land de Baden-Württemberg. A su vez, es el territorio de la mayor densidad poblacional que se sitúa en 730 habitantes/ km<sup>2</sup>. Con ello la área metropolitana tiene un nivel de densidad poblacional más alto que otras áreas metropolitanas de Alemania (por ejemplo, Munich alcanza 503 habitantes km<sup>2</sup>/) y sólo es superada por pocas regiones urbanas europeas (por ejemplo, Zuid Holland, con la ciudad de La Haya, e Île-de-France, con la ciudad de París). El porcentaje de la población extranjera (15,8%) es superior al valor medio del Land (11,9%). El cambio demográfico en forma del envejecimiento afecta de forma notable al área metropolitana con un continuo proceso de incremento del número de personas mayores y de disminución de los jóvenes. La estimación del Instituto de Estadística del Land de Baden Württemberg pronostica que hasta 2030 la población del área metropolitana de Stuttgart se reducirá en 100.000 personas para situarse finalmente en 2.577.000 habitantes. A su vez,

---

<sup>3</sup> Los datos referidos a los indicadores socioeconómicos que figuran en el texto a continuación se encuentran publicados en la Web del VRS: <https://www.region-stuttgart.org/information-und-download/region-in-zahlen/>



300.000 personas, un 12% de la población total de la región, tendrán la edad de 75 o más años. De todas formas, durante los últimos años se registró un incremento del número de habitantes en el área metropolitana, por un lado debido a saldos migratorios positivos, especialmente desde 2009, y en parte también por un crecimiento vegetativo de la población.

El peso económico del área metropolitana se pone de manifiesto en que en 2013 generó el 28% (112.000 millones de euros) del PIB del Land, equivalente al PIB de Croacia. Pilares fundamentales de la prosperidad y estabilidad económica del área metropolitana de Stuttgart (y del Land de Baden-Württemberg, en general) son el alto grado de diversificación sectorial de su estructura económica y la existencia de un tupido tejido de empresas medianas, que hacen este territorio menos vulnerable a las crisis económicas. En su territorio trabajan un 27% (1,1 millones) del total de los ocupados en Baden-Württemberg. A pesar de que el sector de servicios es el más importante en términos de empleo, el sector industrial, que en la región tradicionalmente tiene sus ramas fuertes en la producción de automóviles, la construcción de maquinaria y la fabricación de artículos eléctricos, sigue teniendo una elevada presencia con un 35% del total de los ocupados.

El territorio del área metropolitana de Stuttgart está compuesto por 179 municipios, que corresponden a un 16% de todos los municipios del Land. La ciudad de Stuttgart es con 604.297 habitantes (2013) el polo urbano central del área metropolitana, representando un 22,7% de la población total de la misma. Al mismo tiempo es la ciudad más grande de Baden-Württemberg y la sexta más grande de Alemania. En la escala político-administrativa supramunicipal (ver el capítulo 3.2.1.), el área metropolitana está configurado por los ámbitos territoriales de los siguientes entes locales de nivel superior (ver el mapa): el Distrito urbano (*Stadtkreis*) de Stuttgart y los 5 Distritos Rurales (*Landkreise*) de Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg y de Rems-Mur. A su vez, el área metropolitana se incardina en el ámbito territorial del *Regierungsbezirk Stuttgart*, que es uno de los cuatro los Distritos Gubernamentales

(*Regierungsbezirke*) que existen en Baden Württemberg como ámbitos territoriales de la administración periférica del Land (ver el capítulo 4.1.)

En cuanto a su estructura espacial, el área metropolitana de Stuttgart pertenece entre las diferentes macroformas de áreas metropolitanas a la categoría de las áreas metropolitanas con un sistema urbano policéntrico. De todas formas, el carácter policéntrico es menos nítido que en el caso de Frankfurt, el otro área metropolitana policéntrico analizado en la presente tesis (ver el capítulo 9).<sup>4</sup> Esta estructura policéntrica se refleja claramente en la existencia de una corona de ciudades medias, ubicadas dentro de un radio de unos 30 km alrededor de Stuttgart (ver el mapa a continuación). En su conjunto esta corona, compuesta por ciudades medias con una centralidad para sus respectivos ámbitos de influencia, reúne prácticamente la misma población que Stuttgart.

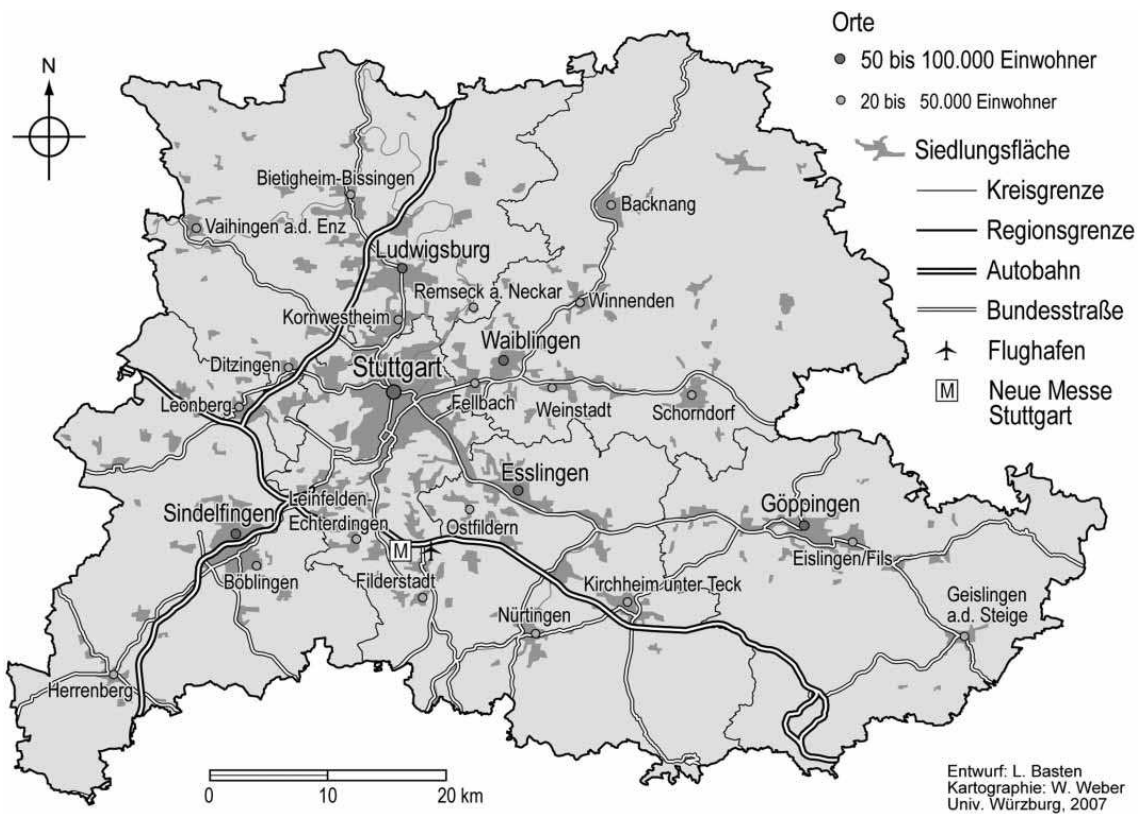
Las ciudades medias, cuya población oscila entre 35.000 y 60.000 habitantes, son Bietigheim-Bissingen, Böblingen, Fellbach, Göppingen, Kirchheim, Leonberg,, Nürtingen, Schorndorf, Sindelfingen und Waiblingen. En cuanto a a las ciudades de Ludwigsburg y Esslingen, con casi 100.000 habitantes, éstas ya se están convirtiendo en ciudades grandes. Como consecuencia del proceso de la suburbanización durante las últimas décadas otros municipios pequeños han incrementado su población y también han adquirido el rango de centros con una centralidad a nivel local. (VERBAND REGION STUTTGART 2014: 16).

Las relaciones de movilidad residencia-trabajo en el área metropolitana de Stuttgart refleja el mapa a continuación que para el año 2012 muestra los flujos diarios pendulares de *commuters*.

---

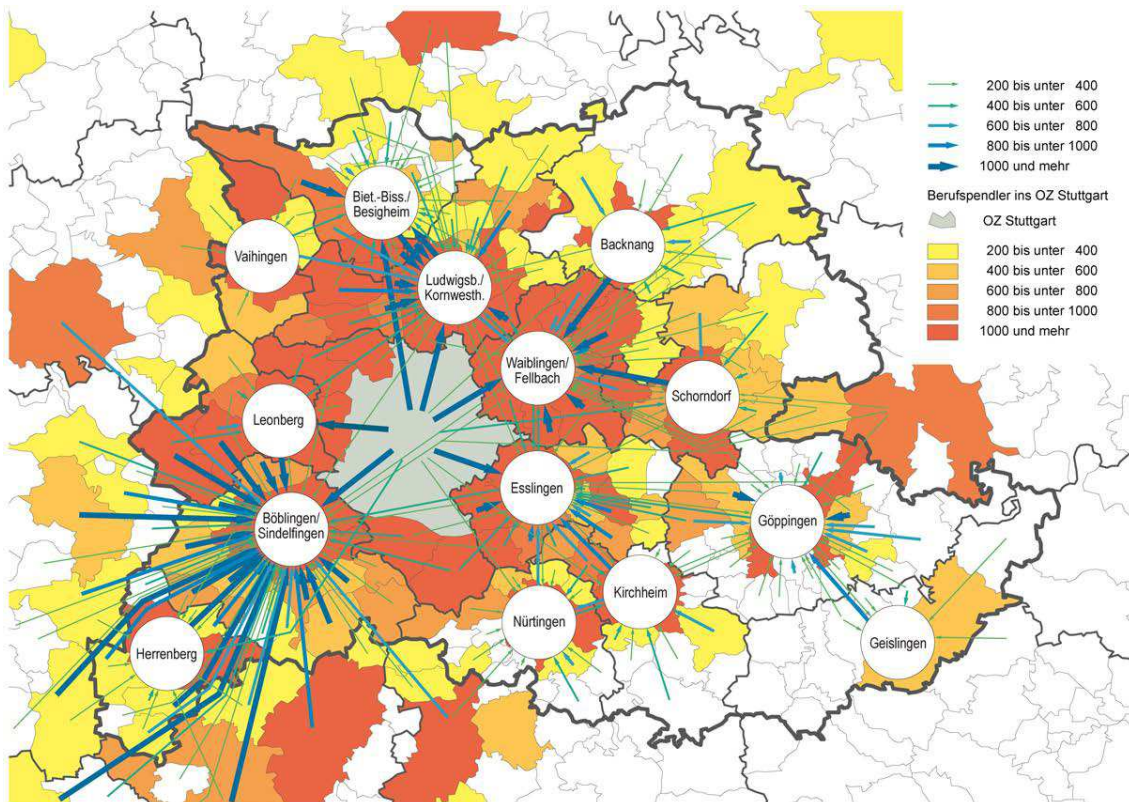
<sup>4</sup> LEFÈVRE 2004 y FRANZ (2011), que en sus trabajos sobre áreas metropolitanas se centran en la perspectiva de la gobernanza, clasifican Stuttgart como área metropolitana monocéntrica. Sin embargo FRANK/MORGAN (2012) Y BASTEN (2011), que analizaron el caso de Stuttgart primordialmente desde la perspectiva de la planificación territorial, clasifican Stuttgart como área metropolitana con una estructura urbana policéntrica. Así lo entiende también la institución metropolitana, el Verband Region Stuttgart en sus documentos, p.e. el plan territorial metropolitano (*Regionalplan Region Stuttgart 2009*) y el Plan de Desarrollo Teritorial (*Landesentwicklungsplan*) de 2002 del Land de Baden-Württemberg.

**FIGURA 48: EL SISTEMA URBANO POLICÉNTRICO DEL ÁREA METROPOLITANA DE STUTTGART**



Fuente: STEINACHER (2009: 24) Y BASTEN (2011: 275).

**FIGURA 49: LA MOVILIDAD RESIDENCIA-TRABAJO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE STUTTGART (20-06-2012)**



Fuente: VERBAND REGION STUTTGART (2012: 67).

El mapa refleja mediante flechas de diferente grosor los flujos de personas, que se trasladan cada día desde el municipio de su domicilio hacia los Centros Intermedios (*Mittelzentren*) donde se encuentran ubicados sus puestos de trabajo. Asimismo, por razones de legibilidad recoge, en lugar de flechas, en colores diferentes los flujos correspondientes dirigidos hacia Stuttgart, que en el sistema urbano tiene la posición de Centro Superior (*Oberzentrum*). Del número de flechas se desprende que entre los centros intermedios existen múltiples relaciones. Destacan los flujos orientados hacia el Centro doble formado por las ciudades de Böblingen-Sindelfingen. Constituyen dentro del área metropolitana, tras Stuttgart, el segundo centro con más empleados, debido a la importancia de ambas ciudades como sede de empresas

industriales y de servicios de nivel internacional. Stuttgart recibe diariamente más que el doble número de personas que personas que se trasladan de esta ciudad hacia otras en su entorno.

Actualmente, se registra un flujo diario pendular de *commuters* de 750.000 personas hacia los municipios ubicados en el área metropolitana. Debido a su sistema urbano policéntrico, en el área metropolitana de Stuttgart estos flujos se reparten entre las diferentes ciudades medias y pequeñas y, por tanto, de forma más equilibrada en el territorio que en el caso de áreas metropolitanas con un sistema urbano monocéntrico, donde los flujos se focalizan en gran parte en un único polo urbano grande. Con esta estructura espacial policéntrica la distancia media de los recorridos diarios es más corta que en las áreas metropolitanas monocéntricas, de modo que el área metropolitana de Stuttgart tiene una de las estructuras espaciales más eficientes de Alemania (VERBAND REGION STUTTGART 2014: 16).

Después de la II Guerra Mundial en el área metropolitana de Stuttgart se desarrolló un intenso proceso de suburbanización. Este proceso empezó inmediatamente después de esta guerra con la creación de barrios nuevos en muchos municipios del Land, para acoger a los refugiados alemanes procedentes de la Alemania Oriental, ocupada por las fuerzas militares de la Unión Soviética. Posteriormente, con el boom económico de Alemania durante las décadas de los 50 y, sobre todo, 60 del siglo pasado. la suburbanización se intensificó en el contexto de una creciente motorización y movilidad de la población y de la continua mejora de las redes de transporte. Un factor que también alimentó la suburbanización durante este período era la inmigración de mano de obra procedente de otras regiones del Land y desde países extranjeros, que incrementó la demanda por viviendas. Prácticamente todos los núcleos urbanos se expandieron, ocupando los suelos urbanos una superficie cada vez mayor (ver los mapas a continuación).

Cabe destacar que en el área metropolitana de Stuttgart la presencia de las casas unifamiliares en los nuevos barrios residenciales es más elevada que en

otras áreas metropolitanas de Alemania. La razón para ello es una peculiaridad histórica-cultural, ya que en ninguna región de Alemania (un país con una cultura de alquiler, en el que ni siquiera la mitad de la población vive en propiedad)<sup>5</sup> existe como en Suabia (la región histórica de la que Stuttgart forma parte) en la mentalidad de la población un deseo tan acusado por una vivienda en propiedad, con una acusada preferencia por de una casa unifamiliar. Su tenencia es considerada como símbolo de status social y de la cúspide del éxito personal en la vida.

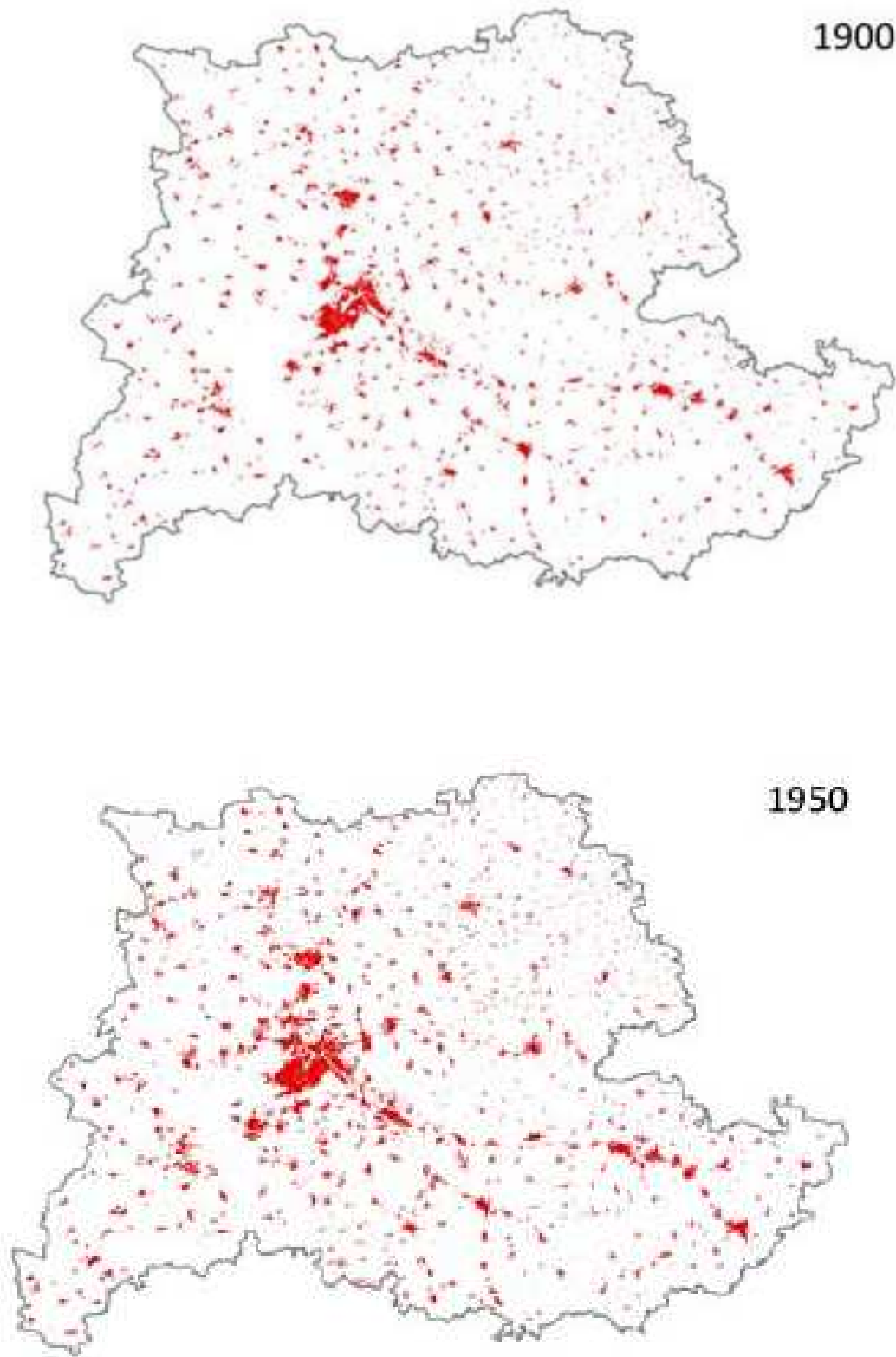
Con la crisis económica a principio de la década de los 70 (la primera crisis petrolera) el proceso de suburbanización se ralentizó. No obstante, a lo largo de la década de los 80 continuó con niveles más bajos. Una nueva ola de suburbanización se desencadenó en el área metropolitana de Stuttgart, al igual que en otras áreas metropolitanas de Alemania, como consecuencia de la unificación alemana en 1990. Este hecho, sin perjuicio de otros factores explicativos, contribuyó al incremento de la población por la llegada de inmigrantes de la Alemania oriental en crisis a la próspera Alemania occidental y, por tanto, se produjo una nueva expansión de las zonas residenciales.

Una consecuencia de la suburbanización residencial y descentralización de las actividades productivas en el entorno de las ciudades principales del sistema urbano policéntrico del área metropolitana, ha sido un elevado consumo de suelo por la expansión de las zonas edificadas de los municipios. Las imágenes a continuación reflejan el consumo de suelo urbano acontecido en el período 1900-2013.

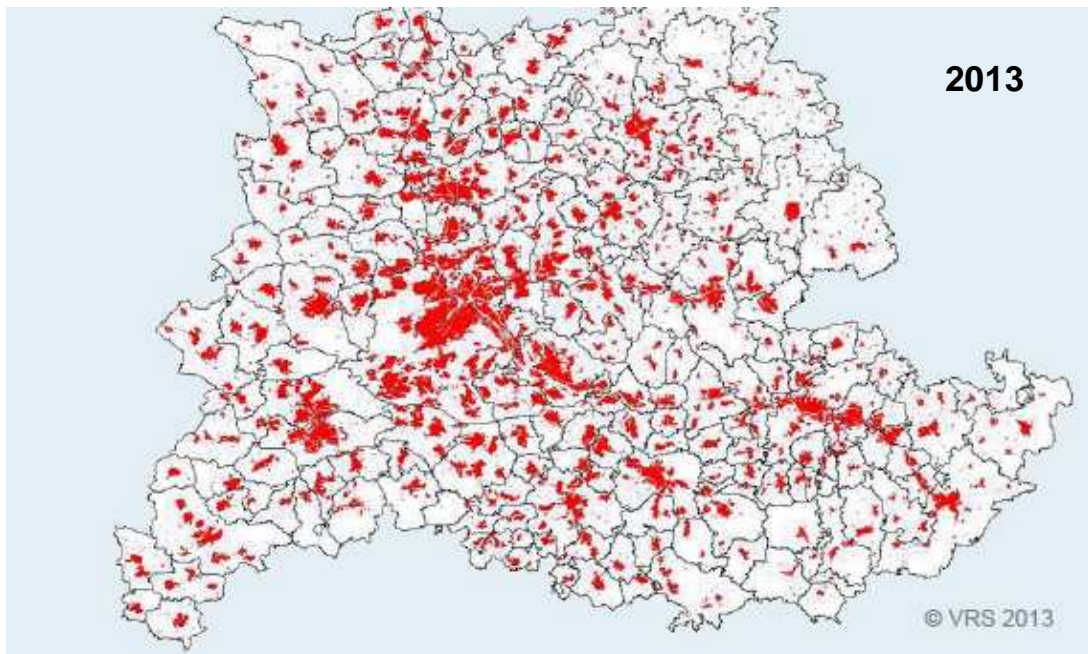
---

<sup>5</sup> Según datos de EUROSTAT, en 2010 en Alemania un 46% de la población fueron propietarios de un bien inmueble, por debajo del valor medio en la zona Euro (60%) y muy por debajo de otros países de la UE (Reino Unido 70 % y España e Italia unos 80 %).

**FIGURA 50: LA EXPANSIÓN DEL SUELO URBANO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE STUTTGART: 1900-2013**







Fuentes: VERBAND REGION STUTTGART (2014: 15) y KIWITT (2013).



Al igual que la la *Region Hannover* (ver el capítulo 7), también el VRS hace un monitoring continuo del consumo de suelo en su territorio. En este sentido, el Informe sobre Indicadores sobre la Calidad de los Espacios Libres, publicado por el VRS (2015: 4) constata que actualmente el suelo sellado por el crecimiento urbanístico (*Siedlungsflächen*) y por el desarrollo de las redes de transporte (*Verkehrsflächen*),<sup>6</sup> ocupa un 22% de la superficie total del área metropolitana. Es un porcentaje relativamente alto, que supera al respectivo valor medio (14%) del Land y de otras áreas metropolitanas alemanas (por ejemplo Munich, que tiene un 16%). No obstante, en una comparación internacional con otras áreas metropolitanas resulta que en el territorio del área metropolitana de Stuttgart siguen existiendo altos porcentajes de suelos forestales y agrícolas, un 31% y un 45 %, respectivamente (datos publicados por el VRS en su Web).

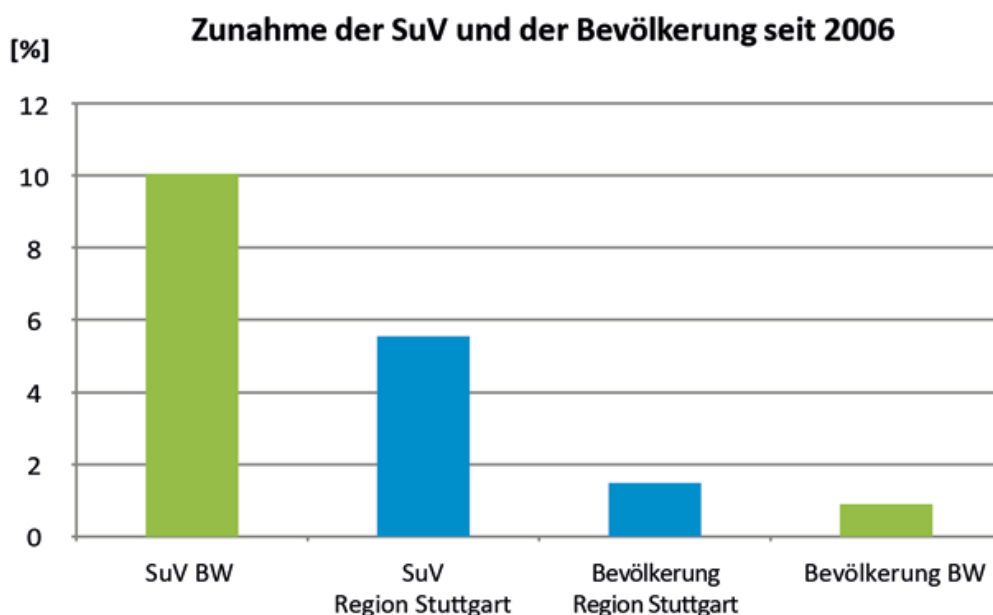
Entre 2006 y 2012 se ha producido cada día un incremento de 2 ha del suelo sellado por ambos usos, alcanzando un consumo total de 4.000 ha en dicho período. No obstante, si se pone en relación el incremento del consumo de suelo por ambos tipos de uso acontecido entre 2006 y 2012 con el incremento de la población durante el mismo período, y si se efectúa respecto a ambos incrementos una comparación del área metropolitana con el territorio del Land en su conjunto, se obtiene un resultado que atestigua al área metropolitana una mayor eficiencia ecológica. Como se desprende del gráfico a continuación, en el área metropolitana de Stuttgart hubo un incremento poblacional que casi duplicó al del Land. Sin embargo, se ha producido un incremento de consumo de suelo por ambos usos (*SuV*) sustancialmente inferior, alcanzando sólo un 55% del respectivo valor del Land. De este modo, el área metropolitana pone de manifiesto su capacidad de desarrollo urbano sostenible. Compagina un elevado crecimiento poblacional con un moderado consumo de suelo. En

---

<sup>6</sup> El Informe se basa en los datos del Instituto de Estadística del Land de Baden Württemberg y del Instituto para el Desarrollo Territorial Ecológico (*Institut für Ökologische Raumentwicklung/IÖR*) en Dresden (<http://www.ioer-monitor.de>). El IÖR desagrega el suelo consumido por el crecimiento urbanístico (*Siedlungsfläche*) en dos categorías de terrenos: 1) los terrenos edificados y 2) espacios libres asociados a los anteriores terrenos (*Siedlungsfreiflächen*). A la primera categoría pertenecen los suelos de uso residencial, los suelos para actividades productivas (suelos industriales y otros), los suelos de uso mixto (residencial-productivo) y suelos para funciones especiales. La segunda categoría la componen parques y zonas verdes, huertos, espacios deportivos y de tiempo libre, zonas de camping y cementerios.

suma, en 2012 el consumo de suelo/per cápita en el área metropolitana (273 m<sup>2</sup>/habitante) fue significativamente inferior a la media del Land (422 m<sup>2</sup> SuV/habitante) y apenas varió respecto al año 2006 (.263,2 m<sup>2</sup>/habitante). Todo ello pone de manifiesto que en el área metropolitana la demanda de suelo para viviendas y actividades productivas pudo ser satisfecha por un empleo relativamente escaso de suelo. Los factores determinantes para ello son, según el Informe (VRS 2015: 10), los precios altos del suelo, pero también las determinaciones del planeamiento urbanístico de los municipios y del plan territorial metropolitano (*Regionalplan Region Stuttgart 2009*) encaminadas a la reducción de la ocupación de espacios libres para la ampliación o implantación nueva de usos residenciales o actividades productivas y de infraestructuras de transporte (ver abajo el punto 5.3.2.).

**FIGURA 51: INCREMENTO DEL CONSUMO DE SUELO POR EL CRECIMIENTO URBANÍSTICO Y EL DESARROLLO DE LAS REDES DE TRANSPORTE (SUV) Y DE LA POBLACIÓN (BEVÖLKERUNG) ENTRE 2006 Y 2012**



Fuente: VERBAND REGION STUTTGART (2015: 4).

De acuerdo con los Informes periódicos que el VRS publica sobre el desarrollo socioeconómico y territorial del área metropolitana (*Regional-Monitor Region Stuttgart*), la superficie ocupada por el crecimiento urbanístico (*Siedlungsflächen*) creció entre 1990 y 2010 en el área metropolitana de Stuttgart un 18% (8.000 ha, equivalente a un campo de fútbol cada día). No obstante, en el conjunto del Land en el mismo período este incremento tuvo un porcentaje considerablemente superior, concretamente un 26,5%, equivalente a 64.600 ha (VERBAND REGION STUTTGART 2012: 21).

Una de las cuestiones clásicas que se plantean en los estudios sobre las áreas metropolitanas es la congruencia o no del ámbito territorial político-administrativo del ente responsable de la gobernanza metropolitana con el ámbito funcional metropolitano. Para el caso del área metropolitana de Stuttgart la respuesta es todavía en gran parte afirmativa, si bien, por el dinamismo socioeconómico acontecido desde la creación del VRS en 1994, hoy cada vez más las relaciones funcionales se expanden más allá del ámbito territorial del VRS.

La razón explicativa por la que el ámbito territorial político-administrativo del VRS coincide todavía en gran parte con el ámbito funcional metropolitano es el hecho de que, a diferencia de la *Region Hannover*, el ámbito territorial del VRS no nace sobre la base de una delimitación político-administrativa, sino se fundamenta en una delimitación realizada en su momento sobre la base de las relaciones funcionales existentes en el territorio. Concretamente, el VRS es el heredero del territorio de una Mancomunidad de Planificación Territorial subregional prevista por la Ley de Planificación Territorial del Land de Baden-Württemberg (ver el capítulo 5.1.), el *Regionalverband Mittlerer Neckar*, creado en 1974 (en 1992 renombrado *Regionalverband Stuttgart*) y, que es el antecesor institucional del VRS. El ámbito territorial, tanto de ésta como de todas las demás de las 12 Mancomunidades de este tipo definidas en la Ley señalada, se delimitó sobre la base del análisis de las relaciones funcionales

existentes en cada caso. Asimismo, el establecimiento de las doce regiones de planificación territorial coincidió con una reforma de la administración pública local realizada por el Gobierno del Land a principios de la década de los 70, que también se guiaba por criterios funcionales y supuso una reducción significativa del número de Municipios y Distritos.

Por ello, todas las doce regiones de planificación territorial son ámbitos funcionales y, por consiguiente, el área metropolitana de Stuttgart equivalente al territorio del VRS, organización sucesora del anterior *Regionalverband Stuttgart*, nació como un ámbito territorial metropolitano fundamentado en criterios funcionales. La congruencia entre el ámbito funcional y el ámbito territorial de la decisión política-administrativa metropolitana en el área metropolitana de Stuttgart se sigue dando hasta la fecha en gran parte, pero está disminuyendo cada vez más. En este sentido, también Stuttgart, aunque en menor medida que otras áreas metropolitanas alemanas (por ejemplo Frankfurt, ver el capítulo 9) participa de la tendencia general en las áreas metropolitanas del mundo de que los espacios geográficos en los que se producen las relaciones funcionales se encuentran en continua expansión, como consecuencia de la gran dinámica de los procesos sociales y económicos en los territorios metropolitanos.

Por ello, surge el problema que los ámbitos territoriales político-administrativos de los entes metropolitanos, que se habían delimitado en un momento dado en coherencia con el entonces existente ámbito funcional metropolitano, se quedan poco a poco demasiado pequeños y en creciente incongruencia con la configuración espacial más amplia del nuevo ámbito funcional metropolitano. Por ello, más tarde o temprano, resulta necesaria la reforma de la delimitación del ámbito territorial político-administrativo del ente metropolitano, adaptándola a la nueva realidad urbana-territorial a escala metropolitana. Precisamente esta cuestión se tuvo en cuenta en el área metropolitana de Stuttgart, cuando se decidió establecer un ámbito territorial significativamente más amplio para la Región Metropolitana de Relevancia Europea (EMR) de Stuttgart (ver los capítulos 6. y 8.2.3.).

## 8.2. La gobernanza metropolitana

### 8.2.1. El *Verband Region Stuttgart* como institución metropolitana: proceso de creación, órganos y competencias

#### a) Proceso de creación

En 1994 se produce en el ámbito institucional un salto cualitativo importante que supuso la instauración de un nuevo ente público para la gobernanza metropolitana, no sólo dotada de competencias más amplias (y, por tanto, un ente metropolitano de carácter plurifuncional), sino también de una legitimación política directa a través de la elección por los ciudadanos de su órgano representativo.

Mediante una Ley del Parlamento del Land de Baden-Württemberg, aprobada el 7 de febrero de 1994 y que lleva en su título la doble denominación “Ley para el Fortalecimiento de la Cooperación en la Región de Stuttgart y “Ley para la Creación de la Asociación de la Región de Stuttgart”<sup>7</sup>, la Mancomunidad de Planificación Territorial Regional (*Regionalverband Stuttgart*) hasta ahora existente y responsable únicamente de la tarea de la planificación se convierte en la Asociación de la Región de Stuttgart (*Verband Region Stuttgart*, VRS), es decir, una entidad metropolitana de Derecho público, con personalidad jurídica y administrativa propia.

El motivo principal para la creación del VRS, ha sido de naturaleza económica (STEINACHER 1998, HEEG 2003, BASTEN 2011, FRANK/MORGAN 2012). Evidentemente, en el debate sobre la oportunidad de la creación de un nuevo ente metropolitano estaban también presentes otros argumentos. Entre ellos se encontraba, especialmente, la necesidad de resolver los problemas y retos derivados de la suburbanización acontecida mediante la potenciación del papel

---

<sup>7</sup> “Gesetz über die Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart” y “Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart”.

director de la planificación territorial respecto al planeamiento urbanístico y la mejora de las redes y de la gestión de los servicios del transporte público a escala metropolitana (STEINACHER 1998).

La decisión de fortalecer la cooperación a escala subregional era primordialmente una respuesta a la crisis económica que a finales de la década de los 80 y principio de la década de los 90 afectó a Alemania y que en la región urbana de Stuttgart causó un fuerte impacto sobre su tejido industrial, con una pérdida masiva de puestos de trabajo, especialmente en la industria de automóviles (BASTEN 2011: 279). El Gobierno del Land, los empresarios, los sindicatos y otros agentes (la Fundación *Robert Bosch*, la Fundación *Friedrich-Ebert-Stiftung* del Partido Socialdemócrata Aleman/SPD y el Instituto Alemán de Urbanística/DIFU) fueron conscientes de que el área metropolitana de Stuttgart es el motor decisivo de la economía de Baden-Württemberg y, por tanto, la competitividad a largo plazo del Land en su conjunto en la economía globalizada dependía en gran parte de la competitividad económica de este área (HEEG 2003: 166-167),. El Gobierno de Land creó un Comité de Expertos, que formuló como reto que “el Gobierno del Land de Baden-Württemberg, al igual que los municipios, tienen que establecer un espacio urbano con irradiación europea como un punto de identificación y orientación en el contexto de la integración europea” (HEEG 2003: 166). Así, apoyado por un amplio consenso colectivo entre los actores más relevantes a escala metropolitana, el Gobierno del Land, formado en aquél momento por un gobierno de gran coalición entre el Partido Demócrata Cristiana (CDU) y el Partido Socialdemócrata (SPD) decidió crear a través de una ley del Parlamento del Land una nueva institución para la gobernanza metropolitana. Esta coalición fue un hecho insólito en este Land, tradicionalmente gobernado por la CDU. Sin duda, la existencia de esta excepcionalidad política fue un factor decisivo para el nacimiento de la nueva institución metropolitana, ya que la creación de esta institución formaba parte del Acuerdo de Coalición entre ambos partidos. Se decidió crear una institución metropolitana, dotada no solo de una competencia planificadora (entre ellas la planificación territorial metropolitana) sino también de competencias de ejecución y gestión de

políticas públicas con relevancia para el desarrollo económico; concretamente, en materia de transporte público y promoción económica, que junto a la planificación territorial son las materias de mayor relevancia estratégica para el desarrollo de las áreas metropolitanas.

La creación del VRS en 1994 dio un impulso al debate que sobre las áreas metropolitanas había surgido en Alemania en la década de los noventa. En este debate se tomó nota especialmente de la justificación de la necesidad de la creación del área metropolitana por razones de la creciente competitividad entre los territorios en la economía globalizada y del surgimiento de una nueva Europa (Steinacher 2003).

## **b) Los órganos del VRS**

La institución responsable de la gobernanza metropolitana, el VRS, cuenta con tres órganos (ver a continuación en organigrama): la Asamblea Regional (*Regionalversammlung*), el Presidente Regional (*Verbandsvorsitzender*) y el Director Ejecutivo Regional (*Regionaldirektor*).

La Asamblea Regional es el órgano más relevante. Es elegida de forma directa por los ciudadanos en elecciones que se celebran cada 5 años coincidentes con las elecciones para los entes locales. Es el órgano que adopta las decisiones políticas y aprueba el presupuesto anual. Conforme a la Ley de 1994 el número de los representantes en la Asamblea es 80, aunque en la práctica el número real suele ser algo superior (actualmente 87, tras las últimas elecciones del 25 de mayo de 2014), como consecuencia de la aplicación de mecanismos compensatorios previstos por el sistema electoral para determinados casos. Entre los miembros de la Asamblea se encuentran empresarios, profesionales libres, diputados del Parlamento del Land, diputados del Parlamento Europeo y, sobre todo representantes de los municipios (en la Asamblea actual un 21,8% de los miembros de la Asamblea: 11 Alcaldes-Presidentes y 8 Alcaldes). La Asamblea Regional tiene tres

Comisiones permanentes con poderes de decisión (la Ley especifica los asuntos exceptuados): 1) la Comisión para Asuntos Económicos, Infraestructuras y Administración Pública (*Wirtschaftsausschuss*), 2) la Comisión de Planificación (*Planungsausschuss*) y 3) la Comisión de Transporte (*Verkehrsausschuss*).

El Presidente de la Región es elegido por la Asamblea entre sus miembros para un período de cinco años. Ocupa su cargo de forma honorífica y tiene la función de dirigir las sesiones de la Asamblea. El Director Ejecutivo Regional se elige por la Asamblea Regional, tratándose de un funcionario público nombrado para un período de ocho años para asumir el ejercicio de este cargo. Sus funciones son la representación jurídica del área metropolitana de Stuttgart y la dirección de la gestión administrativa y de la oficina administrativa (*Geschäftsstelle*) de la misma.

El hecho de que en la Asamblea del VRS los municipios cuentan con una representación elevada y de máximo nivel es un factor importante. Por un lado, asegura que en la institución metropolitana los municipios puedan articular y defender sus intereses. Por otro, propicia que éstos en su conjunto tengan en cuenta en sus decisiones la perspectiva de conjunto y el interés colectivo de la escala metropolitana que, al fin y al cabo significa también, apostar por la cooperación intermunicipal, superando la competencia mutua que con frecuencia caracteriza las relaciones entre municipios (FRANK/MORGAN (2012: 22)).

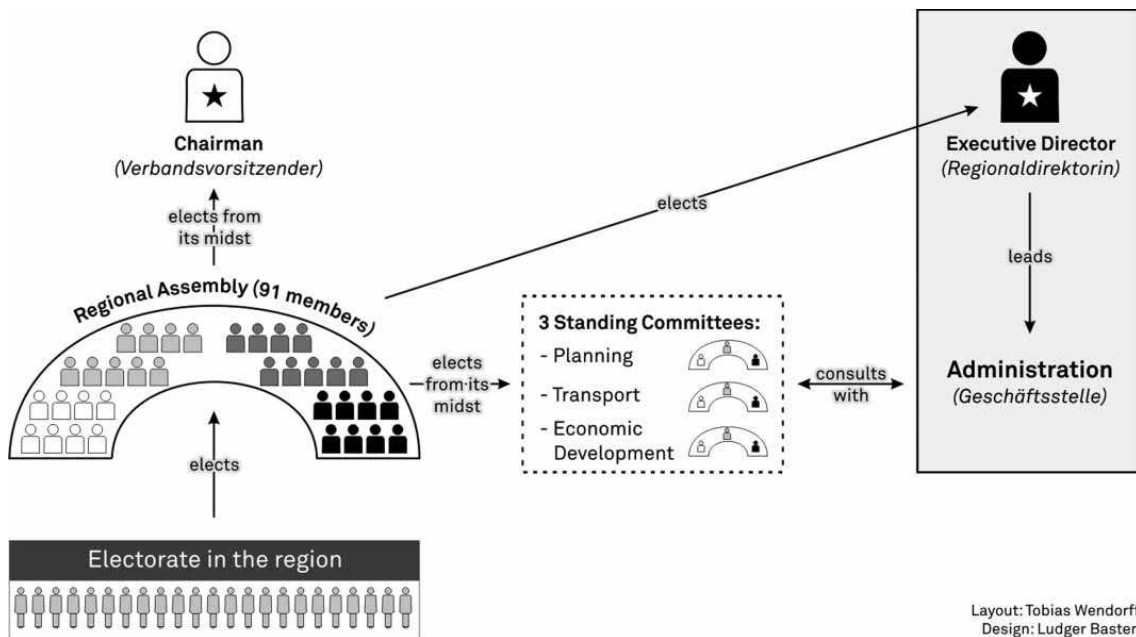
### **c) Las competencias del VRS**

El área metropolitana tiene competencias en pocas materias, pero éstas son de alta importancia estratégica para su desarrollo.



A su vez, la Ley de 7 de febrero 1994 diferencia entre competencias obligatorias y competencias voluntarias.<sup>8</sup>

**FIGURA 52: LA ASAMBLEA DIRECTAMENTE ELEGIDA Y OTROS ÓRGANOS DEL VERBAND REGION STUTTGART**



Nota: Tras las últimas elecciones del 25 de mayo de 2014, la Asamblea Regional tiene 87 miembros.

Fuente: BASTEN 2011 (281)

<sup>8</sup> El ente metropolitano *Region Stuttgart* vio ampliadas sucesivamente sus competencias mediante reformas posteriores de la Ley de 7 de febrero de 1994 (*Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart*) efectuadas en los años 1995, 1997, 1999, 2003, 2004, 2008 y 2009.

## Competencias obligatorias (*Pflichtaufgaben*)

- Planificación territorial

Se trata de una competencia fijada, con anterioridad a la Ley de 1994, ya por la Ley de Planificación Territorial del Land (versión actualmente vigente de 2003) que esencialmente consiste en la elaboración y aprobación (inicial)<sup>9</sup> del Plan Regional de Ordenación del Territorio (*Regionalplan*), pero también considera la tarea de asesoramiento a los municipios en las cuestiones del desarrollo territorial.

- Planificación paisajística

Consiste en la elaboración y aprobación de un Plan Marco Paisajístico (*Landschaftsrahmenplan*) de escala subregional que es uno de los instrumentos del sistema de la planificación paisajística existente en Alemania (ver los capítulos 5.1. y 8.3.1.).

- Promoción económica regional

Es una competencia entendida en sentido amplio, considerándose todas las modalidades de medidas encaminadas a mejorar el desarrollo económico y la competitividad del área metropolitana (proyectos estratégicos, agencia metropolitana de promoción económica, marketing/branding del espacio metropolitano, etc.).

- Planificación del Transporte Regional

Esta competencia se refiere a la obligación de formular un Plan de Transporte para el ámbito territorial de la Área metropolitana de Stuttgart (ver el capítulo 8.3.1.).

- Transporte Público Regional

---

<sup>9</sup> Como se explicó en el capítulo 3.3.1., la aprobación definitiva de los planes de ordenación del territorio corresponde en Alemania a los Länder, por tanto, una situación idéntica a la que existe en el Estado de las Autonomías en España.

Esta competencia consiste en las tareas de coordinar y gestionar el transporte público ferroviario de cercanías (ver el capítulo 8.3.1.).

- Gestión de Residuos Sólidos Urbanos

La Ley de 1994 prevé esta tarea para determinados tipos de residuos.

- Marketing turístico regional

Es una competencia entendida en sentido amplio, considerándose todas las modalidades para la promoción turística del área metropolitana de Stuttgart.

#### Competencias voluntarias (*Optionale Kompetenzen*)

La Ley de 1994 enumera como competencias de este tipo:

- La titularidad y coordinación de nuevas ferias de exposiciones de interés regional y la participación en otras ferias de exposiciones.
- La titularidad y coordinación de congresos, eventos culturales y eventos deportivos de interés regional.
- La titularidad de determinados servicios de transporte ferroviario de personas.
- La titularidad del Parque Paisajístico del área metropolitana de Stuttgart (*Landschaftspark Region Stuttgart*).

En relación a este Parque, que ya se ha creado (ver el capítulo 8.3.2.), la ley señalada prevé que los municipios afectados han de estar conformes con el proyecto del Parque y, a su vez, han de asumir la mitad del coste de su creación.

#### **d) Financiación y administración del VRS**

El VRS se financia a través de cuatro fuentes:

- 1) los tres tipos de contribuciones financieras (*Umlagen*) que los entes locales (Municipios, Distritos) han de pagar al VRS en función de su población y capacidad fiscal,
- 2) transferencias del Land al VRS para el cumplimiento de sus competencias obligatorias en el ámbito de la planificación territorial,
- 3) transferencias del Gobierno Federal (a través del Land de Baden-Württemberg) al VRS para la financiación de aquella parte del transporte público ferroviario de cercanías, la *S-Bahn* (tren rápido metropolitano), que es operado por la compañía alemana de ferrocarriles,
- 4) ingresos procedentes de tasas por servicios prestados por el VRS.

Los tres tipos de contribuciones financieras son:

- La contribución general (*allgemeine Verbandsumlage*), a pagar por los 179 Municipios (Städte, Gemeinden).
- La contribución de transporte (*Verkehrsumlage*), a pagar por los Distritos integrados en la Asociación de Transporte y Tarifaria de Stuttgart (*Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart/VVS*), como asociación responsable de la gestión integrada del transporte público a nivel metropolitano.
- La contribución de Residuos Sólidos Urbanos (*Abfallumlage*), a pagar por los Distritos.

En 2014 el volumen del presupuesto del VRS alcanzó 325 millones de euros. En el gasto total del VRS todos los años dominan los gastos para el ejercicio de las competencias en materia de transporte. Alcanzan habitualmente un porcentaje superior al 90% (94% en 2014). Para la promoción económica, la planificación así como la promoción cultural y deportiva y la oficina de administración del VRS se gastaron en 2014 unos 21 millones de euros, es decir, un 6% del gasto total.

El VRS es un ejemplo de administración delgada y austera. Su oficina administrativa (*Geschäftsstelle*) tiene en los últimos años un valor medio de 50 empleados, y el gasto de personal se situó en 2014 en 4,2 millones de euros, es decir, en un 1,3% del gasto total.

### **8.2.2. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana**

En la categoría de las fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana figuran, por un lado, las agencias, organismos, consorcios y empresas con participación de la región y, por otro lado, las estructuras blandas de la gobernanza (*soft governance*), es decir redes de cooperación de carácter informal, voluntaria y flexible.

Stuttgart representa un caso de gobernanza metropolitana que se caracteriza por una cooperación intensa entre el ente metropolitano (VRS) y otros actores públicos o privados. El área metropolitana de Stuttgart es entre todas las áreas metropolitanas alemanas la que muestra el mayor grado de desarrollo de fórmulas de gobernanza metropolitana complementarias a la gobernanza formal a través de la institución metropolitana, en este caso el VRS. Existe un gran número de redes de cooperación voluntaria, bajo diferentes formas de organización (foros de debate, asociaciones registradas o sociedades de responsabilidad limitada). Respecto a estas redes, en algunos casos el VRS participa directamente en ellas, mientras en otros no participa o jugó el papel de impulsor de la creación de la red correspondiente (BASTEN 2011: 283).

Destacan especialmente las redes de cooperación a escala metropolitana en el ámbito del desarrollo económico y tecnológico, la promoción económica y el marketing regional, creadas en su mayoría por iniciativa del VRS y en las que participan los agentes económicos.

Así, para la promoción económica del área metropolitana se creó bajo la forma jurídica de una sociedad de responsabilidad limitada, la "*Wirtschaftsförderung*

*Stuttgart*” (WRS), la Sociedad para la Promoción Económica de la *Region Stuttgart*. Su creación se hizo en 1995, justo un año después de la institucionalización del VRS, lo cual también confirma que el desarrollo económico y la mejora de la competitividad fueron el leitmotiv para la decisión de instaurar un ente metropolitano. El VRS tiene con un 51% la mayoría de capital en esta agencia metropolitana para el desarrollo económico. EL WRS, que tiene oficinas en Bruselas y en Estados Unidos, impulsa iniciativas y programas de apoyo cuyos destinatarios son empresas ya existentes, personas con ideas para crear nuevas empresas, inversores interesados en localizar sus actividades en el área metropolitana o municipios que quieren desarrollar parques empresariales.

La WRS ha creado en diferentes áreas del espacio metropolitano once Centros de Competencia e Innovación con el objetivo de desarrollar clusters regionales para determinados sectores tecnológicos. Ejemplos de estos Centros, en los que participan actualmente 450 PYME´s, 40 instituciones científicas y 14 municipios, son el Centro Alemán para Comunicaciones vía Satélite (DeSK) en Backnang, el Centro de Cooperación Logística (KLOK) en Kornwestheim o el Centro de Competencia Energética y Diseño Ecológico Energetikom) en Ludwigsburg. Todos estos centros ponen de manifiesto la cooperación exitosa entre municipios, empresas, cámaras de comercio, universidades y centros de investigación e instituciones que reflejan de forma modélica el lema del VRS en su marketing: „Agglutinar Fuerzas“ („*Kräfte bündeln*“).

Igualmente, cabe señalar que la WRS y el VRS han iniciado varios proyectos de redes de cooperación. En el marco de estas redes se apoya la cooperación entre el mundo universitario-científico y el mundo de las empresas. Ejemplos son el proyecto *PUSH*, que se centra en el apoyo del nacimiento de empresas de base tecnológica y científica desde las universidades, el proyecto *BioRegion Stern Management*, encaminado al desarrollo de un cluster regional en el ámbito de las Life Sciences (medicina regenerativa, biología regenerativa, etc.) o el proyecto *MedienRegion Stuttgart*, mediante el que se ha creado un cluster regional dedicado a la economía cultural y creativa, entendiendo por ella una

amplia gama de actividades: música, libros, arte, cine, radio, software de juegos, prensa, arte, diseño, arquitectura, etc. Asimismo, existe como Asociación registrada la Región de Universidades y de la Ciencia (*Hochschul- und Wissenschaftsregion Stuttgart e.V.*) para promover la transferencia de conocimientos entre la investigación científica y la economía y poner en red los actores más relevantes de ambos sectores. El WSR es responsable de la Oficina Técnica de esta Asociación. Para la promoción turística de la Region Stuttgart se ha creado una Sociedad con Responsabilidad Limitada, la *Regio Stuttgart Marketing und Tourismus GMBH*. En esta sociedad participan el VRS (con un 32%), la Cámara de Industria y Comercio de la región (*IHK Region Stuttgart*), la ciudad de Stuttgart y otros municipios (VERBAND REGION STUTTGART 2014: 27)

Por otra parte, especial mención merecen las manifestaciones de la cooperación que el VRS tiene con organizaciones de la sociedad civil y que se encuentran consolidadas desde hace muchos años: el Foro Región Stuttgart (*Forum Region Stuttgart*), el Grupo Asesor de las Mujeres (*Frauenratschlag*) y el Foro de Diálogo de las Iglesias (*Dialogforum Kirchen*).

El Foro Región Stuttgart es una iniciativa ciudadana, no vinculada a ningún partido político, que reúne personas relevantes procedentes de muy diversos ámbitos de la sociedad (empresas, sindicatos, política, medios de comunicación, cultura, educación, ciencia, deporte, organizaciones de la sociedad civil, asuntos sociales y medio ambiente). Los objetivos del Foro son la difusión de información sobre la región, apoyar la cooperación intrarregional así como fortalecer las fuerzas innovadoras y apoyar proyectos y actividades relevantes para el futuro de la región. La existencia del Foro Región Stuttgart es un factor determinante para promover el desarrollo de una conciencia regional en la población del área metropolitana (BASTEN 2011: 283), generando lazos estrechos de identificación de los ciudadanos con “su” Región de Stuttgart.

El Grupo Asesor de las Mujeres, creado ya en febrero de 1995, medio año después de la sesión constitutiva de la Asamblea del VRS, es un Foro que agrupa mujeres de diferentes campos profesionales (administraciones locales, educación, sindicatos, iglesias, política, arquitectas y otras profesionales libres, etc.). Aporta una plataforma para el dialogo, el debate y el intercambio de experiencias sobre temas relevantes de la vida actual y las políticas públicas desde la perspectiva específica de las mujeres. El Foro, que ejerce su influencia política a través de su colaboración con las mujeres representadas en la Asamblea del VRS y en el WRS, ha aportado numerosas propuestas para las políticas de competencia del VRS. Entre ellas figuran, por ejemplo, las propuestas para la integración de la perspectiva del género en el plan territorial metropolitano (ver el capítulo 8.3.).<sup>10</sup> Organizado como asociación registrada (*eingetragener Verein*) tiene garantizada su participación en todas las planificaciones públicas, al igual que los titulares de asuntos públicos (*Träger öffentlicher Belange*, ver el capítulo 5.1.).

Las dos Iglesias tradicionales en la Región Stuttgart, la Iglesia Católica y la Iglesia Evangélica, cooperan entre sí y con terceros en el marco del Foro de Diálogo de las Iglesias, compuesto por representantes de ambas iglesias y de instituciones vinculadas a ellas. Entienden que el desarrollo de esta región no puede enfocarse únicamente desde la óptica de la prosperidad económica. Abogan por una visión integrada de su desarrollo que considera aspectos sociales, culturales, ecológicos y éticos. Para ello, el Foro celebra eventos abiertos al público para el debate sobre cuestiones relevantes de la vida actual, se reúne con los políticos y la administración del VRS y formula propuestas respecto a las planificaciones del VRS.

Por último, como ejemplo importante de la intensa “cooperación de todos con todos” que existe en el área metropolitana de Stuttgart, puede destacarse la

---

<sup>10</sup> Por iniciativa del Grupo Asesor de las Mujeres y de otros el Plan territorial metropolitano (*Regionalplan Region Stuttgart 2009*) establece en su capítulo primero (“Objetivos y principios para la ordenación y el desarrollo del territorio a conseguir”) el *gender mainstreaming* y la igualdad e las oportunidades como un Objetivo de la Ordenación del Territorio (ver sobre el significado de esta categorías normativa el capítulo 5.1.).



aprobación en 2013 de la Estrategia “La Región de Stuttgart como Lugar (Standort) para la Economía y la Ciencia (*Leitbild für den Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Region Stuttgart*) Es el consenso, fruto de un diálogo orgaizado por el WRS, en el que participaron alrededor de 200 representantes de municipios, distritos, universidades, centros de investigación, cámaras de industria y comercio, sindicatos, empresas, iglesias y de partidos políticos.

Por último, en cuanto al papel importante de personas con capacidad de liderazgo, que HEINELT/KÜBLER (2005) en su estudio sobre las áreas metropolitanas europeas señalaron como uno de los tres factores cruciales para el éxito de la gobernanza metropolitana, el caso de Stuttgart corrobora la relevancia de este factor.

La persona de *Bernd Steinacher*, Director Ejecutivo Regional del VRS desde 1994 hasta su trágico muerte en 2008, no sólo ha sido determinante para la consolidación y el funcionamiento eficiente y eficaz de las instituciones metropolitanas, sino también influyó mucho en el diseño de la senda de desarrollo por el que camina esta área metropolitana, que se caracteriza por la búsqueda de un equilibrio entre los requerimientos del desarrollo económico y social y la necesidad de preservar las bases naturales y territoriales imprescindibles para la sostenibilidad del mismo.

En este sentido, en la publicación homenaje (VERBAND REGION STUTTGART 2008) por motivo de su muerte, destacadas personas del ámbito de la economía, política, administración y medios de comunicación señalaron de la personalidad de *Bernd Steinacher* su alta competencia técnica, su visión de futuro y cosmopolita, su pragmatismo y capacidad resolutive, su habilidad negociadora y, su carisma y prestigio reconocido por todos los partidos políticos. Fue un luchador por la necesidad de la existencia de regiones metropolitanas fuertes y puso mucho énfasis en las necesidades y beneficios de una planificación territorial vinculante y de la preservación de sistema de espacios libres (BASTEN 2011: 286). Apostó por la cooperación, pero también fue consciente de que por esta vía no se puede resolver todo y que hay

situaciones en las que han de tomarse “decisiones jurídicas duras”(STEINACHER 1998). Con su iniciativa personal, no sólo contribuyó a la puesta en marcha de proyectos de gran importancia estratégica para el futuro desarrollo del área metropolitana (Stuttgart 21, ver el capítulo 8.4., la ubicación del campo de ferias y exposiciones al lado del aeropuerto), sino también promovió el posicionamiento del área metropolitana a nivel nacional, europeo (ante las instancias comunitarias, como Presidente de METREX) e internacional (partenariado de la Region Stuttgart con el Estado de Northern Virginia en los Estados Unidos).

En suma, la coexistencia y el efecto combinado de varios factores, la incorporación de la sociedad civil, la decidida apuesta del VRS por la cooperación, la conducción del VRS por una persona con liderazgo y la estrategia hábil de comunicación por parte del VRS para presentar la institución de gobernanza metropolitana a la población regional y hacia el exterior<sup>11</sup> hacen que en el área metropolitana de Stuttgart los ciudadanos se identifican con su región teniendo un sentido de pertenencia con ella. Ya se constató en un estudio (BASTEN 2011: 283) este nacimiento de una identidad regional y de una conciencia metropolitana. Esta apreciación se ve respaldado por los resultados de una encuesta reciente realizada entre los ciudadanos de la región metropolitana (VERBAND REGION STUTTGART 2013). La mayoría de los encuestados manifestó un sentimiento de pertenencia respecto a la región metropolitana: 19% con una pertenencia fuerte, 40% con una cierta pertenencia y 32% con ninguna pertenencia. El sentimiento de pertenencia mostró una correlación con la edad, el nivel formativo y el lugar de residencia dentro de la región metropolitana: la pertenencia es más alta entre los mayores, las personas con un mayor nivel formativo y los que viven en la parte central de la región metropolitana.

---

<sup>11</sup> En el marco del presente trabajo de investigación se pudo comprobar que entre las 6 áreas metropolitanas analizadas el VRS tiene la página web mejor. Es la institución metropolitana que más información ofrece (publicaciones de diferentes tipos sobre los retos y oportunidades del área metropolitana, sobre el VRS y sus políticas y los documentos de las sesiones de la Asamblea del VRS y de sus Comisiones).

### **8.2.3. Posicionar el área metropolitana de Stuttgart a nivel europeo – un hito en la gobernanza metropolitana**

Como ningún otro ente metropolitano en Alemania, el VRS está realizando un esfuerzo continuo para posicionar por diferentes vías el área metropolitana en el contexto europeo y a nivel internacional. Las actuaciones del VRS en este sentido se desarrollan en cuatro ámbitos:

- 1) La Unión Europea: la Oficina del VRS en Bruselas y la participación en proyectos europeos.
- 2) La participación del VRS en redes de cooperación europea.
- 3) El papel especialmente activo del VRS en las 11 Regiones Metropolitanas con Vocación Europea” (*Europäische Metropolregion/EMR*).
- 4) La integración del área metropolitana en las redes transeuropeas ferroviarias de alta velocidad a través del proyecto de transporte y renovación urbana *Stuttgart 21* (ver el capítulo 8.4.)

#### **a) La Unión Europea: la Oficina del VRS en Bruselas y la participación en proyectos europeos**

Desde 2002 el VRS tiene una oficina propia en Bruselas para visualizar su existencia y articular y defender sus intereses ante las instancias de la Unión Europea. Entre las áreas metropolitanas alemanas sólo el *Regionalverband FrankfurtRheinMain* también tiene una oficina de este tipo (ver el capítulo 9.2.1.), mientras las restantes áreas metropolitanas alemanas sólo pueden servirse de la Oficina de Representación que cada Land alemán tiene en Bruselas. La Oficina del VRS se encuentra en el edificio de la Representación del Land de Baden-Württemberg ante la UE (*Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union*) y colabora con la Oficina para Europa que tienen los municipios del Land en Bruselas. Con ello, el área metropolitana cuenta con alianzas para ejercer una labor de lobby ante las

instancias comunitarias que supera en su potencia a la de cualquier otra área metropolitana alemán.

EL VRS ha participado y sigue participando en proyectos de cooperación territorial cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de la UE, que permite captar recursos financieros para el desarrollo de proyectos en el territorio del área metropolitana de Stuttgart. Desde la óptica de la ordenación del territorio pueden resaltarse tres proyectos: *InterMETREX*, *SusFreight -Sustainable Freight Transport now and tomorrow* y *TRES (Towards Regional Specialisation for Smart Growth Spirit)*. *Intermetrex*, un proyecto ya terminado y apoyado por la UE en el marco de INTTEREG IIIC, consistió en un análisis de las competencias y experiencias prácticas adquiridas por las 32 áreas metropolitanas europeas socios del proyecto en el campo de la ordenación y el desarrollo del territorio. Se trataba de extraer en el marco de una valoración comparada de las mejores prácticas (*benchmarking*) conclusiones para la mejora de las futuras propias políticas en este campo y formular recomendaciones dirigidas al legislador nacional y a la UE. *SusFreight*, proyecto en curso y apoyado por la UE en el marco de INTERREG IV B-Espacio Alpino, está dedicado a las cuestiones del transporte de mercancías transalpino y tiene como objetivo la formulación de estrategias y recomendaciones para la focalización de futuros proyectos para el Espacio Alpino durante el período 2014-2020. *TRES*, proyecto en curso y apoyado por la UE en el marco de INTERREG IV C, se basa en el enfoque del desarrollo regional por la vía de la especialización inteligente (*smart specialization*) y centra sus actividades en la identificación de las capacidades y prioridades a nivel regional para la implementación de políticas de innovación en el contexto de las Estrategias de Innovación Nacionales y Regionales para la Especialización Inteligente (Estrategias de RIS3), lanzadas por la Comisión Europea en octubre de 2011 en desarrollo de la Estrategia “Europa 2020”.

## **b) La participación del VRS en redes de cooperación europea**

El VRS es socio de varias redes europeas de cooperación que permite establecer alianzas estratégicas con otras regiones metropolitanas en Europa.

Pertenece a METREX (Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas), siendo uno de los socios más activos de esta red. Especialmente, apoya el trabajo de lobby de METREX para las cuestiones de las áreas metropolitanas ante las instancias comunitarias y ha lanzado en METREX numerosas propuestas para proyectos, estudios u otras actividades de dicha red sobre temas relevantes emergentes para el desarrollo de las áreas metropolitanas. Un ejemplo es el hecho de que el VRS ha sido, a través de su acuerdo de cooperación desde 1999 con el Estado de Virginia del Norte en los Estados Unidos (concretamente la Northern Virginia Regional Comisión), el impulsor de un diálogo transatlántico sobre el cambio climático de las regiones metropolitanas europeas (VERBAND REGION STUTTGART 2010: 19). Otro ejemplo aporta la propuesta, presentada en febrero de 2015 por *Thomas Kiwitt*, el actual Director General del VRS responsable de la planificación territorial metropolitana, para un estudio de METREX sobre criterios para la localización de las grandes superficies comerciales, tomando en cuenta, entre otros aspectos, la accesibilidad de las mismas por el transporte público, la necesidad de preservar el comercio como factor de la vitalidad de los centros de las ciudades y el papel de la calidad del diseño arquitectónico de las áreas comerciales para la conformación de la imagen urbana.

El VRS, junto con la ciudad de Stuttgart, también es miembro de POLIS (*European Cities and Regions Networking for New Transport Solutions*), la red de cooperación de ciudades y regiones europeas en el ámbito de las tecnologías y de la gestión del transporte. Asimismo, forma parte del *Convenant of Mayors*, que reúne a más de 900 municipios y muchas redes de cooperación y organizaciones de apoyo procedentes de más de 40 países europeos para hacer frente a los retos del cambio climático.

Por otra parte, el VRS es, a través de sus responsabilidades para la *S-Bahn*, miembro asociado de la red de cooperación EMTA (*European Metropolitan Transport Authorities*), que agrupa más de 30 autoridades responsables de las redes de transporte público en regiones metropolitanas europeas. Igualmente, es miembro en la red de las regiones europeas de investigación e innovación ERRIN (*European Regions Research and Innovation Network*) ubicada en Bruselas, participando en las reuniones de la red la Oficina del VRS en dicha ciudad.

**c) El papel especialmente activo del VRS en las 11 Regiones Metropolitanas con Vocación Europea” (*Europäische Metropolregion/EMR*)**

El VRS tiene un papel activo en la realización del planteamiento estratégico “Regiones Metropolitanas con Vocación Europea” (*Europäische Metropolregion*), impulsado desde el Gobierno federal en cooperación con los Länder.

Como se ha señalado en el capítulo 6 de la tesis, Stuttgart es una de las once “Regiones Metropolitanas con Vocación Europea” (*Europäische Metropolregion/EMR*) que se habían llegado a definir en el marco de la cooperación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Länder en seno de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (MKRO). La finalidad es posicionar estas once áreas metropolitanas de forma óptima a nivel internacional, convirtiéndolas en territorios capaces de atraer la localización de inversiones en sectores económicos punteros y de profesionales altamente cualificados, con la convicción de que el desarrollo económico y la competitividad de estas áreas metropolitanas es un factor clave para asegurar la competitividad de la economía alemana en su conjunto en el mundo de la economía globalizada.

El VRS ha jugado desde el primer momento un papel muy activo en este planteamiento. Así lo demuestra el hecho de que durante varios años ha sido la ciudad de Stuttgart donde se encontraba la sede de la “Red de Cooperación

Regiones Metropolitanas Europea en Alemania” (*Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland/IKM*), que funciona para el intercambio de ideas, la realización de proyectos conjuntos y la defensa de sus intereses frente a terceros. En esta red de cooperación el VRS no sólo es el representante de la “Área metropolitana con Vocación Europea de Stuttgart” (*Europäische Metropolregion Stuttgart, a continuación EMS*), sino también ejerció el papel de portavoz de las once EMR que cooperan en dicha red. Además, el VRS es también en sus contactos bilaterales con las instancias del Gobierno Federal un firme defensor de la idea de las “Regiones Metropolitanas con Vocación Europea” en general y, por supuesto, vela de forma específica para que esta idea se desarrolle de forma efectiva en el territorio de la EMS.

El ámbito territorial de la EMS es mucho más amplio que el territorio del VRS. Su delimitación se hizo en el Plan de Ordenación del Territorio del Land (*Landesentwicklungsplan*) aprobado en 2002, que en dicha delimitación se basó en las relaciones funcionales de movilidad y de carácter económico y científico existentes en el territorio. Comprende (ver el mapa), además del área metropolitana de Stuttgart, también los territorios de las cuatro Regiones de Planificación Territorial vecinas (Heilbronn-Franken, Neckar-Alb, Nordschwarzwald y Ostwürttemberg).

Este ámbito más amplio significa un territorio caracterizado por (datos para 2013):

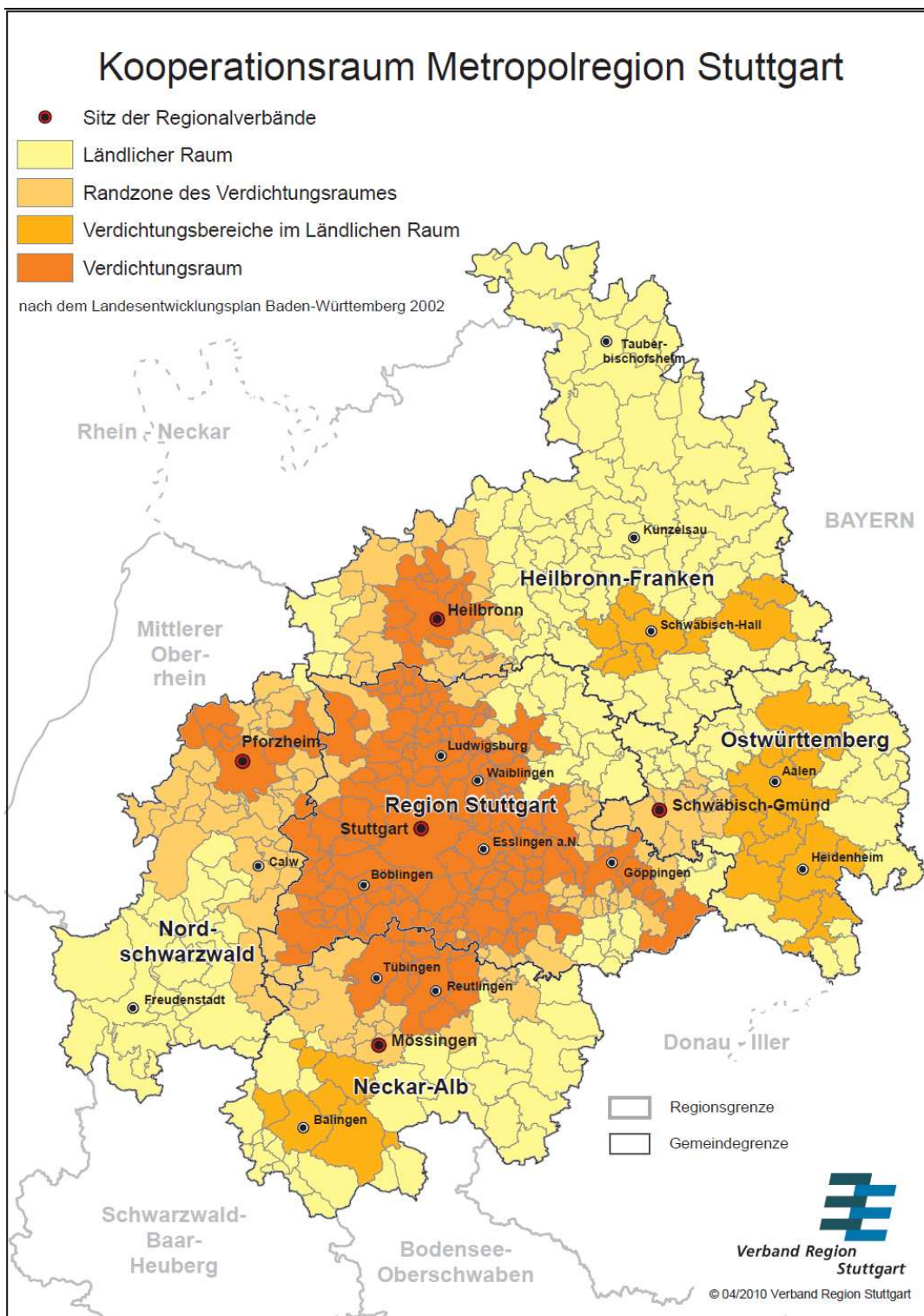
- 1) una superficie de 15.400km<sup>2</sup> (VRS: 3.654 km<sup>2</sup>),
- 2) una población de 5,2 millones (VRS: 2,7 millones),
- 3) una densidad poblacional de 338 habitantes/km<sup>2</sup> (VRS: 730/km<sup>2</sup>),
- 4) una cifra de 2,05 millones de ocupados (VRS: 1,1 millones) y
- 5) un PIB de 194.000 millones de euros (VRS 112.000 millones de euros).

Para la cooperación entre el VRS y las Mancomunidades de Planificación Territorial de las cuatro Regiones vecinas se constituyó en 2007 una Comisión de Coordinación que se integra en la organización del VRS. Un tercio de sus miembros son representantes del ente metropolitano de Stuttgart, el VRS (el presidente de la VRS preside la mesa directiva de la Comisión), otro tercio son representantes de los municipios integrados en la área metropolitana de Stuttgart (por ejemplo, el alcalde-presidente de la ciudad de Stuttgart (FRANZ 2011: 392) y otro tercio son representantes de los municipios y Mancomunidades de Planificación Territorial de las cuatro Regiones vecinas.

La Comisión inició sus trabajos en 1997 y ha desarrollado proyectos comunes en diversos campos (economía, innovación, educación, ciencia, turismo, transporte y el río de Neckar como eje fluvial común que atraviesa a todas las regiones miembros de la EMS). Un botón de muestra es el billete de día del transporte metropolitano integrado que existe desde 2012 y permite a sus titulares usar a lo largo de un día más de 1.000 líneas del transporte público en cualquier ámbito territorial de los diferentes Asociaciones de Transporte que operan en el territorio de la EMS (IKM 2013: 45).



**FIGURA 53: LA REGIÓN METROPOLITANA DE VOCACIÓN EUROPEA DE STUTT GART”**



Fuente: REGION STUTT GART: <http://www.region-stuttgart.org/metropolregion/>

### 8.3. El plan territorial metropolitano

#### 8.3.1. Aspectos generales

Desde noviembre de 2010 se aplica en el área metropolitana de Stuttgart, equivalente al ámbito territorial del VRS, el „*Regionalplan Region Stuttgart 2009*” (a continuación *Regionalplan*) como instrumento de planificación territorial metropolitana. Es el segundo plan territorial metropolitano, habiéndose aprobado por el VRS el 22 de julio de 1998 el primer plan territorial metropolitano. Con anterioridad, desde la década de los setenta del siglo pasado ya se aplicaron sobre el territorio del área metropolitana los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional aprobados por las ya comentadas Mancomunidades de Planificación Territorial que precedieron al VRS. De este modo el área metropolitana de Stuttgart, al igual que los demás casos analizados (excepto Brandeburgo-Berlin), cuenta con una consolidada experiencia de práctica planificadora de varias décadas.

El marco de referencia del *Regionalplan*, a la escala regional de la ordenación del territorio son la Ley de Planificación Territorial del Land de Baden-Württemberg (*Landesplanungsgesetz*, en su versión del 14 de octubre de 2008) y el Plan de Desarrollo Territorial del Land (*Landesentwicklungsplan Baden Württemberg 2002*), aprobado el 23 de julio de 2002. Por otra parte, a la hora de elaborar los contenidos del Plan también se tuvieron en cuenta las determinaciones de la planificación paisajística, conforme a la práctica seguida en Alemania de la integración de la planificación paisajística en los planes territoriales (ver el capítulo 5.1.). Actualmente está en vigor el Plan Marco Paisajístico del área metropolitana de Stuttgart (*Landschaftsrahmenplan Region Stuttgart*), que se aprobó por el VRS en 1999.

El proceso de elaboración del Plan territorial del área metropolitana de Stuttgart se caracterizó por su alto nivel de participación pública e institucional, que iba más lejos del nivel formal obligatorio y ensayó nuevas formas de participación. Desde el primer momento se buscó el dialogo y debate con un amplio espectro de agentes, los ciudadanos y sobre todo con los municipios, que como

instituciones competentes de la elaboración y ejecución del planeamiento urbanístico tienen un papel clave en la implementación efectiva de los objetivos y principios del plan territorial metropolitano. En las diferentes fases del procedimiento de participación se incluyeron a cada uno de los 179 municipios del área metropolitana, siguiendo con ello la práctica tradicional del Land de Baden-Württemberg de ser en la planificación territorial lo más respetuoso con la autonomía local.<sup>12</sup> Es un hecho destacable, porque dentro de la experiencia europea de planificación territorial se dan casos, especialmente cuando el número de municipios del ámbito territorial del plan es elevado, en los que la participación municipal completa y directa en la redacción plan se sustituye por otras fórmulas de participación más limitada, que suponen una merma de la legitimación política del proceso planificador, como ocurrió con el POTAUS de Sevilla.

El proceso se inició el 4 de octubre de 2006 y el 27 de julio de 2007 se abrió una primera ronda de participación de carácter informal con los 179 municipios y los titulares de asuntos públicos (*Träger öffentlicher Belange*, ver el cap. 3.3.1.). Durante los meses de junio y julio de 2007 se celebraron once eventos públicos de información y discusión con el título “¿*Quo vadis Region Stuttgart*?” y dedicado a temas concretos. El 28 de febrero de 2008 se efectuó la participación formal con los municipios y los titulares de planificaciones e intereses públicos y durante un mes, desde el 19 de mayo hasta el 19 de junio de 2008, se realizó la exposición pública del Plan. Las observaciones y alegaciones, recibidas de municipios, instituciones y ciudadanos y que sumaron en total la cifra de 3.500, se expusieron y debatieron en sesiones públicas desde diciembre de 2008 hasta febrero de 2009.

El 22 de julio de 2009 el Plan se aprobó por la Asamblea del VRS, y el 19 de octubre de 2010 el Ministerio de Economía del Land de Baden-Württemberg,

---

<sup>12</sup> Una muestra de ello es el hecho de que no sólo los planes territoriales subregionales sino también el Plan de Desarrollo Territorial del Land de Baden-Württemberg son objeto de participación de cada uno de los municipios. Así ocurrió ya en la década de los setenta del siglo pasado cuando el primer Plan de Desarrollo Territorial del Land (*Landesentwicklungsplan*) se sometió a la participación de cada uno de los Municipios de Baden-Württemberg.

competente en materia de ordenación del territorio, emitió la autorización (*Genehmigung*) del Plan. Con su publicación en el Boletín Oficial del Land de Baden Württemberg, el día 12 de noviembre, el Plan entró en vigor.

El *Regionalplan* tiene un horizonte temporal de 15 años. Su contenido documental se estructura en tres partes que cada una tienen un carácter jurídicamente vinculante:

- el Texto del Plan (*Textteil*) que recoge la normativa (Objetivos de la Ordenación del Territorio y Principios de la Ordenación del Territorio, ver sobre el significado de estas categorías normativas el capítulo 5.1.).
- el Plano de Usos del Territorio (*Raumnutzungskarte*) a escala de 1:50.000.

Este Plano tiene un papel fundamental en la interacción del Plan Territorial Metropolitano con cada uno de los Planes de Usos del Suelo (*Flächennutzungspläne*) municipales, que tienen que observar de forma estricta (el caso de los Objetivos de la Ordenación del Territorio o tomar en cuenta (el caso de los Principios de la Ordenación del Territorio) las determinaciones del plan territorial metropolitano establecidas en su texto y representadas en su cartografía. La representación cartográfica, por ejemplo de Áreas Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico o de Franjas Verdes Subregionales, a escala 1:50.000, no significa una delimitación exacta a nivel de parcelas, pero sí un señalamiento del hecho representado lo suficientemente concreto para dejar claro de forma inequívoca las características básicas espaciales de los hechos representados (la inalterable localización dentro del término municipal, la extensión y configuración espacial general de las zonificaciones). Con ello, los municipios cuentan con un margen de maniobra suficiente para desarrollar y pormenorizar a la escala de su planeamiento urbanístico la delimitación territorial definitiva de las previsiones cartográficas del Plan Territorial Metropolitano.

- el Plano de Estructura del Territorio (*Strukturkarte*) a escala de 1: 200.000.

Este Plano recoge: 1) el sistema jerárquico de ciudades (*Zentrale Orte*), 2) la zonificación general del territorio en diferentes Categorías territoriales (*Raumkategorien*) para la realización de políticas diferenciadas de ordenación y desarrollo territorial y 3) los Ejes de desarrollo urbano (*Entwicklungssachsen*, ver el capítulo 2.1.3.). Como Categorías Territoriales se distinguen: Áreas de Aglomeración (*Verdichtungsräume*), Áreas en el Entorno de las Áreas de Aglomeración (*Randzonen um den Verdichtungsraum*) y Áreas Rurales en sentido estricto (*Ländliche Räume im engeren Sinn*).

Asimismo, el Texto del Plan contiene una amplia Parte Justificativa (*Begründung*) y mapas informativos, que constituyen los equivalentes funcionales a las Memorias de Información y Ordenación en los planes territoriales de España. La Parte Justificativa contiene también el Informe de Sostenibilidad Ambiental de Plan.

El *Regionalplan Region Stuttgart 2009* es uno de los ejemplos más claros para un nuevo estilo de planificación territorial que se está implantando cada vez más en Alemania, tanto en los planes metropolitanos como en los planes subregionales referidos a otros tipos de ámbitos.

Este nuevo estilo afecta tanto al proceso (formulación, implementación) de planificación como a los contenidos de los planes. El *Regionalplan* refleja muchos de los elementos que caracterizan este nuevo estilo (figuran en subrayado):

- 1) La potenciación de la participación

El *Regionalplan* ha instrumentado una participación, desde el primer momento de la elaboración del plan y de carácter amplio, buscando el

mayor grado de incorporación de la sociedad civil y sobre todo un tratamiento específico y reforzado de los municipios.

El VRS de Stuttgart destaca especialmente entre todas las instituciones metropolitanas alemanas por su especial atención a la más elevada participación de los municipios en la elaboración de los planes territoriales que les afecten. Con ello, considera plenamente el principio del respeto de la autonomía local garantizado constitucionalmente y, a su vez, aplica con el máximo grado posible el principio de la consideración mutua (*Gegenstromprinzip*), uno de los elementos fundamentales del sistema de planificación territorial alemán (ver el capítulo 5.1.).

Así lo demuestra el hecho de que, para la elaboración del *Regionalplan* el VRS no sólo realizó en 2008 la participación de los municipios en el marco de la participación institucional formal legalmente obligatoria, sino también con carácter previo efectuó en 2007 una primera ronda de participación de carácter informal con los 179 municipios. Todo ello, y el hecho de que ya en la década de los 70 del siglo pasado se había remitido el primer Plan Territorial de Baden-Württemberg para su consulta a todos los municipios, no es casual. Es el reflejo de la existencia de una arraigada “cultura municipalista” que existe en este Land. Por la misma razón, tampoco es casual que entre todos los Länder que organización la planificación subregional conforme al modelo e las Mancomunidades de Planificación Subregional, la práctica seguida en Baden-Württemberg representa la aplicación más avanzada de este modelo en Alemania.

En cuanto a la involucración de la sociedad civil en la planificación territorial, colectivos como el Foro Región Stuttgart, el Grupo Asesor de las Mujeres y el Foro de Diálogo de las Iglesias, cuya creación el propio VRS había impulsado desde el primer momento de su existencia, no solo presentan alegaciones y sugerencias en el procedimiento de participación del plan territorial, sino también de forma continua organizan eventos (foros, jornadas etc.), para ofrecer a la ciudadanía plataformas de dialogo y debate

sobre el desarrollo regional y la planificación territorial, y envían al VRS Dictámenes sobre cuestiones relevantes para el desarrollo económico, la ordenación del territorio y el desarrollo sostenible del área metropolitana.

2) La aplicación de instrumentos informales para propiciar la implementación efectiva del plan territorial:

El *Regionalplan* desarrolla el *Landschaftspark Stuttgart* conforme al enfoque de la Estrategia Parque Regional (ver el capítulo 8.3.2.) el VRS como órgano responsable del Plan desarrolla medidas de asesoramiento a los municipios y 3) el Plan prevé la cooperación intermunicipal voluntaria para la promoción del desarrollo económico local y considera la elaboración de Estrategias de Desarrollo supramunicipales (*Entwicklungskonzepte*).

Respecto a lo anterior el VERBAND REGION STUTTGART (2010: 16), insiste en que su tarea no puede consistir simplemente en el control del cumplimiento de las determinaciones del *Regionalplan*, sino también tiene que ofrecer medidas de apoyo y asesoramiento a los municipios que les ayude en la implementación del Plan través de su planeamiento urbanístico. Un ejemplo para ello, encaminada a propiciar uno de los pilares importantes del Plan, el principio del desarrollo hacia el interior (*Innenentwicklung*, ver el capítulo 8.3.2.), es la participación del VRS en las medidas de la política de la gestión sostenible de los suelos municipales (*nachhaltiges kommunales Flächenmanagement*), impulsada por el Gobierno del Land de Baden-Württemberg con el objetivo de reducir el consumo de suelo. En el marco de esta política los municipios pueden recibir ayudas financieras para medidas del desarrollo hacia e interior. Asimismo, se les ofrece apoyo técnico mediante la herramienta digital “FLOO” en la plataforma Web “Flächenmanagement” del Land de Baden-Württemberg que permite a los municipios para su planeamiento urbanístico la identificación y representación sistemática de solares aún no edificados disponibles (*Baulücken*), de terrenos abandonados (*Brachflächen*) y de otros

potenciales de suelo disponibles (*Flächenreserven*, es decir, suelos urbanizables aún no ejecutados por el planeamiento urbanístico).

En cuanto a la necesidad de alentar la cooperación intermunicipal voluntaria para la promoción del desarrollo económico local, el *Regionalplan* contiene referencias en lo que se refiere al ámbito de la promoción del desarrollo económico local. Por ejemplo en el cuarto de los Principios de la Ordenación del Territorio (G 1.3.4.) que establece el Plan en su capítulo primero (“Objetivos y principios para la ordenación y el desarrollo del territorio a conseguir”) así como en el Objetivo de la Ordenación del Territorio (Z 2.4.3.1.2) que se refiere al desarrollo de los Polos para la Industria y la Logística (ver el capítulo 8.3.2).

En relación a la elaboración de Estrategias de desarrollo supramunicipales puede citarse como ejemplo la recomendación (V 2.4.3.2.7) del Plan que estas estrategias se elaboren, para la información mutua y coordinación intermunicipal en relación con los proyectos de localización de grandes superficies comerciales y centros de eventos de incidencia supramunicipal.

3) Una mayor atención a la componente orientativa-indicativa de los planes territoriales (su parte más flexible, de carácter más estratégico y centrada en el desarrollo económico del territorio), guardando un equilibrio sensato con la imprescindible componente reguladora-vinculante de cada plan.

El análisis del contenido del Plan corrobora que las determinaciones previstas reflejan la existencia de este equilibrio y la concepción del Plan como una herramienta que tanto ordena el territorio (el objetivo del desarrollo sostenible) como desarrolla el territorio (la vocación del plan de promover el desarrollo económico y la competitividad de la región).

4) La resolución proactiva de posibles conflictos en la fase de implementación del Plan (FRANK/MORGAN 2012: 20).



El VRS como órgano responsable del Plan procura resolver por la vía del dialogo y consenso resolver posibles discrepancias que puedan surgir con los municipios respecto a la aplicación del Plan, siendo abierto y flexible a posibles alternativas, siempre y cuando no se ponga en entredicho la finalidad esencial de la correspondiente determinación del Plan.

Discrepancias han surgido en el área metropolitana en relación con la intención de determinados municipios de localizar en su término, en contra de las previsiones del plan, grandes superficies comerciales (especialmente IKEA). Otros conflictos surgieron con los municipios pequeños que, según las previsiones del Plan (ver el capítulo 8.2.2.) sólo tienen posibilidades de crecimiento de suelos residenciales vinculadas a la satisfacción de su demanda propia. Estos municipios, con cierta frecuencia, se oponen a esta limitación, no estando de acuerdo de verse reducido al papel de ser los ofertantes de espacios libres de protección y de paisajes para el recreo y el turismo rural de una población, esencialmente, urbana que visita a estos municipios en su tiempo libre. También surgieron conflictos ente el VRS y los municipios en relación con sus correspondientes contribuciones para asegurar la financiación del transporte público de cercanías.

En muchas ocasiones, no siempre, este tipo de conflictos se pudieron resolver por el estilo de comunicación abierto y con talante proactivo del VRS de buscar desde el primer momento el dialogo y un posible consenso con los municipios, evitado un curso de confrontación („*not to be confrontational but seek dialogue early*”, FRANK/MORGAN 2012: 20). Un factor que propició la capacidad de llegar a acuerdos ente el VRS y los municipios fue el hecho de que en las relaciones entre los municipios y entre estos y el VRS existía un factor de capital social fundamental: la confianza mutua. Esta confianza tiene su fundamento en que muchos de los responsables políticos y técnicos de I urbanismo y de la planificación territorial se conocen personalmente desde hace muchos años por haber cursado sus estudios en la misma universidad u otros centros de formación

especializada, como lo corroboran los datos de las entrevistas que realizaron (FRANK/MORGAN 2012: 20).

No obstante, como señaló Bernd STEINACHER (1998: 9-10), Director Ejecutivo Regional del VRS desde 1994 hasta 2008, no todo se puede resolver siempre por la vía del diálogo, la negociación y el consenso. La cooperación funciona cuando el beneficio propio se incardina en un resultado global tipo *win-win*, que aporta beneficios a todos los actores. No obstante alcanza sus límites, donde empiezan a entrar en juego egoísmos institucionales. Por ello puede haber situaciones que no se pueden resolver por la cooperación, basada en el dialogo, la negociación y el consenso. También está superada la capacidad de cooperación cuando se trata de resolver cambios profundos y necesarios en un escenario de conflicto entre intereses legítimos pero antagónicos.

Por ello, cuando fue necesario y agotadas todas las posibilidades de diálogo, en algunas pocas ocasiones el VRS no ha dudado en aplicar lo que es la “última ratio”, la prohibición de medidas contrarias a la ordenación del territorio (*Raumordnungsverbot*) prevista en la legislación de ordenación del territorio, o emprender la vía judicial, para defender el interés general de las determinaciones del *Regionalplan* (FRANK/MORGAN 2012: 21, HEEG 2003: 171).

### **8.3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica**

El *Regionalplan* refleja un desarrollo completo y profundo de cada una de las cinco estrategias o ámbitos de intervención que se han identificada en la Parte II de la tesis (ver el capítulo 2.1.3) como elementos configuradores de un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica: 1) el policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada, 2) la ordenación del crecimiento

urbanístico en la periferia, 3) el impulso del transporte público, 4) el desarrollo hacia el interior y 5) la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.

Por otra parte, cabe resaltar que el *Regionalplan*, junto al Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP) de 2010 del área metropolitana de Frankfurt (ver el capítulo 9.3.), es dentro de los planes territoriales metropolitanos en Alemania el que más fundamenta la necesidad de un desarrollo urbano-territorial sostenible en una lógica de desarrollo económico y competitividad, considerando especialmente el valor del capital de imagen de una ciudad en la que la calidad paisajística-ambiental es un elemento clave.

El Plan expresa con claridad que sus determinaciones normativas de limitación control, ordenación y desarrollo para el crecimiento urbanístico y la preservación de los espacios libres no solo se plantean desde la preocupación por la sostenibilidad en sentido ambiental, sino también desde la convicción de que el desarrollo sostenible es un requisito imprescindible para asegurar a largo plazo el desarrollo económico y la competitividad del área metropolitana de Stuttgart. Este desarrollo sostenible, que implica una atención elevada a los elementos de la calidad de vida o factores *soft* de localización (calidad del parque de viviendas, oferta cultural atractiva y sobre todo la capital de imagen configurado por la calidad paisajística-ambiental, que incluye también la calidad arquitectónica-visual de la ciudad, etc.) se concibe como un elemento clave de la capacidad actual y futura del área metropolitana para atraer - en el contexto de la competitividad cada vez más fuerte entre territorios en la economía globalizada - , inversores en sectores punta y profesionales altamente cualificados, colectivos ambos con sensibilidades y preferencias especialmente altas en cuanto a estos factores blandos de localización.

Así lo pone de manifiesto con claridad el primero de los Principios de la Ordenación del Territorio (G 1.1.1.) que establece el Plan en su capítulo primero (“Objetivos y principios para la ordenación y el desarrollo del territorio a conseguir”):

*“El objetivo del desarrollo regional en la Región de Stuttgart es abrir las oportunidades para que esta región siga teniendo una alta capacidad económica. La base para ello es un desarrollo sostenible de la región en términos de equidad social, viabilidad ecológica y de eficiencia económica, que asegura una oferta suficiente de viviendas y posibilita el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo”.*

### **1) Policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada**

Tanto el Plan de Desarrollo Territorial del Land de Baden Württemberg de 2002 (LEP 2002) como el *Regionalplan* tienen esta estrategia como hilo conductor de sus determinaciones.

El LEP 2002, en su capítulo primero dedicado al Modelo del Desarrollo Territorial (*Leitbild der räumlichen Entwicklung*) recoge como uno de los Principios de la Ordenación del Territorio el Principio (G 1.3.): “Para asegurar un desarrollo equilibrado del territorio se tiene que consolidar y desarrollar la estructura descentralizada del sistema de asentamientos del Land. Para ello, hay que fortalecer dentro del sistema urbano los Lugares Centrales (*Zentrale Orte*) como polos y motores del desarrollo regional. El desarrollo del sistema de asentamientos tiene que orientarse en la red de Lugares Centrales y en los Ejes de Desarrollo Urbano, concentrando de forma prioritaria el crecimiento urbanístico en Áreas Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico (*Siedlungsbereiche*) y en Polos de Crecimiento Urbanístico (*Siedlungsschwerpunkte*). A estos Polos se corresponden en el *Regionalplan* los Polos para la Construcción de Viviendas (*Schwerpunkte des Wohnungsbaus*), que se comentan a continuación. Los Ejes de desarrollo urbano, conectan entre sí los Lugares Centrales y se orientan, primordialmente, en los ejes de transporte público ferroviario. Su función central es concentrar el crecimiento urbanístico (usos residenciales y para actividades productivas),

para evitar el continuo urbano, preservar los espacios libres ubicados entre los ejes y propiciar el uso del transporte público ferroviario, contribuyendo, por tanto, a su viabilidad económica (ver el capítulo 2.1.3.).

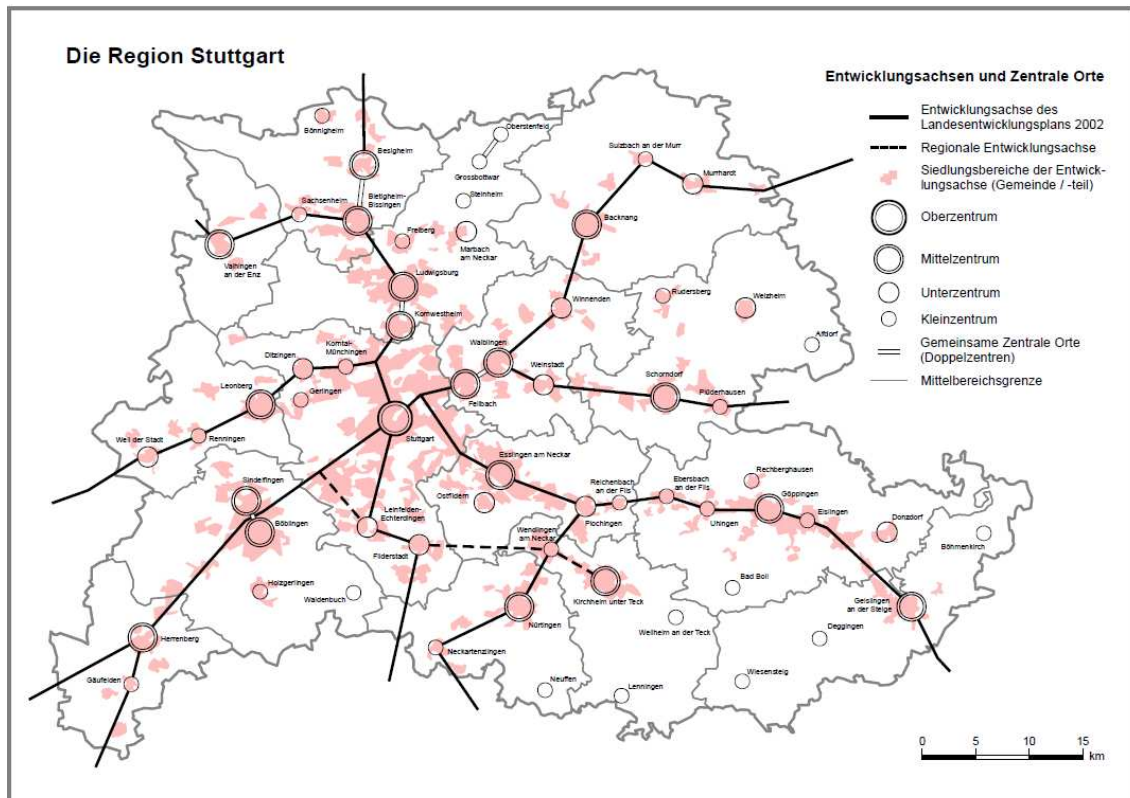
El LEP 2002 regula en su normativa y señala en su cartografía los elementos fundamentales e la estructura territorial del Land: 1) las Categorías Territoriales (Áreas de Aglomeración/*Verdichtungsräume*, Áreas en el Entorno de las Áreas de Aglomeración y Áreas Rurales/*Ländliche Räume* en sentido estricto), 2) los municipios declarados dentro del sistema jerárquico de ciudades Centro Superior (*Oberzentrum*) o Centros Intermedios (*Mittelzentren*) y los Ejes de desarrollo urbano de relevancia para el Land en su conjunto (*Landesentwicklungachsen*). El *Regionalplan* incorpora y desarrolla todos estos elementos en sus determinaciones y en su cartografía y añade los siguientes elementos: los Centros Inferiores (*Untersentren*) y los Centros Pequeños (*Kleinzentren*) y los Ejes de desarrollo urbano de ámbito subregional (*Regionale Entwicklungachsen*). El Mapa a continuación muestra la Estructura Territorial del área metropolitana de Stuttgart configurada por el conjunto de Lugares Centrales y los dos tipos de Ejes de desarrollo urbano.<sup>13</sup> Existen cuatro niveles de Lugares Centrales: 1) el Centro Superior, la ciudad de Stuttgart 2) Centros Intermedios, categoría a la que pertenecen 14 ciudades, 14 3) Centros Inferiores, rango conformado por 12 ciudades y 4) Centros Pequeños, a los que pertenecen 29 municipios. Además de incorporar diez Ejes de desarrollo urbano de relevancia para el Land, el *Regionalplan* establece con carácter de Objetivo de la Ordenación de Territorio el Eje de desarrollo urbano de ámbito subregional Stuttgart – Filderstadt – Neuhausen a.d.F. – Wendlingen – Kirchheim unter Teck.

---

<sup>13</sup> Por razones de legibilidad, este mapa no incluye las Categorías Territoriales como el tercer elemento de la Estructura Territorial.

<sup>14</sup> Se trata de Backnang, Bietigheim-Bissingen (Stadtteil Bietigheim) und Besigheim, Böblingen und Sindelfingen, Esslingen am Neckar, Geislingen an der Steige, Göppingen, Herrenberg, Kirchheim unter Teck, Leonberg, Ludwigsburg und Kornwestheim, Nürtingen, Schorndorf, Vaihingen an der Enz, Waiblingen und Fellbach.

**FIGURA 54: LOS LUGARES CENTRALES DEL SISTEMA DE CIUDADES Y LOS EJES DE DESARROLLO URBANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE STUTTGART**



Fuente: VERBAND REGION STUTTGART 2014: 18.

## 2) La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia

El área metropolitana de Stuttgart pertenece a las Áreas de Aglomeración (*Verdichtungsräume*), delimitadas por el LEP 2002. En sus determinaciones específicas referidas a esta Categoría Territorial este Plan establece en forma de cuatro Objetivos de la Ordenación del Territorio (Z) y un Principio de la Ordenación del Territorio (G) varios criterios clave del desarrollo urbano-territorial sostenible para orientar el crecimiento urbanístico en dichas Áreas:

- El principio del desarrollo hacia el interior (ver abajo el punto 4, Z 2.2.3.1).
- La consideración en el crecimiento urbanístico de su accesibilidad a las redes y servicios de los medios de transporte público (Z 2.2.3.2a).
- Los nuevos suelos urbanizables han de clasificarse de forma prioritaria en los Ejes de desarrollo urbano y han de concentrarse en Áreas y Polos Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico (*Siedlungsbereiche, Siedlungsschwerpunkte*) con buena accesibilidad al transporte público de cercanías, especialmente al ferroviario (Z 2.2.3.2b).
- La declaración de los suelos edificables (*Bauflächenausweisung*) ha de realizarse, tanto en su cuantía como en su forma, de tal manera que se eviten los efectos de congestión y un crecimiento urbanístico desordenado, continuo y disperso (G).
- El crecimiento urbanístico empleará formas de edificación ahorrativas en cuanto al consumo de suelo y energía y aplicará una edificación de densidad adecuada, especialmente en el entorno de las paradas del transporte público. Asimismo, se guiará por una mezcla equilibrada de diferentes usos (viviendas, empleos, infraestructuras equipamientos de recreo), próximos a las viviendas y con buena accesibilidad. Z 2.2.3.4).

Estos criterios y otros figuran en el LEP 2002 también en sus determinaciones generales para el desarrollo de los asentamientos. Cabe resaltar, que como Objetivos de la Ordenación del Territorio (Z 3.1.2. hasta 3.1.5) se establece que el crecimiento urbanístico ha de concentrarse en Áreas Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico (*Siedlungsbereiche*), Polos para la Construcción de

Viviendas (*Schwerpunkte des Wohnbaus*) y Polos para Usos Industriales y Terciarios y que la declaración, regulación y el señalamiento cartográfico de estas áreas y polos corresponde a los Planes territoriales subregionales. Entre los Principios de la Ordenación del Territorio figura la exclusión del crecimiento urbanístico en zonas con riesgos de inundación y la necesidad de considerar en el crecimiento urbanístico los requerimientos de la protección de la imagen de los núcleos, del patrimonio histórico, de la naturaleza y del paisaje.

El *Regionalplan* retoma y desarrolla en sus determinaciones propias para la ordenación del crecimiento urbanístico las previsiones del *LEP 2002* señaladas anteriormente. Regula en su normativa y señala en su cartografía a escala 1: 50.000 (ver el mapa a continuación):

- Municipios o partes de los mismos declarados Áreas Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico (*Siedlungsbereiche*).
- Municipios con un crecimiento limitado a la demanda propia (*Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung*).
- Polos para la Construcción de Viviendas.
- Polos para Usos Industriales y Terciarios.
- Localizaciones para Grandes Superficies Comerciales con productos habituales del comercio en el interior de las ciudades.
- Localizaciones para Grandes Superficies Comerciales especializadas en muebles y materiales de construcción y bricolaje.

En cuanto a la ordenación del crecimiento urbanístico residencial la pieza fundamental del *Regionalplan* es la diferenciación entre, por un lado, Municipios con un crecimiento urbanístico limitado a la demanda propia y, por otro, Municipios o partes de los mismos declarados por el Plan Áreas Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico. Para ambas categorías de municipios el Plan fija diferentes valores cuantitativos de carácter orientativo en



el método del cálculo de la demanda suelo para el uso residencial. La explicación de este método a continuación se basa en una publicación del VRS sobre el *Regionalplan* (VERBAND REGION STUTTGART (2010) y sus elementos esenciales se resumen en el Cuadro 18.

Los datos cuantitativos de partida del cálculo de la demanda suelo para el uso residencial son: 1) el pronóstico de que en la *Region Stuttgart* hasta el año 2020 la población alcanzará 2.700.000 habitantes, 2) la demanda esperada hasta el mismo año de unas 105.000 unidades nuevas de vivienda, sobre la base de 1,25 millones de unidades de vivienda existentes el día 31 de diciembre de 2006.

Los Municipios con un crecimiento urbanístico limitado a la demanda propia, especificados en el Plan en una tabla (Objetivo de la Ordenación el Territorio/Z 2.4.2), pueden clasificar suelos de uso residencial en función del crecimiento vegetativo de su población propia, quedando excluida la demanda que resultaría de los incrementos de población por saldos migratorios positivos (Objetivo de la Ordenación del Territorio, Z 2.4.0.5). Como valor orientativo para la demanda nueva de suelo para el uso residencial se establece un 0,2% por año de las unidades de vivienda existentes (Principio de la Ordenación del Territorio, G 2.4.0.5.1). Tomando en cuenta el período de vigencia habitual de un Plan de Usos del Suelo, este porcentaje se corresponde a un incremento de 3% de las unidades de vivienda existentes (VERBAND REGION STUTTGART (2010: 9). El Plan admite una demanda superior de suelos residenciales, si ésta se justifica con la existencia de circunstancias locales peculiares (por ejemplo, saldos positivos de movimientos pendulares residencia-trabajo, excedente de nacimientos). Una vez obtenida esta demanda teórica de suelos residenciales se restan tanto los suelos urbanizables clasificados en el Plan de Usos del Suelo, pero aún no ejecutados por el planeamiento urbanístico de desarrollo (*Flächenreserven*), como los solares aún no edificados disponibles (*Baulücken*). Respecto a estos solares se considera que un 50% de ellos podrá ser edificado en el plazo de 15 años. Ambas restas corresponden al planteamiento del Plan de dar una prioridad clara al desarrollo hacia el interior

sobre el uso de suelos nuevos en el exterior, que hasta la fecha no han sido objeto de un uso edificatorio Objetivo de la Ordenación del Territorio, Z 2.4.0.6).

Finalmente, se toman en consideración el coeficiente del número de personas por vivienda y las densidades residenciales brutas (habitantes por ha), que se establecen como valores vinculantes (Objetivo de la Ordenación del Territorio Z 2.4.0.8) y de forma diferenciada en función del tamaño, de la ubicación y de la función de cada municipio, siendo la finalidad la reducción del consumo de espacio libre por la ocupación de nuevos suelos para usos residenciales.<sup>15</sup> Como resultado de todas estas operaciones sucesivas de cálculo se obtiene la demanda de suelo edificable en ha para usos residenciales.

En cuanto a las Áreas Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico, a éstas pertenecen: Stuttgart (Centro Superior), las ciudades declaradas Centros Intermedios, los Polos para la Construcción de Viviendas y otros municipios con un desarrollo urbanístico reforzado (*sonstige Gemeinden mit verstärkter Siedlungstätigkeit*). Por regla, general, se trata de municipios ubicados en los Ejes de desarrollo urbano, lo cual refleja la finalidad principal de la declaración de estas Áreas: lograr un crecimiento urbanístico ordenado que compagina el crecimiento urbanístico con la accesibilidad al transporte público ferroviario de cercanías y el objetivo de preservar el espacio libre. Estos municipios tienen posibilidades de un crecimiento urbanístico superior a la demanda propia, es decir, en ellos se concentra el crecimiento que se deriva de la inmigración de personas desde el exterior, que localizan en el término municipal su nueva residencia. Su valor orientativo para la demanda de nuevas unidades de vivienda es un 0,3% por año de las unidades de vivienda existentes, es decir, se sitúa en un 50% superior al valor de los municipios con crecimiento limitada a la demanda propia. Tomando en cuenta el período de vigencia habitual de un

---

<sup>15</sup> Se fijan en el Plan los siguientes valores diferenciados para la densidad residencial bruta: 1) Centro Superior (90 habitantes/ha), 2) Polos para la Construcción de Viviendas (90 habitantes/ha), 3) Centros Intermedios (80 habitantes/ha), 4) Centros Inferiores ((70 habitantes/ha), 5) otros municipios con un desarrollo urbanístico reforzado (60 habitantes/ha), 6) Municipios con un crecimiento limitado a la demanda propia y ubicados en el Área de Aglomeración de Stuttgart y en el Entorno del mismo (55 habitantes/ha) y 7) los restantes Municipios con un crecimiento limitado a la demanda propia (50 habitantes/ha).

Plan de Usos del Suelo, este porcentaje se corresponde a un incremento de 4,5% de las unidades de vivienda existentes (VERBAND REGION STUTTGART (2010: 9). Como en el caso de los municipios con crecimiento limitado a la demanda propia, se aplica el principio de dar preferencia al desarrollo hacia el interior y, por tanto, se restan los suelos aún no ejecutados y los solares aún no edificados. Igualmente se toman en cuenta los valores para la densidad residencial bruta.

Todas las Áreas Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico se recogen en el *Regionalplan*, con carácter de Objetivo de la Ordenación del Territorio y aplicando la categoría de Área de Preferencia Absoluta (ver el capítulo 5.1.), en un conjunto de tablas ordenadas por Ejes de desarrollo urbano. En cada tabla se especifican: los municipios o partes de los mismos pertenecientes a dichas Áreas, la ubicación en ellas de los lugares declarados Polos para la Construcción de Viviendas (como Objetivo de la Ordenación del Territorio/Z 2.4.4.1 y con naturaleza de Áreas de Preferencia Absoluta), la demanda prevista para cada caso de suelo edificable en ha de usos residenciales así como un conjunto de indicaciones para la implementación, de tipo cautelar o referidas a oportunidades.

En lo que se refiere a los Suelos para Actividades Productivas, el Plan permite a los Municipios con un crecimiento limitado a la demanda propia la clasificación de nuevos suelos industriales y terciarios para atender la demanda de suelo de las empresas ya localizadas en el municipio, y en los municipios pertenecientes a las Áreas Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico también la atención de la demanda generada por empresas de nueva localización. Para acoger empresas de gran superficie, intensas en emisiones y con requerimientos elevados de accesibilidad el Plan identifica en una Tabla y en su cartografía Polos para Usos Industriales y Terciarios (Objetivo de la Ordenación del Territorio, Z 2.4.3.1.1) y Polos para la Industria y la Logística (Objetivo de la Ordenación del Territorio, Z 2.4.3.1.2). En estos Polos, que tienen carácter de Áreas de Preferencia Absoluta, queda expresamente excluida la ubicación de grandes superficies comerciales o centros de eventos.

**CUADRO 18: MÉTODO DEL CÁLCULO DE LA DEMANDA DE SUELO PARA EL USO RESIDENCIAL EN EL *REGIONALPLAN REGION STUTTGART 2009***

OPERACIÓN MATEMÁTICA	ÁREAS PRIORITARIAS DE CRECIMIENTO URBANÍSTICO	MUNICIPIOS CON CRECIMIENTO LIMITADO A LA DEMANDA PROPIA
+	<p><u>Valor orientativo</u> para la demanda nueva:</p> <p>0,3% de las unidades de vivienda existentes/año</p>	<p><u>Valor orientativo</u> para la demanda nueva:</p> <p>0,2% de las viviendas existentes/año</p>
+	Consideración de variables demográficas, estructurales y urbanísticas (p.e. saldos positivos de movimientos pendulares residencia-trabajo)	
-	<p>Suelos urbanizables clasificados en el Plan de Usos del Suelo, pero aún no ejecutados por el planeamiento urbanístico de desarrollo</p> <p>Solares aún no edificados disponibles, ubicados entre edificios (hipótesis: 50% son activables en el plazo de 15 años)</p>	
=	<b>DEMANDA DE NUEVAS UNIDADES DE VIVIENDA</b>	
X  /	<p>Coeficiente del número de personas por vivienda</p> <p>Densidad residencial bruta (habitantes por ha)</p>	
=	<b>DEMANDA DE SUELO EDIFICABLE EN HA</b>	











Elaboración propia basada en: VERBAND REGION STUTTGART (2010: 9).







**Figura 55b: EXTRACTO DE LA LEYENDA DEL PLANO USOS DEL TERRITORIO DEL REGIONALPLAN REGION STUTTGART 2009: Crecimiento Urbanístico: Usos Residenciales, Industriales y Terciarios. Grandes Superficies Comerciales. Escala 1: 50.000.**

 Siedlungsfläche Wohnen und Mischgebiet (überwiegend)  Siedlungsfläche Industrie und Gewerbe  Gemeinde oder Gemeindeteil mit verstärkter Siedlungstätigkeit (VRG), PS 2.4.1.4 (Z)  Gemeinde, beschränkt auf Eigenentwicklung, PS 2.4.2 (Z)  Schwerpunkt des Wohnungsbaus (VRG), PS 2.4.4.1 (Z)  Schwerpunkt des Wohnungsbaus (VRG), PS 2.4.4.1 (Z), Bestandsfläche [B]  Schwerpunkt für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen (VRG), PS 2.4.3.1.1 bzw. PS 2.4.3.1.2 (Z)  Schwerpunkt in Bestandsgebieten (VRG), PS 2.4.3.1.3 (Z)  Standort für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (VRG), PS 2.4.3.2.3 (Z)  Ergänzungsstandorte, PS 2.4.3.2.5 (G)	<p>Suelos para el Uso Residencial y Usos Mixtos</p> <p>Suelos para Actividades Productivas</p> <p>Municipios o partes de los mismos con Áreas Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico</p> <p>Municipios con un crecimiento limitado a la demanda propia</p> <p>Polos para la Construcción de Viviendas</p> <p>Polos para la Construcción de Viviendas (ya existentes)</p> <p>Polos para Usos Industriales y Terciarios</p> <p>Polos para Usos Industriales y Terciarios reutilización de suelos que han quedado vacantes)</p> <p>Localizaciones para Grandes Superficies Comerciales con productos habituales del comercio en el interior de las ciudades</p> <p>Localizaciones para Grandes Superficies Comerciales especializadas en muebles y materiales de construcción y bricolaje</p>
--	--

Como Principio de la Ordenación del Territorio (G 2.4.3.1.5) se establece que el uso de estos Polos debería realizarse en el marco de la cooperación intermunicipal.

El *Regionalplan* destaca entre los planes territoriales analizados en el marco de la presente tesis por su especial atención a la **localización de las grandes superficies comerciales**. Contiene detalladas determinaciones para una localización ordenada de las mismas, que por su localización en los bordes urbanos o alejados de los núcleos generan impactos sobre la movilidad, el medio ambiente, el comercio minorista y, la centralidad comercial de los núcleos urbanos, Consciente de ello, el Plan tiene como finalidad principal asegurar el atractivo de los centros de las ciudades a través de la existencia de una oferta comercial adecuada, que no solo proporciona a los ciudadanos próximo a sus viviendas la compra de bienes de demanda diaria sino también constituye un factor clave de la vitalidad económica y social de la vida urbana en estos centros.

El *Regionalplan* define como grandes superficies comerciales (*Einzelhandelsgroßprojekte*) establecimientos comerciales con una superficie de venta superior a 800m<sup>2</sup>. Como criterios para autorizar la localización de una gran superficie comercial el plan utiliza: su ubicación territorial, su superficie de venta y su área comercial, las características de su surtido de mercancías y su accesibilidad por el transporte público. Estos criterios, establecidos por el Plan en forma de Objetivos de la Ordenación del Territorio (Z 2.4.3.2.1 hasta 2.4.3.2.4), son: 1) su localización sólo se admite en el Centro Superior los Centros Intermedios y los Centros Inferiores, 2) su superficie de ventas y su área de influencia comercial tienen que guardar coherencia con el número de habitantes y el ámbito funcional del Lugar Central de su ubicación, 3) su presencia no puede perjudicar al funcionamiento de los centros de las ciudades como abastecedores de mercancías próximos a los consumidores, y 4) mercancías típicas del comercio dentro de los centros urbanos sólo pueden ubicarse en las Localizaciones para Grandes Superficies Comerciales con un

surtido de mercancías habituales del comercio en el interior de las ciudades.<sup>16</sup> Estas Localizaciones tienen el carácter de Áreas de Preferencia Absoluta y se ubican en el interior de las ciudades. Como Principio de la Ordenación del Territorio (G 2.4.3.2.6) se establece el requerimiento de que nuevas grandes superficies comerciales tienen que contar con una accesibilidad directa al transporte público de cercanías, exigiendo que establecimientos con superficies de más de 25.000m<sup>2</sup> (y también centros de eventos con más de 5.000 plazas para visitantes) deberían implantarse en lugares con conexión al transporte público ferroviario.

En cuanto a los centros *factory outlet*, su localización sólo se admite en el Centro Superior y, en determinados casos, en los Centros Intermedios (Objetivo de la Ordenación de Territorio, Z 2.4.3.2.2). En relación a grandes superficies especializadas en muebles y materiales de construcción y bricolaje, se permite su ubicación fuera de los centros de las ciudades en las Localizaciones previstas para ellas en el Plano de Usos del Territorio (Principio de la Ordenación del Territorio, G 2.4.3.2.5).

### **3) El impulso del transporte público**

El VRS realiza desde hace años una decidida apuesta por un planteamiento integrado para el desarrollo de la estructura de asentamientos y de las redes y servicios de transporte, poniendo un especial énfasis en el transporte público ferroviario de cercanías. La realización de este enfoque de integración suele ser un objetivo en muchos planes territoriales; no obstante, éstos habitualmente no son los responsables de la implementación de sus respectivas determinaciones para el transporte mediante actuaciones concretas que corresponde a la Administración sectorial con competencia en dicha materia. Aquí el VRS no tiene grandes problemas, sino para la consecución efectiva de la integración señalada juega con la ventaja de ser el mismo el titular de las competencias de la planificación territorial, de la planificación del transporte (en

---

<sup>16</sup> Al surtido de mercancías habituales del comercio en el interior de las ciudades pertenecen, por ejemplo, ropa, zapatos, libros, equipos electrónicos de entretenimiento, juguetes, relojes o joyas.



2001 el VRS aprobó el Plan de Transporte Regional/*Regionalverkehrsplan*<sup>17</sup>, actualmente en revisión) y de determinadas competencias de coordinación y gestión en el ámbito del transporte público ferroviario de cercanías, ejercidas por el VRS en el marco de su participación en la Asociación de Transporte y Tarifaria de Stuttgart (VVS), responsable de la gestión integrada del transporte público a nivel metropolitano.<sup>18</sup>

Tanto en el *LEP 2002* como en el *Regionalplan*, son, esencialmente, las determinaciones ya comentadas para la concentración del crecimiento urbanístico en los Ejes de desarrollo urbano que reflejan el planteamiento integrado para el desarrollo de la estructura de asentamientos y de las redes y servicios de transporte. En el *Regionalplan*, este planteamiento también está considerado en sus determinaciones en materia de transporte público de

---

<sup>17</sup> El Plan de Transporte Regional establece, sobre la base de un análisis y diagnóstico de los flujos de movilidad existentes en la área metropolitana y de un escenario de sus tendencias evolutivas en el futuro, objetivos y actuaciones (con indicación de su prioridad respectiva) para todos tipos de transporte (público, privado, de mercancías, etc.) y considerando todos los modos (entre ellos también el fluvial, ya que el puerto de Stuttgart en el Río Neckar está conectado vía canales con los ejes fluviales de relevancia europea: el Rin y el Danubio).

El principio rector del Plan es el desarrollo sostenible del transporte en la Región de Stuttgart Por ello, el Plan, por un lado, pone énfasis el fomento de los desplazamientos no motorizados y en el perfeccionamiento del transporte público (especialmente el ferroviario), que por regla general ya tiene una calidad elevada. Por otra lado, y esto es relevante con las miras puestas hacia la coherencia del Plan con el Plan territorial metropolitano, parte de una visión integrada que tanto en el análisis como en las actuaciones propuestas toma en cuenta las importantes interrelaciones que existen en términos de complementariedad y sinergias entre el desarrollo de las infraestructuras de transporte, del crecimiento urbanístico y del sistema de espacios libres.

<sup>18</sup> En cada día laboral se registran en el área metropolitana de Stuttgart unos 9 millones de desplazamientos (datos del VRS para 2014), que sólo resultan posibles debido a la existencia de un sistema eficaz de transporte público metropolitano. Existe bajo la forma jurídica de una sociedad de responsabilidad limitada el *Verkehrs- und Tarifverband Stuttgart/VVS* (Asociación del Transporte y Tarifaria de Stuttgart) que organiza el transporte público ( ferroviario y autobuses), ofreciendo a sus usuarios servicios con integración tarifaria y horarios y conexiones coordinados. Atiende a un territorio, que a lo largo del tiempo se ha ampliado sucesivamente y que hoy, además del territorio del Distrito Urbano de Stuttgart se extiende también a cuatro (Böblingen Esslingen, Ludwigsburg, Rems-Murr) de los cinco Distritos Rurales integrados en la Área metropolitana (algunas partes del Distrito rural de Göppingen, también se atienden). Entre los operadores y autoridades competentes que componen el VVS destacan en la distribución del capital: el 26% la empresa de los tranvías de Stuttgart (es una SA) con un 26%, el ente metropolitano de Stuttgart (VRS) con un 20%, la ciudad de Stuttgart con un 7,5 %, la empresa de ferrocarriles alemanes (es una SA) con un 7,5% y los cuatro Distritos rurales señalados con un 3,75% cada uno.

Por otra parte, el VRS es el responsable de la prestación de los servicios ferroviarios de la S-Bahn (tren rápido metropolitano, un sistema de varias líneas de cercanías operado con trenes de la empresa de ferrocarriles alemanes (Deutsche Bahn Regio), y de algunos otros servicios ferroviarios de interés regional. Igualmente, ha de garantizar que los servicios ferroviarios abarquen siempre el territorio de los cuatro Distritos mencionados (Verbundstufe II).

cercanías. A tal respecto, el Plan indica para los Ejes de desarrollo urbano en un listado aquellos tramos que han de ser objeto de actuación prioritaria por parte de la Empresa Alemana de Ferrocarriles (*Deutsche Bahn*) para prolongar en el territorio los servicios ferroviarios más allá de las estaciones finales (existentes o previstas) de la *S-Bahn*, el tren rápido metropolitano, cuyos servicios son una responsabilidad del VRS. Asimismo, establece como Objetivo de la Ordenación del Territorio (Z 4.1.3.2.6) y con carácter de Área de Preferencia Absoluta, las Localizaciones para la implantación de las áreas de aparcamientos “*park and ride*” (aparcamientos disuasorios), para fomentar la intermodalidad entre el coche privado y el transporte público ferroviario. Estas Áreas está señaladas en el Plano de Usos del Territorio ( „Standort für P+R“ (VRG).

#### **4) El desarrollo hacia el interior**

El área metropolitana de Stuttgart pertenece a las Áreas de Aglomeración (*Verdichtungsräume*), delimitadas por el LEP 2002. En sus determinaciones específicas referidas a esta Categoría Territorial este Plan establece como Objetivo de la Ordenación del Territorio el principio del desarrollo hacia el interior (Z 2.2.3.1). Dispone que el uso del espacio libre para el crecimiento urbanístico ha de quedar limitado al nivel absolutamente necesario y que de forma prioritaria han de utilizarse los potenciales de suelo disponibles dentro de los núcleos (suelos ya clasificados aún no ejecutados, suelos abandonados y disponibles para nuevos usos, etc.).

El *Regionalplan* sigue con claridad este principio que forma parte del paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica (ver el capítulo 2.1.3.). En su texto establece con carácter de Objetivo de la Ordenación del Territorio (Z 2.4.0.6): “El desarrollo hacia el interior tiene una prioridad clara sobre la utilización de nuevos suelos que hasta ahora no han sido objeto de edificación. La demanda de suelo para la edificación tiene que satisfacerse en todas las partes de la Region Stuttgart de forma prioritaria con los potenciales de suelo disponible dentro de los núcleos así como con las reservas de suelo ya

declaradas por el planeamiento urbanístico. Estos potenciales han de representarse en forma de un Balance Global de Suelos para la Edificación y han de tomarse en cuenta a la hora de determinar las necesidades en cuanto a suelos de uso residencial y de suelos para actividades productivas.”

Al igual que el *Regionalplan*, el planeamiento urbanístico de la ciudad de Stuttgart apuesta claramente a favor del desarrollo hacia el interior, al que se da preferencia a la utilización de suelos nuevos para la edificación. Así, tanto en el Plan General de Usos del Suelo (*Flächennutzungsplan Stuttgart 2000*) como en el Modelo de Stuttgart para el Desarrollo hacia el Interior (*Stuttgarter Innenentwicklungsmodell/SIM*), figuran como objetivos la gestión sostenible del suelo para la edificación y el desarrollo del centro de la ciudad a través de medidas de revitalización y densificación.

Asimismo, en la línea del principio del desarrollo hacia el interior se mueven también el proyecto “*Stuttgart 21*” (ver el capítulo 8.4), un proyecto ferroviario y de renovación urbana clave para la competitividad y el desarrollo sostenible del área metropolitana, y los ya señalados objetivos del *Regionalplan* Localizaciones para Grandes Superficies Comerciales con productos habituales del comercio en el interior de las ciudades.

##### **5) La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres**

El Plan de Desarrollo Territorial del Land (*LEP 2002*) define en su texto y señala en su cartografía las áreas que configuran el sistema de espacios libres de importancia regional, regulando, con carácter de Objetivo de la Ordenación del Territorio (Z 5.1.2.) y el énfasis puesto en la perspectiva ecológica, cuatro tipos de espacio: 1) espacios de la Red NATURA 2000, 2) áreas con una alta densidad de biotopos y especies amenazadas, 3) espacios no fragmentados de más de 100 km<sup>2</sup> con una alta presencia de bosque y biotopos, y 4) cauces fluviales y lagos con importancia para la protección de especies y biotopos. Asimismo, prevé (Z5.1.2.5.) que los Parques Naturales completarán a este sistema de espacios libres de importancia regional como instrumento para el desarrollo sostenible de grandes áreas paisajísticas. Para completar y

concretar a escala subregional la preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres, el *LEP 2002* establece como Objetivo de la Ordenación del Territorio (Z. 5.1.3.) que los Planes territoriales subregionales declaren “Franjas Verdes Subregionales (*Regionales Grünzüge*), Cesuras Verdes (*Grünzäsuren*) y Áreas de Protección (*Schutzbedürftige Bereiche*).

De acuerdo con las previsiones del *LEP 2002* el Plan Territorio Metropolitano regula en su texto mediante determinaciones (con listados asociados) y señala en su cartografía seis zonificaciones encaminadas al objetivo de la protección y el desarrollo del sistema de espacios libres. Asimismo, establece dos Principios de la Ordenación de Territorio, que se refieren al Plan Marco Paisajístico, estableciendo que el Plan metropolitano se ajustará a las determinaciones existentes y futuras del mismo, y al Parque Paisajístico de la Región de Stuttgart (*Landschaftspark Region Stuttgart*), previendo que su desarrollo se realizará en cooperación con los municipios y en el marco de Planes Master.<sup>19</sup>

Las seis zonificaciones son las siguientes:

1) Franjas Verdes Subregionales, establecidas en forma de Objetivos de la Ordenación del Territorio y con naturaleza de Áreas de Preferencia Absoluta (*Vorbehaltsgebiete*, ver el capítulo 5.1), para cumplir funciones múltiples (recreo, preservación de recursos naturales y de ecosistemas, funciones climáticas para los asentamientos, usos agrícolas y forestales). El Plan territorio

---

<sup>19</sup> A partir de la decisión adoptada en 2004 por la Asamblea Regional de crear el Parque Paisajístico de la Región de Stuttgart (*Landschaftspark Region Stuttgart*), se aplica en el área metropolitana como instrumento novedoso la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*). Este instrumento informal anclado en los principios de la gobernanza y encaminada a la preservación de los espacios libres periurbanos y su cualificación para el uso recreativo y turístico (ver el capítulo 2.1.3.) se analizará con más detalle para el caso de las áreas metropolitanas de Frankfurt (ver el capítulo 9.4) y Berlín-Brandeburgo (ver el capítulo 11.4.).

Hasta la fecha el Parque Paisajístico de la Región de Stuttgart se ha implementado en seis áreas diferentes a través de un Master Plan para cada área. En 2013 estaban terminados 90 proyectos y otros 47 se encontraban aún en realización. Todos los proyectos habían sido seleccionados previamente en los concursos públicos que anualmente organiza el VRS. Los proyectos admitidos reciben una ayuda financiera que puede alcanzar hasta alcanza hasta un 50% del coste total del respectivo proyecto. Entre 2004 y 2013 el VRS invirtió en el Parque Paisajístico 10 millones de euros, a los que se añaden otros recursos financieros (municipios, UE y otros) alcanzando un volumen total de inversión de 35 millones de euros (VERBAND REGION STUTTGART 2014b: 14-15)

metropolitano establece expresamente que estas Franjas Verdes han de quedar libres de edificación.

2) Cesuras Verdes, establecidas en forma de Objetivos de la Ordenación del Territorio y con naturaleza de Áreas de Preferencia Absoluta, que cumplen primordialmente la función de evitar el continuo urbano, es decir la unión edificatoria entre núcleos urbanos ubicados a lo largo de los Ejes de desarrollo urbano.

3) Áreas para la Preservación del Espacio Libre con Funciones Específicas (*Gebiete für besonderen Freiraumschutz*), establecidas en forma de Principios de la Ordenación del Territorio y con naturaleza de Áreas de Preferencia Relativa (*Vorbehaltsgebiete*, ver el capítulo 5.1.).<sup>20</sup>

4) Áreas para la Protección de los Acuíferos (establecidas en forma de Principios de a Ordenación del Territorio y con naturaleza de Áreas de Preferencia Relativa).

5) Áreas para la Protección Preventiva respecto al Riesgo de Inundación (establecidas en forma de Objetivos de la Ordenación del Territorio y en coherencia con las zonificaciones de la planificación sectorial hidrológica).

6) Áreas para el Aprovechamiento (actual y futuro) de Recursos Mineros (establecidas en forma de Objetivos de a Ordenación del Territorio y con naturaleza de Áreas de Preferencia Absoluta).

La foto (Figura 56a) y el extracto del Plan de Usos del Territorio (Figura , referidos ambos a la misma área, ilustran como ejemplo la presentación cartográfica de las Franjas Verdes Subregionales en el *Regionalplan*.

---

<sup>20</sup> Estas Áreas comprenden: Áreas para la Protección de la Naturaleza y la Gestión del Paisaje, Áreas de Uso Agrícola, Áreas para la Economía Forestal y la Preservación de las Funciones del Bosque y Áreas para la Gestión y el Desarrollo del Paisaje.

**FIGURA 56a: EJEMPLO DE UNA FRANJA VERDE SUBREGIONAL – REGIONALPLAN REGION STUTTGART 2009.**



Leyenda: trama de líneas verdes verticales = Cesuras Verdes, trama de líneas verdes horizontales = Franjas Verdes Subregionales, W = Polo para la Construcción de Viviendas, G = Polo para Usos Industriales y Terciarios

Fuente: VERBAND REGION STUTTGART (2010: 14-15).



**FIGURA 56b: EJEMPLO DE UNA FRANJA VERDE SUBREGIONAL – REGIONALPLAN REGION STUTTGART 2009 (PLANO DE USOS DEL TERRITORIO).**



Fuente: VERBAND REGION STUTTGART (2010: 14-15).

#### **8.4. Stuttgart 21 - un proyecto ferroviario y de renovación urbana clave para la competitividad y el desarrollo sostenible del área metropolitana**

El proyecto Stuttgart 21 es un proyecto combinado de desarrollo de infraestructuras ferroviarias y de renovación urbana que, a su vez, supone la integración del área metropolitana en las redes transeuropeas ferroviarias de alta velocidad. Tiene una enorme relevancia estratégica para la ciudad y el área metropolitana de Stuttgart, tanto desde el punto de vista de su futuro desarrollo económico como desde la perspectiva de su desarrollo urbano

orientado en criterios de sostenibilidad. Por ello, este proyecto también ha sido objeto de varias determinaciones del plan territorial metropolitano.

En este sentido el *Regionalplan Region Stuttgart 2009* recoge, en forma de Objetivo de la Ordenación del Territorio (Objetivo 1.1.7.), la relevancia del proyecto para el desarrollo de la EMR de Stuttgart. En dos Principios de la Ordenación del Territorio (Principios 1.4.3.1. y 1.4.3.3.) resalta su importancia en el sistema intermodal de transporte y sus oportunidades para el desarrollo de la capital del Land, la creación y el mantenimiento de empleo, la construcción de viviendas y la ampliación de los espacios libres. Además, los terrenos liberados por el futuro soterramiento de la estación se encuentran incluidos en la Tabla “Municipios o partes de los mismos declarados como Áreas Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico” (*Siedlungsbereiche*, considerándolos Polo para la Construcción de Viviendas (*Schwerpunkt des Wohnungsbaus*). Tanto las Áreas Prioritarias como los Polos comentados se representan en el Plano de Usos del Territorio a escala de 1:50.000.

El proyecto Stuttgart 21 se divide en cuatro subproyectos: 1) la construcción de una nueva estación central soterrada (Stuttgart Hbf), 2) la construcción de una nueva estación de largo recorridos localizada en el aeropuerto y el adyacente recinto ferial y de exposiciones (Bahnhof Flughafen/Messe) que estará conectado con la estación central a través de un túnel (Fildertunnel) de unos 9,5 km, 3) la construcción de una nueva estación del tren rápido metropolitano (S-Bahn, estación Mitternachtstrasse), en el barrio “Rosensteinviertel” y 4) la construcción de una nueva estación de apartadero en Untertürkheim, uno de los distritos de la ciudad de Stuttgart (ver la Figura 57a).



**FIGURA 57a: LOS SUBPROYECTOS DEL PROYECTO STUTTGART 21**



Leyenda: 01= nueva estación principal, 02 = nueva estación del tren rápido metropolitano, 03= túnel del Filder, 04 = estación del aeropuerto/recinto de feria, Neuordnung Bahnknoten (nueva estación de apartadero).

Fuente: BAHNPROJEKT STUTTGART-ULM E. V. 2011: 3.

El proyecto principal es la construcción de la nueva estación central soterrada. Sustituye a la actual estación central de Stuttgart ubicada en superficie en medio del centro de la ciudad, y que representa un obstáculo para el desarrollo

urbano del centro, porque los edificios y vías férreas ocupan una extensa superficie y, a su vez, se genera un efecto de barrera física, separando las vías férreas el Norte de la ciudad de su parte oriental. Además, desde el funcionamiento del transporte ferroviario la estación actual tiene el hándicap de ser una estación terminal, mientras la nueva estación será una estación de tránsito. En pisos subterráneos separados ofrecerá el acceso a las líneas de alta velocidad, a las líneas urbanas, de cercanías y regionales, así como a las líneas nacionales e internacionales, que no son de alta velocidad.

Con los suelos liberados en superficie (unos 100ha) por el soterramiento de la estación (el edificio de la antigua estación por su valor arquitectónico-histórico se mantiene en gran parte) se dará un nuevo impulso al crecimiento urbanístico y a la calidad de la vida urbana del centro de la ciudad de Stuttgart. Se crearán dos nuevos barrios, el *Europaviertel* y el *Rosensteinviertel* (ver la Figura 57b), implantando usos diversificados (residenciales, oficinas, comerciales, equipamientos culturales, etc.) Asimismo, se ampliará la actual superficie del parque central por 20 ha nuevas. La idea es generar, con la cooperación activa de los ciudadanos, barrios vivos con una mezcla social equilibrada y que, a su vez destaquen como modelo de un desarrollo urbano ecológico, sostenible e innovador ((HELMHOLZ, 2013: 107). Así, el proyecto *Stuttgart 21* desarrolla dos estrategias de intervención del desarrollo urbano-territorial sostenible: el desarrollo hacia el interior y la mezcla de usos. Asimismo, la creación de 30ha de nuevas zonas verdes (de ellas 20ha para la ampliación del parque central) supone una mejora ambiental no sólo de valor recreativo sino también en cuanto al microclima. Este último aspecto es en el caso de Stuttgart especialmente relevante, dada la ubicación topográfica de la ciudad en la depresión de un valle, que propicia el calentamiento de la ciudad y, en consecuencia, tormentas con granizo que causan daños. Otra de las aportaciones del proyecto a la sostenibilidad ambiental se deriva de los futuros traslados de flujos de transporte (de personas y mercancías) desde la carretera al ferrocarril, que supone una mayor eficiencia energética y una reducción de la emisión de gases (p.e. CO<sub>2</sub>) causantes del efecto invernadero.

La relevancia estratégica del proyecto Stuttgart 21 para la accesibilidad, el desarrollo económico y la competitividad del área metropolitana de Stuttgart a nivel europeo e internacional se deriva de los siguientes elementos:

- La nueva estación central supone la integración de la ciudad de Stuttgart en las redes transeuropeas de alta velocidad ferroviaria, concretamente en el eje denominado la “Magistral Europea”, que es la línea de alta velocidad que une París con Budapest, pasando por Estrasburgo, Múnich, Viena y otras ciudades (ver la Figura 58). Esta línea figura como proyecto nº 17 en el listado de ejes y proyectos prioritarios de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T) aprobado en 2004 por la Unión Europea. Con ello, el proyecto Stuttgart 21 permitirá una reducción sustancial de los tiempos de viaje desde Stuttgart hacia otras ciudades importantes alemanas y europeas.
- La conexión de la nueva estación central con el aeropuerto internacional y el nuevo recinto ferial y de exposiciones (otro proyecto que se desarrolló con la participación del VRS), significa la generación de intermodalidad, la accesibilidad rápida (8 minutos) desde la estación nueva al aeropuerto y la potenciación de la función de “puerta de entrada” (*gateway*) que es una de las tres importantes funciones metropolitanas que han de cumplir las áreas metropolitanas que aspiran a tener una proyección supranacional (ver el capítulo 6).

**FIGURA 57b: LA INTEGRACIÓN URBANA DE STUTTGART 21**



Fuente: BAHNPROJEKT STUTTGART-ULM E. V. 2011: 14.



**FIGURA 58: LA INTEGRACIÓN DE STUTTGART EN LA RED EUROPEA DE ALTA VELOCIDAD FERROVIARIA**



Leyenda: rojo= líneas de alta velocidad ferroviaria, verde=carreteras, azul=vías fluviales

Fuente: DECISIÓN No 884/2004/CE, de 29 de abril de 2004.

El titular de Stuttgart 21 y propietario de la obra en construcción es la empresa de ferrocarriles de Alemania (Deutsche Bahn). En la financiación del proyecto participan, además de la Deutsche Bahn, el Gobierno Federal, el Land de Baden- Württemberg, el VRS (con 100 millones de euros), la ciudad de Stuttgart y la empresa del aeropuerto de Stuttgart (Flughafen Stuttgart GmbH). Asimismo, se recibe cofinanciación comunitaria a través de los recursos que la Unión Europea tiene asignados para la financiación de las redes transeuropeas de transporte.

El proyecto se presentó ya en 1994 al público y el 24 de julio de 1997 el Ayuntamiento de Stuttgart aprobó el Rahmenplan Stuttgart 21, el Master Plan,

cuyos objetivos y orientaciones han de ser integrados, desarrollados y, en su caso, modificados en los instrumentos del planeamiento urbanístico de la ciudad de Stuttgart. En 2001 la ciudad compró a la Deutsche Bahn los terrenos para la creación de los dos barrios nuevos ya comentados. En 2002 se comenzó la construcción del Europaviertel (Barrio de Europa) y en 2011 se construyó la nueva biblioteca municipal.

No obstante, y a pesar de que ya en 2001 se había concedido la licencia para las obras, la construcción de la nueva estación central no se inició hasta febrero de 2010. La razón para ello son las fuertes críticas que desde hace muchos años estaba recibiendo el proyecto. Ha dado lugar a continuas manifestaciones de protestas de una parte considerable de la ciudadanía y a un debate público muy controvertido entre los diferentes grupos de intereses y partidos políticos. La controversia sobre el proyecto originó un cambio histórico en el poder político, perdiendo, tras varias décadas de gobierno la Unión Demócrata Cristiana (CDU), que siempre se había posicionado a favor de Stuttgart 21, las elecciones de 27 de marzo de 2011, al Parlamento del Land de Baden Württemberg. Desde entonces el Gobierno del Land está formado por una coalición entre el Partido Socialdemócrata (SPD) y el Partido Verde, cuyo líder ocupa el cargo del Presidente del Land, por haber superado en votos y escaños al SPD. Ambos partidos habían defendido, en diferentes grados, posiciones críticas respecto a Stuttgart 21.

Como argumentos críticos en contra del proyecto se expresaron (HELMHOLZ, 2013: 104) el derribo de dos alas del edificio de valor histórico-arquitectónico de la antigua estación, impactos ambientales (la tala de árboles realizada, la posible amenaza de la capa freática de aguas minerales por las obras) y sobre todo el incremento exorbitante del coste financiero del proyecto.<sup>21</sup> Como alternativa se propone el proyecto *Kopfbahnhof 21*, es decir, la ampliación y

---

<sup>21</sup> En 1995 se estimaron unos costes de 2.500 millones de euros en 2010, año de inicio de las obras, 4.100 millones de euros y en julio de 2013, conforme a la Deutsche Bahn, alrededor de 6.000 millones de euros

modernización de la antigua estación terminal como un proyecto menos costoso, más flexible y más rápido a realizar.

Todo apunta a que en los próximos años se va a realizar la construcción de la nueva estación central como elemento clave del proyecto Stuttgart 21. Al menos políticamente se abrió la vía para ello, tras la celebración de un referéndum popular el 27 de noviembre de 2011 organizado por el nuevo Gobierno del Land, en coherencia con su compromiso a tal respecto recogido expresamente en el Acuerdo de Coalición. En este referéndum una mayoría de 58,9% de los votos válidos se pronunció a favor de que el Gobierno del Land mantenga sus compromisos financieros con este proyecto. No obstante los oponentes al proyecto siguen presentando solicitudes de iniciativas populares (*Bürgerbegehren*)<sup>22</sup> e interponiendo recursos ante los tribunales. Como fecha probable de la puesta en funcionamiento de la nueva estación central se espera el año 2022.

## **8.5. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Stuttgart**

### **A) Gobernanza Metropolitana**

⇒ Por detrás de la *Region Hannover*, el *Verband Region Stuttgart* (VRS), creado en 1994 por una ley del Parlamento del Land de Baden-Württemberg, destaca entre las áreas metropolitanas alemanas, que cuentan con estructuras duras de la gobernanza metropolitana, como el segundo modelo institucional más potente, por:

- La legitimación política directa a través de la elección de su órgano representativo por los ciudadanos, lo cual es un elemento que refuerza la democracia.

---

<sup>22</sup>El *Bürgerbegehren* es un instrumento de democracia directa en Alemania a nivel local. En determinados asuntos los ciudadanos de un ente territorial local pueden solicitar que la decisión sea adoptada directamente por la ciudadanía. El equivalente funcional del *Bürgerbegehren* a nivel de los Länder o de la Federación es el referéndum popular.

- La dotación con competencias en varias políticas relevantes para el desarrollo del área metropolitana (planificación territorial, transporte público de cercanías, desarrollo y promoción económica), lo cual, entre otras ventajas permite a este órgano una acción pública integrada y coherente con los objetivos del plan territorial metropolitano.
- La asignación clara de la responsabilidad de la gestión del plan territorial metropolitano a un órgano de gobierno propio con capacidad de decisión política-administrativa sobre el ámbito territorial de este plan.

⇒ El caso del área metropolitana de Stuttgart, al igual que el caso de Hannover, pone de manifiesto que el nacimiento de la institución metropolitana resultó posible, debido a la generación, sin perjuicio de los conflictos que también existían, de un consenso mínimo necesario entre todos los actores político-institucionales involucrados; en este caso: el Land de Baden-Württemberg, la ciudad de Stuttgart como capital del Land y ciudad central del espacio metropolitano, los restantes Municipios y los Distritos

Representa el proceso de un nacimiento de una institución metropolitana, tanto desde abajo como desde arriba, en el que se produjo una constelación en la que nadie tenía que perder, sino sólo podía ganar. El VRS es la suma de la ciudad de Stuttgart con cinco Distritos rurales y sus respectivos municipios como tercer nivel, es decir, se dio un encaje a la nueva institución metropolitana en el entorno político-administrativo persistente, que respetó al máximo los entes territoriales locales existentes. Nadie tuvo que desaparecer, a diferencia de lo que ocurrió, en el caso de Hannover donde se disolvió el Distrito de



Hannover, aunque, como se ha explicado, sin suponer un gran trauma para el afectado.

- ⇒ En el área metropolitana, como en ninguna de las otras analizadas, el nacimiento de la institución de gobernanza metropolitana es sobre todo el resultado del apoyo desde arriba: el Gobierno del Land de Baden-Württemberg impulsó desde el primer momento esta idea y fue el gran protagonista en el proceso de creación del VRS.
- ⇒ El interés del Gobierno del Land en este proceso fue la respuesta a una amenaza externa, la crisis económica, que también empezaba a azotar a Baden-Württemberg una de las regiones más ricas de la UE.

Por ello, guiado por un sentido de inteligencia estratégica, percibió en una futura institución específica de gobernanza metropolitana en el espacio de mayor peso poblacional y económico del Land no la creación de un posible “indeseable competidor” político, sino por el contrario, como un factor clave para el desarrollo económico y la competitividad del Land en su conjunto a nivel europeo e internacional dentro del contexto de la economía globalizada caracterizado por una competencia cada vez mayor entre territorios de diferentes escalas.

- ⇒ Este “origen económico”, sin perjuicio de que en el debate estaban presentes los demás temas metropolitanos “clásicos” (desarrollo urbanístico-territorial coordinado, perecuación de cargas financieras de la ciudad central, transporte público, etc.), explica que el nacimiento del VRS recibió también el amplio apoyo de las organizaciones empresariales y sindicales y diversos *think tanks* (por ejemplo, las Fundaciones de determinados partidos políticos).
- ⇒ En cuanto a la cuestión de la congruencia o no entre el ámbito funcional metropolitano y el ámbito territorial político-administrativo de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, se pudo comprobar que entre los seis casos seleccionados, sólo en el caso del

área metropolitana de Stuttgart existe todavía “grosso modo” esta congruencia.

La razón para ello reside en el hecho de que el ámbito territorial del ámbito en el que el VRS ejerce sus competencias es idéntico al ámbito de su institución antecesora, la Mancomunidad de Planificación Territorial (*Regionalverband Stuttgart*), que se había delimitado, al igual que en el caso de las demás Mancomunidades de este tipo que organizan en Baden-Württemberg la planificación subregional, sobre la base del análisis de las relaciones funcionales existentes en su momento, lo cual se tradujo en la configuración de ámbitos de de extensión amplia.

⇒ Entre los seis casos analizados y, probablemente entre todas las áreas metropolitana existentes en Alemania, el análisis arrojó como resultado que Stuttgart representa el área metropolitana con la más alta densidad de cooperación de “todos con todos” y en todas sus modalidades: intergubernamental (el VRS con los Entes locales, el Land y la Federación), intermunicipal, publica-privada (el VRS con empresas y bancos) y horizontal (el VRS con sus homólogos en el seno del Grupo de Trabajo de las once Regiones Metropolitanas con Vocación Europea y dentro de METREX).

En ningún otro espacio metropolitano alemán como en el de Stuttgart están en funcionamiento tantas estructuras complementarias de la gobernanza metropolitana, varias de ellas participadas por el VRS y muchas de ellas teniendo la naturaleza de fórmulas de gobernanza blanda.

⇒ Cabe destacar especialmente que el VRS desde el primer momento de su existencia fomentó la incorporación de los colectivos de la sociedad civil en el diálogo y debate sobre las cuestiones metropolitanas y en el diseño de sus políticas. Así lo corroboran el Foro Región Stuttgart, el

Grupo Asesor de las Mujeres y el Foro de Diálogo de las Iglesias, cuya creación se apoyó desde el propio VRS.

- ⇒ La relevancia del liderazgo de determinadas personas que ya se ha revelado como factor importante en el caso de la Region Hannover, con aún más fuerza quedó patente en el caso del VRS.

La persona de *Bernd Steinacher*, jurista y Director Ejecutivo Regional del VRS desde 1994 hasta su trágico muerte en 2008, no sólo ha sido determinante para la consolidación y el funcionamiento eficiente y eficaz de la institución metropolitana, sino también influyó mucho en el diseño de los contenidos de los dos planes territoriales metropolitanos implementados hasta la fecha, que se caracterizan por un equilibrio entre los requerimientos del desarrollo económico y social del área metropolitana de Stuttgart y la necesidad de preservar las bases naturales y territoriales imprescindibles para la sostenibilidad del mismo.

- ⇒ Un hecho que distingue Stuttgart de los demás casos analizados es que en esta área metropolitana se ha generado, tras ya 21 años de existencia del VRS, una identificación incipiente y un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos con “SU” región metropolitana. Así lo confirman los datos de una reciente encuesta realizada en 2013.
- ⇒ A la vista del análisis comparado realizado, se puede concluir que el VRS de Stuttgart es el área metropolitana alemana que más esfuerzos dedica a su posicionamiento y promoción a nivel europeo e internacional.

La muestra mas clara para ello es la existencia, desde ya hace años, de una oficina propia del VRS en Bruselas (recientemente, también el *Regionalverband Frankfurt RheinMain* dispone de una oficina, si bien compartida con otros).

## B) Planificación territorial metropolitana

⇒ El *Regionalplan Region Stuttgart 2009* es uno de los ejemplos más claros para un nuevo estilo de planificación territorial que se está implantando cada vez más en Alemania, tanto en los planes metropolitanos como en los planes subregionales referidos a otros tipos de ámbitos.

Este nuevo estilo afecta tanto al proceso (formulación, implementación) de planificación como a los contenidos de los planes. El *Regionalplan* refleja muchos de los elementos que caracterizan este nuevo estilo (figuran en subrayado):

- La potenciación de la participación: el *Regionalplan* ha instrumentado una participación, desde el primer momento de la elaboración del plan y de carácter amplio, buscando el mayor grado de incorporación de la sociedad civil y, sobre todo, un tratamiento específico y reforzado de los municipios.
- La aplicación de instrumentos informales para propiciar la implementación efectiva del plan territorial: 1) el VRS desarrolla el *Landschaftspark Stuttgart*, conforme al enfoque de la Estrategia Parque Regional y en complementariedad con las determinaciones sobre los espacios libres y el paisaje recogidas en el *Regionalplan* y el Plan Marco Paisajístico de la Región de Stuttgart, 2) el VRS realiza, más allá del control del cumplimiento de las determinaciones del plan, medidas de asesoramiento a los municipios y 3) el *Regionalplan* prevé en sus determinaciones la cooperación intermunicipal voluntaria para la promoción del desarrollo económico local y considera la elaboración e Estrategias de Desarrollo supramunicipales (*Entwicklungskonzepte*).
- Una mayor atención a la componente orientativa-indicativa de los planes territoriales (su parte más flexible, de carácter más

estratégico y centrada en el desarrollo económico del territorio), guardando un equilibrio sensato con la imprescindible componente reguladora-vinculante de cada plan: El análisis del contenido del Plan corrobora que las determinaciones previstas reflejan la existencia de este equilibrio y la concepción del Plan como una herramienta que tanto ordena como desarrolla el territorio.

- La resolución proactiva de posibles conflictos en la fase de implementación del Plan: El órgano responsable del Plan procura resolver por la vía del dialogo y consenso posibles discrepancias, que puedan surgir con los municipios respecto a la aplicación del Plan, siendo abierto y flexible a posibles alternativas, siempre y cuando no se ponga en entredicho la finalidad esencial de la correspondiente determinación del Plan.

⇒ Para orientar el crecimiento urbanístico el *Regionalplan* opera con zonificaciones, reflejadas cartográficamente a una escala de 1:50.000. Ordena el crecimiento urbanístico residencial mediante una diferenciación de los Municipios en dos categorías: 1) Municipios o partes de los mismos declarados Áreas Prioritarias para el Crecimiento Urbanístico, 2) Municipios con un crecimiento limitado a la satisfacción de la demanda propia.

No utiliza parámetros cuantitativos para establecer porcentajes o cuantías máximas para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable. Al igual que el *RROP Region Hannover 2015*, emplea como herramienta para establecer limitaciones, entre otras, especialmente la restricción de este crecimiento a la satisfacción de la demanda propia, que afecta especialmente a los municipios pequeños, ubicados en el entorno rural, con falta de centralidad, problemas de accesibilidad o la existencia de determinados valores naturales o paisajísticos que desaconsejan crecimientos urbanísticos superiores a la demanda propia.

⇒ Como ocurre en los casos de las áreas metropolitanas de Hannover y Frankfurt, el plan territorial metropolitano ha procedido a la reducción del contingente global de suelo urbanizable disponible para la totalidad de municipios, un claro reflejo del interés en reducir el consumo de suelo.

A tal respecto es de interés que el VRS, al igual que el *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, publica con periodicidad Informes que hacen un monitoring y balance del consumo de suelo por los diferentes usos.

⇒ El *Regionalplan*, es junto al Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP) de 2010 del área metropolitana de Frankfurt, el plan territorial metropolitano en el que más se fundamenta la necesidad de un desarrollo urbano-territorial sostenible también con el argumento del desarrollo económico y de la mejora de la competitividad, considerando para ello un factor importante el capital de imagen de una ciudad, en la que la calidad paisajística-ambiental es un elemento clave y, por tanto, confiere a la atención a los espacios libres y a paisaje una razón más a las que tradicionalmente existen.

⇒ Junto con el *RROP Region Hannover 2015* el *Regionalplan Region Stuttgart 2009* es el plan que mejor refleja el planteamiento integrado seguido en los planes territoriales metropolitanos alemanes para la planificación de los usos del suelo y el desarrollo de la estructura de asentamientos y de las redes y servicios de transporte, poniendo un especial énfasis en el transporte público ferroviario de cercanías.

Como el VRS, a igual que la Region Hannover, es un ente metropolitano con competencias tanto para la planificación territorial como para el transporte público existen buenas condiciones para lograr esta integración, tomando el Plan de Transporte Regional del VRS, actualmente en revisión, el *Regionalplan* como marco de referencia en cuanto a las prioridades territoriales a considerar.

⇒ La importante cuestión de la integración de las áreas metropolitanas en las redes transeuropeas de alta velocidad ferroviaria se aborda de forma general en todos los planes analizados en sus determinaciones para el sistema de transporte.

No obstante, es el *Regionalplan*, en el que este tema se trata con mayor atención que en todos los demás, porque en la ciudad de Stuttgart se está desarrollando el proyecto *Stuttgart 21*. Se trata de un gran proyecto ferroviario y de renovación urbana clave, no sólo para la integración de esta área metropolitana en la red transeuropea sino también para su competitividad y el desarrollo urbano sostenible de su ciudad principal.

⇒ La ordenación de las grandes superficies comerciales igualmente es un tema presente en todos los planes territoriales metropolitanos analizados.

El análisis comparado realizado, arroja como resultado que es el *Regionalplan* que lo trata con mayor profundidad, seguido por el Plan de Desarrollo Territorial de 2009 de Berlín-Brandeburgo.

⇒ El *Regionalplan* no contiene ningún capítulo dedicado al seguimiento y la evaluación del Plan.

De este modo confirma la ausencia de la perspectiva de la evaluación en los documentos de la planificación territorial metropolitana que ya se ha constatado para el caso de Hannover.

**CAPÍTULO 9 – EL ÁREA METROPOLITANA DE FRANKFURT - ANÁLISIS DEL CASO DEL *REGIONALVERBAND FRANKFURTRHEINMAIN* (El modelo de Mancomunidad plurifuncional sin legitimación política directa)**



Fuente: Google Mapas



<http://www.region-frankfurt.de/>



Desde 2011 existe en el área metropolitana de Frankfurt como institución específica para la gobernanza metropolitana, el *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, creado sobre la base de una ley aprobada en este mismo año por el Parlamento del Land de Hesse.<sup>1</sup> En la clasificación de los modelos de gobernanza metropolitana al uso en Alemania representa el modelo de una corporación de Derecho público tipo Mancomunidad plurifuncional. La diferencia fundamental respecto al *Verband Region Stuttgart/VRS* (ver el capítulo 8.2.1), es el hecho de que su legitimación política sólo es de carácter indirecto. Otra diferencia respecto al VRS consiste en que cuenta con un catálogo muy reducido de competencias obligatorias (planificación urbanística-territorial y, planificación paisajística), y la posibilidad del ejercicio de otras competencias de carácter opcional se reguló en la Ley de 2011 con mucha cautela (ver el capítulo 9.2.1.).

El gran interés del análisis del área metropolitana de Frankfurt reside en que este caso representa en Alemania el territorio con la mayor densidad de experiencias históricas en cuanto a la gobernanza y planificación territorial metropolitana. Las instituciones metropolitanas antecesores del *Regionalverband*, especialmente, el *Umlandverband Frankfurt* (1975-2001), han supuesto experiencias previas caracterizadas por el ensayo de formulas diferentes de la gobernanza y planificación territorial metropolitana. Sus “éxitos” y “fracasos” no sólo han sido determinantes a la hora de diseñar el actual *Regionalverband* sino también influyeron en el debate científico y la práctica administrativa en este campo en otras áreas metropolitanas en Alemania. Por ello, en el presente capítulo se ha incluido un capítulo (ver el capítulo 9.2.2.) específicamente dedicado a las experiencias previas obtenidas.

## **9.1. El territorio metropolitano**

En sentido amplio, el área metropolitana de Frankfurt está conformada por el área denominada *Region Rhein-Main*, una región urbana, altamente urbanizada y caracterizada por un sistema urbano policéntrico, que se extiende

---

<sup>1</sup> La Ley sobre la Región Metropolitana Frankfurt/Rhein-Main (*Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main*), aprobada el 8 de marzo de 2011 por el Parlamento del Land de Hesse.

mayoritariamente sobre el territorio del Sur del Land de Hesse, pero también sobre zonas colindantes ubicadas en los Länder de Renania-Palatinado y de Baviera, que se encuentran en el radio de influencia de Frankfurt como ciudad central del área metropolitana (ver la Figura 59). El territorio de esta región urbana coincide con el de la *Metropolregion FrankfurtRheinMain*, que es una de las 11 EMR (Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea), delimitadas en 2006 por la Conferencia Sectorial de los Ministros responsables de ordenación del territorio (ver el capítulo 6) Por tanto, abarca un territorio de 14.755 km<sup>2</sup>, con una extensión de unos 100km de Oeste a Este y unos 80 km de Norte a Sur. Alberga una población de 5. 5.537.125 habitantes, alcanzándose una densidad de 375,27 habitantes/ km<sup>2</sup>.

En la *Metropolregion FrankfurtRheinMain* trabajan dos millones de personas que cada año generan un valor añadido bruto de más de 170.000 millones de euros. Por ello, esta región metropolitana es una de las regiones económicas más importantes dentro de Alemania. En Europa pertenece a las regiones de la UE-28 de mayor nivel de riqueza en términos de renta por cápita (2011: 42.000€/habitante).<sup>2</sup>

Frankfurt, con 701.350 habitantes (2013) la quinta ciudad más grande de Alemania, es con su concentración de bancos (sede del Banco Central Europeo) y servicios financieros la plaza financiera más relevante en la Europa continental. En las ciudades de la región tienen su sede importantes empresas de los sectores de química, farmacéutica, automóviles, tecnología de información y relaciones públicas. Asimismo la región metropolitana cuenta con una alta densidad de universidades y centros de investigación. El factor de localización más importante para toda la región metropolitana es el aeropuerto internacional de Frankfurt/Main. Es el aeropuerto internacional número tres (tras London-Heathrow y Paris-Charles de Gaulle) en el ranking europeo y ocupa a nivel mundial la posición duodécima. Tiene más de 80.000 empleados

---

<sup>2</sup> Dato calculado por EUROSTAT y referido a la clasificación de las regiones europeas en 272 regiones NUTS 2. Ver el comentario en EUROSTAT REGIONAL YEARBOOK (2014: 120). En esta clasificación el dato se refiere al territorio de la región de Darmstadt y se puede considerar representativo para el área metropolitana de Frankfurt.

directos que trabajan en más de 500 empresas y un número aún más elevado de empleos indirectos dependen de la existencia del aeropuerto.

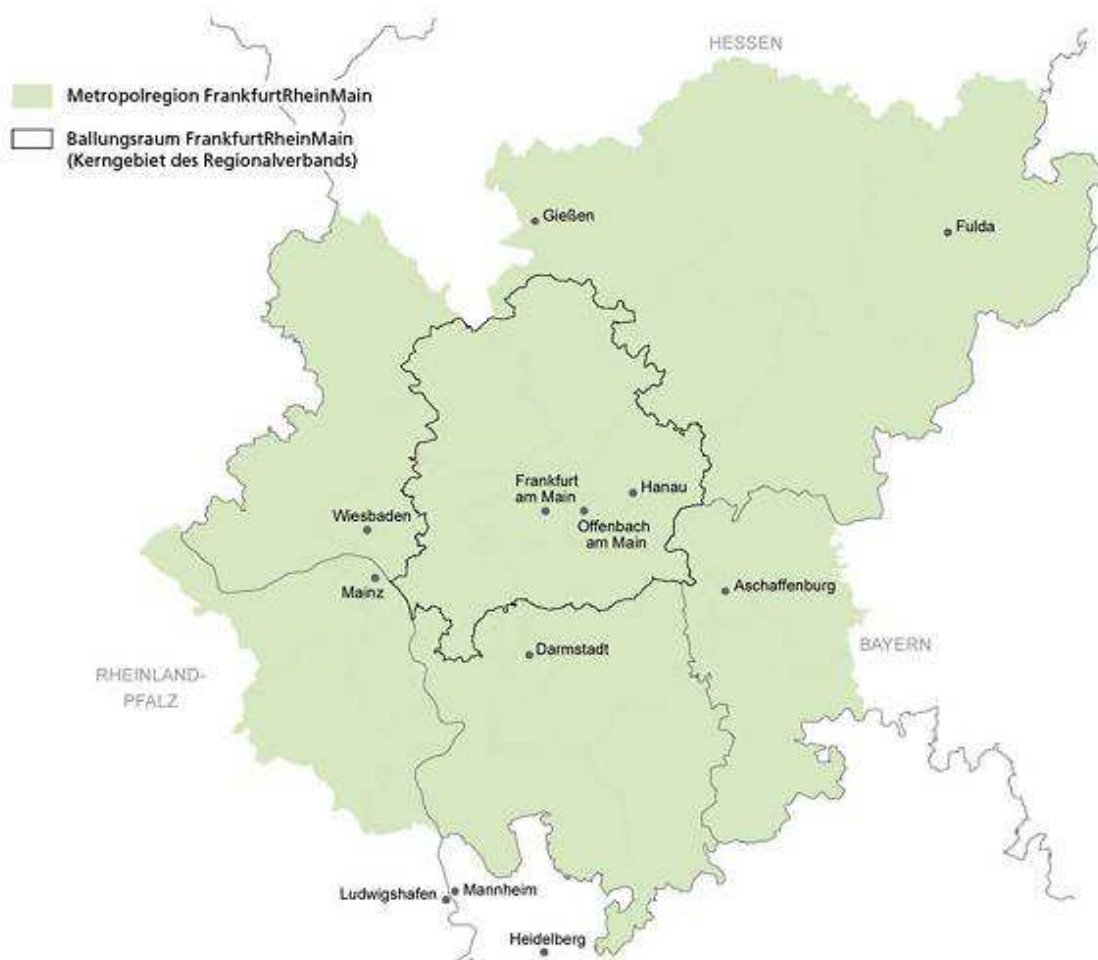
Las ciudades más importantes en el sistema urbano policéntrico de la región metropolitana son (los datos de población se refieren a 2013):

- En el Land de Hesse: Frankfurt (701.350 habitantes), Wiesbaden (273.871 habitantes, capital del Land, sede de las Agencias de Policía y de Estadística del Gobierno federal), Darmstadt (149.743 habitantes, sede del Gobierno del Distrito Gubernamental y de industrias de telecomunicaciones/T-online y de cosmética/Wella) y Offenbach (119.203 habitantes, centro de servicios y de formación universitaria con un cluster en diseño). Entre las ciudades medias destacan Hanau (89.907 habitantes y sede de industrias *high-tech*) y Rüsselsheim (60.929 habitantes, sede alemana de la multinacional automovilística Opel).
- En el Land de Renania-Palatinado: Mainz (204.268 habitantes, capital del Land y sede de la Segunda Cadena de la TV alemana).
- En el Land de Baviera: Aschaffenburg (67.844 habitantes, sede de industrias de accesorios de automóviles integradas en grupos multinacionales).

Este ámbito metropolitano en sentido amplio es el espacio de referencia con el que operan los actores institucionales y agentes económicos de la región urbana Rhein-Main para el desarrollo de sus políticas y actuaciones en el ámbito de la promoción económica, el marketing regional y el posicionamiento competitivo a nivel europeo e internacional del espacio metropolitano. Asimismo, éste ámbito tiene su reconocimiento jurídico en la Ley del Parlamento del Land de Hesse, aprobado el de 8 de marzo de 2011 por la que

se reguló la Región Metropolitana de Frankfurt/Rhein-Main, en su propio título (*Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main*) y en su Preámbulo.<sup>3</sup>

**FIGURA 59: EL TERRITORIO DE LA METROPOLREGION FRANKFURTRHEINMAIN Y EL ENCUADRE EN EL MISMO DEL BALLUNGSRAUM FRANKFURT/RHEIN-MAIN**



Fuente: IKM 2013: 11.

<sup>3</sup> “La *Metropolregion* Frankfurt/Rhein-Main), como motor del desarrollo económico, social y cultural, fortalecerá la competitividad del Land y su capacidad de afrontar el futuro, tanto en el contexto nacional como en el internacional.”

No obstante, todas las determinaciones que recoge esta misma Ley para la regulación de la gobernanza y planificación metropolitana no se refieren a este ámbito metropolitano en sentido amplio sino a un territorio mucho más reducido (ver la Figura 60): el *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*. Este territorio configura el ámbito funcional de influencia directa de Frankfurt, con una superficie de 2.458,5 km<sup>2</sup> y una población de 2.248.258 habitantes, alcanzándose una densidad de 914 habitantes/ km<sup>2</sup>. Es este territorio que constituye el ámbito territorial en el que la institución responsable de la gobernanza metropolitana, el *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, creado por la ley de 2011, ejerce sus competencias, entre ellas la planificación urbanística y territorial a escala metropolitana. En consecuencia, este territorio es también el ámbito territorial de aplicación de la novedosa figura del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional/ RFNP (ver el capítulo 5.1. y a continuación 9.3.). Por todo ello, es éste el territorio al que se refiere el texto de este capítulo cuando usa el término área metropolitana de Frankfurt.

La Ley de 8 de marzo de 2011 especifica como entes territoriales que componen el área metropolitana (*Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*), un total de 75 municipios (ver el mapa anterior), de los que la mayoría pertenece a Distritos (*Kreise*, ver el capítulo 4.1.).<sup>4</sup> Entre estos municipios destacan por su población las dos ciudades no integradas en Distritos, Frankfurt y, Offenbach, así como las ciudades de Hanau y Rüsselsheim. De acuerdo con los datos publicados por el *Regionalverband FrankfurtRheinMain* en su Web, el territorio del área metropolitana de Frankfurt equivale a un 11,6 % de la superficie de Hesse.

---

<sup>4</sup> La Ley señalada especifica los siguientes entes territoriales: 1) las Ciudades no integradas en Distritos de Frankfurt am Main und Offenbach am Main; 2) las ciudades y municipios dentro de los Distritos de Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis y Offenbach; 3) las ciudades de Bruchköbel, Hanau, Langenselbold, Maintal y Nidderau así como los municipios de Erlensee, Großkrotzenburg, Hammersbach, Neuberg, Niederdorfelden, Rodenbach, Ronneburg y Schöneck en el Distrito de Main-Kinzig-Kreis; 4) las ciudades de Bad Nauheim, Bad Vilbel, Butzbach, Florstadt, Friedberg (Hessen), Karben, Münzenberg, Niddatal, Reichelsheim (Wetterau) y Rosbach v.d.Höhe así como los municipios de Ober-Mörlen, Rockenberg, Wölfersheim y Wöllstadt en el Distrito de Wetteraukreis; 5) las ciudades de Groß-Gerau, Kelsterbach, Mörfelden-Walldorf, Raunheim y Rüsselsheim así como los municipios de Bischofsheim, Ginsheim-Gustavsburg y Nauheim en el Distrito de Groß-Gerau.

**FIGURA 60: EL BALLUNGSRAUM FRANKFURT/RHEIN-MAIN = ÁMBITO DEL REGIONALVERBAND FRANKFURTRHEINMAIN= ÁMBITO TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA**



Fuente: <http://www.region-frankfurt.de/Verband/Region-in-Zahlen/Gebiet-des-Regionalverbandes>

Sin embargo, en términos de población representa más de una tercera parte (37,18%) de la población de este Land, con un crecimiento positivo (un 3% entre 2011-2013). Un 16% de su población son extranjeros procedentes de 175 países). Alberga 1.040.124 de empleados, de los que 82% trabajan en el sector terciario. La tendencia del crecimiento de los empleados ha sido muy positiva durante los últimos diez años, con un promedio de un 9% entre 2006-2013.

En cuanto al proceso de suburbanización acontecido durante las últimas décadas en el área metropolitana de Frankfurt, pueden detectarse diferentes fases (FREUND 2003), cuyos rasgos esenciales se sintetizan a continuación. Asimismo, cabe señalar que la forma urbana generada en el área metropolitana de Frankfurt por la suburbanización es considerada como el prototipo de la *Zwischenstadt*, concepto introducido por SIEVERTS (1997) en el debate alemán sobre la ciudad dispersa (ver el capítulo 1.3.2.).

La primera fase, acontecida durante las décadas de los años 60 y 70 del siglo pasado, se caracterizó a por una intensa suburbanización, tanto residencial como de las actividades productivas. Ambos procesos se produjeron no sólo en el caso del centro metropolitano, la ciudad de Frankfurt, sino también en otras ciudades relevantes dentro del sistema urbano policéntrico del área metropolitana. En cuanto a la ciudad de Frankfurt, la suburbanización residencial afectó principalmente a los municipios en el entorno inmediato de esta ciudad. Ya en la década de los sesenta estaban implantados grandes asentamientos nuevos como la Limesstadt en el municipio de Schwalbach, el Main-Taunus-Zentrum y las ciudades de oficinas en los municipios de Niederrad y Eschborn-Süd. Los municipios ubicados en el Noroeste de la ciudad, con buena accesibilidad y un entorno atractivo (paisaje y microclima de la zona premontañosa del Taunus) se convirtieron en las zonas residenciales de la población con altos ingresos. La suburbanización de las actividades productivas tuvo un radio de expansión más amplio (hasta 75km alrededor de Frankfurt).

La segunda fase, desde 1980 hasta el año 2000, se caracterizó por una continuidad de la suburbanización residencial, que afectó a zonas cada vez más alejadas de la ciudad de Frankfurt. Asimismo, durante este período la suburbanización de las actividades productivas prosiguió con la misma intensidad. En esta fase se desarrollaron importantes crecimientos suburbanos, tanto residenciales (por ejemplo, Dortelweil-West en Bad Vilbel) como de espacios productivos (por ejemplo, el Parque Empresarial Limes-Park en Sulzbach). La tercera fase, que se inició alrededor del año 2000 y continúa hasta hoy, no ofrece un patrón claro sino se caracteriza por la simultaneidad de las fuerzas centrífugas y centrípetas. La suburbanización residencial está adquiriendo niveles cada vez más bajos. Por otra parte, se registra una tendencia emergente de un retorno de ciudadanos y empresas hacia las ciudades, especialmente Frankfurt y Offenbach, o de la decisión de permanecer en ellas.<sup>5</sup> Asimismo, el cambio demográfico afecta de forma diferenciada al área metropolitana, observándose una mayor intensidad del envejecimiento poblacional en la primera corona alrededor de las ciudades grandes que en éstas mismas.<sup>6</sup>

Los procesos de suburbanización residencial y de descentralización de las actividades productivas durante las últimas décadas han generado disparidades territoriales en cuanto a la distribución de la riqueza dentro del área metropolitana. Existe un contraste entre la ciudad de Frankfurt, que alberga una población con un menor nivel de ingresos, una mayor tasa de paro y una mayor dependencia de ayudas sociales, y los municipios colindantes, que suelen tener habitantes de mayores niveles de ingresos. Destacan

---

<sup>5</sup> Conforme al estudio del (PLANUNGSVERBAND, 2005), antecesor del *Regionalverband*, entre 2002 y 2004 un 35% de todas las viviendas nuevas y más de un 50% de los suelos para la localización de nuevas actividades dentro del área metropolitana se realizaron en las ciudades de Frankfurt y Offenbach. En el período de 1987 hasta 2001 los correspondientes porcentajes promedios se situaron en sólo un 25% y 45%, respectivamente. Asimismo, el peso de ambas ciudades en las personas empleadas (definidas como las incluidas en la Seguridad Social) se situó en 2005 en un 53%, el mismo valor que en 1995. No obstante, en el período de 1987-1995 este porcentaje tuvo una reducción de más de 2,5 %.

<sup>6</sup> De acuerdo con el estudio citado en la nota anterior, en Frankfurt y Offenbach am Main el porcentaje de habitantes en edad de jubilación (> 64 años) creció entre 1988-2004 en sólo un 4,3 %. Sin embargo, fuera de estas dos ciudades este porcentaje se incrementó en el mismo período en más de 42%.



especialmente los municipios ubicados al Noroeste de la ciudad, Eschborn, Bad Homburg, Sulzbach y Schwalbach, que fueron destinos preferidos de la suburbanización residencial (especialmente de grupos de altos ingresos) y de la descentralización de actividades productivas, lo cual supuso para estos municipios ingresos fiscales importantes. Éstos provienen de los impuestos municipales sobre las actividades económicas (*Gewerbesteuer*) y los bienes inmuebles (*Grundsteuer*) y, también del impuesto sobre la renta, en el que los municipios alemanes participan, al igual que los Länder, en el marco de un sistema de reparto Federación-Länder-Municipios. Conforme a los datos publicados por el *Regionalverband FrankfurtRheinMain* en su *Website*, todos estos cuatro municipios tuvieron entre 2011 y 2013 un promedio de ingresos fiscales por habitante superior a 2.000 euros. Encabeza el ranking la ciudad de Eschborn con 5.763€/habitante, un valor más del doble que el de la ciudad de Frankfurt (2.568€/habitante).

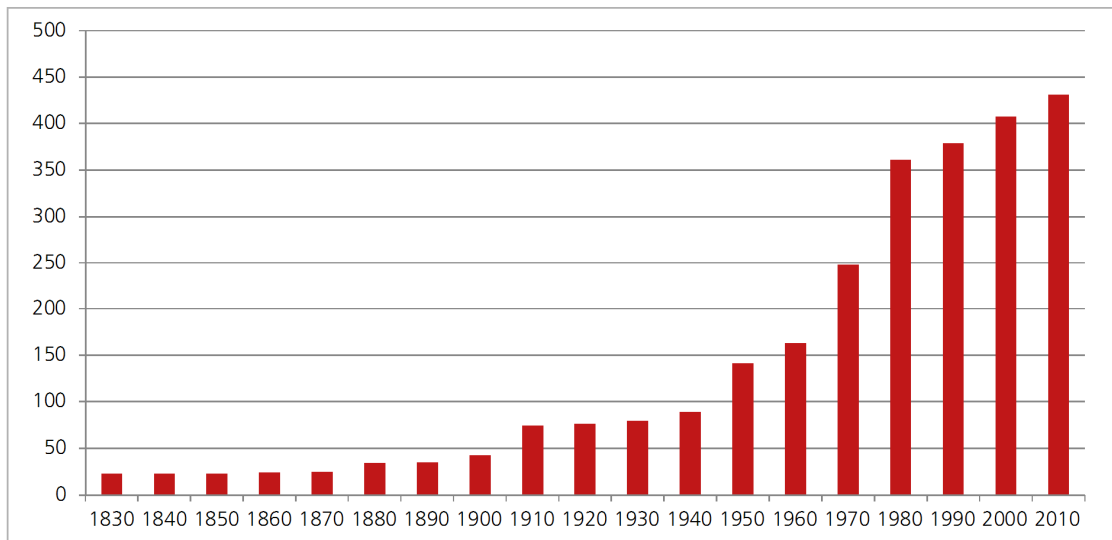
Otra consecuencia de la suburbanización residencial y descentralización de las actividades productivas en el entorno e las ciudades principales del sistema urbano policentrico ha sido un elevado consumo de suelo por la expansión de las zonas edificadas de los municipios. De acuerdo con el Informe "*Monitoring de suelos. Bases para la gestión sostenible de los suelos*" (REGIONALVERBAND FRANKFURTRHEINMAIN 2014), las superficies ocupadas por los asentamientos (*Siedlungsflächen*)<sup>7</sup> en el área metropolitana de Frankfurt se han triplicado durante los últimos 60 años, mientras la población ni siquiera ha llegado a duplicarse. El incremento de las superficies ocupadas por los asentamientos ha sido especialmente intenso entre 1980 y 2010, período en el que estas superficies crecieron con la doble velocidad que la población. Las Figuras 61 y 62 ofrecen la evolución histórica del consumo de suelo urbano en el área metropolitana de Frankfurt. Del gráfico sobre la evolución histórica de la superficie edificada se desprende que los incrementos

---

<sup>7</sup> Al concepto de *Siedlungsfläche* pertenecen según el Informe, suelos dedicados a seis tipos de usos, siendo los más relevantes los suelos de uso residencial, los suelos para actividades productivas (*Gewerbeflächen*) y los suelos de usos mixtos (coexistencia del uso residencial con el uso para actividades productivas).

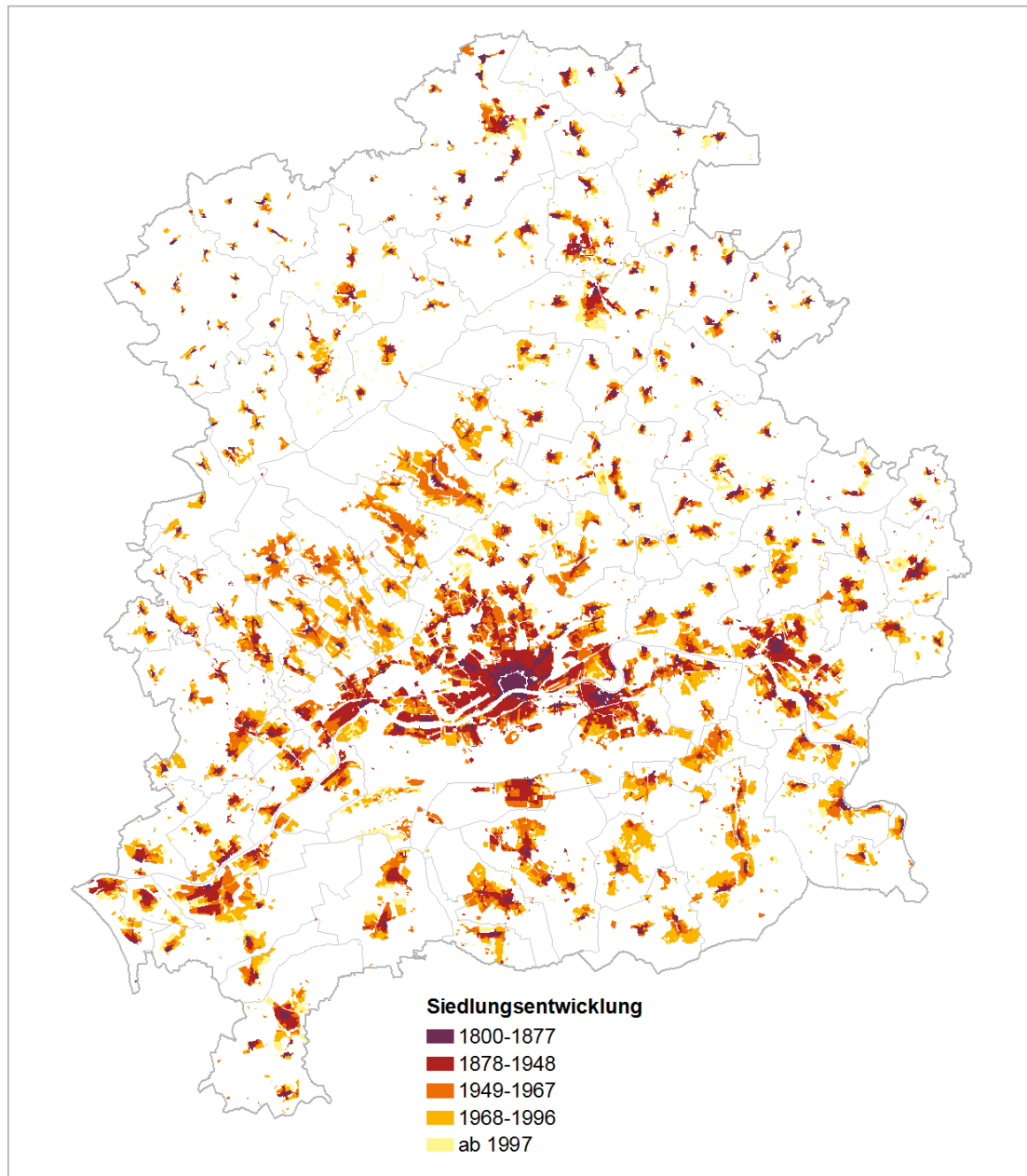
más significativos se produjeron entre 1970-1980 y, algo más reducido, también entre 1960-1970.

**FIGURA 61: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SUPERFICIE EDIFICADA EN KILÓMETROS CUADRADOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE FRANKFURT**



Fuente: REGIONALVERBAND FRANKFURTRHEINMAIN 2014: 28.

**FIGURA 62: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONSUMO DE SUELO URBANO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE FRANKFURT**



Fuente: REGIONALVERBAND FRANKFURTRHEINMAIN 2014: 30.

Por último, cabe señalar que en el área metropolitana de Frankfurt el ámbito funcional metropolitano abarca un territorio mucho más amplio que el territorio en el que el *Regionalverband FrankfurtRheinMain* ejerce sus competencias.

Esta incongruencia entre el espacio de la toma de decisión político-administrativa metropolitana y el ámbito funcional metropolitano realmente existente plantea disfunciones en términos de eficacia, eficiencia, coordinación y coherencia para las políticas públicas encaminadas a afrontar los retos y oportunidades de escala metropolitana. El diseño inapropiado del territorio metropolitano político-administrativo es un “problema endémico” del caso de Frankfurt, ya que ninguna de las instituciones que desde 1970 han llegado a crearse para la gobernanza metropolitana (ver a continuación 9.2.2.) tenían un ámbito territorial que en cuanto a su dimensión y forma resultó coherente con el ámbito funcional metropolitano existente en cada momento (BÖRDLEIN 1999: 66, FREUND 2003: 136). En este contexto es de interés un estudio (PROGNOS AG, 2010), que se realizó por encargo de varios agentes económicos relevantes del área metropolitana<sup>8</sup> para proponer una reforma de la delimitación de la *Metropolregion FrankfurtRheinMain*, que tenga una mayor coherencia con el ámbito funcional metropolitano real y aplique como criterio principal de dicha delimitación la movilidad residencia-trabajo. El ámbito territorial nuevo propuesto lo recoge la Figura 63.<sup>9</sup>

Entre otros datos, el estudio arroja como dato de interés que el saldo de los flujos pendulares diarios de movilidad residencia-trabajo para la ciudad de Frankfurt es de signo positivo y se eleva a 260.000 *commuters* (datos para 2009), un valor con el que esta ciudad se sitúa, tanto en términos absolutos

---

<sup>8</sup> La Cámara de los Oficios Manuales Rhein-Main (*Handwerkskammer Rhein-Main/(HWK)*), la Cámara de Industria y Comercio de Frankfurt (*Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main/IHK*) y la Asociación General de las Asociaciones Empresariales de Hesse (*Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände/ e.V., VhU*)

<sup>9</sup> El estudio llegó a delimitar cuatro ámbitos funcionales, diferentes cada uno en cuanto a su extensión territorial y su población; no obstante, con la característica común de que cada uno de ellos supera considerablemente el ámbito territorial del *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*. Además del ámbito basado en la movilidad residencia-trabajo, los otros tres ámbitos de relaciones funcionales son: 1) el ámbito económico (3,1 millones de personas), 2) el ámbito de la formación (5,2 millones de personas) y 3) los ámbitos de servicios sanitarios y del comercio (4,2 millones de habitantes).

como respecto a los empleados, entre las metrópolis en Alemania que tienen las interrelaciones más intensas con su entorno. Pero sobre todo, pone de manifiesto que con su propuesta delimita un área metropolitana caracterizada por 682 municipios, 5,6 millones de personas y un radio de 75 km alrededor de la ciudad de Frankfurt y, sobre todo, una extensión mucho mayor que el del *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*.

Evidentemente, este ámbito metropolitano redelimitado se refiere a la reforma del área metropolitana en su sentido amplio, que es el espacio de acción relevante más bien desde la perspectiva de la promoción económica, del marketing regional y del desarrollo económico del territorio y no tanto desde la perspectiva de la ordenación física del territorio a través de las planificaciones urbanísticas y territoriales. Por varias razones, entre ellas su gran superficie y su extensión sobre el territorio de cuatro Länder (Hessen, Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg), este ámbito propuesto no aportaría un ámbito idóneo y operativo para estas planificaciones. No obstante, los resultados del estudio aconsejan también reflexionar sobre las posibilidades de lograr, mediante una ampliación del territorio actual del *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*, una mayor adecuación al ámbito funcional metropolitano del ámbito territorial administrativo de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, el *Regionalverband FrankfurtRheinMain*.

## **9.2. La gobernanza metropolitana**

El especial interés de un estudio del caso de Frankfurt reside en el hecho de que es, entre todos los seis casos analizados en esta tesis, el área metropolitana que ha llegado a estrenar el mayor número de fórmulas institucionales para la gobernanza metropolitana. Cada una de ellas es representativa de un modelo diferente de gobernanza metropolitana (ver el capítulo 3).

**FIGURA 63: PROPUESTA PARA UNA NUEVA DELIMITACIÓN DE LA REGION RHEIN-MAIN, EN COHERENCIA CON SU ÁMBITO FUNCIONAL REAL Y EN BASE A LA MOVILIDAD RESIDENCIA-TRABAJO**



Nota: En gris el territorio actual del área metropolitana (*Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main.*); la línea roja delimita el nuevo ámbito territorial propuesto.

Fuente: PROGNO AG 2010: 2.

Partiendo de determinados antecedentes implantados o, en su caso, debatidos a lo largo de las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado (FREUND 2003: 131-132)<sup>10</sup>, la práctica de gobernanza metropolitana se manifestó a

<sup>10</sup> En 1965 se había creado para una parte del territorio actual del área metropolitana la **Mancomunidad de Planificación Territorial del Meno Bajo** (*Regionale Planungsgemeinschaft Untermain*), que en 1972 aprobó un **primer Plan Territorial de ámbito subregional** (*Regionalplan Untermain*). En 1971 el

través de la sucesión de tres modelos, anclados todos en una Ley del Parlamento del Land de Hesse:

- 1) un modelo muy potente, el *Umlandverband Frankfurt (UVF)* desde 1975,
- 2) un modelo debilitado, el *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* desde 2000 y,
- 3) un modelo renovado, el *Regionalverband FrankfurtRheinMain* a partir de 2011 hasta hoy.

Esta diversidad de experiencias hizo que la gobernanza y planificación metropolitana del área de Frankfurt ha recibido la atención de la comunidad científica a través de varios estudios (BÖRDLEIN 1999, 2000; HEINZ, 1997; SCHAMP 2001; FREUND 2003; HOYLER/FREYTAG/MAGER 2006; SCHECK 2009). Partiendo de estos estudios y del análisis de nuevas fuentes (legislación, documentos, estudios) disponibles, en parte, en la Web del *Regionalverband FrankfurtRheinMain* (<http://www.region-frankfurt.de/>), se esbozan a continuación los rasgos esenciales de cada una de las tres formulas institucionales de gobernanza metropolitana creadas, empezando con la institución actualmente existente.

---

Alcalde de la ciudad de Frankfurt propuso la sustitución de esta Mancomunidad por otra estructura organizativa, con un ámbito territorial más reducido, sin embargo más fuerte en términos políticos y administrativos. La propuesta, inspirada en el modelo de la Ley de Gran Berlín de 1920 (ver el capítulo 12.1.), consistió en la creación de una Ciudad Regional (*Regionalstadt*), a través de la fusión obligatoria de numerosos municipios colindantes con la ciudad existente de Frankfurt, con la finalidad de crear un nuevo municipio de Frankfurt, dividido en cinco Distritos urbanos, más grande en términos territoriales y demográficos y con más capacidad para su desarrollo urbanístico y más recursos financieros para afrontar sus crecientes gastos para infraestructuras, equipamientos y servicios de los que se benefician también los municipios de su entorno. La propuesta, fracasó por el rechazo de los municipios colindantes, que vieron en ella ningún beneficio, sino una amenaza de su autonomía local y una pérdida de sus ingresos provenientes del impuesto sobre los bienes inmuebles. También en los Distritos (*Kreise*, ver el capítulo 4.1.) los Consejeros del Land se opusieron. Asimismo, existían no solo discrepancias entre el partido del Alcalde de la ciudad de Frankfurt, el Partido Socialdemócrata Alemana (SPD) y la CDU (Unión Demócrata Cristiana), que favoreció otro modelo (la creación de un Distrito Urbano/*Stadtkreis*, por 60 municipios en el radio de 15 km de Frankfurt, que mantendrían su autonomía y la mayoría de sus competencias), sino también conflictos internos dentro del SPD, posicionándose en contra de la propuesta especialmente los Consejeros de Hesse Sur, la parte más prospera del Land de Hesse. Por último, cabe señalar que durante los años 1968-1976 se acometió en el Land de Hesse una reforma de la Administración local (*Gebietsreform*) que supuso una reducción considerable del número de municipios (1969: 2642, 2014: 426) y de Distritos (1969: 39, 2014: 21) en el Land de Hesse.

### **9.2.1. El Regionalverband FrankfurtRheinMain como institución metropolitana: órganos y competencias**

*El Regionalverband FrankfurtRheinMain* (a continuación RV) es una corporación de Derecho público que corresponde al modelo de una Mancomunidad obligatoria con carácter plurifuncional (ver el capítulo 3.1). En este sentido, se parece al ente metropolitana de Stuttgart (*Verband Region Stuttgart*, ver capítulo 8), pero con la diferencia fundamental de que su asamblea representativa (*Verbandsammer*) carece de una legitimación política directa.

La creación del RV se basa en la Ley sobre la Región Metropolitana Frankfurt/Rhein-Main (*Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main*), aprobada el 8 de marzo de 2011 por el Parlamento del Land de Hesse.

#### **a) Los órganos del RV**

El RV cuenta con dos órganos: la Asamblea representativa (*Verbandsammer*) y el Comité Ejecutivo (*Regionalvorstand*).

La Asamblea es el máximo órgano de decisión del RV. Toma todas las decisiones importantes (especialmente, las referidas al RFNP y al Plan de Paisaje), controla la administración y aprueba el presupuesto. Los miembros de la Asamblea son los representantes correspondientes de los 75 municipios del *Ballungsraum*. Cada municipio tiene un representante, pero en función de su peso poblacional tienen un diferente número de votos entre los 93 votos totales de la Asamblea. 12 de estos votos están asignados a Frankfurt, como la ciudad más importante del área metropolitana.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> A la ciudad de Offenbach am Main corresponden cuatro votos, a la ciudad de Hanau tres votos, a las ciudades con más de 50.000 habitantes dos votos a cada una y a las ciudades y municipios restantes un voto a cada uno.



El RV, a diferencia del caso del VRS de Stuttgart (ver el capítulo 8.2.), no tiene una legitimación política directa sino solamente indirecta. Por ello los miembros de la Asamblea no se eligen por los ciudadanos, sino el representante de cada municipio es designado por el (los) partido(s) que forman el gobierno municipal y, por tanto, es una cuestión que depende de los resultados obtenidos por los partidos en las elecciones municipales. Para realizar sus tareas, la Asamblea cuenta con el apoyo de dos Comisiones: la Comisión de Planificación y la Comisión de Asuntos Generales y Financieros.

El Comité Ejecutivo es el órgano administrativo del RV. Está compuesto por el Director del Comité y hasta dos Adjuntos titulares, que todos son funcionarios nombrados para seis años, así como hasta ocho Adjuntos honoríficos, elegidos todos por la Asamblea. Además son miembros permanentes de este Comité los Alcaldes mayores (*Oberbürgermeister*) de las ciudades de Frankfurt y Offenbach y los Consejeros del Land como representantes de los Distritos. El Comité Ejecutivo puede nombrar hasta cinco miembros asesores.

Por otra parte, puede nombrar ocho representantes de la *Metropolregion FrankfurtRheinMain* (una de las 11 EMR en Alemania) como miembros invitados. Éstos son actualmente los Alcaldes Mayores (*Oberbürgermeister*) de las ciudades de Aschaffenburg, Darmstadt, Mainz y Wiesbaden así como el Consejero del Land del Distrito de Aschaffenburg y, turnándose, el Consejero del Land correspondiente de los Distritos de Miltenberg, Darmstadt-Dieburg, Mainz-Bingen y Rheingau-Taunus.

## **b) Las competencias del RV**

La Ley de 8 de marzo de 2011, atribuye al RV como competencias obligatorias (art. 8.1.):

- la elaboración, modificación y derogación del Plan Conjunto de Usos del Suelo para el territorio de los 75 municipio del *Ballungsraum*

*Frankfurt/Rhein-Main*, que ha de ser un Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler FlächenutzungsplanRFNP*, ver 6.3.).

- la elaboración y modificación del Plan de Paisaje para el mismo ámbito territorial.

Como competencia opcional (art. 8.2.) se establece que el RV puede colaborar en las tareas especificadas por el artículo 1 de la Ley, cuya realización se prevé a través de la cooperación intermunicipal en el marco de fórmulas asociativas creadas por los municipios y Distritos pertenecientes al *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*. En principio, la ley prevé una cooperación intermunicipal voluntaria, no obstante, en su artículo. 5 establece la posibilidad de que en determinadas circunstancias pueden crearse agrupaciones municipales de carácter obligatorio para la realización de estas tareas.<sup>12</sup>

Estas tareas opcionales, que en la práctica el RV, en cooperación con los municipios y otros actores, está acometiendo efectivamente, son:

- La creación, gestión y el mantenimiento de equipamientos deportivos, de tiempo libre y para el recreo de importancia supramunicipal.
- La creación, gestión y el mantenimiento de equipamiento culturales de importancia supramunicipal.
- El marketing regional para la localización de empresas y la promoción del desarrollo económico regional.
- La planificación, la creación y el mantenimiento del Parque Regional (*Regionalpark Rhein-Main*).
- La planificación y gestión del transporte público de relevancia regional.

---

<sup>12</sup> El art. 5 de la Ley establece que por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Land de Hesse se podrá proceder a la creación de agrupaciones municipales de carácter obligatorio (*Pflichtverband*), si el cumplimiento de una de estas tareas, por razones del interés público resulte de carácter urgente y no puede ser ejercida de forma adecuada y eficaz sin la existencia de una asociación de cooperación.

### **c) Financiación y administración del RV**

La Oficina Técnica del RV, ubicada en la ciudad de Frankfurt, tiene actualmente (2015) alrededor de 120 empleados. El presupuesto del RV alcanza unos 15 millones de euros.

### **d) Posicionamiento del RV a nivel europeo e internacional**

Para visualizar y defender sus intereses ante la Unión Europea (especialmente la política regional comunitaria), la *Metropolregion FrankfurtRheinMain* tiene desde octubre una Oficina para Europa en Bruselas, al igual que el ente metropolitano de Stuttgart (ver el capítulo. 8.2.3.). Los titulares de esta Oficina son la ciudad de Frankfurt, *FrankfurtRheinMain GmbH-International Marketing of the Region* y el RV, que se encarga de la unidad de gestión de esta Oficina. Asimismo, se participa en proyectos europeos de cooperación territorial cofinanciado por el FEDER de la UE y es una de las áreas metropolitanas alemanas más activas dentro de la red europea METREX (Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas).

En cuanto a los proyectos europeos, puede destacarse la participación del RV en proyectos referidos a los espacios libres metropolitanos en los que colaboraron también las instituciones metropolitanas de París (*Región L Île de France*) y Londres (*Greater London Authority*), Estos proyectos, cofinanciados por la UE en el marco del Programa Interreg IIIB NWE han sido, por un lado, SAUL (*Sustainable and Accesible Urban Landscapes*) y, por otro, SOS (*Sustainable Open Spaces*).

### **9.2.2. Las instituciones metropolitanas antecesores**

Entre 1975 hasta 2001 operaba como ente responsable para la gobernanza y planificación metropolitana el *Umlandverband Frankfurt (UVF)*, creado sobre la base de la Ley de 11 de septiembre de 1974 del Parlamento del Land de Hesse, gobernado en este momento por el Partido Socialdemócrata Alemán

(SPD). Este UVF, que representa el modelo de una corporación de Derecho público en forma de una Mancomunidad de carácter obligatorio con carácter plurifuncional (ver el capítulo 3.2.), se consideró en el momento de su creación como institución más avanzada a escala metropolitana en Alemania, por la amplitud de sus competencias y, sobre todo, por el hecho de su dotación con una legitimación política directa. Contaba con un Parlamento propio (*Verbandstag*), cuyos miembros (43 municipios y seis Distritos) se eligieron cada cuatro años directamente por la población, teniendo las dos ciudades más grandes un mayor número de representantes (Frankfurt 12, Offenbach 7). Además existía una Asamblea de Municipios (*Gemeindekammer*), en la que cada uno de los 43 municipios tenía un representante y cuya creación era un elemento necesario, porque la competencia del UVF de elaborar un Plan Conjunto de Usos del Suelo (*Gemeinsamer Flächenutzungsplan*) afectaba directamente a la competencia de los municipios para el planeamiento urbanístico garantizada constitucionalmente como una parte importante de la autonomía local. Además de la elaboración de un Plan Conjunto de Usos del Suelo para los 43 municipios, que correspondían a un territorio de 1.427 km<sup>2</sup> y con 1,5 millones de habitantes, el UVF tenía competencias de coordinación y planificación (Plan de Paisaje, Plan integrado de transporte público, promoción económica) y también de gestión para las siguientes materias: sistemas de transporte público, suministro de energía y de agua, depuradoras, tratamiento de residuos y creación y gestión de mataderos y de equipamientos para el recreo de importancia supramunicipal.

El balance del UVF muestra luces en cuanto a sus tareas planificadoras y su actividad en el ámbito de los equipamientos recreativos, pero sombras en lo que se refiere a sus tareas de gestión, especialmente en el ámbito del transporte público y el tratamiento de residuos. Las dificultades surgieron, sobre todo, por los conflictos sobre el reparto de los gastos entre los municipios del UVF. Por ello, ya en 1974 se creó una asociación responsable de la gestión integrada del transporte público (FVV, hoy RMV: *Rhein-Main-Verkehrsverbund*), totalmente desvinculada del UVF. Asimismo, en 1997 se

eliminó la competencia del UVF en materia de tratamiento de residuos (FREUND 2003: 134).

Por el contrario, ha sido una experiencia positiva la aplicación de un Plan Conjunto de Usos del Suelo, para 43 municipios y con un horizonte temporal hacia el año 2.000 (RAUTENSTRAUCH, 1990). Supuso no sólo la aprobación del Plan de Usos del Suelo de mayor extensión en Alemania, sino también la aplicación de un instrumento novedoso, previsto por el Código Federal de Urbanismo (artículos 5 y 204). El Plan Conjunto de Usos del Suelo del UVF recibió el elogio de la comunidad de planificadores alemanes por haber sabido instrumentar un complejo y amplio proceso de participación (más de 200 titulares de intereses públicos involucrados, difíciles negociaciones entre municipios con intereses muy divergentes), por la digitalización completa de su documentación y, sobre todo, por su implementación eficaz a partir de 1987, año en el que el Plan recibió su aprobación definitiva por el Ministerio del Land competente en materia de ordenación del territorio (FREUND 2003: 133).

A lo largo de toda su existencia el UVF tropezó con resistencias políticas (BÖRDLEIN 1999, FREUND 2003). Los municipios vieron en esta institución una amenaza continua para su autonomía local. Por su parte, la ciudad de Frankfurt tenía poco interés en el UVF, estaba más bien interesada en el posicionamiento de la ciudad a nivel nacional e internacional que en las cuestiones metropolitanas y, además, no le agradaba el hecho de que tenía sólo un voto en la Asamblea de Municipios, al igual que los pequeños municipios rurales miembros del UVF. También los Consejeros del Land de los Distritos, responsables de competencias supramunicipales, vieron siempre con celos al UVF, debido a su posición crítica general respecto a cualquier institución nueva supramunicipal, que podría suponer un cuestionamiento de su propio poder. Igualmente, el Land de Hesse, si bien estaba dispuesto a aprobar la Ley de creación del UVF, no tenía nunca un interés en la creación de un ente metropolitano demasiado potente, que podría convertirse en un potencial adversario político, amenazando la posición de poder del Land. La razón es

que gobernar el área metropolitana de Frankfurt supone gobernar el área más próspero y con el mayor peso demográfico y económico del Land de Hesse. Por este reparo, pero también porque desde la perspectiva del gobierno de un Land ha de tomarse en cuenta la cohesión territorial de todo el Land, los gobiernos de Hesse siempre procuraron evitar un desequilibrio excesivo entre Hesse Sur (la parte más próspera que alberga el área metropolitana de Frankfurt) y las regiones de menor desarrollo relativo de Hesse Centro y Hesse Norte.<sup>13</sup>

Por último, una de las mayores deficiencias del UVF consistió en la configuración de su diseño territorial, representando un territorio demasiado reducido que no se adecuaba bien al ámbito funcional metropolitano existente. Por ello, cuando el 19 de diciembre de 2000, el Parlamento del Land de Hesse, ahora gobernado por una coalición entre el Partido Demócrata-Cristiana (CDU) y el Partido Liberal (FDP), aprobó la Ley para el Fortalecimiento de la Cooperación Intermunicipal en el *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* (*Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt*) una de las reformas más relevantes de esta ley consistía en una considerable ampliación del territorio del área metropolitana a ahora 75 municipios con 2.458,5 km<sup>2</sup>. No obstante, la nueva Ley significó un retroceso (BÖRDLEIN (2000) respecto al modelo avanzado que había representado el UVF.<sup>14</sup>

1) Se disolvió el UVF, sustituyéndolo por una institución con competencias recortadas, el *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*, que

---

<sup>13</sup> El Distrito Gubernamental de Darmstadt (la parte Sur de Hesse) es la parte más rica y más poblada del Land (*economic heartland*) que alberga la ciudad y de Frankfurt y su área metropolitana genera el 70 % del GDP y tienen el 60% de la población del Land. La creación de un ente metropolitano en el Sur de Hesse no sólo supondría un nuevo competidor político (para el Land, para la ciudad de Frankfurt para el Distrito Gubernamental), sino uno que tendría una posición de poder dominante por su peso poblacional y económico. En este sentido se plantaría un escenario de conflictividad y, por tanto, un rechazo a la creación de un ente metropolitano. Esta posición de poder dominante de un ente metropolitano, percibida como amenaza de la posición propia por otros actores políticos, constituye un factor determinante en cuanto a las posibilidades de “muerte o nacimiento” de instituciones metropolitanas, siendo ejemplos para ello los casos de Londres y Barcelona (disoluciones de los entes metropolitanos existentes) o Berlín, Hamburgo o Madrid (imposibilidad/gran dificultad de crear instituciones metropolitanas).

<sup>14</sup> Más conciliante valora FREUND (2003: 142) el cambio introducido por la Ley de 19 de diciembre de 2000, calificando esta Ley como resultado de la comprensión de que sus contenidos corresponden a “lo que resulta ser viable políticamente y a lo que, como mínimo, ha de ser realizado.”

correspondió al modelo de una Mancomunidad de carácter monofuncional centrada exclusivamente en la planificación urbanística-territorial y del paisaje.

2) Se perdió una base democrática importante, porque el nuevo Consejo de la Región (*Regionsrat*) ya no contaba con una legitimación política directa a través de la elección de sus miembros por los ciudadanos.

3) Las materias en las que antes el UVF tenía competencias pasaron a ser responsabilidad de un número indefinido de asociaciones voluntarias de cooperación intermunicipal dedicadas cada una a una materia específica, si bien, en caso de inactividad a escala municipal, el *Gobierno del Land* podía efectuar la creación de Mancomunidades de carácter obligatorio para asegurar el cumplimiento de las tareas.

En suma, los expertos que no sólo estudiaron el derrotero y las dificultades del caso de la gobernanza metropolitana sino vivieron de cerca la cuestión metropolitana como ciudadanos del área metropolitana (BÖRDLEIN 1999, 2000, FREUND 2003) apuntan los siguientes elementos que en caso del área metropolitana de Frankfurt siempre se han revelado como factores críticos:

- La deficiente actuación de los actores políticos (...*“bad performane of the politicians”*; FREUND 2003: 143) que no dieron la importancia necesaria a las cuestiones metropolitanas y, por la situación relativamente buena en la región, tampoco tuvieron un “sentido de vulnerabilidad y la necesidad para la acción común, como había ocurrido en los casos de Hannover y Stuttgart”.
- Una escasa voluntad de cooperación entre todos los niveles político-administrativos, debido a la existencia de resistencias políticas derivadas de una constelación de actores político-administrativos involucrados que tienen intereses propios y que con frecuencia resultan divergentes y conflictivos entre sí.

Los municipios solían ver en una institución metropolitana una potencial amenaza para su autonomía local.

Los Consejeros del Land de los Distritos, responsables de competencias supramunicipales también tuvieron reservas respecto a la creación de una institución de este tipo que podría suponer un cuestionamiento de su propio poder.

La propia ciudad de Frankfurt, con su enorme peso económico-financiero, tampoco tenía mucho interés en la creación de una institución metropolitana potente que le podría hacer sombra.

Igualmente, y una clara diferencia con lo que ocurrió en el caso del Land de Baden-Württemberg respecto a la creación del área metropolitana de Stuttgart, el Land de Hesse, no tenía nunca un interés en la creación de un ente metropolitano demasiado potente, que podría convertirse en un potencial adversario político, amenazando la posición de poder del Land. La razón es la ubicación geográfica del área metropolitana en el Sur de Hesse, la parte más rica del Land, de modo que gobernar el área metropolitano de Frankfurt supondría gobernar en gran parte Hesse Sur, el área con el mayor peso demográfico y económico del Land de Hesse. Por ello, el Land de Hesse siempre ha tenido una predisposición a oponerse a la implantación de un modelo fuerte para el área metropolitana de Frankfurt. Así, a diferencia de los Gobiernos del Land de Baden-Württemberg (impulsor y creador activo del *Verband Region Stuttgart*) y del Land de Baja Sajonia (papel favorable y de moderador para la creación de la *Region Hannover*) , en el Land de Hesse hubo un escaso interés por parte del Gobierno del Land, de modo que el papel del Parlamento del Land era más bien pasivo, de un “notario”, aportando simplemente el requisito jurídico necesario, la ley de aprobación, necesaria para la creación del nuevo ente metropolitano.



- La combinación de las discrepancias entre diferentes poderes institucionales con conflictos entre partidos políticos, habiendo existiendo a su vez siempre divisiones internas en el seno un mismo partido respecto a la cuestión de la gobernanza metropolitana que ya se habían puesto de manifiesto cuando se debatió la idea de la creación de una Ciudad Regional (*Regionalstadt*), comentada anteriormente en una nota a pie de página.
  
- La mayor dificultad que supone en comparación con una estructura espacial monocéntrica el carácter policéntrico del sistema urbano para organizar una cooperación intermunicipal encaminada a la creación de una institución metropolitana. En el sistema urbano policentrico de la Region Rhein-Main las grandes ciudades (Frankfurt, Wiesbaden, Darmstadt, Offenbach, Mainz), que además pertenecen a distintos Länder, suelen competir entre sí, y también suele haber alianzas de entre las ciudades de Wiesbaden, Darmstadt, Offenbach y Mainz en contra del centro dominante de Frankfurt. Las ciudades persiguen sus propias estrategias de posicionamiento y aún es escasa el sentido de una pertenencia común a un espacio metropolitano compartido (IHK-FORUM RHEIN-MAIN 2008). Las grandes ciudades señaladas hacen todo lo que pueden para no adquirir un papel subordinado respecto a Frankfurt (FREUND 2003: 130).

En suma, el caso de Frankfurt, parece confirmar la hipótesis de (FRANZ 2011: 389) de que en áreas metropolitanas con un sistema urbano policéntrico resulta más difícil crear un ente metropolitano que en áreas metropolitanas con un sistema urbano monocéntrico, debido a la dificultad existente el AM policéntricas de lograr cooperación intermunicipal y consenso por la existencia de un escenario complejo de multiples actores con intereses propios (y divergentes de los de los demás actores) y reacios a perder su poder y influencias.

- La dificultad de construir una identificación o un sentido de pertenencia respecto a la región RheinMain, dadas las características existentes en el área metropolitana (FREUND 2003: 137). Las ciudades grandes tienen una fuerte identidad e idiosincrasia propia debido a su peso político y económico fruto de su desarrollo histórico (Wiesbaden y Mainz son capitales de un Land, Darmstadt fue capital de un territorio histórico, Frankfurt fue Ciudad Libre Imperial y hoy es un *global player* que piensa en dimensiones internacionales, persiguiendo intereses supraregionales muy por encima de la escala metropolitana). La mayor parte de los habitantes de la región no tienen su origen en ella. Muchos de ellos proceden de otros Länder atraídos por las posibilidades de empleo del polo económico de Frankfurt y, sobre todo, muchos son extranjeros, siendo Frankfurt la ciudad más multicultural de Alemania.

### **9.2.3. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana**

Existen en el área metropolitana de Frankfurt otras fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana creadas, en su mayoría, por iniciativa de los agentes económicos y que se centran en el desarrollo económico y tecnológico, la promoción económica y el marketing regional. Con la Sociedad de Responsabilidad Limitada para el Desarrollo del Parque Regional de Frankfurt (*Regionalpark-Dachgesellschaft GMBH*) existe otra red de cooperación que dedica sus actividades a la preservación y el desarrollo de los espacios libres periurbanos del área metropolitana (ver el capítulo 9.4). En todas estas redes participa el *Regionalverband FrankfurtRheinMain*. Otra característica común es su ámbito territorial de acción, que supera al Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main y abarca, total o parcialmente, el ámbito de la *Region Rhein-Main*. Las redes de cooperación creadas por iniciativa de los agentes económicos son: 1) la Asociación para el Desarrollo de Estrategias (*Frankfurt RheinMain Verein zur Förderung der Standortentwicklung*), 2) la

Iniciativa para el Patrocinio de Proyectos (*FrankfurtRheinMain Die Wirtschaftsinitiative*), 3) la Agencia para la Promoción Económica (*Wirtschaftsförderung Region Frankfurt RheinMain*), 4) la Sociedad para el Marketing Internacional (*FrankfurtRheinMain Become a part of it*), 5) la Región de Conocimiento (*Wissensregion FrankfurtRheinMain*) y 6) el Foro de la Cámara de Industria y Comercio (*IHK Forum Rhein-Main*).

Así, en el área metropolitana de Frankfurt se observa la combinación de un ámbito territorial metropolitano de extensión más reducida y con carácter estable, equivalente al territorio del ejercicio de las competencias metropolitanas (y especialmente la de la planificación territorial), con otros ámbitos, más amplios y flexibles en cuanto a su configuración espacial y su permanencia en el tiempo (*soft spaces*). Éstos constituyen el territorio de la acción de las estructuras blandas de la gobernanza metropolitana y se conforman especialmente en el ámbito del desarrollo y de la promoción económica del territorio.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, cabe resaltar que en el área metropolitana de Frankfurt han sido los agentes económicos que mostraron una mayor inteligencia estratégica y visión de futuro respecto a la relevancia de la cuestión metropolitana que los actores político-administrativos. Han sido ellos, juntos a los periódicos líderes de la región de Frankfurt y de difusión nacional,<sup>15</sup> que impulsaron a lo largo de la década de los 90 del siglo pasado el debate público sobre las cuestiones metropolitanas. Insistieron en la necesidad de atender a través de formulas institucionales, iniciativas y proyectos diseñados todos con un enfoque metropolitano a los problemas y oportunidades que se plantean a dicha escala. El argumento principal era que en la competencia entre ciudades metropolitanas en el contexto de la economía globalizada no resultan competitivas las ciudades individualmente (Frankfurt, además, tiene un tamaño relativamente pequeño), sino lo que se precisa para ser competitivo es un enfoque metropolitano y compartido por varias ciudades,

---

<sup>15</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung* y *Frankfurter Rundschau*. Ambos estimularon a mediados de la década de los 90 del siglo pasado en sus suplementos regionales el debate sobre las cuestiones de relevancia metropolitana.

tanto en términos de una administración eficaz como en cuanto a la presentación y al marketing conjunto (BÖRDLEIN 2000: 12).

Entre los impulsos dados por los agentes económicos figura, por ejemplo, la iniciativa de la Cámara de Comercio e Industria (IHK) que, junto a otros agentes económicos relevantes del área metropolitana patrocinó en 2009 un estudio sobre el rediseño de la delimitación de la *Region Rhein-Main* (ver arriba el capítulo 9.1.). Asimismo, ya en 2001 esta misma Cámara y grandes empresas regionales crearon *Metropolitana Frankfurt/Rhein* una organización sin ánimo de lucro con la finalidad de promover la generación de una conciencia regional a nivel metropolitana y de una imagen corporativa metropolitana cara al exterior.

### **9.3. Un instrumento novedoso de planificación territorial metropolitana: El Plan de Usos del Suelo de ámbito subregional**

#### **9.3.1. Aspectos generales**

Desde octubre de 2011 se aplica en el área metropolitana de Frankfurt el „*Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010*” (a continuación RFNP 2010), un documento combinado de planificación territorial subregional y de planeamiento urbanístico general. Se trata de la aplicación de un instrumento novedoso de la política de ordenación del territorio alemana, la figura del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan RFNP*), que se introdujo por la reforma de la Ley Federal de Ordenación del Territorio en 1998, para atender especialmente la ordenación de espacios metropolitanos (ver el capítulo 5.1.). El Land de Hesse modificó su Ley de Planificación Territorial (*Hessisches Landesplanungsgesetz*), para asentar las bases legales para la aplicación de este instrumento novedoso en su territorio. La Ley (en su versión del 12 de diciembre de 2012) regula en su art. 9 todos los aspectos relevantes para la aplicación del RFNP en el área metropolitana de Frankfurt (*Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*).

EL RFNP 2010 es un instrumento de planificación urbanística-territorial integrada para todos los municipios pertenecientes a un determinado área metropolitana, que unifica en un único documento de planificación las determinaciones que habitualmente se suelen establecerse de forma separada en un elevado número de documentos separados; por un lado, el plan territorial subregional y, por otro, los planes generales de ordenación urbanística de cada uno de los municipios del área metropolitana correspondiente. Por tanto, la formulación de un RFNP significa a ventaja de una simplificación y agilización del proceso de planificación urbanística-territorial, por ahorrarse un nivel de planificación.

En este sentido, el RFNP 2010 aporta para aquella parte de Hesse Sur que pertenece al área metropolitana de Frankfurt (*Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*) el *Regionaler Flächennutzungsplan*, es decir, el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP), que cumple para los municipios de dicho área metropolitana tanto la función de plan subregional como de un plan conjunto de usos de suelo. En el caso concreto del área metropolitana de Frankfurt, compuesto por 75 municipios, esto supone que en un único documento se combinan las determinaciones de la planificación territorio subregional con las determinaciones del único Plan Conjunto de Usos de Suelo para todos los municipios (figura al uso desde la creación de UVF), quedando eliminados los 75 Planes individuales de Usos de Suelo. En lo que se refiere al territorio restante de Hesse-Sur, este documento combinado proporciona únicamente un conjunto de determinaciones desde la perspectiva de un plan territorial subregional (*Regionalplan Südhessen*), es decir, el marco de referencia para la ordenación y el desarrollo del territorio, que los municipios han de tomar en cuenta en su correspondiente Plan de Usos de Suelo, que se sigue elaborando individualmente por cada municipio.

El ámbito territorial del RFNP 2010 es el del RV (ver las Figuras 60 y 64). Tiene una extensión de 2.458,5 km<sup>2</sup>, 2.248.258 habitantes y una densidad de 914 hab./ km<sup>2</sup>. El proceso de elaboración del RFNP 2010 se inició en 2003 por las respectivas decisiones de los dos órganos competentes de su elaboración, por

un lado la Asamblea para la Planificación Subregional (*Regionalversammlung/RVS*) de Hesse-Sur (ver el capítulo 5.2.), responsable de los contenidos del Plan en cuanto a su función como plan subregional y, por otro, la Asamblea (*Verbandsammer/VK*) del *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* (desde 2011, *Regionalverband FrankfurtRheinMain*), responsable de los contenidos del Plan en lo que se refiere a su función como Plan Conjunto de Usos de Suelo. En 2006 se presentó el Avance del RFNP 2010, que había tomado como punto de partida las orientaciones estratégicas generales de la “Visión-Guía para Frankfurt/Rhein-Main 2020 – La Región Metropolitana Europea” (*Leitbild para el Frankfurt/Rhein-Main 2020 – die europäische Metropolregion*, publicada por la RVS y la VK en 2004 y en cuya elaboración hubo una amplia participación por parte de numerosos agentes económicos y sociales.<sup>16</sup> Cumpliendo lo dispuesto por el Código Federal de Urbanismo (ver el capítulo 5.1.), que prevé una participación en dos momentos, una primera (*frühzeitige Beteiligung*) respecto al Avance del Plan (*Vorentwurf*) y una segunda (*Offenlage*) sobre el Borrador definitivo del Plan (*Entwurf*) se realizaron en 2007 y 2009 amplios procesos de participación institucional y pública. Aportaron un total de 9.5000 y 6.000 alegaciones, respectivamente, que solicitaron una modificación del Plan.

El RFNP destaca por su gran esfuerzo para potenciar la participación, sobre todo de los ciudadanos y de los colectivos de la sociedad civil, durante la elaboración del plan. Esta participación se impulso activamente por los dos órganos administrativos responsables de la elaboración y aprobación del Plan, desde el primer momento (ya en cuanto al texto inicial) y buscando de forma proactiva (“ir por la gente”) la involucración del mayor número posible de personas y organizaciones, animando y facilitando su participación a través de la aplicación de un amplio abanico de instrumentos de participación.

---

<sup>16</sup> La Visión-Guía, definiendo, como imagen corporativa a perfilar hasta 2020 – la región de Frankfurt/Rhein-Main “como una región de conocimiento, de dinamismo económico y de alta calidad de vida y, a su vez, internacional, multicultural e innovado”, establece seis grandes objetivos, que cada uno tienen el mismo rango y que han de conseguirse a través del principio de cooperación entre múltiples actores, públicos y privados y a diferentes niveles. 1) „Región de centros fuertes“, 2) “Región de los jóvenes y de las familias“, 3) “Región de ciencia y de formación“, 4) “Región de los sectores innovadores“, 5) “Región de la Movilidad y Logística y 6) Región del Paisaje atractivo y de la Cultura”.

En este sentido puede destacarse como detalles que fundamentan la anterior valoración:

- La habilitación en Internet de una plataforma de información, descarga de documentos y de debate con el título “Oferta de Diálogo: La planificación nos une” (Dialogangebot [www.planung-verbundet.de](http://www.planung-verbundet.de)).
- La celebración de varios Foros de Diálogo en Internet en 2003 referidos al documento estratégico (la señalada “Visión-Guía”) previo al Plan.
- La celebración a partir de 2004, año de aprobación del documento estratégico, de varios Foros de Diálogo en Internet para iniciar la reflexión y el debate colectivo sobre los contenidos del RFNP. Por ejemplo los dos Foros, celebrados a partir de octubre de 2004, sobre dos prioridades , dedicados a dos de los objetivos marcados por la Visión-Guía, „Región de centros fuertes“, Región del Paisaje atractivo y de la Cultura”.
- La posibilidad de presentar las alegaciones al Plan por la vía telemática.
- La celebración de varios simposios y workshops, tanto sobre temas específicos como temas transversales relevantes para la planificación territorial y a atender por el futuro RFNP.
- La publicación de encuestas y escenarios.
- La involucración de un amplio espectro de colectivos, prestando atención incluso a algunos que no se suelen considerar habitualmente: los niños y los profesores del sistema educativo. Así en la plataforma en la Web se habilitaron los espacios *Kinder planen mit* (“También los niños planifican”) y *Schulprojekte* (“Proyectos para el tratamiento de la planificación en las escuelas”)

En 2010 la RVS y la VK aprobaron el RFNP 2010 y el 17 de 2011 el Gobierno del Land de Hesse acordó su aprobación definitiva, emitiendo el 27 de junio la autorización (*Genehmigung*) del Plan. Con su publicación en el Boletín Oficial del Land de Hesse, el día 17 de octubre de 2011, el Plan entró en vigor.

El RFNP 2010 tiene un horizonte temporal hasta 2020. Su contenido documental se estructura en: 1) Texto general para el ámbito territorial en su conjunto (normativa y justificaciones)<sup>17</sup> 2) Texto con comentarios específicos para cada uno de los municipios, 3) Informe de Sostenibilidad Ambiental, y 4) representación cartográfica a escala 1: 50.000 compuesta por un Plano Principal (*Hauptkarte*) referido a la Ordenación y Desarrollo del Territorio (por tanto a continuación hablamos del Plano de Ordenación) y dos Planos Adicionales (*Beikarte 1*: Incorporación de las protecciones y afecciones existentes en la legislación sectorial; *Beikarte 2*: Áreas para la implantación de grandes superficies comerciales).

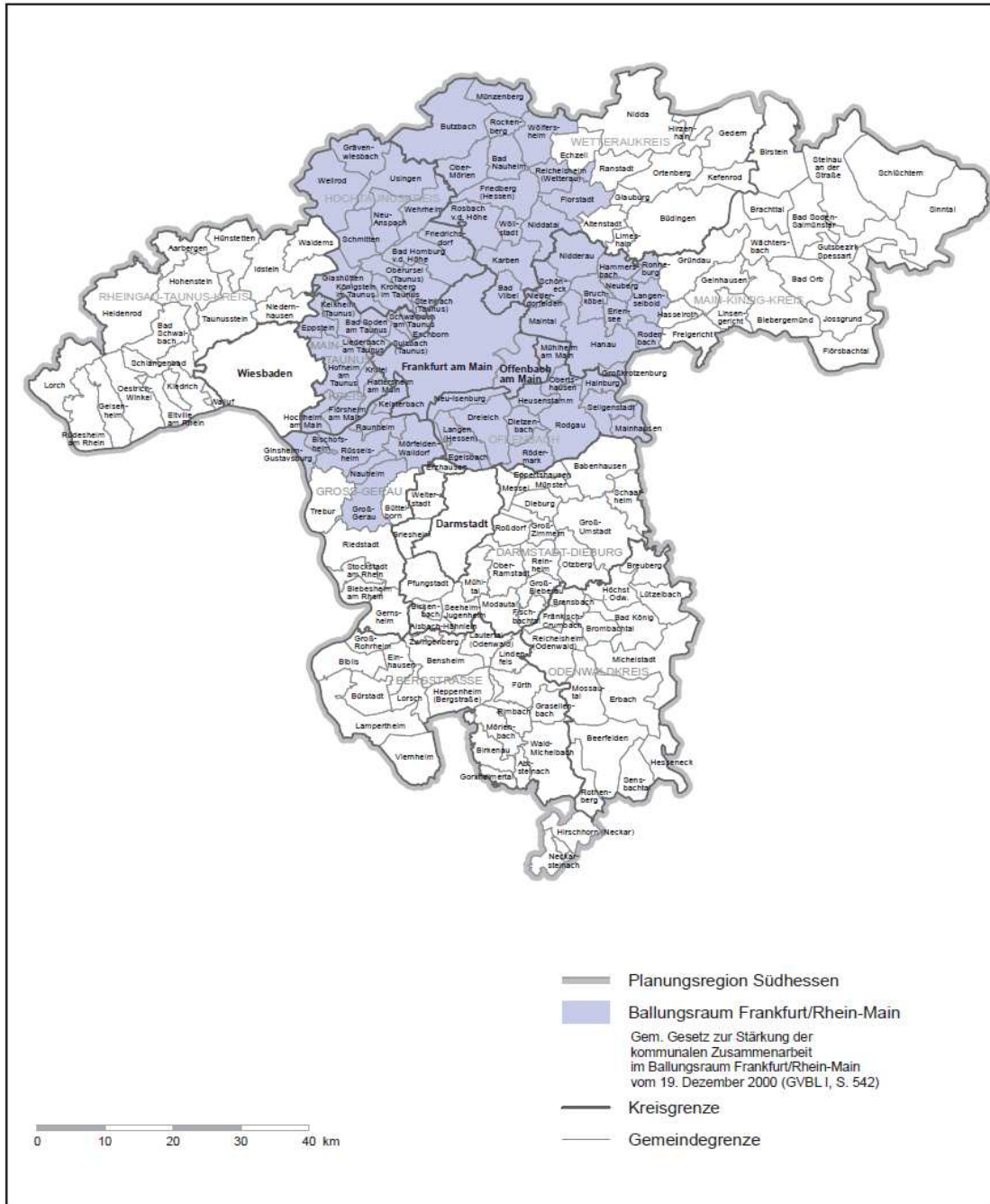
En cuanto a la escala de 1:50.000, cabe señalar que muchos hechos urbanísticos precisan la representación cartográfica a escalas pormenorizadas que en el planeamiento urbanístico alemán se sitúan, conforme al Código Federal de Urbanismo, a la escala de 1:10.000 o, como máximo, a la escala de 1:25.000. En este sentido, como el RFNP 2010 emplea la escala de 1: 50.000 existe un cierto riesgo de que el RFNP 2010 se convierte en un “documento ciego” para determinados aspectos urbanísticos que precisan un mayor grado de pormenorización cartográfica mediante el uso de una escala más detallada (es decir, más grande, tomando en cuenta que la escala, matemáticamente, es un cociente). No obstante, como la legislación del Land de Hesse prescribe para la producción del documento del RFNP 2010 en papel la elaboración de una base cartográfica en formato digital (lo cual permite opciones de zoom de alta resolución), también la escala; relativamente amplia, de 1:50.000 puede resultar funcionalmente adecuada para la representación de los hechos urbanísticos.

---

<sup>17</sup> Los comentarios explicativos (*Begründungen*) son los equivalentes funcionales a las Memorias de información y Ordenación en los planes urbanísticos y territoriales de España.



**FIGURA 64: EL ÁMBITO DEL RFNP 2010 DENTRO DEL ÁMBITO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SUBREGIONAL (HESE SUR)**



Fuente: Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010: 7.

El documento del RFNP 2010 no contempla el tema de las áreas para la implantación de instalaciones de energía eólica, porque se adoptó la decisión de tratar este tema cada vez más relevante de la ordenación del territorio en un Plan Territorial Sectorial específicamente dedicado a esta cuestión (*Teilplan Windenergienutzung*). El marco de referencia del RFNP 2010 a la escala regional de la ordenación del territorio es el Plan de Desarrollo Territorial del Land de Hesse (actualmente el *Landesentwicklungsplan-LEP 2000*, modificado en 2013). Por otra parte, a la hora de elaborar los contenidos del Plan también se tuvieron en cuenta las determinaciones de la planificación paisajística (actualmente está en vigor el Plan del Paisaje *Landschaftsplan*, aprobado en 2000 por el UVF), conforme a a práctica seguida en Alemania de la integración de la planificación paisajística en los planes territoriales (ver el capítulo 5.1.).

EL RFNP 2010 aporta un buen ejemplo de la nueva generación de planes territoriales en Alemania que apuestan por un nuevo estilo de planificación. El primer reflejo de ello es su esfuerzo de haber potenciado la participación en el proceso de planificación. El segundo elemento que confirma la anterior apreciación, es el hecho de la aplicación de un instrumento novedoso de planificación combinada urbanística-territorial y de la, incardinación de este instrumento en una Estrategia de Desarrollo Territorial como documento previo y marco de referencia. El tercer elemento consiste en el uso de un instrumento informal de la ordenación del territorio, en este caso la Estrategia Parque Regional, que genera complementariedad y sinergias con las determinaciones del Plan para la preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres (ver el capítulo 9.4).

En lo que respecta a la cuestión de la evaluación del Plan territorial metropolitano, el RFNP 2010 no contiene ningún capítulo dedicado al seguimiento y la evaluación del Plan. De este modo se confirma la ausencia de la perspectiva de la evaluación en los documentos de la planificación territorial metropolitana ya observada para los casos de Hannover y Stuttgart, cuyas razones, como se explicado en el capítulo sobre el área metropolitana de Berlín Brandeburgo (capítulo 11.3.3.) residen en las dificultades metodológicas y en

las “resistencias” de los políticos y también de las administraciones responsables de la planificación territorial metropolitana (y, en general, de la planificación a escala subregional y regional) de prever y acometer esta tarea de evaluación.<sup>18</sup>

Por estas dificultades y resistencias los Planes territoriales subregionales del pasado y hoy existentes en el Land de Hesse apenas ha sido objeto de evaluación. Existe un estudio científico (SELLE 2009, comentado en DILLER 2012: 9) para el caso del Plan territorial subregional de Hesse Centro de 2001 referido a los espacios libres declarados “Áreas de Preferencia Relativa” (ver sobre la naturaleza jurídica de esta categoría el capítulo 5.1.) “por cumplimiento de funciones climáticas para áreas de asentamientos” (*Vorbehaltsgebiete Klimafunktionen für luftklimatisch relevante Siedlungsfunktionen*). El estudio sobre estas áreas, que afectaron en su conjunto una superficie de 47.908ha, obtuvo el resultado que durante un período de 10 años los Planes de Usos del Suelo municipales cumplieron plenamente esta determinación del Plan subregional, ya que en tan sólo un 0,2% de esta superficie el planeamiento urbanístico destino los suelos a otro uso.

Desde el ámbito de las disciplinas científicas interesadas en la generación de conocimiento sobre la implementación efectiva de los planes territoriales, especialmente en lo que se refiere al cumplimiento o grado de consecución de sus objetivos, el RFNP 2010 todavía no ha sido objeto de un estudio de evaluación. La razón principal para ello es el hecho de que desde el inicio de la puesta en práctica de este plan ha transcurrido todavía poco tiempo. Con ello, se abre una oportunidad para futuros trabajos de investigación destinadas a acometer esta evaluación.

---

<sup>18</sup> Por estas dificultades y resistencias los Planes territoriales subregionales del pasado y hoy existentes en el Land de Hesse apenas ha sido objeto de evaluación. Existe un estudio científico (SELLE 2009, comentado en DILLER 2012: 9) para el caso del Plan territorial subregional de Hesse Centro de 2001 referido a los espacios libres declarados “Áreas de Preferencia Relativa” (ver sobre la naturaleza jurídica de esta categoría el capítulo 5.1.) “por cumplimiento de funciones climáticas para áreas de asentamientos” (*Vorbehaltsgebiete Klimafunktionen für luftklimatisch relevante Siedlungsfunktionen*). El estudio sobre estas áreas, que afectaron en su conjunto una superficie de 47.908ha, obtuvo el resultado que durante un período de 10 años los Planes de Usos del Suelo municipales cumplieron plenamente esta determinación del Plan subregional, ya que en tan sólo un 0,2% de esta superficie el planeamiento urbanístico destino los suelos a otro uso.

### 9.3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica

Los contenidos del RFNP 2010 reflejan un desarrollo completo, profundo e, incluso con aspectos innovadores, de cada una de las cinco estrategias o ámbirtosa de intervención que se han identificada en la Parte II de la tesis (ver el capítulo 2.1.3) como elementos configuradores de un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica: 1) Policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada, 2) la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia, 3) el impulso del transporte público, 4) el desarrollo hacia el interior y 5) la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.

#### 1) Policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada

El Plan de Desarrollo Territorial del Land de Hesse (*LEP 2000*) como marco de referencia del RFNP 2010 tiene esta estrategia como hilo conductor de sus determinaciones. Regula en su normativa y señala en su cartografía a escala 1: 200.000: 1) las ciudades que en el sistema jerárquico de ciudades se declaran Centros Superiores, Centros Intermedios o Centros Intermedios con Funciones Parciales de un Centro Superior, 2) la zonificación general del territorio del Land en tres categorías para la realización de políticas diferenciadas de ordenación y desarrollo territorial: Áreas de Ordenación (*Ordnungsräume*, las zonas urbanas), Áreas Rurales (*Ländliche Räume*) y Áreas de Aglomeración (*Verdichtungsräume*, las partes de las áreas de ordenación con la mayor densidad poblacional y edificatoria) y 3) los ejes de transporte de relevancia regional, que cumplirán, ente otras, las funciones de conexión de los Centros señalados y orientarán, junto a los Ejes de desarrollo urbano (*Entwicklungssachsen, Siedlungssachsen*) que se declaran en los planes subregionales, el desarrollo de la estructura de los asentamientos. Partiendo de ello, establece que la estructura policentrica favorable (*polyzentrale Struktur*), que existe en las áreas de ordenación ha de potenciarse, de acuerdo con el principio de la descentralización concentrada (*dezentrale Konzentration*),

a través de la concentración del crecimiento urbanístico en los Centros declarados, en los Ejes de desarrollo urbano y en determinadas Áreas con mayor aptitud para el desarrollo urbano. En el resto del territorio, especialmente en áreas donde ya se han alcanzado los límites de la capacidad de carga ecológica, la declaración de suelos para acoger crecimientos urbanísticos se regirá por los criterios de atender la demanda propia (*Eigenentwicklung*) y el desarrollo hacia el interior (*Innenentwicklung*).

En consonancia con las previsiones del LEP 2000, también el RFNP 2010 toma el policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada como modelo de referencia, tanto en sus 9 Criterios Básicos de Ordenación (*Grundzüge der Planung*) como en varias de sus determinaciones de carácter normativo, los Principios (*Grundsätze*) de la Ordenación del Territorio así como los Objetivos (*Ziele*) de la Ordenación del Territorio, que tienen un mayor grado de vinculación (ver el capítulo 5.1.). Así el primero de los nueve Criterios es precisamente “La preservación y potenciación de la estructura policéntrica del sistema urbano a través del desarrollo prioritario de los Centros grandes e Intermedios.” Otro ejemplo, lo ofrece el Principio que se establece para el desarrollo del Área de Ordenación (G3.1-1):<sup>19</sup> “El desarrollo del Área de Ordenación tiene que guiarse por la preservación de la estructura urbana policéntrica, la creación de las condiciones territoriales para una oferta diversificada de puestos de trabajo y la mejora de las condiciones ambientales, de la oferta de viviendas y de la situación de los espacios libres. Para ello, el crecimiento urbanístico residencial que va más allá de la satisfacción de la demanda propia de cada municipio ha de concentrarse en los Centros Superiores y en los Centros Intermedios así como en lugares centrales que cuentan con reservas de suelo ubicadas en los Ejes de desarrollo urbano (ver el capítulo 2.1.3.) y los ejes del transporte público de cercanías.”

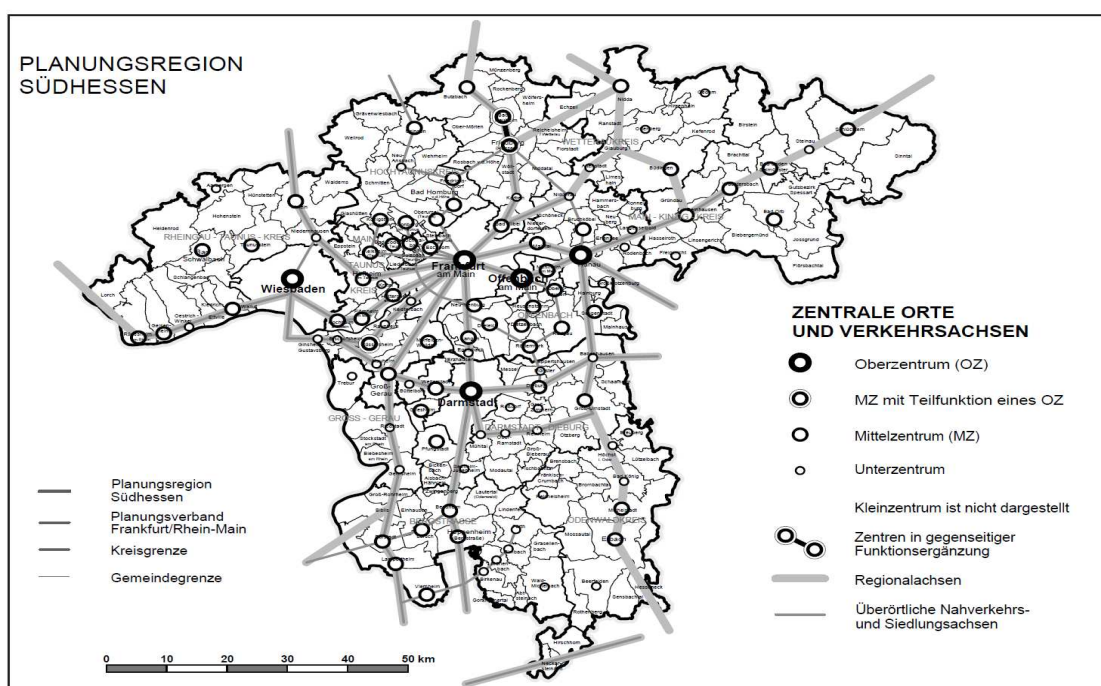
En cuanto al sistema urbano, el RFNP 2010 recoge los Centros ya declarados por el LEP 2000 y añade, con rango de Objetivo de la Ordenación del Territorio,

---

<sup>19</sup> Al *Ordnungsraum* delimitado por el RFNP 2010 corresponde un 74% del ámbito territorial de la Región Hesse-Sur. Incluye el *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* y partes centrales del territorio de la EMR *Frankfurt/Rhein-Main*.

22 Centros Básicos (*Grundzentren*), diferenciados en 14 Centros Inferiores (*Untersentren*) y 8 Centros Pequeños (*Kleinzentren*). A estos Centros (ver la Figura 65) asigna diferentes posibilidades de crecimiento urbanístico. Mientras los Centros Inferiores pueden tener un crecimiento superior a su demanda propia, siempre y cuando dispongan de una oferta suficiente de suelos y se encuentren ubicados en los Ejes de desarrollo urbano y los ejes del transporte público ferroviario de cercanías, los Centros Pequeños sólo pueden tener un crecimiento que para satisfacer su demanda propia.

**FIGURA 65: SISTEMA JERÁRQUICO DE CIUDADES Y EJES DE DESARROLLO URBANO Y DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE CERCANÍAS DE RELEVANCIA SUPRAMUNICIPAL**



Fuente: Plan de Desarrollo Territorial del Land de Hesse (*LEP 2000*).

## 2) La ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia

Este ámbito de intervención es la parte más amplia del *LEP 2000*, estableciéndose determinaciones que pueden sintetizarse en:

- La coordinación del desarrollo urbanístico con los sistemas de transporte público de cercanías para garantizar la rentabilidad de estos sistemas, reducir los flujos de movilidad en coche y lograr una localización óptima de los equipamientos.
- En todos los municipios el crecimiento urbanístico tiene que orientarse en el principio de la sostenibilidad y tomar en cuenta las estructuras urbanas existentes. Ello significa que la declaración de suelos urbanizables de usos residencial y para actividades productivas ha de atenderse la demanda propia de crecimiento, tanto de la población como de las empresas ya existentes.
- Nuevos crecimientos por “inmigración” (tanto para usos residenciales como para actividades productivas), tienen que estar en coherencia con el tamaño, la estructura y las dotaciones de equipamientos e infraestructuras de cada municipio. Por regla general, y especialmente en las Áreas de Aglomeración (a las que pertenece el *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*) estos nuevos crecimientos han de ubicarse de forma preferente a lo largo de los ejes del transporte público ferroviario de cercanías, siendo los intercambiadores y las paradas puntos de especial concentración. Asimismo, debe haber un equilibrio entre los suelos para actividades productivas y la demanda de suelos residenciales que se deriva de la implantación de dichas actividades.
- Para los nuevos crecimientos de uso residencial se rechaza la dispersión (*urban sprawl, Disurbanisierung*) por su excesivo consumo de suelo y la fragmentación del paisaje. Se apuesta por un desarrollo conforme al modelo de la ciudad compacta, implantando los nuevos crecimientos en contigüidad con las áreas residenciales existentes (*Arrondierung vorhandener Wohnstandorte*), en cercanía con los

intercambiadores y paradas del transporte público ferroviario y a una distancia peatonal respecto a los equipamientos.

Los Planes territoriales de ámbito subregional tienen que establecer para cada uno de los municipios la demanda máxima de suelos residenciales y para actividades productivas.

- Asimismo, en los Planes territoriales de ámbito subregional se señalarán Áreas de Crecimiento Urbanístico (*Siedlungsbereiche*) a partir de una superficie de 5 ha que se ubicarán de forma prioritaria en los núcleos urbanos declarados Lugares Centrales (Centro Superior, Centro Intermedio, etc.) u otros núcleos declarados Polos de Crecimiento Urbanístico (*Siedlungsschwerpunkte*).
- Las Áreas de Crecimiento Urbanístico acogerán tanto el crecimiento derivado de la demanda propio de cada municipio como la demanda adicional externa (“inmigración” de residentes y empresas). Se diferencian, entre otras categorías, en: Suelos para el Uso Residencial (*Wohnbauflächen*), Suelos para Usos Mixtos (*gemischten Bauflächen*), Suelos para Actividades Productivas (*gewerbliche Bauflächen*) y Suelos para Usos Especiales (*Sonderbauflächen*), entre los que figuran, por ejemplo grandes superficies comerciales, recintos feriales, puertos o centros universitarios y de investigación.
- Para el cálculo de la demanda previsible de suelos para usos residenciales por parte de los planes territoriales regionales el *LEP 2000* fija valores de densidad en unidades de vivienda, que varían en función de la clasificación del municipio en el sistema de lugares centrales y su ubicación en una de las tres categorías de la zonificación general del territorio del Land.

Las previsiones del *LEP 2000* señaladas anteriormente, se retoman y se desarrollan en el RFNP 2010 en sus determinaciones propias para la ordenación del crecimiento urbanístico. Éstas se diferencian en determinaciones de carácter general para el desarrollo urbanístico



(*Siedlungsstruktur*) y otras que de forma específica se refieren a las Áreas de Crecimiento Urbanístico (tanto de uso residencial como para actividades productivas). Las determinaciones de carácter general están plasmadas en doce Principios de la Ordenación del Territorio, que en gran parte tratan aspectos ya abordados en las determinaciones del LEP 2000. Entre ellos pueden destacarse, sintéticamente:

- La concentración del crecimiento residencial en los Ejes del transporte público ferroviario de cercanía para asegurar un desarrollo regional sostenible y apoyar el uso de este tipo de transporte.
- La mezcla de diferentes usos (residencial, actividades productivas, comercio, equipamientos, recreo) para generar condiciones favorables para una estructura de asentamientos que reduzca las necesidades de movilidad y permita ahorrar energía.
- La concentración del desarrollo urbanístico en determinadas áreas seleccionadas para prevenir la fragmentación del paisaje.
- El crecimiento urbanístico que va más allá de la satisfacción de la demanda propia tiene que tener lugar de forma prioritaria en los Centros Superiores y Centros Intermedios así como a lo largo de los Ejes de desarrollo urbano y del transporte público ferroviario de cercanías.
- El crecimiento urbanístico tiene que hacer un uso ahorrativo y cuidadoso del suelo y orientarse en los objetivos de la protección del paisaje y del medio ambiente.
- El crecimiento urbanístico superior a la satisfacción de la demanda propia tiene que guardar coherencia con el tamaño, la estructura y las dotaciones de cada municipio.
- Ha de velarse por una densidad edificatoria alta adaptada a las características naturales y urbanísticas existentes. Especialmente el entorno a distancia peatonal de las paradas del transporte público ferroviario de cercanías ha de ser objeto de una densificación de la edificación residencial.

- Antes de clasificar nuevos suelos urbanizables en el exterior de los núcleos para usos residenciales o para actividades productivas ha de verificarse en que medida podrán utilizarse o reutilizarse suelos disponibles en las zonas ya edificadas.
- Las áreas de construcción nueva han de localizarse en contigüidad con los núcleos existentes, tienen que disponer de espacios verdes adecuados y estar integrados en el paisaje.

Entre todas las determinaciones del RFNP 2010 para la ordenación del crecimiento urbanístico destacan como pieza clave sus determinaciones referidas a las Áreas de Crecimiento Urbanístico. En estas determinaciones el Plan establece parámetros cuantitativos como topes máximos para el crecimiento del suelo urbanizable, tanto residencial como para actividades productivas. Estos parámetros cuantitativos son desde hace mucho tiempo un elemento clásico de los planes territoriales de ámbito subregional en Hesse y significan una importante diferencia respecto a los planes al uso en la mayoría de los demás Länder, que no emplean parámetros de este tipo sino suelen limitarse a señalar en su cartografía Áreas de concentración preferente del crecimiento urbanístico.

Así, en la normativa del RFNP 2010 se recogen dos tablas que indican, para cada uno de los 75 municipios del *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* y para el horizonte temporal de 2006-2020, los límites superiores de la demanda máxima de suelo urbanizable (ver el Cuadro 19 referido al suelo de uso residencial).

**CUADRO 19: RFNP 2010: LÍMITES DE LA DEMANDA MÁXIMA DE SUELO URBANIZABLE RESIDENCIAL POR MUNICIPIOS. 2006-2020.**

Städte und Gemeinden	RegFNP Fläche W+M (Anteil) in ha	Städte und Gemeinden	RegFNP Fläche W+M (Anteil) in ha
<b>Kreisfreie Städte</b>		<b>Main-Taunus-Kreis</b>	
Frankfurt am Main	269	Bad Soden am Taunus	24
Offenbach am Main	87	Eppstein	19
<b>Kreis Groß-Gerau</b>		Eschborn	16
Bischofsheim	0	Flörsheim am Main	25
Ginsheim-Gustavsburg	10	Hattersheim am Main	50
Groß-Gerau	34	Hochheim am Main	18
Kelsterbach	19	Hofheim am Taunus	59
Mörfelden-Walldorf	10	Kelkheim (Taunus)	42
Nauheim	0	Kriftel	15
Raunheim	0	Liederbach am Taunus	20
Rüsselsheim	27	Schwalbach am Taunus	1
<b>Hochtaunuskreis</b>		Sulzbach (Taunus)	19
Bad Homburg v. d. H.	41	<b>Kreis Offenbach</b>	
Friedrichsdorf	26	Dietzenbach	17
Glashütten	11	Dreieich	36
Grävenwiesbach	27	Egelsbach	6
Königstein im Taunus	18	Hainburg	21
Kronberg im Taunus	21	Heusenstamm	25
Neu-Anspach	6	Langen	32
Oberursel (Taunus)	60	Mainhausen	16
Schmitten	16	Mühlheim am Main	22
Steinbach (Taunus)	23	Neu-Isenburg	13
Usingen	47	Obertshausen	11
Wehrheim	21	Rodgau	94
Weilrod	29	Rödermark	30
<b>Main-Kinzig-Kreis</b>		Seligenstadt	33
Bruchköbel	37	<b>Wetteraukreis</b>	
Erlensee	36	Bad Nauheim	79
Großkrotzenburg	3	Bad Vilbel	38
Hammersbach	6	Butzbach	118
Hanau	88	Florstadt	31
Langenselbold	32	Friedberg (Hessen)	65
Maintal	33	Karben	27
Neuberg	3	Münzenberg	12
Nidderau	51	Niddatal	28
Niederdorfelden	8	Ober-Mörlen	11
Rodenbach	22	Reichelsheim (Wetterau)	11
Ronneburg	9	Rockenberg	17
Schöneck	27	Rosbach vor der Höhe	44
		Wölfersheim	32
		Wöllstadt	15
Quelle: Planungsverband		<b>Planungsverband</b>	2.349

Fuente: Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010: 32.

En su función como Plan Conjunto de Usos del Suelo el RFNP 2010 regula en su normativa y señala en su cartografía las Áreas de Crecimiento Urbanístico, especificando las categorías Suelos para el Crecimiento Residencial, Suelos para Usos Mixtos, Suelos para Actividades Productivas y Suelos para Usos Especiales. Para estas Áreas el RFNP fija, en su función como Plan Territorial de ámbito subregional, cinco Principios y cuatro Objetivos de la Ordenación del Territorio.

En cuanto a los Objetivos puede resaltarse:

(Z3.4.1-3): A través del planeamiento urbanístico de desarrollo los Suelos para el Crecimiento Residencial, los Suelos para Usos Mixtos, los Suelos para Usos Especiales y los Suelos para Actividades Productivas (los de tamaño menor) tienen que localizarse en las “Áreas de Preferencia absoluta para el Crecimiento Urbanístico”, que se señalan en el Plano de Ordenación del RFNP 2010 (ver la Figura 66), considerando la situación actual (*Bestand*) y la situación futura prevista por el planeamiento (*geplant*).

(Z3.4.1-4): Los valores cuantitativos que se recogen en la tabla adjunta marcan los límites superiores de la demanda máxima de cada municipio en cuanto al suelo urbanizable residencial durante el período de 2006-2020 (ver el Cuadro 19). Esta demanda ha de realizarse de forma prioritaria en las “Áreas de Preferencia absoluta para el Crecimiento Urbanístico”. El desarrollo hacia el interior tiene prioridad respecto al desarrollo de nuevas zonas residenciales en el exterior.

(Z3.4.1-9): En el marco del planeamiento urbanístico de desarrollo han de aplicarse diferentes densidades de unidades de vivienda (*Wohneinheiten*)/ha que son: 25-40/ha en núcleos rurales, 35-50/ha en zonas urbanas, 45-60/ha en el entorno de paradas existentes (o ya previstas por la planificación) del Metro o del *S-Bahn* (trenes rápidos metropolitanos) o como mínimo 60/ha en ciudades grandes.

En suma, el RFNP supone respecto a la planificación anterior (*Regionalplan Südhessen 2000*, anterior *Gemeinsamer Flächennutzungsplan*) una considerable reducción de las superficies previstas para nuevos crecimientos urbanísticos. Con ello toma en cuenta las reservas de suelo realmente disponibles y especialmente las nuevas tendencias demográficas. También, establece para los nuevos suelos previstos para actividades productivas una cuantía (2.100ha) que es un 32,25% inferior a la cuantía (3.100 ha) que habían demandado los municipios en la versión inicial del Plan. Así, con esta disminución del contingente global de nuevos suelos para la totalidad de los municipios, el RFNP supone una reducción del consumo de suelo y, por tanto, una aportación importante para avanzar en la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible.

Los suelos para actividades productivas, además de la tabla con las cuantías máximas municipales y su señalamiento en la cartografía, han sido objeto de un amplio tratamiento en la normativa del Plan en forma de 6 Principios de la Ordenación del Territorio y de tres Objetivos de la Ordenación del Territorio. Un elemento novedoso del RFNP es la atención específica a las grandes superficies comerciales, tanto en su normativa como en su cartografía que incluye un Plano específico (*Beikarte 2*) que señala las áreas para la localización de grandes superficies comerciales.

### 3) El impulso del transporte público

Las determinaciones del *LEP 2000* respecto a esta estrategia ponen de manifiesto su planteamiento integrado de la planificación del desarrollo urbanístico y de las infraestructuras de transporte público (con énfasis especial en las ferroviarias de cercanía). Algunas de ellas ya se han comentado en los dos puntos anteriores. Cabe añadir, que otras determinaciones en el sentido de este planteamiento integrado se establecen de forma específica para las Áreas de Ordenación y las Áreas de Aglomeración. No obstante, no aportan ningún aspecto temático nuevo.

De acuerdo con las previsiones del LEP 2000, el RFNP 2010 establece en su capítulo dedicado al transporte siete Principios de la Ordenación del Territorio encaminadas a garantizar una movilidad eficiente y sostenible en el *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*. El primero de estos Principios resalta la interrelación entre el desarrollo urbanístico y el transporte: ...“la estructura urbana policéntrica del ámbito de planificación ofrece condiciones ideales para conseguir una reducción de los flujos de transporte mediante el uso equilibrado de los diferentes modos de transporte. El desarrollo urbanístico debe orientarse en el principio de la “ciudad de las distancias cortas” (*Stadt der kurzen Wege*), contribuyendo de este modo a la reducción de los flujos de transporte”...

El RFNP 2010, que incorpora los 11 Ejes regionales de transporte establecidos en el LEP 2000, define en su normativa (como Objetivo de la Ordenación del Territorio, Z3.3-8) y señala en su cartografía 24 Ejes de desarrollo urbano y de transporte ferroviario de cercanías de relevancia municipal (ver la Figura 65). Como Principio de la Ordenación del Territorio (G3.3-2) establece “que el crecimiento urbanístico tiene que realizarse de forma prioritaria en las ciudades y municipios ubicados a lo largo de los diferentes tipos de Ejes. El paisaje abierto que se encuentra entre los Ejes ha de quedar libre de edificación”. Asimismo define dos Principios de la Ordenación del territorio, que reflejan la visión de planificación integrada del desarrollo urbanístico y de las infraestructuras de transporte público ferroviario de cercanías. En este sentido, se establece, por un lado, que el crecimiento urbanístico superior a la demanda propia se aglutinará a lo largo de los Ejes de desarrollo urbano y los ejes del desarrollo del transporte público ferroviario de cercanías y, por otro, que la declaración de áreas de edificación nueva debe efectuarse, lo más posible en el ámbito de influencia de las paradas del transporte público ferroviario de cercanías.

#### 4) El desarrollo hacia el interior

El Plan de Desarrollo Territorial del Land de Hesse (LEP 2000) se refiere a esta estrategia ya en su opción a favor del desarrollo policéntrico (ver arriba).

Igualmente, el desarrollo hacia el interior figura en sus determinaciones respecto a nuevos crecimientos residenciales. Establece que por regla general, antes de clasificar nuevos suelos urbanizables de uso residencial, ha de verificarse en que medida podrán utilizarse suelos disponibles en el interior (renovación urbana, reciclaje de suelos industriales que han quedado vacantes, reconversión de terrenos de uso militar, etc.).

Sobre la base de las correspondientes previsiones del LEP 2000, el RFNP 2010 insiste en la necesidad de aprovechar las posibilidades del desarrollo hacia el interior en sus Objetivos de la Ordenación del Territorio referidos a los Suelos de Crecimiento Residencial (ver arriba) y en uno de sus Principios de la Ordenación del Territorio (G 3.1-2) que establece para el Área de Aglomeración *Rhein-Main/Rhein-Neckar*<sup>20</sup>: "...Limitar el consumo de espacios libres a través de un aprovechamiento de las posibilidades para el desarrollo hacia el interior y mediante medidas de una densificación edificatoria adecuada."

##### 5) La preservación y desarrollo del sistema de espacios libres

El Plan de Desarrollo Territorial del Land de Hesse (*LEP 2000*) señala a escala 1: 200.000 las áreas que configuran el sistema de espacios libres de importancia regional. Estas áreas, objeto de determinaciones en la normativa del Plan, se refieren a las funciones ecológicas y económicas y sociales (uso agrario y forestal, minería) del sistema de espacios libres y, especialmente, a sus funciones para el sistema de ciudades. En cuanto a este último aspecto, la normativa del *LEP 2000* formula un "mandato" a los planes territoriales subregionales para declarar en su normativa y señalar en su cartografía "Franjas Verdes Subregionales" y "Áreas con Funciones Climáticas Especiales". Este "mandato" se especifica de forma detallada en las determinaciones del Plan dirigidas a las Áreas de Aglomeración.

---

<sup>20</sup> El área de aglomeración urbana Rhein-Main es, en su parte Sur, colindante e interrelacionada con otra aglomeración urbana alemana, la de Rhein-Neckar, que tiene en Mannheim, Ludwigshafen y Heidelberg sus centros urbanos principales y cuyo ámbito se expande sobre el territorio de tres Länder Baden-Württemberg, Renania-Palatino y Hesse.

De acuerdo con las previsiones del LEP 2000, el RFNP 2010 regula en sus determinaciones y señala en su cartografía (ver la Figura 67) 3 tipos de Áreas de Preferencia Absoluta (*Vorranggebiete*, sobre la naturaleza jurídica de esta categoría ver el capítulo 5.1.) para: “Naturaleza y Paisaje”, “Corredores para el Parque Regional” y “Franjas Verdes Subregionales”, que son elemento del sistema de espacios libres que cumplen funciones múltiples (ver capítulo 5.1.). Se añaden “Áreas con relevancia para el uso ecológico del suelo” y un tipo de Área de Preferencia Relativa (*Vorbehaltsgebiet*, sobre la naturaleza jurídica de esta categoría ver el capítulo 5.1.) que se refiere a “Áreas con Funciones Climáticas Especiales”.

Respecto a las Franjas Verdes Subregionales (*Regionale Grundzüge*) el RFNP formula tres Principios de la Ordenación el Territorio y dos Objetivos de la Ordenación el Territorio.

Ejemplo: Objetivo (Z4. 3.2.)

*„La función de las Franjas Verdes Subregionales no puede ser afectada negativamente por otros usos. No se admitirán en las Franjas Verdes Subregionales planificaciones y proyectos que podrían originar un crecimiento urbanístico disperso, una alteración de la estructura de las zonas urbanas, del sistema hidrológico del recreo al aire libre o un cambio de las condiciones climáticas. Entre estos usos no permitidos se encuentran los usos residenciales, industriales y terciarios, los equipamientos deportivos y de tiempo libre con un alto porcentaje de edificaciones, las redes e instalaciones de transporte u otras actuaciones infraestructurales.” En el Área de Preferencia absoluta quedará excluido cualquier crecimiento urbanístico”.*

Uno de los elementos novedosos que dentro de la práctica de la planificación territorial alemana aporta el RFNP 2010, es su decidido apoyo a la preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres a través de un instrumento estratégico y de carácter informal: la Estrategia Parque Regional (ver los capítulos 2.1.3., 5.1.y 9.4). En su normativa el Plan recoge dos



Principios de la Ordenación del Territorio y un Objetivo de la Ordenación del Territorio para el desarrollo de esta Estrategia a través del *Regionalpark Rhein-Main*.

Ejemplo: Objetivo (Z4.4-3)

*“En el Área de Preferencia Absoluta para los Corredores del Parque Regional, las funciones de creación y del mantenimiento de conexiones verdes para la estructuración, el desarrollo y la mejora ecológica del paisaje, incluidas las redes de rutas peatonales y ciclistas que garantizan la accesibilidad del Parque como espacio de recreo y vivencia, tienen preferencia respecto a otros usos. No se admitirán usos que podrían causar una alteración de las funciones señaladas anteriormente.”*

Otro elemento remarcable del RFNP 2010 y, en general de todos los planes territoriales aprobados en el Land de Hesse a partir del año 2000 (el LEP 2000 y los Planes territoriales subregionales vigentes de Hesse Centro de 2010 y de Hesse Norte de 2010) es la atención creciente a las funciones climáticas del sistema de espacios libres. Estas funciones que son, entre otras razones, también importantes para las ciudades en cuanto a su limpieza del aire, su ventilación y sus condiciones térmicas. Con el cambio climático en curso las funciones climáticas del sistema de espacios libres están adquiriendo una relevancia cada vez mayor. Los planes de Hesse tuvieron un papel pionero en la integración y potenciación de estas funciones en la planificación territorial alemana.

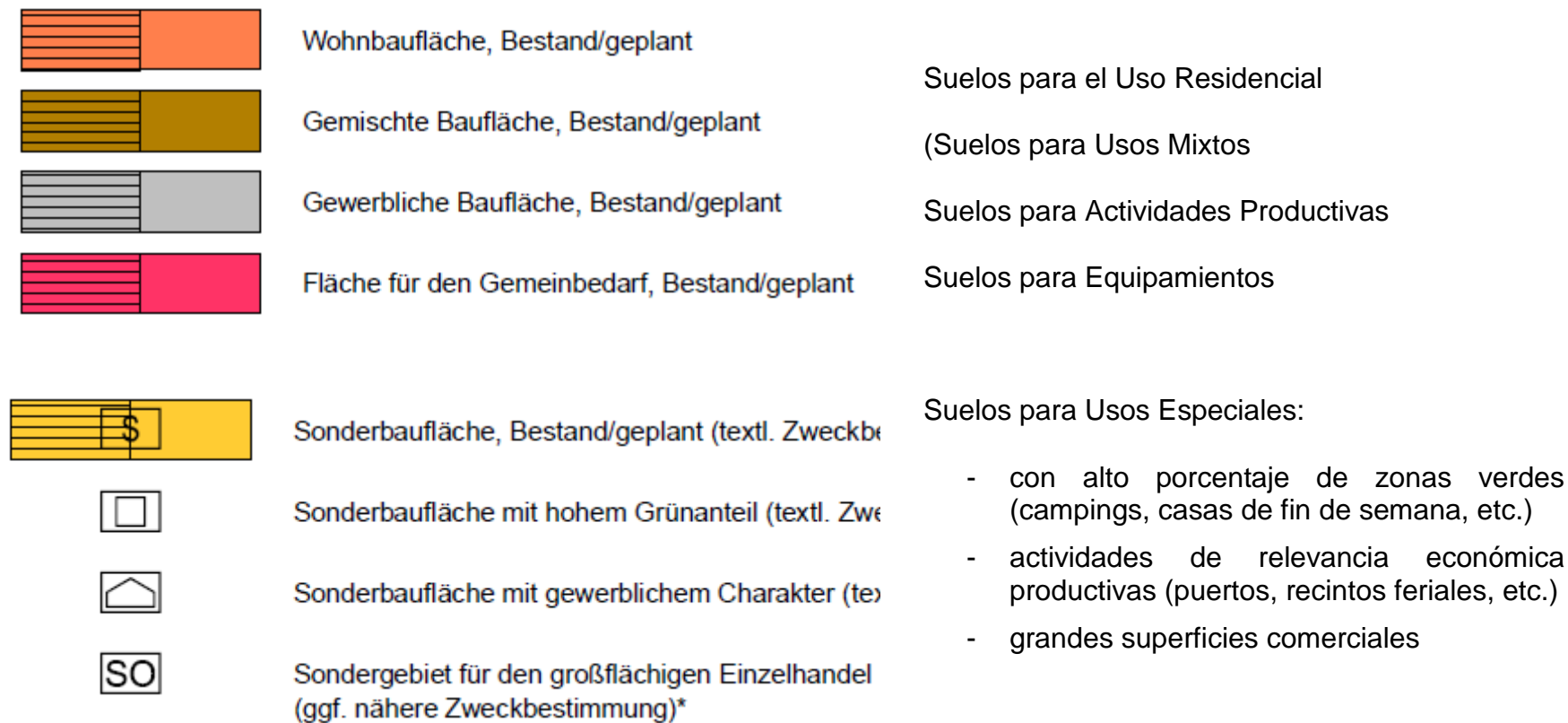
EL RFNP 2010 establece tres Principios de La Ordenación del Territorio para las “Áreas de Preferencia Relativa para Funciones Climáticas Especiales”.

Ejemplo: Objetivo (G4.6-3)



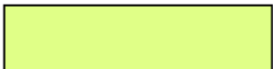



„En el Plano de Ordenación del RFNP (ver la Figura 67) se señalan como “Áreas de Preferencia Relativa para Funciones Climáticas Especiales” las áreas de la generación de masas de aire frío y fresco y

los pasillos de transporte de estas masas de aire frío y fresco, que se encuentran relacionados territorialmente con zonas altamente edificadas y afectadas por problemas y que cumplen importantes funciones respecto a la protección del clima y la protección respecto a inmisiones. Estas áreas deben quedar libres de edificación y de otras actuaciones que podrían obstaculizar la producción y el transporte de masas de aire frío y fresco. En estas áreas deben evitarse planificaciones y actuaciones que podrían originar un empeoramiento de aquellas partes de los núcleos urbanos que se encuentran afectadas por problemas climáticos y de higiene de aire.”

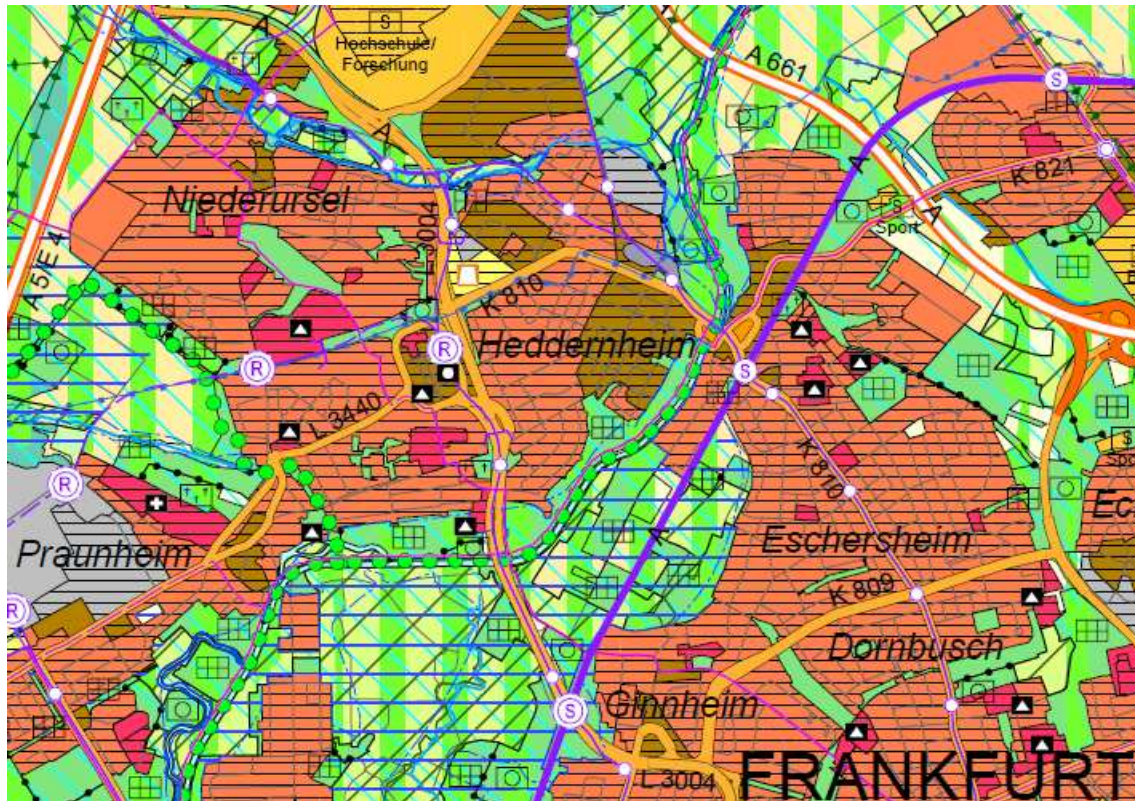
**FIGURA 66: EXTRACTO DE LA LEYENDA DEL PLANO DE ORDENACIÓN DEL RFNP 2010: Áreas de Crecimiento Urbanístico: Usos existentes (*Bestand*) y previstos por el planeamiento (*geplant*). Escala 1:50.000.**



**FIGURA 67: EXTRACTO DE LA LEYENDA DEL PLANO DE ORDENACIÓN DEL RFNP 2010: Espacio Libre. Escala 1:50.000.**

	Vorranggebiet für Natur und Landschaft	Área de Preferencia Absoluta para la Naturaleza y el Paisaje
	Vorbehaltsgebiet für Natur und Landschaft	Área de Preferencia Relativa para la Naturaleza y el Paisaje
	Ökologisch bedeutsame Flächennutzung mit Flächen zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur u	Áreas de Uso Ecológico (para medidas compensatorias de impactos ambientales)
	Vorranggebiet für Regionalparkkorridor	Área de Preferencia Absoluta para Corredores el Parque Regional
	Vorranggebiet Regionaler Grünzug	Área de Preferencia Absoluta para Franjas Verdes de ámbito subregional
	Vorbehaltsgebiet für besondere Klimafunktionen	Área de Preferencia Relativa para Funciones Climáticas Especiales

**FIGURA 68: DETALLE DEL PLANO DE ORDENACIÓN DEL RFNP 2010  
(escala 1: 50.000)**



#### **9.4. Un instrumento informal para el paisaje periurbano: La Estrategia Parque Regional (*Regionalpark Rhein-Main*)**

Desde ya hace 20 años se está implementando con éxito la Estrategia Parque Regional (ver sobre este instrumento informal los capítulos 2.1.3. y 5.1.) en el área metropolitana de Frankfurt. Ha sido pionera entre aquellas áreas metropolitanas alemanas que han apostado por la aplicación de este instrumento informal: Berlín-Brandeburgo, Rhein-Ruhr y Stuttgart (LEHMANN 2000, 2003), planteándose actualmente Hamburgo seguir por el mismo camino.

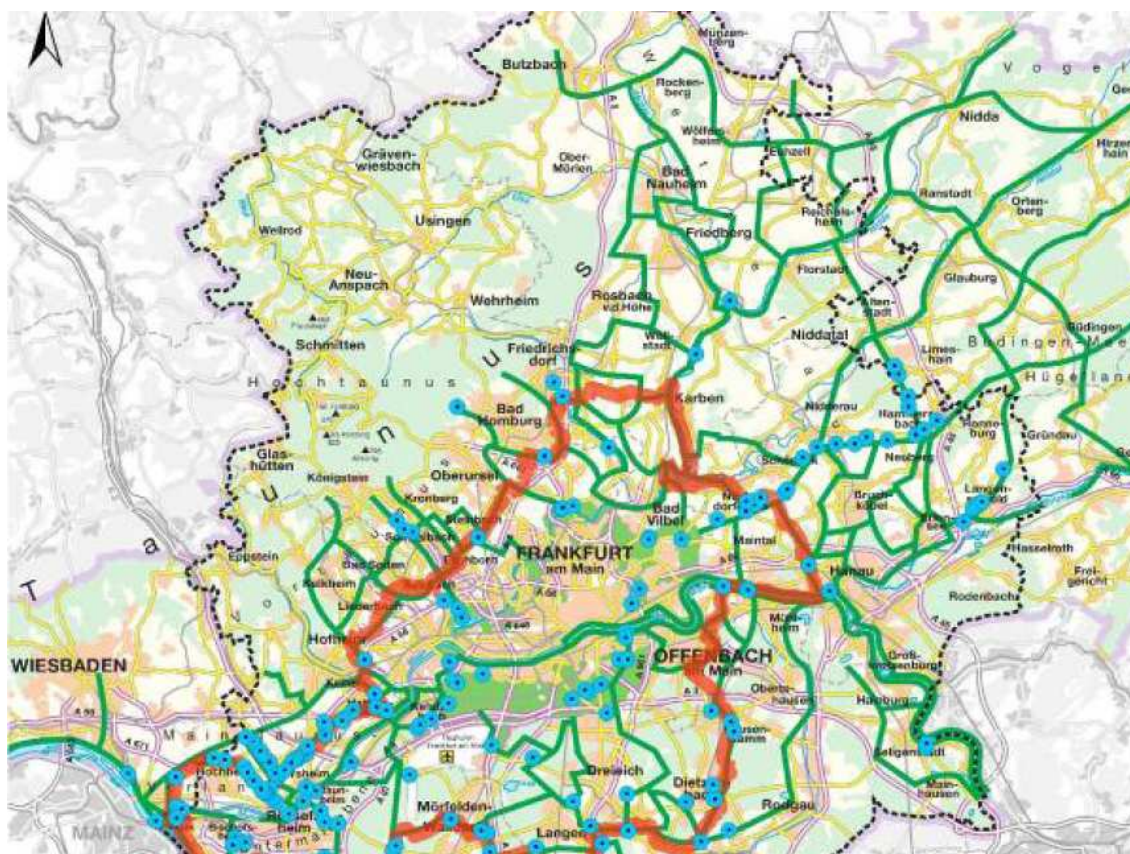
El objetivo central del *Regionalpark Rhein-Main*, creado en 1995, es la preservación y desarrollo de los espacios libres periurbanos para convertirlos en espacios atractivos para el recreo y el disfrute de la población. Las

condiciones de partida para este objetivo son relativamente buenas. Hasta la fecha se han mantenido amplias áreas de espacios libres entre las zonas edificadas dentro del área metropolitana de Frankfurt en sentido amplio (la *Region Rhein-Main*). Como segundo gran objetivo destaca la conciencia de que la calidad de vida (que engloba la calidad paisajístico-ambiental) del área metropolitana de Frankfurt, es cada vez más un importante factor *soft* (blando) de localización y un capital de imagen con capacidad de atraer empresas en sectores punta y profesionales altamente cualificadas. Otros objetivos son el mantenimiento de la agricultura periurbana (productos ecológicos, valores gastronómicos, fines didácticos: granjas-escuela), el fomento del turismo, 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, por caballo), para dar acceso al paisaje periurbano (en su mayoría paisajes culturales agrarios) y realizando proyectos de cualificación paisajístico (creación de miradores, introducción de obras de arte en el paisaje, plantación de árboles y setos, restauración de graveras, recuperación de hábitats, ecotopos, etc.). Estas rutas están interconectadas entre sí y, sobre todo, siguen como principio de conectar el conjunto de las rutas con los Cinturones Verdes de las ciudades de Frankfurt y Offenbach (*Frankfurter Grüngürtel, Grünring Offenbach*) espacios protegidos por el planeamiento urbanístico general y piezas zonales clave del propio Parque Regional. Asimismo, las rutas se desarrollan en las áreas de espacios libres declaradas por la planificación territorial Franjas Verdes de ámbito subregional (*Regionale Grünzüge*) y buscan la conexión con otros espacios libres protegidos por la planificación ambiental, sobre todo, el Parque Natural de la montaña *Hochtaunus* ubicado al Norte de Frankfurt (ver la Figura 69).



**FIGURA 69: LAS RUTAS DEL PARQUE REGIONAL *RHEIN-MAIN* Y SU CONEXIÓN CON LOS ESPACIOS LIBRES DE PROTECCIÓN URBANÍSTICA-TERRITORIAL O AMBIENTAL**



Fuente: WIPPERMANN (2011).

En la selección del trazado de las rutas (las líneas verdes en la Figura 69) se han seguido como otros criterios: 1) ofrecer vistas paisajísticas de interés (panorámicas, secuencias de vistas, etc.), y 2) permitir el conocimiento a lo largo de estas rutas de lugares de valor natural-ecológico, de granjas agrícolas, de parques y jardines históricos, de yacimientos de la época prehistórica y romana (el *limes*), de monumentos de la cultura industrial o, incluso, la observación de aviones (existe una ruta llamada “Alrededor del Aeropuerto”).

El impulsor de la aplicación de la Estrategia Parque Regional en el área metropolitana de Frankfurt ha sido el *Umlandverband Frankfurt*. Creó en 1995 *Regionalpark Rhein-Main* y tuvo durante muchos años la responsabilidad para la planificación, la coordinación, el desarrollo y la promoción del Parque Regional. Desde 2005 estas tareas corresponden a la Sociedad Marco del Parque Regional (*Regionalpark-Dachgesellschaft GmbH*), creada en este mismo año bajo la forma jurídica de una sociedad de responsabilidad limitada de utilidad pública. Su creación supuso también una ampliación del ámbito territorial del Parque a 5.600 km<sup>2</sup>, superando en más del doble su ámbito anterior (2.500 km<sup>2</sup>), que coincidió con el del *Planungsverband* (hoy RV). Esta Sociedad se coordina con el RV, que, por un lado, aporta de forma continua propuestas y asesoramiento técnico y, sobre todo, reencarga de que las necesidades de desarrollo del Parque se reflejen en la forma debida en las determinaciones de los instrumentos de la planificación urbanística-territorial (el RFNP) y paisajística (el Plan Marco Paisajístico). La Sociedad Marco tiene 15 socios: el Land de Hesse, las ciudades de Wiesbaden, Frankfurt am Main, Offenbach, Hanau, Rüsselsheim y Bad Homburg, así como siete Distritos (Main-Taunus-Kreis, Hochtaunuskreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Wetteraukreis, Main-Kinzig-Kreis, Offenbach y Groß-Gerau) y el RV.

Sin perjuicio de estos impulsos desde “arriba”, la realización concreta del Parque Regional en el área metropolitana de Frankfurt se ha concebido desde el primer momento como un proceso centrado esencialmente en la formulación e implementación desde abajo, con un papel importante de los municipios, a través de la ejecución de proyectos y con una intensa cooperación pública-privada,<sup>21</sup> en la que destacan en el caso el compromiso con el Parque Regional por parte de las empresas, varios colectivos de la sociedad civil. También los medios de comunicación de Frankfurt se sienten comprometidos con la idea del Parque Regional y juegan un papel activo en la difusión de sus valores entre la ciudadanía. Entre estos medios destaca el periódico *“Frankfurter Allgemeine*

---

<sup>21</sup> Una parte de los proyectos se desarrollan también como consecuencia de la obligación de medidas compensatorias (*naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen*) recogida en la legislación ambiental para actuaciones con impacto ambiental.



*Zeitung*”, que es el periódico más relevante de toda Alemania. Da una cobertura continua al Parque Regional, no sólo en forma de noticias de actualidad sobre el desarrollo del Parque sino también a través de la publicación periódica de suplementos en su edición de domingo, que ofrecen una información completa y en profundidad sobre el Parque.<sup>22</sup>

En este sentido, desde 1995 la Estrategia Parque Regional se lleva a cabo: 1) a través de Sociedades de Ejecución (*Durchführungsgesellschaften*), creadas con varios municipios y que son responsables de la ejecución de un conjunto de proyectos, o 2) mediante Acuerdos con algunos municipios para la ejecución de un proyecto determinado. Las Sociedades de Ejecución, en partenariatido y coordinación con la Sociedad Marco, llevan a cabo la planificación y la ejecución de los proyectos y, en parte, también el mantenimiento de las instalaciones creadas. Si se actúa a través de Acuerdos con municipios individuales, éstos directamente realizan la ejecución de los proyectos y se encargan, por regla general, del mantenimiento. Asimismo, otros actores locales se involucran en la formulación e implementación del Parque Regional y aportan sus propuestas de proyectos para su desarrollo. Ejemplos son las unidades administrativas de las ciudades de Frankfurt y Offenbach para sus respectivos Cinturones Verdes, la Sociedad para la Restauración de las Zonas de Extracción de Graveras en Weilbach (GRKW) y la Sociedad de Reciclaje de Main-Taunus (MTR GmbH). Hasta la fecha existen seis Sociedades de Ejecución, utilizándose diferentes formas jurídicas: sociedad de responsabilidad limitada (*GmbH*), Mancomunidad (*Zweckverband*) o una Asociación registrada de Derecho público (*eingetragener Verein, eV*).<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> FRANKFURTER ALLGEMEINE SONNTAGSZEITUNG: Suplementos de domingo sobre el *Regionalpark Rhein-Main*: 2 de marzo de 2008, 22 de marzo de 2009, 28 de marzo de 2010, 27 de marzo de 2011 y 3 de septiembre de 2011.

<sup>23</sup> Estas seis Sociedades de Ejecución son: 1) la *Regionalpark RheinMain Pilot GmbH*, creado en 1995, con la participación de 3 municipios, del RV y de la GRKW; 2) *Regionalpark RheinMain Südwest GmbH*, creado en 1997, con la participación de 12 municipios y del RV; 3) la *Regionalpark RheinMain Taunushang GmbH*, creado en 2001, con la participación de 8 municipios y del RV; 4) *Regionalpark RheinMain Hohe Straße eV*, creado en 2004, con la participación de 6 municipios; y 5) *Zweckverband Regionalpark Niddaroute*, creado en 2007, con la participación de 7 municipios y del Distrito Wetteraukreis; y 6) *Zweckverband Rheingau*, creado en 2007, con la participación de 7 municipios y del Distrito Rheingau Taunus Kreis.

El Parque Regional cuenta con diferentes fuentes para la financiación de sus actividades que provienen de: 1) la Sociedad Marco (las cuotas de los 15 socios a su presupuesto anual), 2) de las Sociedades de Ejecución (sobre todo, aportaciones de los municipios), 3) de los municipios para la financiación directa de proyectos fuera de estas Sociedades), 4) del Land de Hesse, 5) de la Unión Europea (cofinanciación comunitaria de proyectos por el FEDER) y, 6) del mecenazgo (*sponsorship*) por parte de empresas privadas.

Son cada vez más empresas con sede (o nacimiento en la región) que apoyan con sus recursos la realización del Parque Regional. No solamente manifiestan con ello su compromiso y sentido de pertenencia con la región sino son plenamente conscientes de que la calidad de vida (que engloba la calidad paisajístico-ambiental) del área metropolitana de Frankfurt, es cada vez más no sólo un importante factor blando de localización que incide en el desarrollo económico del área metropolitana sino también un elemento relevante para la imagen corporativa de la propia empresa. La valoración de esta imagen suele ser más positiva en el caso de las empresas cuyas instalaciones se encuentran integradas en un entorno percibido como atractivo y de calidad desde el punto de vista de sus características estético-visuales.

Destaca por la magnitud de sus aportaciones y la constancia de su compromiso financiero (ya desde hace más de 10 años) la empresa del aeropuerto internacional de Frankfurt (*Fraport AG*). Sin infravalorar otras razones de su compromiso, una de las razones que explican el especial apoyo financiero de esta empresa es su interés en ofrecer un tipo de compensación por el impacto ambiental que ha causado y sigue causando el aeropuerto y que han provocado momentos de gran contestación social (por la construcción de nuevas pistas de aterrizaje, por el ruido). Por ello, desde 1997 de los 30 millones del Fondo de Medio Ambiente de la *Fraport AG*, 15,3 millones de euros se han destinado a la financiación de numerosos proyectos del Parque Regional.

El balance de 20 años de implementación del Parque Regional es positivo. Hasta la fecha se han realizado más de 200 proyectos. La red de rutas previstas de 1.250 km ya se ha realizado en una quinta parte. La ruta principal es la Ruta Circular (*Rundroute*), que da acceso a todas las partes del Parque. Tiene un recorrido de 190 km y su punto de partida es el lugar de la confluencia de los ríos Rin y Meno que dan el nombre al Parque Regional. La acogida por la población de la oferta del Parque para el recreo ha sido favorable, habiéndose convertido las rutas y los lugares de interés ubicados en ellas en atractivos destinos para excursiones de fines de semana. A esta acogida favorable ha contribuido también la hábil estrategia de marketing y comunicación de la Sociedad Marco vía Internet (<http://www.regionalpark-rheinmain.de/de/>, que incluye *webcam*), la celebración de eventos (deportivos, gastronómicos, turísticos, didácticos, etc.), la publicación de mapas, guías, newsletter y folletos de información. Destaca el folleto (PLANUNGSVERBAND BALLUNGSRAUM FRANKFURT/RHEIN-MAIN, 2004), dedicado a la explicación de la idea y de los objetivos del Parque Regional, que lleva el sugerente título “Dar un sentido al paisaje, dar un paisaje a los sentidos” (*Der Landschaft einen Sinn. Den Sinnen eine Landschaft*).

## **9.5. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Frankfurt**

### **A) Gobernanza Metropolitana**

⇒ Entre las tres áreas metropolitanas que cuentan con estructuras duras de gobernanza metropolitana, es decir una institución metropolitana creada en virtud de una ley del Parlamento del Land correspondiente, el *Regionalverband FrankfurtRheinMain* representa el modelo más débil.

Es una Mancomunidad sin legitimación política directa y su carácter plurifuncional, que de hecho existe, se reguló en su ley de creación, aprobada en 2011 por el Parlamento de Hesse, con cierta cautela y de

forma discreta y no, como en el caso de Stuttgart, con la previsión expresa de dos listas de competencias, diferenciando las obligatorias de otras opcionales.

- ⇒ El *Regionalverband FrankfurtRheinMain* es el único modelo que hoy encuentra un consenso colectivo y resultado del recorrido de esta área metropolitana por experiencias anteriores con otros modelos de organización de la gobernanza metropolitana, y se puede concluir que se ha confirmado la ley de péndulo: 1) comienzo con un modelo avanzada (el *UVF* 1975-2001: amplias competencias y legitimación política directa), 2) la implantación de un modelo “descafeinado” (*Planungsverband* 2001-2011: competencias restringidas, legitimación política sólo indirecta) y 3) el resurgimiento de un modelo algo más potente en cuanto a las competencias (*Regionalverband* desde 2011).
- ⇒ El área metropolitana de Frankfurt también es entre todos los casos analizados el que con más claridad ha puesto de manifiesto los factores críticos que suelen dificultar el avance en la gobernanza metropolitana: la escasa voluntad de cooperación por los intereses divergentes entre diferentes niveles político-administrativos y entre los propios municipios, los conflictos entre partidos políticos sobre la cuestión metropolitana, registrándose también visiones distintas en el seno de un mismo partido y la dificultad mayor de instrumentar la gobernanza metropolitana en un área metropolitana con un sistema urbano policéntrico que en un área metropolitana de tipo monocéntrico.
- ⇒ A diferencia de los casos de Stuttgart y Hannover no existieron impulsos desde arriba, desde el Land, a favor de la creación de una institución metropolitana y tampoco se constató la existencia de un liderazgo de personas o de un determinado colectivo en la cuestión metropolitana.
- ⇒ Más que las instituciones y los políticos, se revelaron en el caso del área metropolitana de Frankfurt los agentes económicos y también los medios de comunicación como defensores de la causa metropolitana. En este sentido son datos significativos el número elevado de las diferentes

formulas complementarias de gobernanza metropolitana en el ámbito de la promoción económica así como el compromiso de ambos colectivos en relación con el desarrollo del *Regionalpark Rhein-Main*.

- ⇒ La actividad a nivel europeo del *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, si bien no es tan intensa como la del *Verband Region Stuttgart*, es considerable (tiene una oficina en Bruselas) y supera la de las instituciones metropolitanas de Hannover, Berlín y Munich.
- ⇒ En el área metropolitana de Frankfurt se pone de manifiesto con especial claridad que en las áreas metropolitanas alemanas se utilizan tipos de ámbitos metropolitanos de geometría variable. Así, como lo reflejan el nombre y el preámbulo de la Ley de creación de la institución metropolitana de Frankfurt se opera con un área metropolitana de gran extensión cuando la finalidad es promocionar el desarrollo económico y, cuando se trata del ejercicio de la competencia de la planificación territorial se actúa en un ámbito metropolitano con una superficie mucho más reducida.

## **B) Planificación territorial metropolitana**

- ⇒ El RFNP de 2010 supone la aplicación de un instrumento novedoso de la política de ordenación del territorio alemana para atender especialmente la ordenación de espacios metropolitanos.

Se trata de un plan integrado que aborda en un único documento las cuestiones del planeamiento general urbanístico (su función como Plan Conjunto de Usos del Suelo de varios municipios) y de la planificación territorial de ámbito subregional. Por tanto, aporta ventajas que se derivan de una simplificación y agilización del proceso de planificación urbanística-territorial. No obstante también recibe críticas por razones políticas y objeciones técnicas.

Se aplica este instrumento novedoso en Alemania con carácter pionero en el área metropolitana de Frankfurt (el único otro caso es la

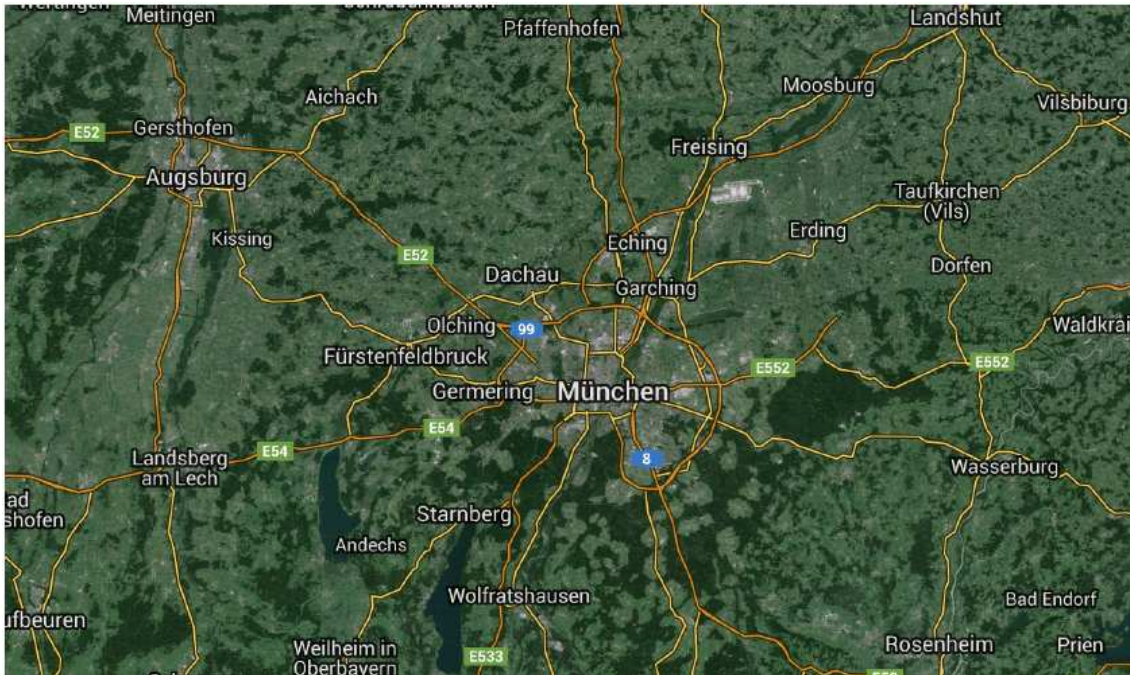
*Städtereion Ruhr 2030*), por lo que se ha de estar atento a las primeras experiencias reales que se obtengan con este instrumento, que ha supuesto la desaparición de los Planes de Usos del Suelo en los 75 municipios en el ámbito de aplicación de este Plan.

- ⇒ La elaboración del RFNP 2010 significó también la potenciación de la participación y el empleo de mecanismos novedosos para la misma.
- ⇒ En el área metropolitana de Frankfurt se está combinando el plan territorial metropolitano con la aplicación de instrumentos informales de la ordenación del territorio. Destaca especialmente la Estrategia Parque Regional dirigida a la preservación y valorización del espacio libre y paisaje periurbano, siendo Frankfurt dentro de Alemania el área metropolitana que representa la experiencia más avanzada en el desarrollo de este instrumento.
- ⇒ Las tres anteriores consideraciones de valoración anteriores corroboran que en el área metropolitana de Frankfurt, al igual que en los casos de Hannover y Stuttgart, se está implantando un nuevo estilo de planificación territorial.
- ⇒ Al igual que en las áreas metropolitanas de Hannover y Stuttgart, el plan territorial metropolitano ha procedido a la reducción del contingente global de suelo urbanizable disponible para la totalidad de municipios, un claro reflejo del interés en reducir el consumo de suelo.
- ⇒ El RFNP presta, similar al caso del futuro RROP 2015 en la Region Hannover, una elevada atención al cambio climático, considerando especialmente las funciones climáticas del sistema de espacios libres, siguiendo con ello un planteamiento iniciado por la planificación territorial del Land de Hesse ya a partir del año 2000.
- ⇒ A diferencia de los demás planes territoriales metropolitanos analizados, que no o ya no apuestan por el empleo de parámetros cuantitativos para el crecimiento poblacional y de suelo urbanizable, el RFNP 2010 sigue en la tradición de los planes territoriales subregionales del Land de

Hesse de establecer este tipo de parámetros. Se fijan con máximo rango normativo (como Objetivo de la Ordenación del Territorio) valores diferenciados por municipios, que marcan el límite máximo de suelo urbanizable tanto residencial como para su uso por actividades productivas.

⇒ El RFNP 2010 no contiene ningún capítulo dedicado al seguimiento y la evaluación del Plan. De este modo confirma la ausencia de la perspectiva de la evaluación en los documentos de la planificación territorial metropolitana que ya se ha constatado para los casos de Hannover y Stuttgart.

**CAPÍTULO 10 – ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLITANA DE MÚNICH: EL REGIONALER PLANUNGSVERBAND MÜNCHEN (El modelo monofuncional de una Mancomunidad de Planificación Territorial)**



Fuente: Google Maps



<http://www.region-muenchen.com/>



## 10.1. El territorio metropolitano

Al igual que en los casos de Hannover, Stuttgart y Frankfurt, donde existen corporaciones de Derecho público para la gobernanza metropolitana, también en el caso de Munich (*München*), la tesis entiende por el territorio del área metropolitana de Múnich el ámbito territorial de la institución responsable de la gobernanza metropolitana. Esta institución es el *Regionaler Planungsverband München* (a continuación *RPV*), que representa el modelo de una Mancomunidad obligatoria monofuncional, es decir una Mancomunidad de Planificación Territorial, creada en 1973 sobre la base de la Ley de Planificación Territorial del Land de Baviera.

Así definido, el área metropolitana de Munich tiene una extensión de 5.504 km<sup>2</sup>, lo cual equivale a un 7,8 % de la superficie de Baviera, el Land en el que se encuentra ubicado. Su población es de 2.768.488 habitantes, que representa algo más de la quinta parte (21,96%) de la población de Baviera. Por tanto su peso demográfico dentro del Land es muy alto, una clara consecuencia del hecho de que dentro de territorio metropolitano se encuentra Múnich, la capital del Land de Baviera, que con 1.407.836 habitantes (2013) no sólo es la ciudad más poblada, sino también, después de Berlín y Hamburgo, la tercera ciudad de Alemania por habitantes. Igualmente, Múnich es con 4.595 habitantes km<sup>2</sup>/ (2014) el municipio alemán más densamente poblado.

El área metropolitana de Múnich figura, al igual que el de Hamburgo, entre las diez regiones más prósperas de la UE-28 en términos de renta por cápita (2011: 43.7000€/habitante).<sup>1</sup> Por su dinámica económica y su alta calidad de vida Munich es una de las ciudades alemanas con mayor crecimiento poblacional, que en gran parte se nutre de la inmigración de jubilados alemanes (Munich y su entorno son, igual que Florida en USA, uno de los lugares preferidos de jubilados de alto poder adquisitivo) y de la decisión de

---

<sup>1</sup> Dato calculado por EUROSTAT y referido a la clasificación de las regiones europeas en 272 regiones NUTS 2. Ver el comentario en EUROSTAT REGIONAL YEARBOOK (2014: 120). En esta clasificación el dato se refiere al territorio de la región de Alta Baviera (*Oberbayern*). Conforme a la fuente señalada, este dato se considera representativo para el área metropolitana de Munich (*capital region* de Munich).

profesionales nacionales e internacionales de alta cualificación de fijar su lugar de trabajo y de residencia en este espacio.

El área metropolitana de Munich tiene un gran peso en la economía de Baviera, ya que en él se concentra más de la mitad de los ocupados de Baviera, se genera un 30% del PIB de Baviera y se producen más de la mitad de los bienes de exportación de este Land. La dinámica del área metropolitana se nutre principalmente de los impulsos y del potencial de la ciudad de Munich como centro económico, político y cultural, destino turístico y nodo de transporte internacional. Munich es sede central de numerosas empresas multinacionales (BMW, Siemens, la aseguradora Allianz, la productora de camiones MAN) y, tras Frankfurt, el segundo centro financiero más importante de Alemania. El área metropolitana de Munich alberga una de las mayores concentraciones en Alemania de empresas en los sectores I+D+i, biotecnología, aeronáutica e industrias creativas (producción cinematográfica, editoriales, etc.) Existe una estructura económica diversificada en cuatro sectores y equilibrada respecto al tamaño de empresas (multinacionales y un gran número de PYMEs). Dentro del mercado laboral alemán, esta área metropolitana muestra el mayor porcentaje de empleados con el mayor nivel de cualificación.

Desde el punto de vista político-administrativo, el territorio del *RPV* (ver el mapa) está configurado por el Distrito urbano (*Stadtkreis*) de München, y ocho Distritos (*Landkreise*: Dachau, Ebersberg, Erding, Freising, Fürstenfeldbruck, Landsberg am Lech, München y Starnberg. Al *RPV* pertenecen 186 municipios, que todos forman parte del Distrito Gubernamental de Oberbayern.

En el sistema urbano destaca como polo dominante la ciudad de München (1.407.836), que alberga más de un 50 % de la población de este territorio, teniendo las demás ciudades una población (datos para 2013) claramente inferior: Freising (45.806), Dachau (45.621), Erding (35.295), Fürstenfeldbruck (34.648), Landsberg am Lech (28.069), Starnberg (22.650) y Ebersberg

(11.469). Por tanto el caso de München representa un área metropolitana con una estructura urbana de tipo monocéntrico.

En cuanto al proceso de suburbanización acontecido durante las últimas décadas en el área metropolitana de Munich pueden diferenciarse cuatro fases (KAGERMEIER/MIOSGA/SCHUSSMANN, 2001):

- Una primera fase durante la década de los años 60 del siglo pasado en la que el crecimiento poblacional se concentró en los núcleos urbanos ubicados a lo largo de los ejes de desarrollo (los *Entwicklungachsen* favorecidos por la política de planificación territorial, ver sobre este concepto el capítulo 2.1.3.), es decir, los ejes de transporte público ferroviario que en forma radial o de estrella salen de la ciudad central de Munich hacia el exterior. Entre estos núcleos los que se encuentran en la primera corona registraron los crecimientos más altos.
- Una segunda fase durante la década de los años 70 en la que continúa la pauta del crecimiento de la primera fase, concentrándose el crecimiento suburbano ahora en los núcleos urbanos de los ejes de desarrollo más alejados de Múnich (segunda corona). Como nuevo elemento se añade en este período una creciente ocupación de los terrenos ubicados en los espacios intersticiales de los ejes de desarrollo.

**FIGURA 70: EL REGIONALER PLANUNGSVERBAND MÜNCHEN (RPV) Y LOS ENTES LOCALES DENTRO DE SU TERRITORIO**



Fuente: <http://www.region-muenchen.com/regplan/rp2frame.htm>

- Una tercera fase durante la década de los 80 en la que se origina una creciente tendencia hacia la urbanización dispersa en un ámbito geográfico más extenso (a una distancia de 30 a 60 km de Múnich), consecuencia, en gran parte, del precio de suelo y viviendas cada vez más elevado en el entorno suburbano inmediato de Munich y en los terrenos cercanos a los ejes de desarrollo. Al mismo tiempo se registraron en esta ciudad central del espacio metropolitano primeros signos de una reurbanización cualitativa en el marco de procesos de gentrificación que, no obstante, coincidieron con una reducción de la población absoluta, similar a la de muchas otras ciudades grandes de Alemania. Al igual que en la década anterior, la suburbanización de las actividades productivas sigue siendo principalmente el resultado de un proceso de descentralización económica desde la ciudad central, que se

suele producir con un desfase de unos 10 años a los traslados de la residencia.

- Una cuarta fase, que se inició en la década de los 90 y que subsiste hasta hoy, caracterizada por un escenario más complejo, heterogéneo y con una nivelación de las jerarquías urbanas, en el que coexisten de forma simultánea los siguientes fenómenos: 1) tendencias de reurbanización, 2) ampliación del radio de la urbanización dispersa a zonas aún más alejadas (áreas rururbanas, ver sobre este concepto el capítulo 1.1.1.), afectando este crecimiento especialmente a municipios pequeños, 3) islas de crecimiento elevado en determinados municipios en el Sureste y Oeste de Munich (Landsberg, Fürstenfeldbruck) y en el entorno del nuevo aeropuerto (Erdinger Moos), y 4) la localización de actividades productivas en la periferia se produce ya no tanto como resultado de la descentralización desde la ciudad central, sino cada vez más de forma directa, ofreciendo determinados municipios del área metropolitano unas centralidades, que han sido capaces de atraer la localización nueva de empresas desde fuera, algunas de ellas con un campo de operación internacional, como por ejemplo, lo ha demostrado la instalación de Cisco, 3com o Microsoft.

## **10.2. La gobernanza metropolitana**

### **10.2.1. El *Regionaler Planungsverband München* como institución metropolitana: proceso de creación, órganos y competencias**

Para la Región de Munich la institución de gobernanza metropolitana es la Mancomunidad de Planificación Territorial Subregional de Munich (*Regionaler Planungsverband München, RPV*) creada en 1973, en cumplimiento de lo establecido por la Ley de Planificación Territorial del Land de Baviera. Por tanto, estamos ante el caso de una corporación de Derecho público constituida en forma de de una Mancomunidad de carácter obligatoria y monofuncional, es decir, creada para la única finalidad de la realización de las tareas

(formulación, seguimiento, modificaciones y reforma) del Plan Territorial subregional de Munich (*Regionalplan München*). Sus órganos son: una Asamblea (*Verbandsversammlung*), un Comité de Planificación (*Planungsausschuss*), un Director (*Verbandsvorsitzender*), varias Comisiones y Grupos de Trabajo y una Oficina Técnica (*Geschäftsstelle*) dirigida por un Director Gerente. Para su financiación, el *RPV* recibe por parte del Land de Baviera un reembolso de sus gastos para la realización de las tareas relacionadas con el Plan Territorial subregional. Además, el Land le proporciona a través de su administración periférica (el Distrito Gubernamental de Alta Baviera) asesoramiento técnico.

La Asamblea es el órgano de máxima decisión y su función principal es la aprobación del Plan Territorial de ámbito subregional. En la Asamblea los 194 miembros (186 municipios y los 8 Distritos) tienen cada uno un representante (por regla general los alcaldes y los ocho Consejeros del Land en los Distritos). El número de votos correspondiente a cada municipio se rige en función de su población, existiendo para la ciudad de Munich el límite máximo de 40% de los votos. El Director es elegido para un tiempo de 2 años entre los miembros de la Asamblea. Se turnan en este cargo el Alcalde de la capital del Land (la ciudad de München), uno de los Consejeros del Land y uno de los Alcaldes de los municipios. El Director preside la Asamblea y el Comité de Planificación.

Los 30 miembros del Comité de Planificación son elegidos por la Asamblea, correspondiendo a la ciudad de Munich 12 miembros, 9 a los Distritos y 9 a los municipios. actualmente existen diez Grupos de Trabajo, cuyos nombres reflejan que la actividad del *RPV* va más allá de la formulación del Plan Territorial de ámbito subregional: Grupo para el transporte público metropolitano, Grupo para el desarrollo económico regional, Grupo para la cooperación e la *Region München* con la *Region Stockholm*, Grupo para la Estrategia de Paisaje de la *Region München*, Grupo para la Región Metropolitana de Vocación Europea (EMR) de Munich y Grupo para la línea de alta velocidad ferroviaria París-Karlsruhe-Múnich-Viena-Budapest. Esta línea es, como ya se señaló en relación al proyecto *Stuttgart 21* (ver el capítulo 8.4),

dentro de la red transeuropea de alta velocidad ferroviaria un importante eje de la articulación territorial de Europa en dirección Oeste-Este. Aporta al área metropolitana de Múnich por su integración en dicho eje una mejora de sus posibilidades de desarrollo económico y de su competitividad.

Al igual que en el caso de las áreas metropolitanas de Hannover, Hamburgo y Berlín-Brandeburgo, el área metropolitana de Múnich no cuenta con una oficina propia en Bruselas como instrumento de contacto y comunicación directa de sus necesidades e intereses ante las instancias de la Unión Europea. Es la Representación ante la UE que tiene en Bruselas el Land de Baviera que articula y defiende las necesidades e intereses de la misma ante las instancias comunitarias.

En cuanto a la participación en proyectos de cooperación territorial (INTERREG) cofinanciados por la Unión Europea a través de su Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), la institución activa no es el RPV sino la ciudad de Munich. Entre estos proyectos puede destacarse el proyecto MORECO (*Mobility and Residential Costs*) en el que participó la Gerencia de Urbanismo (*Referat für Stadtplanung und Bauordnung*) de Múnich (LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2014: 33). Este proyecto, realizado de 2011 a 2014 y liderado por el Instituto de Ordenación del Territorio y Vivienda de Salzburgo (*Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen/SIR*), supuso la cooperación de diez socios procedentes de cinco países del Arco Alpino sobre el tema de los costes de la movilidad y de la vivienda ligados a la forma urbana. El proyecto, en el que participó también la asociación responsable de la gestión integrada del transporte público (*Münchner Verkehrs- und Tarifverbund/MVV*) se centró en el análisis de las ventajas en términos de sostenibilidad de un crecimiento urbanístico concentrado en el entorno de las paradas de las líneas de transporte público ferroviario de cercanías.

Asimismo, el área metropolitana de Munich es socio de la red europea METREX. Su representante en esta red es el RPV.

Además de la Mancomunidad de Planificación Territorial Subregional de Munich, existe otra vía basada en el Derecho público para la gobernanza metropolitana: la Mancomunidad de Planificación, el *Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München – PV*, que ya se había creado en 1950. A diferencia del RPV, no es una Mancomunidad de carácter obligatorio por imperativo de una ley, sino se trata de una corporación de Derecho público en forma de una Mancomunidad constituida por la asociación voluntaria de municipios.

Cuenta con 155 miembros, a los que pertenecen, además de la capital del Land, München y de los 8 Distritos, un número de 146 municipios. Por tanto, su ámbito territorial es casi idéntico al del RPV, faltando únicamente un conjunto de 40 municipios que sí forman parte de esta última Mancomunidad (tiene 186 municipios). En 2015 el *Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München – PV* contó en su plantilla con 41 personas (arquitectos, licenciados en planificación urbana y territorial, geógrafos, etc.) y el volumen de su presupuesto se situó en 3,36 millones €. Sus recursos financieros provienen de las aportaciones de los socios para el pago repartido entre todos de los gastos y de los ingresos obtenidos por honorarios para la realización de tareas en el ámbito del planeamiento urbanístico.

Sus órganos son: una Asamblea (*Verbandsversammlung*, 155 representantes), un Consejo Ejecutivo (*Verbandsausschuss*, siete Consejeros) y un Presidente. El reparto de los votos en la Asamblea se rige por la población de los municipios, con la excepción de la capital del Land. Los Distritos tienen 1 voto por cada 1.000 habitantes de los municipios integrados en su territorio. Los municipios tienen 1 voto por cada 1.000 de sus habitantes. La capital del Land tiene reservada 36 votos, es decir, un tercio del total de los votos. El Presidente es elegido por la Asamblea entre sus miembros. Los siete Consejeros del Consejo Ejecutivo son todos políticos locales (El Alcalde-Presidente de München y los Alcaldes de otros tres municipios así como 3 Consejeros del Land en representación de los Distritos).



Las actividades principales del *Planungverband Äußerer Wirtschaftsraum München -PV* consisten en: 1) prestar a sus socios asistencia técnica para la elaboración del planeamiento urbanístico general y de desarrollo, 2) la elaboración de proyectos integrados para la movilidad urbana ( redes del transporte público, vías ciclistas, aparcamientos disuasorios, remodelación de calles), 3) Dictámenes sobre la localización de instalaciones de energía solar, eólica o Planes de Edificación para instalaciones de biogas; 4) la publicación de estadísticas, indicadores y escenarios sobre el desarrollo regional; 4) el asesoramiento en la preparación de proyectos previstos para su presentación a concursos de ideas en materia de arquitectura y urbanismo, y 5) la celebración de eventos (talleres, congresos, foros de debate. etc.).

Ha de resaltarse que existe una estrecha relación entre el *Planungverband Äußerer Wirtschaftsraum München – PV* y el *RPV*, tanto institucional como en el campo del trabajo técnico. El Director Gerente de la Oficina Técnica del *Regionaler Planungsverband München* es, a su vez el Director Gerente de la Oficina Técnica del *Planungverband Äußerer Wirtschaftsraum München – PV*. Desde que en 1973 se inició su coexistencia, ambas Mancomunidades han desarrollado una estrecha colaboración entre ellas en todos los ámbitos relevantes para la planificación urbanística-territorial del espacio metropolitano de Munich. La competencia técnica y experiencia profesional adquirida desde 1950 por el *Planungverband Äußerer Wirtschaftsraum München* proporcionan al *RPV* un valioso conocimiento de expertos -. especialmente desde la perspectiva del planeamiento urbanístico general y de desarrollo - , no sólo para la elaboración del plan territorial subregional sino también en forma de Dictámenes sobre cuestiones específicas, como por ejemplo la elaboración de una Concepción Directora para el Entorno del Aeropuerto de Munich (GAWRON 2004: 33).

En el caso del área metropolitana de Múnich hasta hoy no se han dado los pasos para crear un ente metropolitana potente, similar a los que existen en Hannover y Stuttgart, No hay consenso político sobre este tema.

Las diferentes posiciones existentes respecto a esta cuestión pueden resumirse en (REISS-SCHMIDT, 2004: 5):

- El temor de muchos de los alcaldes de las ciudades en el entorno de Múnich, elegidos directamente por los ciudadanos, de ver reducidos su poder y su influencia, por la dominancia de Munich que con su enorme peso poblacional y económico impondría sus intereses sobre los de las restantes ciudades.
- La preocupación y el rechazo por las instituciones del Land de Baviera, tanto de su Parlamento como de su Gobierno y Administración (desde hace décadas el partido conservador, la Unión Socialcristiana/CSU suele tener la mayoría absoluta), que temen que una futura institución metropolitana potente para Múnich podría convertirse en un nuevo competidor político incómodo y ello, no en cualquier sitio, sino en un territorio, que constituye el corazón económico y poblacional del Land, y por tanto es el “territorio político” de mayor relevancia estratégica de toda Baviera.
- Entre los que abogan, con matices, a favor de la creación de una institución metropolitana potente se encuentra la Cámara de Industria y Comercio. Destaca como posibles ventajas una mayor eficiencia y eficacia administrativa que, entre otras cosas, se traduciría en una simplificación y agilización del proceso de decisión y de los procedimientos administrativos para la realización de proyectos de infraestructuras o en el ámbito de la planificación urbanística y territorial.
- Desde la perspectiva de la ciudad de Múnich, donde desde hace décadas el Gobierno municipal suele ser liderado por el Partido Socialdemócrata (SPD), siempre se han destacado las ventajas financieras, técnicas, sociales y administrativas que se derivarían de una futura institución metropolitana potente. Se insiste en la necesidad de una visión unitaria de los problemas y retos metropolitanos y su tratamiento integrado por un ente metropolitano específico y potente como un requisito para que la región urbana de Múnich mantenga su

desarrollo económico exitoso y su competitividad a nivel europeo e internacional en el contexto de la economía globalizada.

### **10.2.2. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana**

En 1992 los Alcaldes de las ciudades de Munich, Augsburgo e Ingolstadt firmaron una Declaración conjunta para instaurar como fórmula de cooperación voluntaria la Red de Cooperación de Ciudades *MAI*. Fue una alianza estratégica entre ciudades no sólo geográficamente próximas entre sí sino, sobre todo, entre tres pesos pesados de la economía bávara: München (su relevancia económica ya se explicó), Augsburgo (entre otras, empresas importantes en los sectores aeroespacial y de robots industriales) e Ingolstadt (sede de la empresa *Audi*). Esta red de cooperación, que como otras redes de este tipo (la EXPO-Region Hannover, ver el capítulo 7.2.2.) había recibido el apoyo desde el Ministerio federal competente en materia de ordenación del territorio (HILDENBRAND SCHEID 2005, 2006b), realizó acciones y proyectos comunes en varios ámbitos, centrándose en el marketing, la promoción económica, el transporte, la transferencia tecnológica y el turismo.

Tras la adhesión a esta red de otros actores se transformó en 1995 en la Asociación “Espacio Económico del Sur de Baviera” (“*Verein Wirtschaftsraum Südbayern. München Augsburg Ingolstadt e.V.*”), que posteriormente, en 2005, cambió su nombre en “*Wirtschaftsraum Südbayern. Greater Munich Area e.V.*” (GMA), produciéndose de nuevo una ampliación de socios.

En mayo de 2007 se creó la Región Metropolitana con Vocación Europea de Munich (*Europäische Metropolregion München/EMM*, ver el capítulo 6). Por coincidir los objetivos de la ésta, que abarca de todas formas un espacio geográfico más amplio, con los perseguidos por el GMA se decidió en 2008, para evitar duplicidades y unir los esfuerzos, la fusión del mismo en la EMM, que constituye una plataforma abierta de cooperación entre actores

procedentes de la política, administración pública, economía, ciencia y sociedad civil.

La EMM se encarga de la presentación en Internet de la oferta del espacio metropolitano para inversores respecto a todos los factores de localización relevantes. Partiendo de un enfoque transversal del desarrollo regional, realiza e impulsa proyectos que se inscriben en los campos temáticos de sus seis Grupos de Trabajo: economía, conocimiento, zonas rurales, medio ambiente, movilidad, cultura y deporte. Asimismo, constituye hoy la formula blanda de gobernanza (*soft governance*) más relevante en el área metropolitana de Múnich para involucrar la sociedad civil en el diálogo y debate sobre las cuestiones metropolitanas.

### **10.3. El plan territorial metropolitano**

#### **10.3.1. Aspectos generales**

Para la ordenación del territorio del área metropolitana de Múnich se han aprobado a lo largo de las últimas décadas ya varios Planes Territoriales de ámbito subregional (*Regionalpläne*). El documento actualmente en vigor es el *Regionalplan München 2002*, que entró en vigor el 1 de junio de 2002. Es el resultado de la decisión de la Asamblea del RPV, adoptada el 4 de enero de 2001, de dar al Plan una nueva estructura con la finalidad de aportar un documento más conciso y, por tanto, más eficiente (la idea del Plan delgado, *schlanker Regionalplan*).

Hasta 2012 el *Regionalplan München 2002* (a continuación *Regionalplan*) ha sido objeto de varias actualizaciones y modificaciones. Transcurrido ya 13 años desde su entrada en vigor, y tomando en cuenta que cada 10-15 años se suele proceder a la formulación de un nuevo plan territorial, llama la atención de que en el caso del área metropolitana de Munich no se tiene constancia de la iniciación de un proceso para la elaboración de un nuevo plan.

El marco de referencia de este Plan son la Ley de Planificación Territorial del Land de Baviera (*Bayerisches Landesplanungsgesetz*, en su versión de 2012) y las determinaciones establecidas por el Programa de Desarrollo Territorial del Land de Baviera (*Landesentwicklungsprogramm Bayern/LEP 2013*), siendo actualmente de aplicación el nuevo LEP que entró en vigor el 1 de septiembre de 2013.

El *LEP 2013* regula en su normativa y señala en su cartografía a escala 1: 675.000: 1) las ciudades que en el sistema jerárquico de ciudades se declaran Centros Superiores (*Oberzentren*) y Centros Intermedios (*Mittelzentren*), 2) la zonificación general del territorio del Land en cuatro categorías para la realización de políticas diferenciadas de ordenación y desarrollo territorial: 1) Áreas rurales generales (*Allgemeiner ländlicher Raum*), 2) Áreas rurales con tendencias de densificación ubicadas en el entorno de centros urbanos (*Ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen*), 3) Áreas de Aglomeración (*Verdichtungsräume*) y 4) Áreas de Intervención Especial (*Räume mit besonderem Handlungsbedarf*), que son áreas que por razones económicas (por ejemplo, declive industrial) o sociales (por ejemplo, despoblación y envejecimiento) requieren medidas específicas.

En su primer capítulo “Bases y retos de la ordenación y del desarrollo del territorio del Land de Baviera” el *LEP 2013* establece Objetivos de la Ordenación del Territorio y Principios de la Ordenación del Territorio (ver sobre el significado de estas categorías normativas el capítulo 5.1.) para las siguientes cuestiones: equivalencia de las condiciones de vida, sostenibilidad, cambio demográfico, cambio climático y competitividad. Pero sobre todo, con las miras puestas en la consecución de un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, resultan de especial relevancia las determinaciones, que este Plan recoge en sus capítulos sobre la estructura de los asentamientos y del espacio libre. En cuanto a la estructura de los asentamientos, las determinaciones (Objetivos=Z o Principios=G de la Ordenación del Territorio) se aglutinan en torno a tres ejes de actuación, enunciados como titulares de los

respectivos subcapítulos del Plan: 1) reducir en el crecimiento urbanístico el consumo de suelo (G), 2) la prioridad del desarrollo hacia el interior sobre la clasificación de nuevos suelos en el exterior (Z) y 3) evitar la dispersión urbana (Z). Dentro de las determinaciones sobre la estructura del espacio libre se establece (Z) que los planes territoriales subregionales tienen que delimitar y regular Franjas Verdes Subregionales (*Regionale Grünzüge*, ver el capítulo 2.1.3. y a continuación 10.3.2.), para estructurar el espacio edificado, mejorar el bioclima y proporcionar oportunidades para el recreo.

Por otra parte, a la hora de elaborar los contenidos del *Regionalplan*, también se tuvieron en cuenta las determinaciones de la planificación paisajística, conforme a la práctica seguida en Alemania de la integración de la planificación paisajística en los planes territoriales (ver el capítulo 5.1.). Actualmente está en vigor la Estrategia de Paisaje para la Región de Múnich (*Landschaftsentwicklungskonzept Region München, LEK 14*), aprobada en 2008 y que sustituyó al anterior Plan Marco Paisajístico (*Landschaftsrahmenplan Region München*), que estaba en vigor desde 1987.

El contenido documental del *Regionalplan* se estructura en:

- El Texto del Plan (*Textteil*), compuesto por dos partes: A) el desarrollo sostenible de la estructura territorial desde la perspectiva plurisectorial y B) el desarrollo territorial sostenible desde el punto de vista de las materias específicas de la ordenación urbanística-territorial) y de las actuaciones sectoriales con incidencia territorial.

En ambas partes se recogen las determinaciones del Plan (Objetivos de la Ordenación del Territorio y Principios de la Ordenación del Territorio). Asimismo, cada parte contiene un amplio texto adicional de carácter justificativo de las determinaciones.

- La cartografía del Plan, que se divide en once Planos de Objetivos (*Zielkarten*) que, por regla general, tienen una escala de 1:100.000,<sup>2</sup> y tres Planos de Información, a escala de 1:500.000 y parte del texto justificativo, sobre los Lugares Centrales, las Unidades de Paisaje y las Franjas Verdes Subregionales (ver el capítulo 5.1 y a continuación 10.3.2.).

Entre los once Planos de Objetivos figuran el Plano “Estructura del Territorio” (*Raumstruktur*) y el Plano “Asentamientos, Espacios Libres y Transporte” (*Siedlung und Versorgung*) que son especialmente relevantes para esta tesis y cuyo análisis se comenta a continuación.

El Plan se relaciona con un instrumento informal, los Dictámenes Territoriales ad hoc (*Teilraumgutachten*), que en el Land de Baviera se utilizan como una variante de las Estrategias de Desarrollo Territorial (*Regionale Entwicklungskonzepte/REK*) introducidas con otros instrumentos informales por la reforma de la LFOT en 1998, con la finalidad de propiciar la implementación efectiva de los planes territoriales de ámbito subregional (ver el capítulo 5.1.). Estos Dictámenes 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 un Dictamen que afectó al área metropolitana de Munich. Se elaboró en la década de los 80 del siglo pasado para resolver la cuestión del futuro uso de los terrenos que habían quedado vacantes por el cierre del aeropuerto de Múnich-Riem, debido a la construcción de un aeropuerto nuevo en otro lugar. Fue en el año de 1992 cuando se abandonó el antiguo aeropuerto de Riem, cuyos terrenos debido a la expansión urbana habían quedado integrados en la ciudad.

Sobre la base de las propuestas del Dictamen y de otros documentos se construyó un nuevo aeropuerto más alejado de la ciudad de Munich en el Erdinger Moos. Los terrenos vacantes de Riem se transformaron en el marco

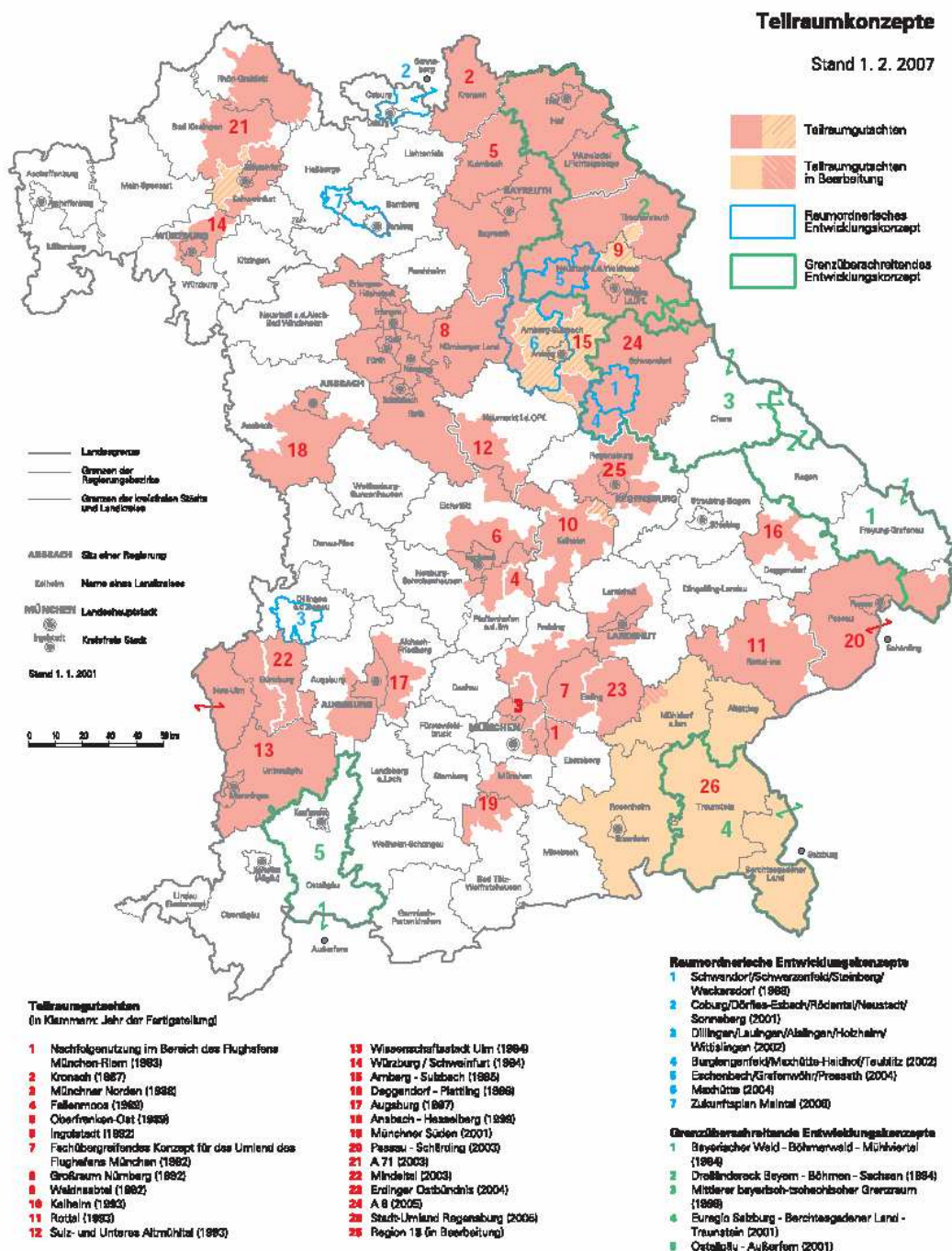
---

<sup>2</sup> Una excepción la constituyen los planos referidos a las Zonas de Protección Acústica en el entorno de los aeropuertos de Munich.

de un proyecto urbanístico (Messestadt Riem, internacionalmente conocido como buena práctica de un desarrollo urbano sostenible) en un nuevo barrio de la ciudad bien conectado al metro, con usos mixtos (zonas residenciales, oficinas parques empresariales, campo de feria y exposiciones, etc.) para facilitar la proximidad entre el lugar de residencia y de trabajo, y con una amplia oferta de espacios libres para el recreo.



**FIGURA 71: LOS DICTÁMENES TERRITORIALES AD HOC EN EL LAND DE BAVIERA**



Kartographie: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz  
 Herausgeber: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

Fuente:  
 Ministerio de Economía, Infraestructuras, Transporte y Tecnología del Land de Baviera.

Por último, el *Regionalplan München 2002* no contiene ningún capítulo dedicado al **seguimiento y la evaluación** del Plan. De este modo confirma la ausencia de la perspectiva de la evaluación en los documentos de la planificación territorial metropolitana ya observada para los casos de Hannover, Stuttgart y Frankfurt.

### **10.3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica**

El *Regionalplan*, refleja un desarrollo completo y profundo de las cinco estrategias de intervención que se han identificada en la Parte II de la tesis (ver el capítulo 2.1.3) como elementos configuradores de un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica: 1) Policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada, 2) la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia, 3) el impulso del transporte público, 4) el desarrollo hacia el interior y 5) la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.

Para cada una de estas estrategias de intervención, recoge en su normativa “Objetivos de la ordenación del territorio” (*Ziele der Raumordnung*) y “Principios de la Ordenación del Territorio” (*Grundsätze der Raumordnung*), incorporando y desarrollando en cada caso las determinaciones correspondientes fijadas en el LEP 2013.

Concretamente establece:

#### 1) Cinco Principios Generales para el desarrollo territorial sostenible

Entre estos cinco principios figura el desarrollo de la estructura territorial monocéntrica radial del área metropolitana de Munich hacia un sistema policéntrico conforme a los principios de la concentración descentralizada (*dezentralisierte Konzentration*, ver el capítulo 2.1.3.). Por tanto, el crecimiento urbanístico y el desarrollo de las infraestructuras y equipamientos deben

orientarse en el sistema de lugares centrales (establecido por el Plan Territorial del Land y por el Plan Territorial subregional) y, por tanto, concentrarse en las siguientes áreas (ver el Mapa “Estructura del Territorio” del Plan): la zona suburbana/primera corona de la aglomeración urbana de Múnich, los centros intermedios así como los centros inferiores y centros pequeños, si éstos se encuentran ubicados a lo largo de los ejes de desarrollo (ver sobre este concepto el capítulo 2.1.3.), configurados esencialmente, por los trazados del transporte público ferroviario.

Los demás principios generales se refieren a la mezcla equilibrada de los diferentes usos, la oferta de infraestructuras y suelos para actividades productivas, al desarrollo hacia el interior (ver sobre este concepto el capítulo 2.1.3.) así como a la preservación y el desarrollo del sistema de espacios libres a escala subregional por motivos de la estabilidad ecológica y como factor de calidad de vida, capaz de favorecer la localización de actividades económicas.

## 2) Seis Principios Generales para el desarrollo del sistema de asentamientos

Estos principios se refieren, entre otros aspectos, a la necesidad de que los crecimientos urbanísticos nuevos guarden una proporción adecuada respecto al tamaño de los núcleos existentes y a la exigencia de que el desarrollo urbanístico esté en coherencia con las infraestructuras y equipamientos existentes o previstas por las planificaciones públicas.

## 3) Tres Objetivos para el crecimiento urbanístico

El primero de los objetivos establece con carácter general de que en todos los municipios se admite un crecimiento urbanístico residencial que se corresponde a la demanda propia derivada de su población existente y a una población adicional nueva resultante de una inmigración “no desproporcionada”, indicándose en la Memoria Informativa del Plan los criterios para definir la demanda propia y la inmigración no desproporcionada.

Igualmente, este objetivo establece también criterios para el crecimiento de los suelos para actividades productivas.

El segundo objetivo establece que en los municipios declarados lugares centrales y en el entorno de los ejes de desarrollo pueden admitirse crecimientos superiores a los previstos por el objetivo anterior.

El tercer objetivo define áreas prioritarias para el crecimiento urbanístico, los “Polos para el crecimiento urbanístico prioritario”, considerando tanto el crecimiento de suelos residenciales como para actividades productivas.

Estas áreas, que se especifican con su nombre geográfico concreto en el texto del Plan y se señalan cartográficamente (ver el Plano “Estructura del Territorio” del Plan), pertenecen a diferentes tipos: 1) espacios a lo largo de los ejes de desarrollo, 2) espacios a lo largo de determinadas líneas de los trenes rápidos metropolitanos (*S-Bahn*) y 3) un área amplia situado en los terrenos de la ciudad de Munich y de municipios colindantes. Entre los criterios de selección de estas áreas figuran: la ubicación respecto a los ejes de desarrollo, la cercanía a una parada del transporte de cercanías, la centralidad, el desarrollo poblacional y de los empleos y la función como polo para el desarrollo de las áreas rurales.

El propio texto del Plan indica que la representación cartográfica de todos los “Polos para el crecimiento urbanístico prioritario”, en el Plano “Asentamientos, espacios libres y transporte” se efectúa a escala 1: 100.000. Por tanto, se trata sólo de un señalamiento general a escala amplia de la ubicación de estos polos, y no de una delimitación precisa de su configuración geométrica, su superficie o detalles a nivel de parcelas. La delimitación precisa corresponde al planeamiento urbanístico municipal.

4) Un Principio y dos Objetivos para la orientación del crecimiento urbanístico en función de las redes del transporte público ferroviario

El primero de los objetivos establece que en el caso de resultar necesaria la creación de nuevos núcleos aislados de los ya existentes, esta creación estará condicionada a su accesibilidad por el transporte público de cercanías.

El segundo objetivo identifica en forma de un listado aquellas paradas de los diferentes tipos de transporte ferroviario de personas existentes en el área metropolitana (metro, tranvía, tren rápido metropolitano), en las que los municipios deberían declarar nuevos suelos urbanizables y aprovechar tipologías de edificación densa.

El Principio establece que en las áreas definidas como “Polos para el crecimiento urbanístico prioritario”, este crecimiento se concentrará de forma preferente en las paradas del transporte público ferroviario, procediendo en el entorno a distancia peatonal de dichas paradas a una densificación adecuada y estableciendo reservas de nuevos suelos edificables para acoger futuros crecimiento y asegurar, de este modo, también un uso intenso del transporte público.

5) Dos Principios y seis Objetivos para la estructura de los sistemas de asentamientos y de espacios libres

Con estos principios y objetivos el Plan aporta una visión integrada para un desarrollo coherente y complementario de los sistemas de asentamientos y de espacios libres.

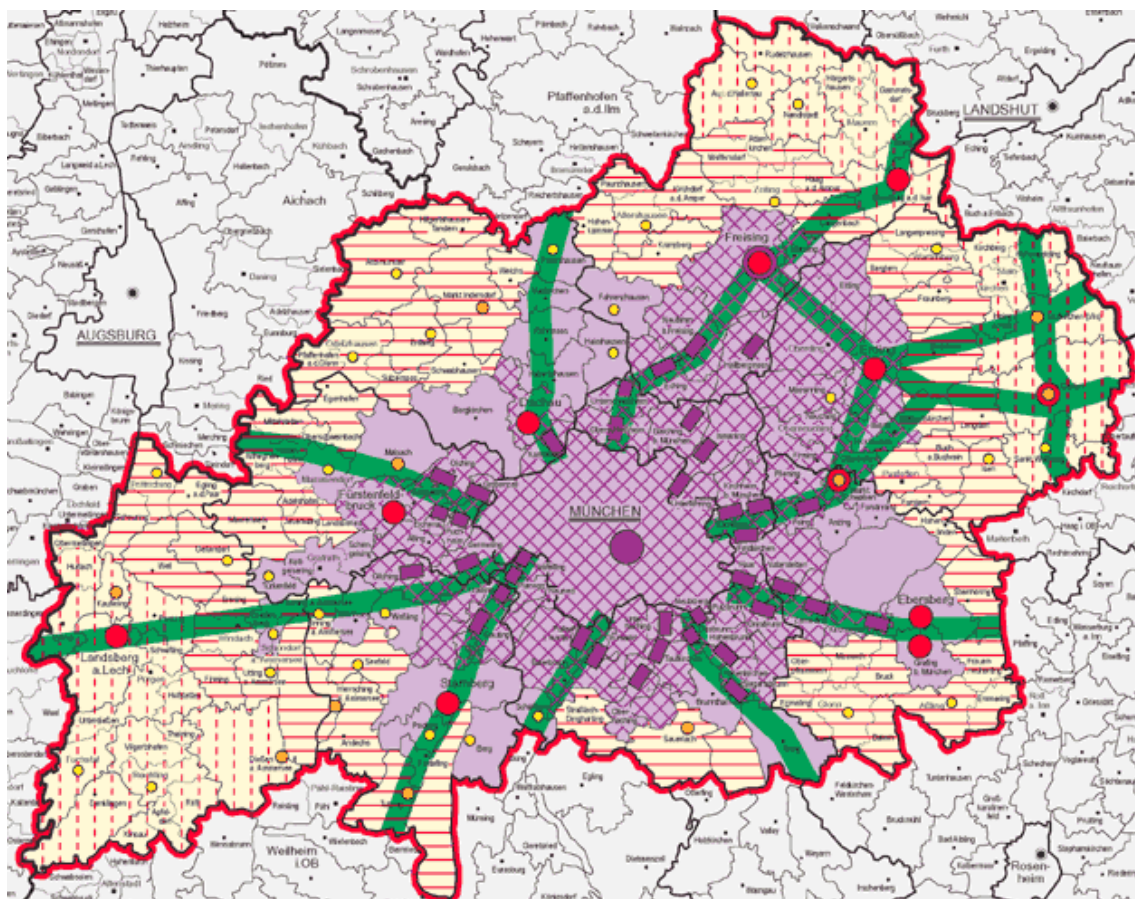
Además de abordar otros aspectos (por ejemplo, la preservación de tipos de asentamientos de singularidad histórica, la función de los valles para la advección de masas de aire fría y fresca, la no edificación en lugares de alta incidencia visual, como escarpes o lindes de bosques), los dos elementos centrales del Plan son la identificación de Franjas Verdes subregionales y de

Cesuras Verdes con carácter de Objetivos de la ordenación del territorio. Ambas figuras constituyen dos herramientas clásicas de los planes territoriales alemanes para la preservación del sistema de espacios libres con las miras puestas en el sistema de asentamientos (HILDENBRAND SCHEID, 1996).

Las Franjas Verdes subregionales (*regionale Grünzüge*), una figura similar a los *green belts* en los Planes Estructurales en el Reino Unido, se encuentran en la periferia de las aglomeraciones urbanas y cumplen funciones múltiples: estructuración de las áreas urbanas, la preservación del paisaje, recreo periurbano, protección de espacios de valor ecológico (biotopos, etc.) y el equilibrio microclimático (ventilación y temperaturas en las ciudades), una función cada vez más importante en el contexto del actual calentamiento global. Las Cesuras Verdes (*Grünzäsuren*) cumplen primordialmente la función de evitar el continuo urbano, es decir la unión edificatoria entre núcleos urbanos ubicados a lo largo de los ejes de desarrollo.

El Plan señala un total de 19 Franjas Verdes, entre ellas varias que configuran tramos del cinturón verde de Munich (*Grüngürtel*) así como determinados valles, riberas de lagos y bosques. En cuanto a las Cesuras Verdes, el Plan señala un total de 73 pares de núcleos urbanos, donde con las cesuras verdes se quiere evitar el continuo urbano. Para ambas categorías (ver el Mapa “Asentamientos, espacios libres y transporte” en combinación con el Mapa “Detalle del mapa estructura del territorio”, referidos al mismo ámbito).

**FIGURA 72: PLANO “ESTRUCTURA DEL TERRITORIO” DEL PLAN TERRITORIAL SUBREGIONAL DE MÚNICH (Escala 1:100.000)**

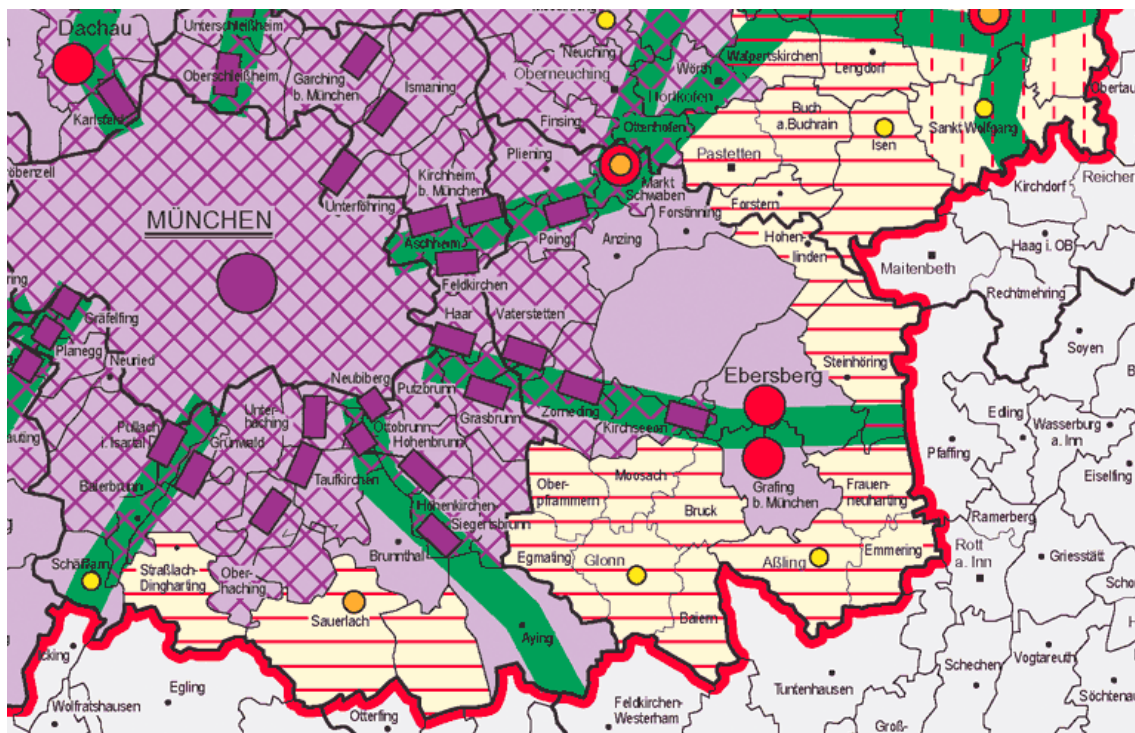


Fuente: *Regionalplan München 2002.*

→ ver a continuación la FIGURA 74: LEYENDA DEL PLANO “ESTRUCTURA DEL TERRITORIO”















**FIGURA 73: DETALLE DEL PLANO “ESTRUCTURA DEL TERRITORIO” DEL PLAN TERRITORIAL SUBREGIONAL DE MÚNICH (Escala 1 : 100.000)**



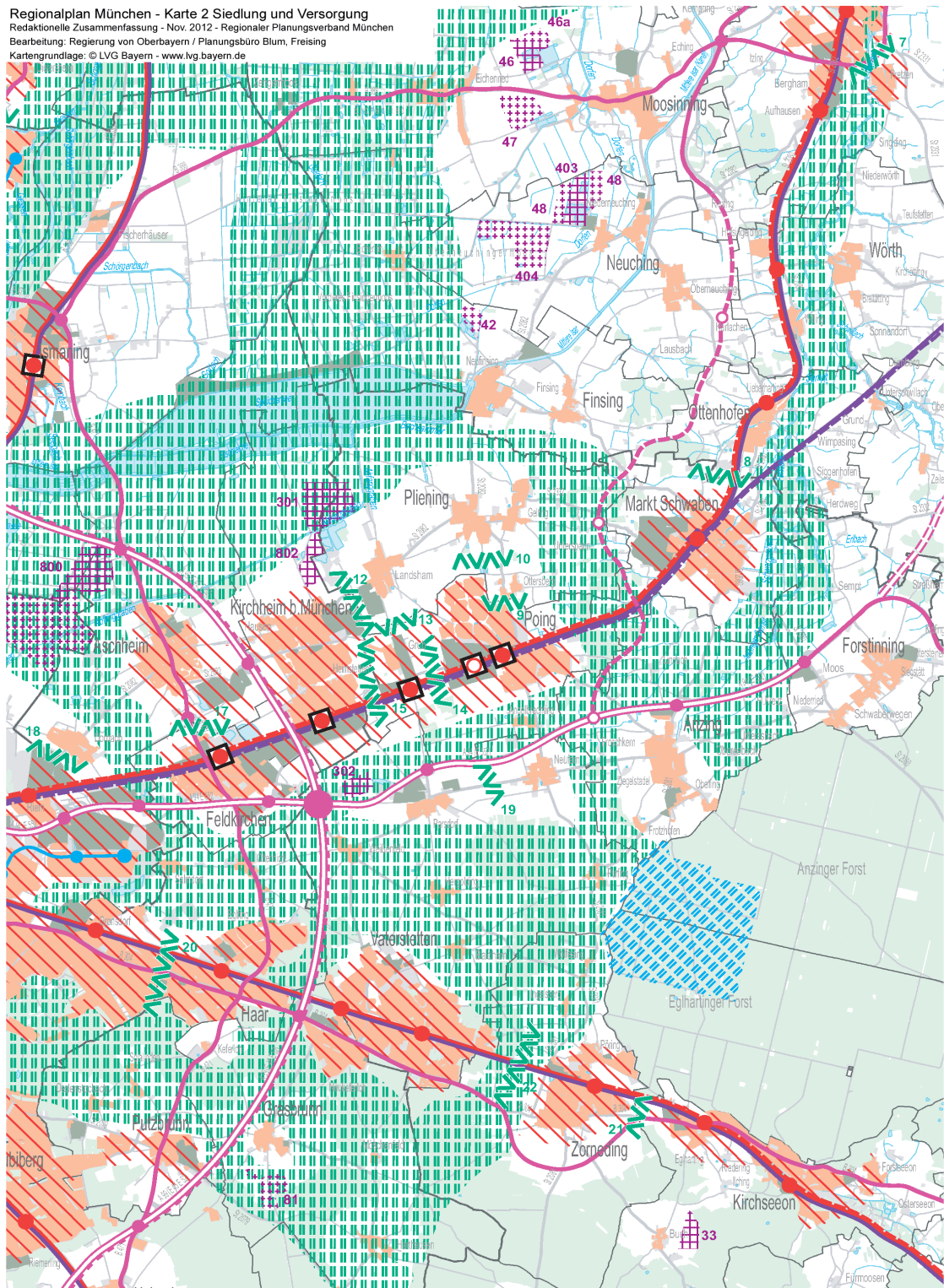
*FUENTE: Regionalplan München 2002.*

→ ver a continuación la FIGURA 74: LEYENDA DEL PLANO “ESTRUCTURA DEL TERRITORIO”











FIGURA 74: LEYENDA PLANO	“ESTRUCTURA DEL TERRITORIO”	Ziele des Regionalplans
<p><b><u>Objetivos del Plan Territorial Subregional</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centro pequeño</li> <li>- Centro inferior</li> <li>- Polo para el crecimiento urbanístico prioritario</li> </ul> <p><b><u>Incorporación de Objetivos del Plan territorial del Land</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centro superior</li> <li>- Centro superior posible</li> <li>- Centros intermedios</li> <li>- Centro intermedio posible</li> <li>- Eje de desarrollo de importancia regional (= Land)</li> <li>- Límite de la subregión</li> </ul> <p><b>Área de aglomeración urbana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zona suburbana/Primera corona en la aglomeración urbana</li> <li>- Zona exterior de la aglomeración</li> </ul> <p><b>Áreas rurales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Áreas rurales generales</li> <li>- Áreas rurales en el entorno de las grandes aglomeraciones urbanas</li> </ul>	<p><b><u>Ziele des Regionalplans</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kleinzentrum</li> <li>- Unterzentrum</li> <li>- Siedlungsschwerpunkt</li> </ul> <p><b><u>Nachrichtliche Wiedergabe staatlicher Planungsziele</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oberzentrum</li> <li>- Mögliches Oberzentrum</li> <li>- Mittelzentrum</li> <li>- Mögliches Mittelzentrum</li> <li>- Entwicklungsachse von überregionaler Bedeutung</li> <li>- Grenze der Region</li> </ul> <p><b>Verdichtungsraum</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stadt- und Umlandbereich im Verdichtungsraum</li> <li>- Äussere Verdichtungszone</li> </ul> <p><b>Ländlicher Raum</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Allgemeiner ländlicher Raum</li> <li>- Ländlicher Teilraum im Umfeld der grossen Verdichtungsräume</li> </ul>	<p><b>Ziele des Regionalplans</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Kleinzentrum</li> <li> Unterzentrum</li> <li> Siedlungsschwerpunkt</li> </ul> <p>Zentrale Doppelorte sind durch Verbindungslinien gekennzeichnet</p> <p><b>Nachrichtliche Wiedergabe staatlicher Planungsziele</b> (Quelle: Landesentwicklungsprogramm Bayern, Stand 1. April 2003)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Oberzentrum</li> <li> Mögliches Oberzentrum</li> <li> Mittelzentrum</li> <li> Mögliches Mittelzentrum</li> </ul> <p>Zentrale Doppelorte sind durch Verbindungslinien gekennzeichnet</p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Entwicklungsachse von überregionaler Bedeutung</li> <li> Grenze der Region</li> </ul> <p><b>Verdichtungsraum</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Stadt- und Umlandbereich im Verdichtungsraum</li> <li> Äußere Verdichtungszone</li> </ul> <p><b>Ländlicher Raum</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Allgemeiner ländlicher Raum</li> <li> Ländlicher Teilraum im Umfeld der großen Verdichtungsräume</li> </ul>

**FIGURA 75: “ASENTAMIENTOS, ESPACIOS LIBRES Y TRANSPORTE” DEL PLAN TERRITORIAL SUBREGIONAL DE MÚNICH (Escala 1:100.000)**



FUENTE: Regionalplan München 2002.

**FIGURA 76: EXTRACTO DE LA LEYENDA DEL PLANO “ESTRUCTURA DEL TERRITORIO” DEL PLAN TERRITORIAL SUBREGIONAL DE MÚNICH**

	Wohnbaufläche, gemischte B (ausgenommen gewerblich g	<b>Suelo urbanizable para usos residenciales y usos mixtos</b>
	Gewerbliche Baufläche (einschließlich gewerblich ge	<b>Suelo urbanizable para actividades productivas</b>
	Eisenbahnstrecke (mit Bahn	<b>Línea férrea con estación</b>
	S-Bahnstrecke (mit Haltepur	<b>Línea del tren metropolitana con parada</b>
	Bereiche, die für die Siedlungse Betracht kommen (gem. Ziel B I	<b>Áreas prioritarias para el crecimiento urbanístico</b>
	Haltepunkt gemäß Ziel	<b>Parada apta para un mayor crecimiento urbanístico</b>
	Regionaler Grünzug	<b>Franja Verde</b>
	Trenngrün (Nr.)	<b>Cesura Verde</b>

En mayo de 2004 el Comité de Planificación del *RPV* aprobó una “Visión Estratégica para el Desarrollo del Espacio Metropolitano de München” hasta el horizonte 2030 (*Leitbild der Region München 2030, Guiding Principles for the Munich Region 2030*). Este documento se elaboró con la participación de expertos y de agentes económicos y privados es fruto de un concurso convocado a nivel nacional por el Gobierno federal para el tema “Futuro Ciudad 2030” y al que se había presentado la ciudad de Munich junto con tres instituciones e investigación. Sus contenidos se centran en: 1) el desarrollo económico, 2) los recursos financieros de los municipios, 3) el desarrollo de la estructura de los asentamientos y del sistema de espacios libres, 4) la movilidad y el transporte, 5) el desarrollo del espacio metropolitano de Munich hacia una región centrada en el conocimiento y la formación, 6) la implementación de la Visión Estratégica a través de proyectos basados en temas recogidos por el Plan Territorial subregional (p.e. la gestión intermunicipal de suelos, el papel del comercio para la vida de los centros urbanos, y parques paisajísticos periurbanos).

### **10.3.3. El reconocimiento internacional de la planificación urbanística-territorial de Múnich como buena práctica**

La experiencia planificadora de la Región de Munich es internacionalmente reconocida como una buena práctica. Tanto la planificación territorial como el planeamiento urbanístico promovido por la ciudad de Munich han contribuido a que en esta región se ha producido una ocupación del territorio que se corresponde a los requerimientos del desarrollo urbano-territorial sostenible definidos por el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica.

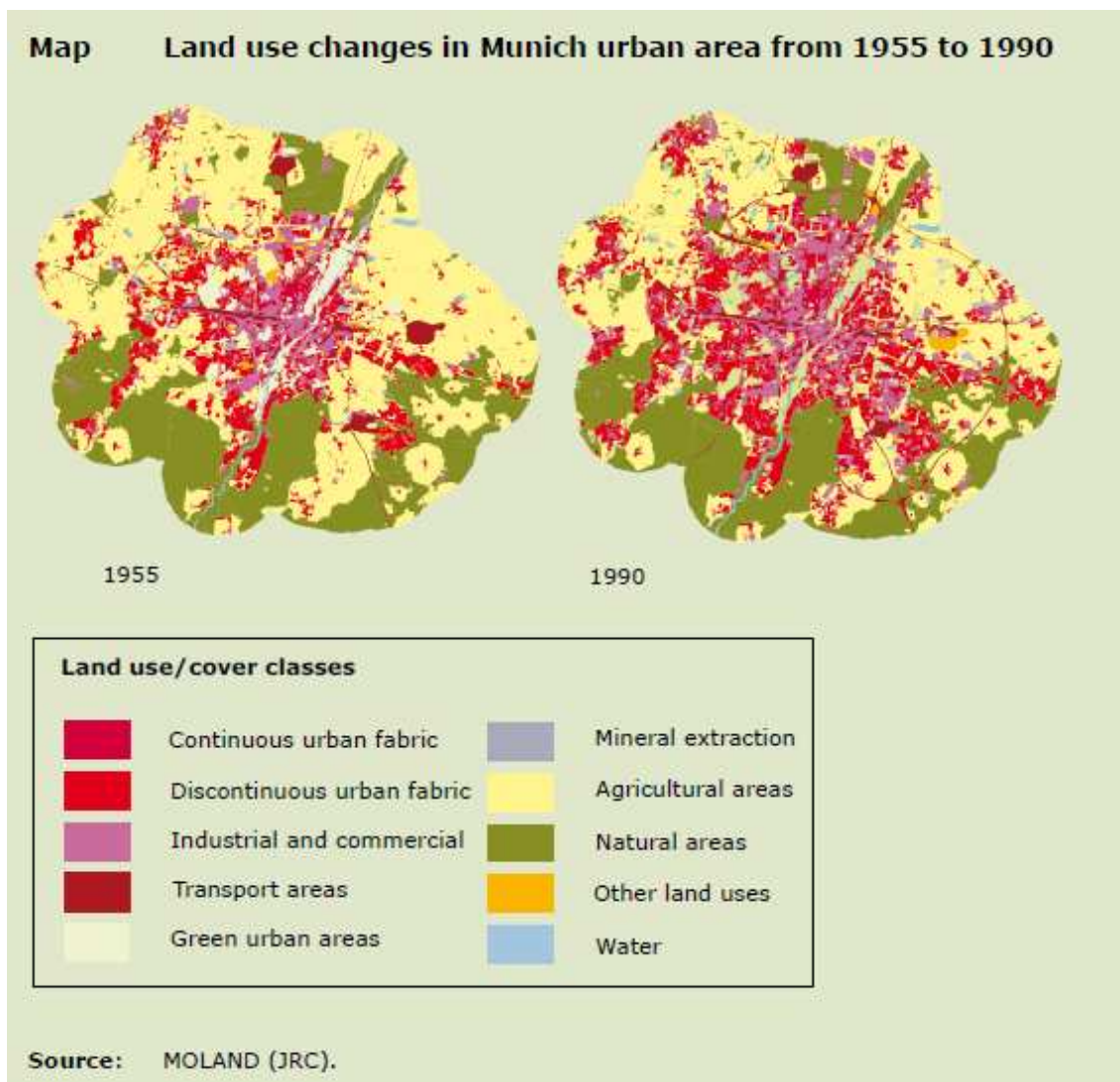
Así lo han destacado la Agencia Europea de Medio Ambiente en su Informe “*Urban Sprawl – the ignored challenge*” (AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE 2006: 44-47) que recoge un amplio comentario sobre esta experiencia titulado “*Munich – compact city*”, “*Bavarian planning solutions*”. En el Cuadro 20 se recogen las principales consideraciones de este Informe. Por

su parte, también expertos españoles (SORRIBES 2012, MUÑOZ COORD. 2011) que, basándose en este Informe, incluyeron en sus publicaciones el caso de Munich como ejemplo de una buena práctica (ver la Figura 77).

La valoración del caso de Múnich por parte de expertos alemanes (KAGERMEIER/MIOSGA/SCHUSSMANN, 2001) y de la Mancomunidad de Planificación *Planungverband Äußerer Wirtschaftsraum München*, que publicó en 1995 un balance de 20 años de desarrollo regional (PVÄW, 1995) también es positiva, pero con algunos matices críticos. Se reconoce que el área metropolitana de Múnich en comparación con la mayoría de las áreas metropolitanas del mundo no se ha visto afectado por procesos de dispersión urbana muy intensas y altamente insostenibles y que, sin duda, las políticas adoptadas para el área metropolitana en urbanismo, planificación territorial y transporte han contribuido a que Munich constituya hoy una ciudad razonablemente compacta. No obstante y especialmente a partir de la década de los 90, también en Munich se produjo en determinados lugares una ocupación del territorio conforme al patrón de la ciudad dispersa. Por tanto, no siempre se llegó a cumplir el objetivo del Plan Territorial Regional de concentrar el crecimiento urbanístico en municipios dotados con centralidades y ubicados a lo largo de los ejes de desarrollo, configurados esencialmente, por los trazados del transporte público ferroviario.

De hecho, en no pocas ocasiones se ocuparon terrenos ubicados en los espacios intersticiales de estos ejes que, en principio, tenían la condición de espacios libres con diferentes grados de protección. Asimismo, una gran parte del crecimiento urbanístico residencial se produjo fuera del ámbito territorial de vigencia del Plan Territorial subregional.

**FIGURA 77: CAMBIO DE USOS DEL SUELO EN MÚNICH 1955-1990**



Fuente: AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE 2006: 47).

Monitoring Land Use/Cover Dynamics (MOLAND) <http://moland.jrc.it/>. Assessing urban sprawl at regional and local levels: MOLAND



## CUADRO 20: Munich — compact city

The Munich area has remained exceptionally compact if compared to many other European cities. It is the only urban area among the 24 urban areas studied where the built-up areas have grown at a clearly slower pace than the population. Another indicator of compactness is the share of continuous residential areas compared with all residential areas built after 1955. In all other Western European cities studied almost all residential areas, built after the 1950s, are discontinuous in character, but in Munich only one third is of this character and two thirds are densely built.

By the 1990s comprehensive planning concepts were firmly established, based on an integrated urban development plan and focused on the objective of keeping the Munich region compact, urban and green. Fundamental to the attainment of the plan's objectives are a mix of policy initiatives including the reuse of brownfield land, avoidance of expansion, mixed land use development integrating residential and commercial services, improvement of public transport as well as pedestrian and cycling facilities, and reinforcement of regional cooperation.

The Munich case study clearly emphasises the dominant role of local and regional policies in defining the spatial organisation of cities and regions. Munich has successfully adopted and implemented a compact city model in the planning of the city that has effectively contained urban sprawl based on the following key objectives and actions:

- integrated city development plan
- regional cooperation;
- stakeholders' involvement in city planning;
- emphasis on reuse of vacant brownfields;
- continuously improving public transport with as few new roads as possible;
- compact-urban-green — keep the city compact and urban and green areas green;
- guarantee the necessary resources for implementing the strategies of all relevant policy areas (transport, housing etc.) for both 'business as usual' situations and through major renovation projects.

The lessons from Munich can also provide the good practice basis for sustainable development that many other cities throughout Europe urgently require.

Fuente: AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2006)

## 10.4. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Munich

### A) Gobernanza Metropolitana

- ⇒ El caso del área metropolitana de Munich pone de manifiesto que hasta la fecha no ha sido posible generar un consenso político para implantar un modelo de gobernanza metropolitana más potente.

La ciudad de Múnich y la Cámara de Comercio e Industria tienen interés en avanzar, pero ni el Land de Baviera ni los demás municipios están a favor de transformar el *Regionaler Planungsverband München*, la Mancomunidad de Planificación Territorial de Munich prevista por la ley de ordenación del territorio del Land, en una institución metropolitana similar a la que existe en el caso de Stuttgart, donde la Mancomunidad de Planificación Territorial se transformó en un ente metropolitano competente en varias materias e, incluso, goza de una legitimación política directa.

- ⇒ No obstante, en la práctica el “tándem de colaboración” que desde hace varias décadas están formando el *Regionaler Planungsverband München* y el *Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München – PV*, la otra Mancomunidad (basada en la asociación voluntaria de municipios) funciona bien en cuanto al tratamiento de todas las cuestiones relacionadas con el urbanismo y la planificación territorial. Aportan conocimiento, asesoramiento y una larga experiencia a los municipios. Este hecho es sin duda un factor que ha contribuido a que esta área metropolitana, a pesar de no contar con una institución metropolitana propia potente ha podido conseguir resultados respetables en ambas materias y reconocidos internacionalmente.
- ⇒ En cuanto a las estructuras blandas de la gobernanza metropolitana, se observa un proceso de centralización. Las diferentes redes de cooperación que existían antes han desembocado sucesivamente en la



Región Metropolitana de Vocación Europea de Munich, que hoy es el cauce más relevante para abordar las cuestiones metropolitanas. Aportando una plataforma abierta de cooperación entre actores procedentes de la política, administración pública, economía, ciencia y sociedad civil y está potenciando en los últimos años su presentación en la Web.

## **B) Planificación territorial metropolitana**

⇒ El instrumento de planificación territorial metropolitana el *Regionalplan München* se aprobó ya en 2002. A pesar de las continuas actualizaciones y modificaciones, ha de considerarlo obsoleto en cuanto a su concepción.

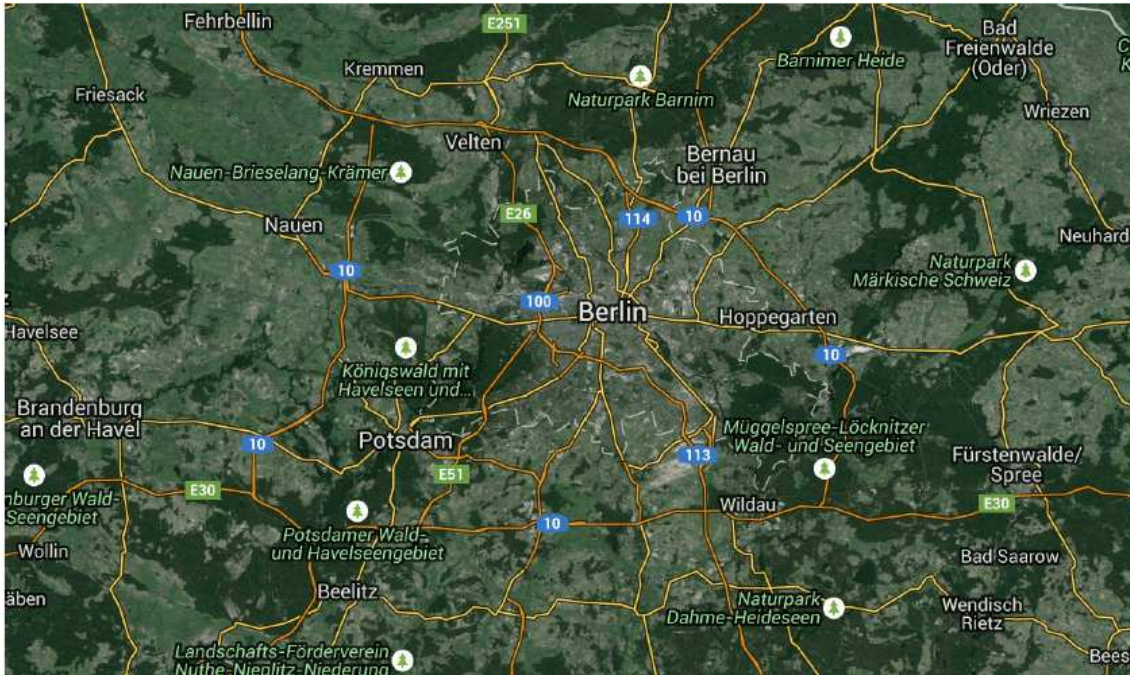
No representa un plan moderno, que tanto en su procedimiento de elaboración como en sus contenidos, se corresponde a un nuevo estilo de planificación que reflejan los planes en las áreas metropolitanas de Stuttgart, Frankfurt y Hannover. Es necesaria la elaboración de un nuevo plan, tomando en consideración también que en 2013 el Gobierno del Land aprobó el nuevo Programa de Desarrollo Territorial de Baviera.

⇒ La escala cartográfica de su Plano de Ordenación es de 1:100.000. En este sentido, para adquirir un mayor grado de detalle en relación con el planeamiento urbanístico, sería aconsejable que el futuro plan nuevo empleara la escala 1:50.000, tal y como lo hacen los planes territoriales metropolitanos en Stuttgart, Frankfurt y Hannover.

⇒ De todas formas, el plan vigente destaca en la comparación con los demás planes analizados por su tratamiento especialmente pormenorizado en sus determinaciones de las protecciones referidas al sistema de espacios libres: Las Franjas Verdes Subregionales y las Cesuras Verdes.

- ⇒ También se observa en sus determinaciones una elevada atención a los aspectos relacionados con el paisaje cultural, especialmente en lo que respecta a la protección de las imágenes exteriores de los núcleos.
- ⇒ Por último, cabe señalar que, sin duda alguna, el plan vigente y sus antecesores así como el planeamiento urbanístico desarrollado durante varias décadas por la ciudad de Munich han contribuido a que el desarrollo urbano-territorial acontecido en el área metropolitana de Munich se mencionó como un buen ejemplo de ciudad compacta por parte de la Agencia Europea de Medio Ambiente en su Informe de 2006 sobre el *urban sprawl* en Europa.

## CAPÍTULO 11 – ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLITANA DE BERLÍN-BRANDEBURGO (El modelo de la gobernanza metropolitana por la cooperación entre los Länder)



Fuente: Google Maps



<http://gl.berlin-brandenburg.de/>

### 11.1. Un territorio metropolitano transfronterizo

El área metropolitana de Berlín-Brandeburgo es de naturaleza transfronteriza. El centro metropolitano, la ciudad de Berlín, con 3.421.829 habitantes (2013) la ciudad más grande de Alemania, vuelca desde la reunificación de Alemania en 1990 su proceso de suburbanización y su dinamismo económico sobre el territorio del Land de Brandeburgo en el que se encuentra enclavado. El territorio del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo se extiende por la totalidad del territorio del Land de Berlín y una parte del Land de Brandeburgo que rodea el Land de Berlín, que se encuentra enclavado dentro del territorio de Brandeburgo. Esta parte del territorio de Brandeburgo sumado con el territorio del Land de Berlín configura lo que los documentos de planificación territorial de Berlín y Brandeburgo llaman el ámbito funcional de influencia directa de Berlín. Este ámbito lo representan los dos mapas a continuación.

En el primer mapa (Figura 78) se observa que la delimitación concreta de este ámbito incluye partes del territorio de los ocho Distritos (*Kreise*, sus límites son las líneas grises) de Brandeburgo colindantes con el Land de Berlín y partes del ámbito territorial de las cinco Mancomunidades de Planificación Territorial (los ámbitos en color) existentes en el Land de Brandeburgo (ver el capítulo 8.3). Este primer mapa corresponde a la delimitación del ámbito funcional de influencia directa de Berlín ("*engerer Verflechtungsraum*"), conforme al Plan Territorial Metropolitano Conjunto de los Länder de Berlín y Brandeburgo de 1998 (LEPeV), aprobado por los Gobiernos de ambos Länder en 1998 (ver el capítulo 11.3.). Abarca 64 municipios (incluido Berlín) con 4,47 millones de habitantes, que viven en un territorio de 5.320 km<sup>2</sup>. Desde la perspectiva de la ordenación del territorio, este ámbito funcional de influencia directa de Berlín cumple para el Land de Berlín funciones de equilibrio, de complementariedad y de descongestión, mientras su papel en relación a Brandeburgo es primordialmente la función de impulsar el desarrollo del territorio.

El segundo mapa (Figura 79) recoge la delimitación del ámbito funcional de influencia directa de Berlín ("*Berliner Umland*"), de acuerdo con la reforma de

dicho ámbito efectuada por el Plan de Desarrollo Territorial de Berlín-Brandeburgo (LEP B-B), que entró en vigor en 2009 (ver el capítulo 11.3.). En cuanto a la población (4,34 millones de habitantes en 2013) este nuevo ámbito es prácticamente idéntico al anterior, sólo se registra una diferencia en cuanto a su superficie, que ahora es más reducida (3.743,21 km<sup>2</sup>)<sup>1</sup>, como se refleja en el segundo de los mapas. Es éste nuevo ámbito más reducido el territorio al que nos referimos cuando en el presente capítulo hablamos del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo.

No obstante, se presentan en este capítulo las dos delimitaciones, porque en el apartado tercero (11.3.) se analizará no sólo el plan territorial metropolitano vigente sino también el primer plan de este tipo. La razón de incluir en el análisis ambas experiencias planificadoras es que el Plan de 1998 es reconocida dentro de la experiencia comparada una buena práctica de una planificación orientada al desarrollo urbano sostenible bajo el paradigma del modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica. Por ello, también es importante conocer las características básicas del ámbito territorial de aplicación de cada uno de estos dos planes.

El área metropolitana de Berlín, entendida como el ámbito funcional de influencia directa de Berlín (*"Berliner Umland"*) está compuesto por dos Ciudades no integradas en Distritos (ver el capítulo 4.1.), Berlín (3.421.829 habitantes), la capital del Land de Berlín y de la República Federal de Alemania, y Potsdam (161.468 habitantes) la capital del Land de Brandenburg. Asimismo, a este ámbito pertenecen otros 49 municipios que forman parte de los ocho Distritos de Brandeburgo colindantes con el Land de Berlín.<sup>2</sup> Todos estos municipios están enumerados en el Plan de Desarrollo Territorial (LEP B-B) aprobado en 2009 (ver 11.3.) y sus nombres y términos municipales pueden verse en la figura 79. La ciudad de Berlín tiene carácter de Estado-Ciudad (ver

---

<sup>1</sup> La primera delimitación incluyó también 13 municipios contiguos al territorio del ámbito funcional de influencia directa de Berlín, que con la reforma de la delimitación de dicho ámbito se eliminaron. Estos municipios son: Ketzin/Havel, Nauen, Kremmen, Fürstenwalde/Spree, Rauen, Spreehagen, Heidesee, Bestensee, Zossen, Trebin, Seddiner See, Beelitz y Gross Kreutz (Havel).

<sup>2</sup> Estos Distritos (Landkreise) son: Oberhavel, Barnim, Märkisch-Oderland, Oder-Spree, Dahme-Spreewald, Teltow-Fläming, Potsdam-Mittelmark y Havelland.

el capítulo 4.1.) y, por tanto, su término municipal es a su vez el ámbito territorial del Land de Berlín.

La delimitación del área metropolitana de Berlín, entendida como el ámbito funcional de influencia directa de Berlín (*“Berliner Umland”*) no ha supuesto el establecimiento de un ámbito territorial de una institución nueva con capacidad de decisión político-administrativa sobre el mismo. Por tanto, la delimitación del ámbito metropolitano no ha originado ninguna alteración del mapa de las unidades político-administrativas existentes en ambos Länder. El Land de Berlin se estructura en las 12 Distritos de la ciudad de Berlin, mientras el Land de Brandenburg se divide en un total de 14 Distritos (*Landkreise*) y 4 Ciudades no integradas en distritos (*kreisfreie Städte o Stadtkreise*). Asimismo se compone de 418 municipios. En ninguno de los dos Länder existen Distritos Gubernamentales como unidades de la administración periférica del respectivo Land.

El área metropolitana de Berlín, que tras la Cuenca del Ruhr constituye la aglomeración urbana más grande de Alemania, cuenta con una población total de 4,34 millones de habitantes (2013), registrándose actualmente un ligero crecimiento poblacional. La superficie del área metropolitana, que tiene un radio de unos 35 km, es de 3.743,21 km<sup>2</sup>, alcanzándose una densidad poblacional de 1.160 habitantes/ km<sup>2</sup>. Casi un 80% de la población del área metropolitana vive en Berlín que ocupa tan sólo un 23,8 % (892 km<sup>2</sup>) del territorio metropolitano. La mayor parte (2.851,46 km<sup>2</sup>) del territorio del área metropolitana se encuentra en el Land de Brandeburgo, sin embargo en él vive sólo una quinta parte (algo más de 900.000 personas) de la población metropolitana. La densidad de población en el Land de Berlín se sitúa en 3.838 habitantes/ km<sup>2</sup> y cae de forma inmediata en el término municipal de Berlín a unos niveles mucho más bajos, situándose en las partes del área metropolitana ubicadas en Brandeburgo en la cifra de 210 habitantes/ km<sup>2</sup>.

**FIGURA 78: EL TERRITORIO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BERLÍN-BRANDEBURGO (*engerer Verflechtungsraum*, LEP eV de 1998)**



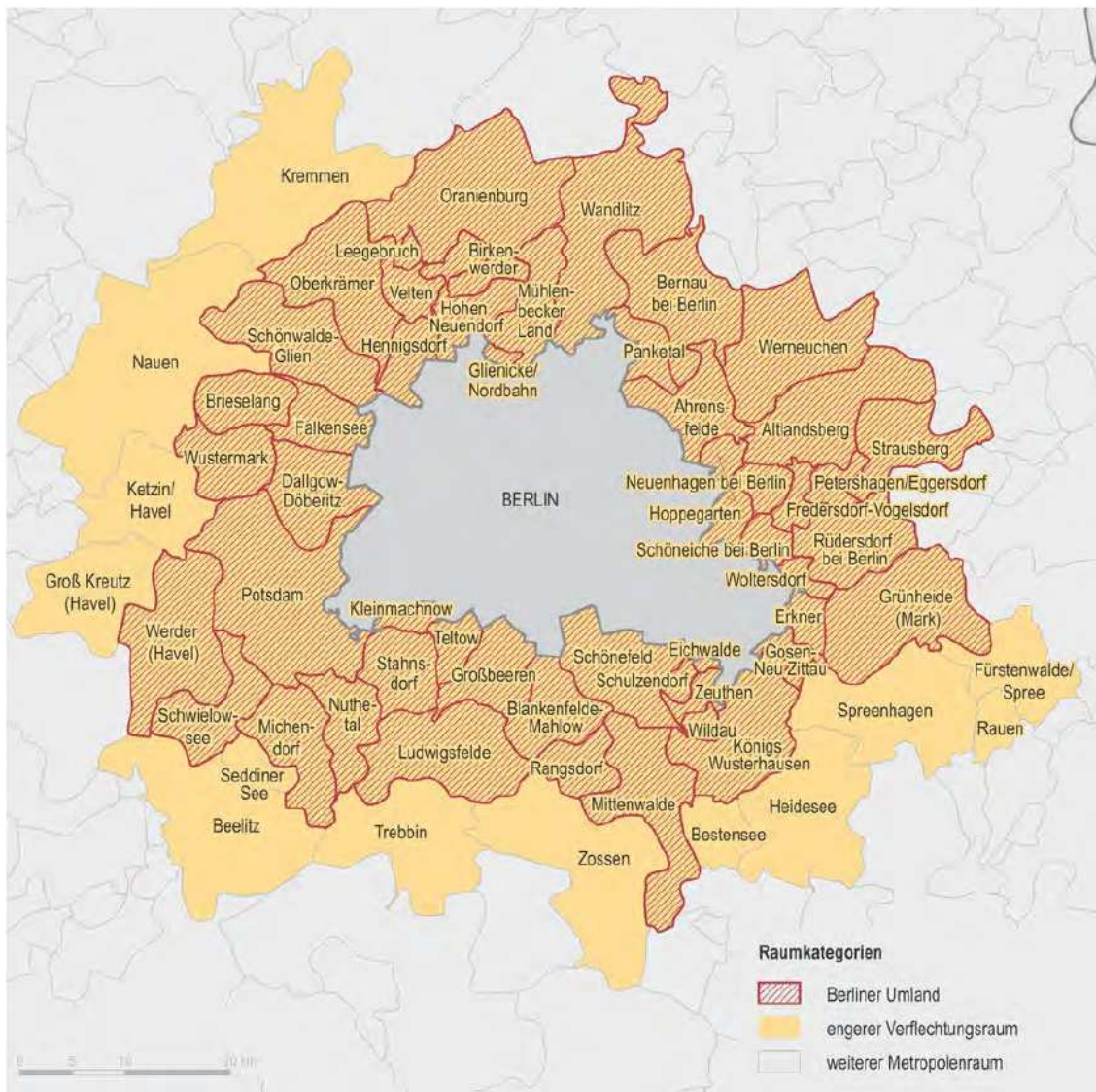
— Immediate sphere of influence

Illustration 3: The metropolitan region Berlin-Brandenburg

FUENTE: GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 1999



**FIGURA 79: EL TERRITORIO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BERLÍN-BRANDEBURGO (“Berliner Umland” LEP B-B de 2009)**



Fuente: (GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 2013: 15)

Al territorio restante del Land de Brandeburgo que se sitúa fuera del área metropolitana de Berlín los documentos de la planificación territorial denominan “Espacio metropolitano más amplio“ (*Weiterer Metropolitanraum*) que tiene una extensión geográfica amplia (26.627,15 km<sup>2</sup>, pero solamente 1,53 millones de habitantes, siendo este espacio una de la áreas de más baja densidad



poblacional (57habitantes/ km<sup>2</sup>) de Alemania. Asimismo, el conjunto del territorio y de la población de los Länder de Berlín y Brandeburgo constituyen el ámbito territorial de la “RegiónCapital Berlín-Brandeburgo” (HauptstadtRegion Berlin-Brandenburg), que es una de las 11 Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (EMR) declaradas en 2006 por la Conferencia Sectorial de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (ver el capítulo 6).

Dentro del sistema urbano del área metropolitana destaca como polo dominante la ciudad de Berlín. Potsdam es la única otra ciudad grande dentro del área metropolitana. Todos los demás municipios son ciudades medias o (la mayoría) ciudades pequeñas. Por todo ello, el caso de Berlín-Brandeburgo representa un área metropolitana con una estructura urbana de tipo monocéntrico.

La ciudad de Berlín es la ciudad más grande de Alemania y tras Múnich la ciudad alemana con la mayor densidad poblacional. El porcentaje de la población extranjera alcanza actualmente un 14,5 %. Al igual que Hamburgo, la ciudad de Berlín se estructura en Distritos. Existen doce Distritos, que antes de la reforma de la organización territorial local de 2001 eran 23, oscilando la población entre 230.000 habitantes (Distrito de Spandau) y 378.000 habitantes (Distrito de Pankow).

El área metropolitana de Berlín-Brandeburgo es un espacio importante dentro de la economía de Alemania, aunque no tan importante como Frankfurt, München y Hamburgo, destacando Berlín-Brandeburgo más bien por su poder político por albergar en su territorio la capital del Estado alemán. Esta importancia relativa menor la reflejan dos hechos. Por un lado, Berlín-Brandeburgo, aún siendo una región próspera de la UE-28 en términos de renta per cápita (2011: 29.300€/habitante)<sup>3</sup>, no obstante, es la de menor renta per cápita entre todas las seis áreas metropolitanas alemanas analizadas en el marco de la presente tesis. Por otro lado, de acuerdo con el EUROSTAT REGIONAL YEARBOOK (2014: 123) Berlín es dentro de la UE la única *capital*

---

<sup>3</sup> Dato publicado por EUROSTAT REGIONAL YEARBOOK (2014: 120) y referido a las regiones NUTS 2.

*region* cuyo PIB/habitante se sitúa por debajo del correspondiente valor medio nacional.

El área metropolitana se está convirtiendo, junto a Viena, Varsovia y Praga, en uno de los nuevos centros económicos en la parte oriental de Europa que, tras la reunificación alemana y la ampliación de la Unión Europea al Este, se están beneficiando del renacimiento de las comunicaciones y flujos de transporte en dirección Oeste-Este para el intercambio de bienes servicios y conocimientos. La ciudad de Berlín es una de las capitales culturales de Europa por su concentración de museos, bibliotecas, galerías y eventos musicales, lo cual convierten el turismo en una fuente importante de ingresos (en 2010 Berlín fue la tercera ciudad más visitada en la UE). Asimismo es sede de importantes empresas, por ejemplo, la Siemens AG, la empresa ferroviaria Deutsche Bahn (DB), la aerolínea Air Berlin (la segunda aerolínea más importante de Alemania detrás de Lufthansa) o las grandes empresas farmacéuticas Bayer Health Care y Berlín Chemie. Igualmente, en Berlín se concentran universidades, centros I+D+i y parques tecnológicos importantes (por ejemplo, Berlín Adlershof, que es uno de los 15 mayores parques tecnológicos en todo el mundo). Por todo ello, el área metropolitana se sitúa entre las tres principales regiones innovadoras en la UE.

La suburbanización en el área metropolitano de Berlín tiene características que la convierten en un caso excepcional e único en el mundo. Berlín, que antes de la II Guerra Mundial era una ciudad cosmopolita con estrechas relaciones funcionales hacia su entorno, sufrió durante la Guerra Fría como ningún otro sitio las duras consecuencias de la división de Alemania en dos Estados. La ciudad, bajo ocupación de las fuerzas militares de los Aliados, estaba dividida por el Muro de Berlín no solo en dos partes (Berlín Oeste, Berlín Oriental) sino también este mismo muro rodeaba a Berlín Oeste, con la consecuencia de que esta parte occidental de la ciudad era un enclave perteneciente al espacio económico de la República Federal de Alemania (RFA) dentro del territorio de la República Democrática Alemana, pero que, legalmente, no formaba parte de la RFA.

Por ello, esta ciudad vivió una interrupción de todas las relaciones funcionales que históricamente tenía con su entorno de influencia, comportándose hasta la reunificación de Alemania en 1990 como una ciudad aislada y cercada y, por tanto, sin proceso de suburbanización alguno, ni en el entorno de su parte Occidental ni en el de la parte Oriental.<sup>4</sup> Por otra parte, la inexistencia de esta suburbanización hizo que en el entorno de Berlín se preservaron amplios espacios libres con una alta calidad paisajística-ambiental. Ello significó una gran ventaja para la posterior puesta en marcha en esta área metropolitana de una planificación altamente comprometida con el desarrollo urbano-territorial sostenible.

Así era tras la reunificación de Alemania en 1990 y la creación de los nuevos Länder de Berlín y Brandeburgo cuando se inició la suburbanización. En una primera fase hasta 2000, se produjo una ampliación del radio del ámbito funcional, existiendo procesos cada vez más intensos de suburbanización residencial y de las actividades económicas, especialmente de las comerciales. La suburbanización residencial se desarrolló en gran parte en la periferia del territorio de Berlín,<sup>5</sup> porque esta ciudad dispone de una gran superficie como resultado de la Ley para la Gran Berlín aprobada en 1920. La ley estableció la fusión obligatoria de numerosos municipios colindantes con la ciudad existente

---

<sup>4</sup> WELCH GUERRA (2003: 257-258), ofrece un buen resumen de la singular situación de Berlín en aquellos años: “Los dos millones de habitantes de Berlín occidental vivían hasta aquel momento en una ciudad cercada por un muro que no permitía un tránsito cotidiano a la República Democrática Alemana (RDA), menos aun la adquisición de bienes inmobiliarios allí. Los 1,4 millones de berlineses orientales sólo excepcionalmente podían visitar Berlín Occidental, ninguno de ellos trabajaba en la parte occidental. La construcción del Muro el 13 de agosto de 1961 había cortado los lazos laborales para los 100.000 empleados y trabajadores que hasta entonces cruzaban de una parte a otra para trabajar. Berlín Occidental era la única gran ciudad capitalista europea sin suburbanización, tras el muro comenzaba un sistema político y económico completamente diferente. Pero también Berlín Oriental era una ciudad sin suburbanización. Con una gran consecuencia, basado en la administración central de recursos y en la falta de un mercado y una renta de suelo, el sistema del Socialismo Real había impedido el crecimiento urbano fuera de los límites de lo que era la Capital de Alemania Democrática. La estructura de ambos Berlines, por otra parte, no era perfectamente concéntrica, pues en oriente y occidente habían sido erigidos complejos habitacionales de gran envergadura y con una densidad considerable en áreas que llegaban hasta los límites jurisdiccionales.”

<sup>5</sup> WELCH GUERRA (2003: 261) destaca: “De las 208.000 unidades habitacionales que se construyeron desde 1992 hasta 1999 en el área metropolitana 116.000 fueron erigidas dentro de los límites de Berlín, lo que se explica en parte por la gran superficie con que cuenta Berlín desde la ampliación de sus límites en el año 1920. El resto, se ubica mayormente cerca de Berlín, en un área con una muy buena red ferroviaria suburbana y regional, pero también cercana a las autopistas, sobre todo en el eje oeste-sudoeste cerca de Potsdam. Se construyeron sobre todo casas multifamiliares.”

de Berlín en un nuevo municipio de Berlín, de modo que Berlín incrementó su población de 1,9 a 3,8 millones de habitantes y su superficie de 66 km<sup>2</sup> a 878 km<sup>2</sup>., un término municipal que con pocas modificaciones se mantiene hasta hoy.<sup>6</sup>

Conforme a los datos publicados en la Web<sup>7</sup> del Departamento de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Land de Berlín, en los 15 años desde la reunificación alemana alrededor de 381.000 personas trasladaron su residencia desde Berlín a la parte del área metropolitana situada en Brandeburgo, mientras desde esta parte unas 168.000 personas trasladaron su residencia hacia Berlín, con la consecuencia de que Berlín registro por este movimiento migratorio un saldo negativo de 213.000 personas. La situación actual de la suburbanización se caracteriza por una reducción significativa de la intensidad de este proceso, de acuerdo con los datos disponibles para el período de 2007-2011 en el Segundo Informe de Ordenación del Territorio de Berlín-Brandeburgo (GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 2004: 74), Decece, en términos de saldo, el número de personas que traslada su residencia de Berlín a la parte del área metropolitana ubicada en Brandeburgo (2.000: 18.000, 2006: 9.000 y 2011: menos de 5.000). Por contrario, están creciendo los traslados de residencia desde Brandeburgo hacia Berlín, especialmente de personas jóvenes, que desean realizar en Berlín sus estudios universitarios u otro tipo de formación. Dentro del área metropolitana bajan los saldos migratorios de los municipios en Brandeburgo que se encuentran más alejadas de Berlin, mientras en los municipios de este Land colindantes con Berlín se siguen registrando los saldos más altos, que en casi todos los municipios se sitúan alrededor de 39.000 personas (ver la Figura 80). La ralentización de la suburbanización se ve confirmada, hasta cierto punto, también por el indicador de la superficie de suelo consumida por terrenos

---

<sup>6</sup> Con ello, Berlín fue en su momento según superficie la segunda ciudad mas grande de la Europa continental y la tercera más grande del mundo en cuanto a población (Londres 7,3, New York 5,6 y Berlín 3,8 millones de habitantes).

<sup>7</sup> [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten\\_stadtentwicklung/atlas/de/stadt\\_umland.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/atlas/de/stadt_umland.shtml)

destinados a la edificación.<sup>8</sup> Así, de acuerdo con los datos del último Informe de Ordenación del Territorio de Berlín-Brandeburgo (GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 2013: 55), en el área metropolitana de Berlín se observa durante los últimos años una reducción del consumo de suelo por la edificación en términos de ha/día (2002-2004: 1,5, 2005-2008: 1,3 y 2007-2011: 0,4).

## **11.2. La gobernanza metropolitana**

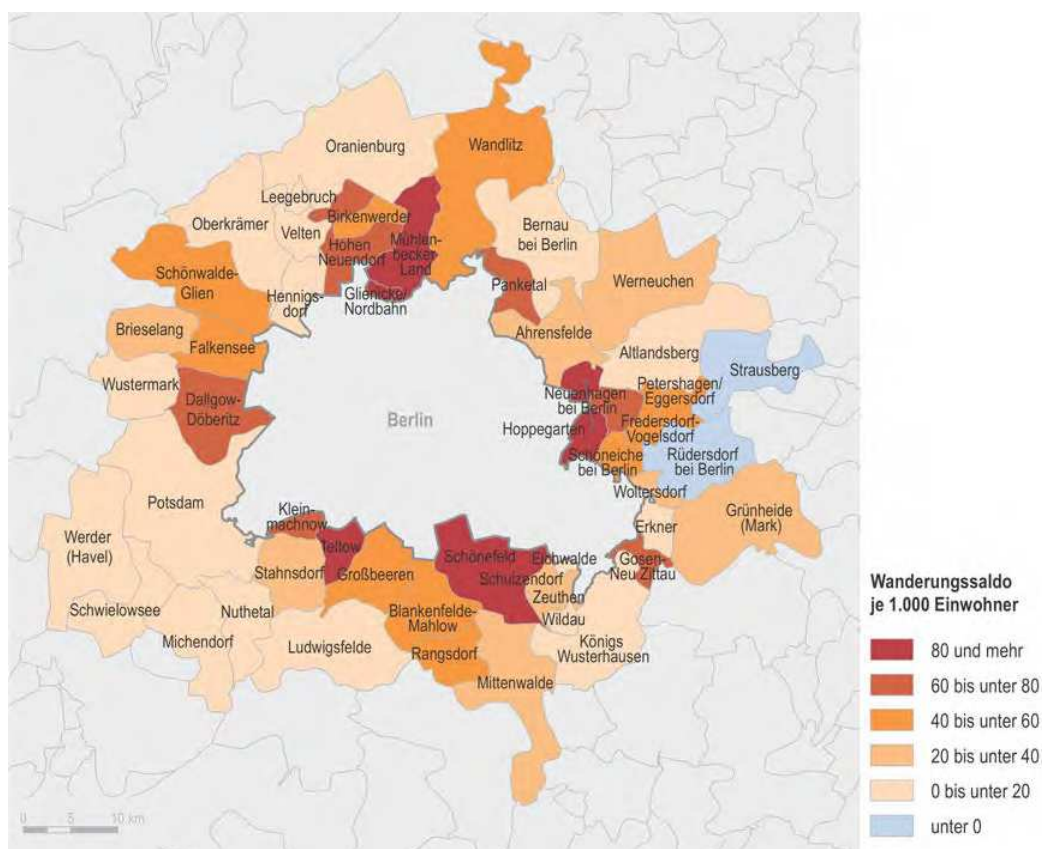
### **11.2.1. El Departamento común de los dos Länder para la planificación territorial**

La gobernanza y planificación metropolitana tiene en el caso del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo, por las peculiaridades de su territorio y su pasado histórico-político unos rasgos singulares que la hacen muy diferente a las prácticas que a tal respecto encontramos a nivel nacional e internacional (HÄUSSERMANN, 2003; WESLEY SCOTT, 2004; DREWS, 2007; TANG,/ XU, 2008).

---

<sup>8</sup> El concepto de los terrenos usados para la edificación (*Gebäude-und Freiflächen*) se refiere a los terrenos ocupados por los edificios y sus espacios libres asociados. A su vez, este concepto, se incardina en otro más amplio, el consumo de suelo por el desarrollo urbanístico y de las redes de transporte (*Siedlungs- und Verkehrsfläche*), que, conforme a la definición de las Agencias de Estadística en Alemania, engloba también el consumo por otros usos: además de los edificios y el transporte, también los cementerios, los espacios recreativo y los suelos para actividades productivas (excepto agricultura y minería a cielo abierto).

**FIGURA 80: SALDOS MIGRATORIOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ENTORNO DE BERLÍN RESPECTO A BERLÍN 2007 -2011**



Fuente: GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG (2013: 28)

Después de la reunificación de Alemania, que puso fin a la división y y el aislamiento territorial de Berlín, esta ciudad se convirtió el 3 de octubre de 1990 en un nuevo ente territorial: el *Land de Berlin* que, a su vez, constituye un Estado-Ciudad, mientras el territorio de su entorno se convirtió en el *Land de Brandenburg*. Esto supuso que dos sujetos políticos nuevos tenían que definir su futura relación mutua ex novo, sin haber tenido, como otras áreas metropolitanas alemanas (especialmente los casos de Hannover y Frankfurt, ver los capítulo 7 y 9) tiempos previos de aprendizaje colectivo, para encontrar, tras el ensayo de diferentes modalidades de gobernanza metropolitana, una fórmula de gobernanza que finalmente se consideraba la más idónea.

Asimismo, ambos eran plenamente conscientes de que en esta relación el elemento central imprescindible tenía que ser la coordinación mutua y cooperación, con una premura y prioridad mucho más intensa que entre otros Länder vecinos en Alemania, por tres razones:

1) Por el carácter de enclave de Berlín dentro del territorio del Land de Brandeburgo, que ya por sí mismo obliga a ambas partes a cooperar en muchas políticas públicas (por ejemplo, la articulación terrestre de Berlín con el exterior depende de su integración adecuada en las redes de transporte que atraviesan Brandeburgo).

2) Por la reiniciación de las relaciones sociales y económicas y de los flujos de población entre ambos Länder, generándose relaciones funcionales cada vez más intensas entre la ciudad de Berlín y su ámbito de influencia en Brandeburgo, lo cual requería planteamientos coordinados a escala metropolitana en la prestación de determinados servicios (transporte público, gestión de residuos sólidos urbanos, etc.).

3) Por el hecho de que se esperaba como escenario más probable la iniciación de un intenso proceso de suburbanización; por todos: planificadores en la administración pública, profesionales y expertos universitarios en urbanismo, el sector inmobiliario y los propios ciudadanos berlineses, muchos de ellos deseosos de realizar, tras vivir durante décadas “enjaulados”, su “sueño vital” de tener una casa unifamiliar en las afueras de la gran ciudad.

Por tanto, las necesidades de coordinación mutua y cooperación adquirieron una especial relevancia en materia de urbanismo, ordenación del territorio, transporte y medio ambiente, para asegurar al nuevo espacio metropolitano en *statu nascendi* un futuro en consonancia con los requerimientos del desarrollo sostenible. Este planteamiento, que supuso un posicionamiento a favor de la ciudad compacta europea y no de la ciudad dispersa norteamericana como modelo de desarrollo, compartían en aquel momento una parte importante de la ciudadanía, una mayoría de los expertos y la administración pública responsable de la planificación territorial (WELCH GUERRA 2003: 258-259).

Los gobiernos de Berlín y Brandeburgo estuvieron a la altura de todos estos retos y apostaron para afrontarlos decididamente por la coordinación y cooperación como elemento central de las futuras relaciones entre ambos Länder. La primera vía que se emprendió, fue buscar un modelo de gobernanza a un nivel máximo, tanto desde el punto de vista político como en cuanto al grado de integración de las políticas públicas: la fusión de Berlín y Brandeburgo en un único Land. No obstante, esta fusión, que es una reforma de la organización territorial del Estado permitida por la Constitución cumpliendo ciertos requisitos (entre ellos la celebración de un referéndum popular), no prosperó. A pesar de que en 1995 los Parlamentos de Berlín y de Brandeburgo aprobaron con la necesaria mayoría de dos tercios el Tratado de Estado para la creación de un nuevo Land, en los dos referéndum celebrados el 5 de mayo de 1996 en ambos Länder sólo la población de Berlín se expresó (con una mayoría escasa) a favor de la fusión, mientras la población de Brandeburgo manifestó su rechazo. La razón principal de este rechazo fue el temor de la población de Brandeburgo de que en un futuro Land común (cuya capital, de todas formas, hubiera sido según el Tratado no Berlín sino Potsdam, la capital de Brandeburgo) se impondrían siempre los intereses de la gran ciudad de Berlin sobre los intereses de Brandeburgo, debido a la enorme desigualdad que existe entre ambos Länder. La ciudad de Berlín, con su relevancia política (es la capital de Alemania), su peso demográfico (3,4 millones de habitantes frente a un Brandeburgo con 2,4 millones, baja densidad poblacional, envejecimiento y despoblación) y su poder económico (Berlín: renta per cápita alta y estructura económica de alto nivel de desarrollo; Brandeburgo: renta per cápita más baja, gran número de municipios pequeños y amplias zonas de carácter rural) tendría siempre una posición hegemónica. Frente a ello, Brandeburgo se quedaría eclipsado por la dominancia de Berlín, perdiendo su identidad propia y convirtiéndose cada vez más en un mero “hinterland” de dicha ciudad.

Quedando descartada la fusión de ambos Länder, Berlín y Brandeburgo prosiguieron en su voluntad de la coordinación mutua y cooperación emprendieron otra vía para afrontar los retos de la gobernanza y planificación



metropolitana. En ningún momento se planteó, a diferencia de otras áreas metropolitanas alemanas, la creación de un ente metropolitano como corporación de Derecho público con competencias propias. Esta idea hubiera sido de muy difícil realización en el contexto de las características peculiares del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo.<sup>9</sup> Por ello, los protagonistas de la gobernanza y planificación metropolitana en el contexto específico de Berlín-Brandeburgo al fin y al cabo no podían ser otros que los Gobiernos del Land de Berlín y del Land de Brandeburgo.

La vía elegida finalmente ha sido la creación del Departamento Común para la Planificación Territorial de Berlín-Brandeburgo (*Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg*), sobre la base de un Tratado (*Staatsvertrag*) firmado en 1995 por ambos Länder. Es un Departamento, con sede en Potsdam, en el que trabajan empleados tanto del Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Land de Berlín como del Ministerio de Infraestructuras y Ordenación del Territorio del Land de Brandeburgo. Conforme a los datos del último Informe de Ordenación del Territorio de Berlín-Brandeburgo (GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 2013: 124) el Departamento común tiene 73 empleados (62 de Brandeburgo, 11 de Berlín) y un presupuesto anual de 2,02 millones de euros (datos para 2012). El Departamento ha llegado a elaborar dos generaciones (primero en 1998 y después a partir de 2006) de planes territoriales conjuntos, tanto para el ámbito funcional de influencia directa de Berlín como para el territorio conjunto de ambos Länder, un resultado que en cuanto a la puesta en práctica efectiva de los planes representa una experiencia exitosa, conforme a los Informes de Evaluación disponibles para la primera generación de planes (ver el capítulo 11.3.3.). Entre las otras tareas realizadas por el Departamento Común pueden destacarse la elaboración de Informes de Impacto Territorial para verificar la coherencia de proyectos sectoriales con las determinaciones de los planes territoriales, la presentación en 1996 de un Plan de Desarrollo Territorial

---

<sup>9</sup> Es más que probable que cualquier intento de crear un ente metropolitano específico hubiera tropezado en seguida con el rechazo de Berlín. Tiene dentro del área metropolitana una posición hegemónica, no sólo en términos demográficos y económicos, sino también desde el punto de vista del poder político: es la capital de Alemania, la capital del Land del mismo nombre y también un Estado-Ciudad.

específico para el nuevo aeropuerto internacional (*Flughafen Berlin Brandenburg „Willy Brandt“, BER*)

Al igual que en el caso de las áreas metropolitanas de Hannover, München y Hamburgo, el área metropolitana de Berlín-Brandeburgo no cuenta con una oficina propia en Bruselas como instrumento de contacto y comunicación directa de sus necesidades e intereses ante las instancias de la Unión Europea. Son las Representaciones ante la UE del Land de Berlín (*Büro des Landes Berlin bei der EU*) y del Land de Brandeburgo (*Vertretung des Landes Brandenburg bei der Europäischen Union in Brüssel*) que cumplen de forma indirecta esta función.

El área metropolitana participa en numerosos proyectos de cooperación territorial (INTERREG) cofinanciados por la Unión Europea a través de SU Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Destacan los proyectos relacionados con la integración del área metropolitana como nodo urbano en las redes transeuropeas y corredores internacionales de transporte. Ejemplos son los proyectos “*BSR TransGovernance. Multi-Level Governance To Better Align Transport Policies*” y “*The Scandinavian-Adriatic Corridor For Growth And Innovation (Scandria I)*” ligados al desarrollo de los Corredores Escandinavia-Mediterráneo y Escandinavia-Adriático y el proyecto “*TRANSITECTS (Transalpine Transport Architects – Improving Intermodal Solutions For Transalpine Freight Traffic)*” relacionado con el transporte transalpino.

Asimismo, el área metropolitana es socio de la red europea METREX (Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas). Su representante en esta red es el Departamento Común para la Planificación Territorial de Berlín-Brandeburgo (*Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg*).

### 11.2.2. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana

Además del Departamento Común para la Planificación Territorial de Berlín-Brandeburgo existen otras instituciones conjuntas en diferentes ámbitos de las políticas públicas que reflejan la intensa coordinación mutua y cooperación entre los dos Länder. Pueden destacarse por su relevancia para la planificación territorial el Instituto de Estadística de Berlín-Brandeburgo y el *Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB)* como asociación responsable de la gestión integrada del transporte público. En el *VBB*, creado en 1996 bajo la forma jurídica de una sociedad de responsabilidad limitada, cooperan 40 empresas de transporte y en su capital participan los Länder de Berlín y Brandeburgo con un tercio cada. Atiende una superficie de 30.367 km<sup>2</sup>, por lo que es el sistema integrado de transporte público más grande de Alemania y uno de los más grandes de Europa.

En el área metropolitana de Berlín Brandeburgo existen también manifestaciones de la gobernanza blanda en forma de redes de cooperación. En prácticamente todas está presente la cooperación pública-privada. También la conformación de espacios de cooperación de geometría variable (*soft spaces*) es otra característica común, tal y como ya se pudo ya observar en el caso de las demás áreas metropolitanas analizadas.

Entre estas redes puede destacarse una plataforma de diálogo, el *Dialogforum Airport Berlin Brandenburg*, que nació en 2006 en relación a las repercusiones del nuevo aeropuerto internacional. En ella participan todas las administraciones públicas involucradas (especialmente los municipios y Distritos en el entorno del aeropuerto), la empresa del aeropuerto y colectivos de la sociedad civil (vecinos, defensores del medio ambiente, etc.) para debatir y adoptar acuerdos en relación a todas las repercusiones relevantes, entre ellas: la afección por el ruido de aviones, los impactos diferenciados del aeropuerto sobre el desarrollo económico de los municipios en su entorno y propuestas de compensación intermunicipal y la iniciación de proyectos de

desarrollo (ruta ciclista alrededor del aeropuerto, oferta intermunicipal de suelos para actividades productivas, etc.).

Otros casos aportan el Foro Local de Vecindad (*Kommunales Nachbarschaftsforum/KNF*) y la implementación de la Estrategia Parque Regional (ver el capítulo 11.4.). El KNF es un foro de diálogo y debate que existe ya desde hace más de diez años para tratar los asuntos que son de interés para el desarrollo del territorio dentro del ámbito funcional de influencia directa de Berlín. Al Foro pertenecen como “miembros natos” 70 municipios y los Distritos de la ciudad de Berlín. Entre los temas que se suelen tratar destacan la información mutua sobre proyectos de implantación de grandes superficies comerciales, la puesta en red de los espacios libres y la participación en el desarrollo de los ocho Parques Regionales así como la coordinación en el ámbito del transporte público.

Por último, cabe señalar, que en 1995 se creó la Red de Cooperación entre Ciudades *ARGE-REZ* (“Grupo de Trabajo de Centros Regionales de Desarrollo”) compuesto por las ciudades de Neuruppin, Eberswalde, Frankfurt/Oder, Cottbus, Luckenwalde, Jüterborg y Brandenburg, que se encuentran en el área metropolitana de Berlín a una distancia de 60 a 100km de la ciudad de Berlín, configurando una corona de ciudades medias (la segunda corona alrededor de Berlín). Por estas características, el nacimiento de esta red, no sólo fue el resultado de la voluntad de cooperación entre estas ciudades, sino desde el primer momento el Land de Brandeburgo dio impulsos y apoyos a su constitución, con la finalidad de tener en esta red una estructura organizativa intermunicipal de diálogo y generación de consenso sobre proyectos comunes, capaz de coadyuvar a la implementación de un elemento central de la política de ordenación del territorio compartida de este Land con el Land de Berlín: el principio de la concentración descentralizada (ver la Figura 81), es decir, el desarrollo de un sistema urbano policéntrico a escala regional, en correspondencia con la aplicación que se estaba haciendo de este principio a escala metropolitana en el marco del primer plan territorial metropolitano, el LEPeV de 1998, que se comenta a continuación.

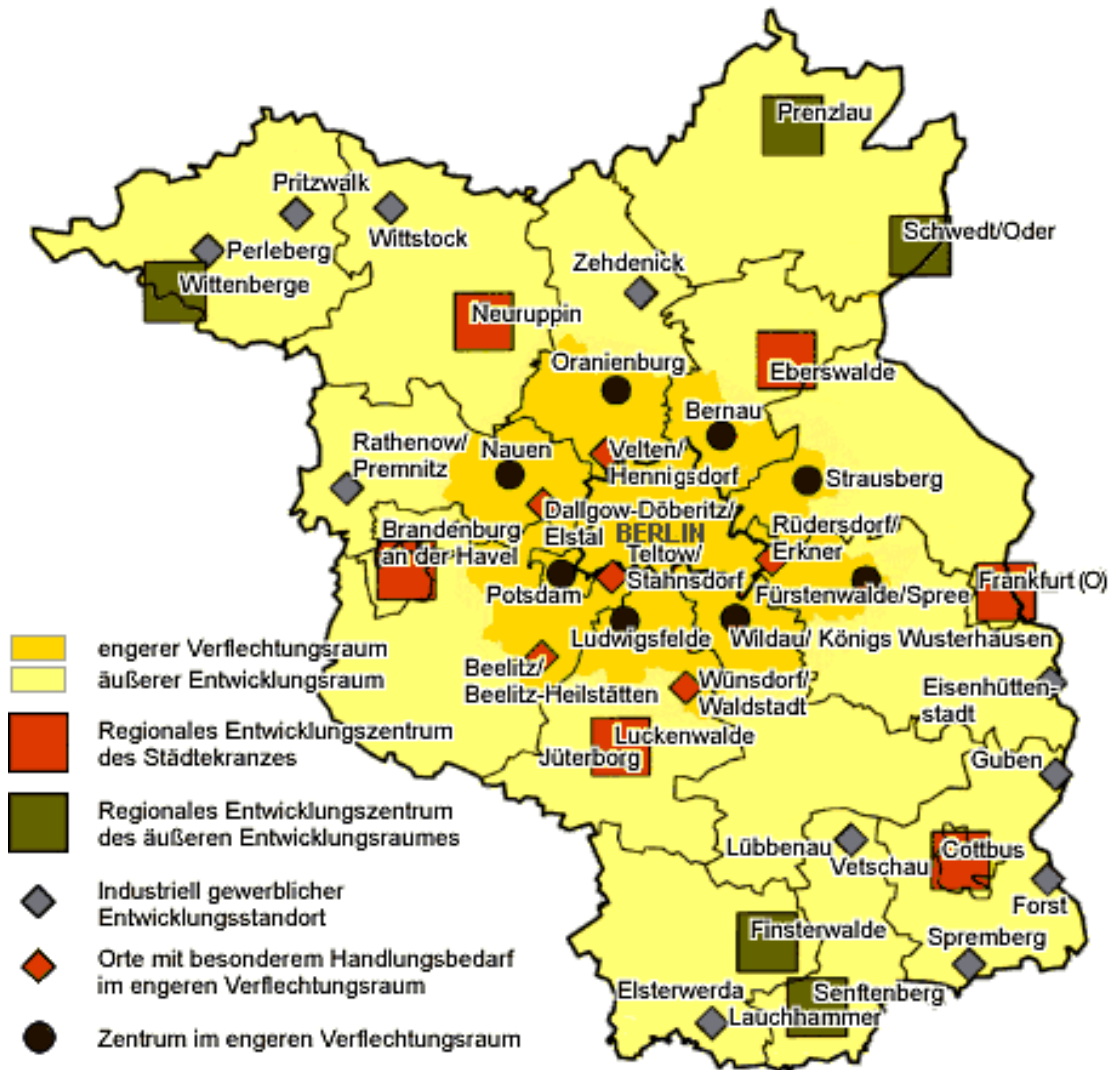
En este sentido, los proyectos y demás actividades de la red, que se desarrollaron en los ámbitos de urbanismo, desarrollo económico, vivienda, transporte y cultura, sirvieron también a la puesta en práctica de la política de ordenación del territorio, que concibió el desarrollo de esta corona de ciudades desde la perspectiva de descongestionar la gran ciudad de Berlín y aprovechar estas ciudades como polos para irradiar impulsos de desarrollo hacia sus entornos caracterizados por áreas rurales de baja densidad poblacional. Apoyado por el consenso colectivo de los alcaldes generado en el marco de la red ARGE-REZ se pudieron implementar proyectos referidos a cuatro líneas de acción de la política de ordenación del territorio: 1) la mejora del atractivo de cada ciudad para la localización de actividades productivas, 2) la oferta de suelos para usos residenciales y las actividades productivas, 3) la mejora de la accesibilidad (la conexión ferroviaria de cada una de estas ciudades con Berlín y, de forma tangencial, entre ellas) y 4) la desconcentración administrativa, mediante el traslado de organismos del Gobierno federal y del Land de Brandeburgo a estas ciudades.

### **11.3. Un instrumento novedoso de planificación territorial metropolitana: El Plan territorial metropolitano conjunto**

#### **11.3.1. Aspectos generales**

Los Länder de Berlin y Brandenburg practican una planificación territorial coinjunta que tiene su marco legal actual en el Tratado sobre la Planificación Territorial (*Landesplanungsvertrag*) firmado el 6 de abril de 1995 por los Presidentes de ambos Länder y que cumple la función de una Ley conjunta de Planificación Territorial. Esta ley regula el Departamento Común de Planificación Territorial, los instrumentos de la planificación territorial conjunta (ver abajo) y las cuestiones que se refieren a la relación de estos instrumentos con el Plan General de Usos del Suelo (*Flächennutzungsplan*) de la ciudad de Berlin y los Planes territoriales de ámbito subregional que existen en el Land de Brandenburg.

**FIGURA 81a: LA CONCENTRACIÓN DESCENTRALIZADA A ESCALA REGIONAL EN BERLÍN-BRANDEBURGO**



Fuente: GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 1999: 17.

**FIGURA 81b: LEYENDA DE LA FIGURA 81a.**

	<p><i>engerer Verflechtungsraum</i> = <b>ámbito funcional de influencia directa de Berlín</b></p>
	<p><i>äusserer Entwicklungsraum</i> = <b>espacio exterior de desarrollo fuera del ámbito funcional de influencia directa de Berlín</b></p>
	<p><i>Regionales Entwicklungszentrum des Städtekranzes</i> = <b>Centros Regionales de Desarrollo en la segunda corona de ciudades alrededor de Berlín</b></p>
	<p><i>Regionales Entwicklungszentrum des äusseren Entwicklungsraumes</i> = <b>Centros Regionales de Desarrollo en el espacio exterior de desarrollo</b></p>
	<p><i>Industriell gewerblicher Entwicklungsstandort</i> = <b>Polos para el desarrollo industrial/económico</b></p>
	<p><i>Orte mit besonderem Handlungsbedarf im engeren Verflechtungsraum</i> = <b>Lugares con problemas especiales dentro del ámbito funcional de influencia directa de Berlín</b> (especialmente, zonas de reconversión militar)</p>
	<p><i>Zentrum im engeren Verflechtungsraum</i> = <b>Centros urbanos dentro del ámbito funcional de influencia directa de Berlín</b> (primera corona de ciudades); equivalentes a las Áreas de crecimiento urbanístico preferente del LEPeV</p>

Fuente: GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 1999: 17.

En este Land la organización de la planificación territorial de escala subregional se rige por el modelo de las Mancomunidades de Planificación Territorial (ver el capítulo 5.2.). Se opera con cinco ámbitos de planificación subregional (*Regionale Planunsräume*): Lausitz-Spreewald, Oderland-Spree, Havelland-Fläming, Uckermark-Barnim y Prignitz-Oberhavel (ver la Figura 78). A cada ámbito corresponde una Mancomunidad (*Regionale Planungsgemeinschaft*) que aprueba el correspondiente Plan territorial de ámbito subregional (*Regionalplan*).

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

1) El Programa Conjunto de Desarrollo Territorial de los Länder de Berlín y Brandeburgo (*Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg*), y

2) el Plan Territorial Metropolitano Conjunto (*Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin. LEP eV*) para el ámbito funcional de influencia directa de Berlín.

A ambos planes sucedió a partir de 2006 una segunda generación planes territoriales conjuntos (ver el capítulo 11.3.4.). Tanto la primera como la segunda generación de planes territoriales conjuntos no han supuesto la desaparición del planeamiento urbanístico general de la ciudad Berlín y del sistema de planificación territorial subregional del Land de Brandenburg y tampoco ha modificado sus instrumentos y sus ámbitos territoriales. Lo que sí se ha producido es el nacimiento de mecanismos de coordinación entre estos instrumentos y los planes territoriales conjuntos. A tal respecto, el Tratado sobre la Planificación Territorial establece el requisito de la coordinación mutua en relación con la elaboración y la reforma del Plan General de Usos del Suelo (*Flächennutzungsplan*) de la ciudad de Berlin y de los Planes territoriales de



ámbito subregional que existen en el Land de Brandenburg. Para ello prevé un Consejo de Planificación Subregional (*Regionalplanungsrat*), compuesto por representantes de las partes involucradas (los Gobiernos de los dos Länder, las Mancomunidades de Planificación Territorial, la ciudad de Berlín y los Distritos de Berlín). Asimismo, el Tratado regula que los planes territoriales subregionales tienen que estar en coherencia con las determinaciones de los planes territoriales conjuntos así como, para el Plan General de Usos del Suelo de Berlín, el deber de observación estricta y de adaptación (para el caso de los Objetivos de la Ordenación del Territorio, ver el capítulo 5.1.) o, en su caso, el deber de tomar en cuenta (para el caso de los Principios de la Ordenación del Territorio) las determinaciones establecidas en los planes territoriales conjuntos.

Pero dentro de este panorama de continuidad, ha de resaltarse, como gran elemento innovador y mérito de una práctica de cooperación bien conseguida, el hecho del nacimiento de un sistema común de planificación territorial entre dos Länder vecinos en el que se comparten todos los elementos clave de este sistema: bases legales conjuntas, ámbitos territoriales conjuntos, órgano de planificación conjunto e instrumentos de planificación conjuntos.

Los principios generales de ordenación y desarrollo territorial que se reflejan de forma explícita en el Programa Conjunto de Desarrollo Territorial y el Plan Territorial Metropolitano Conjunto aprobados en 1998 son: 1) el desarrollo urbano-territorial sostenible, 2) la apuesta, tanto a escala regional como metropolitana, por un sistema urbano policéntrico y equilibrado, conforme a la concentración descentralizada, 3) la preservación de los recursos naturales, 4) el apoyo al potencial endógeno de desarrollo de las diferentes partes del territorio y 5) la concentración de los escasos recursos financieros públicos en áreas y proyectos clave seleccionados.

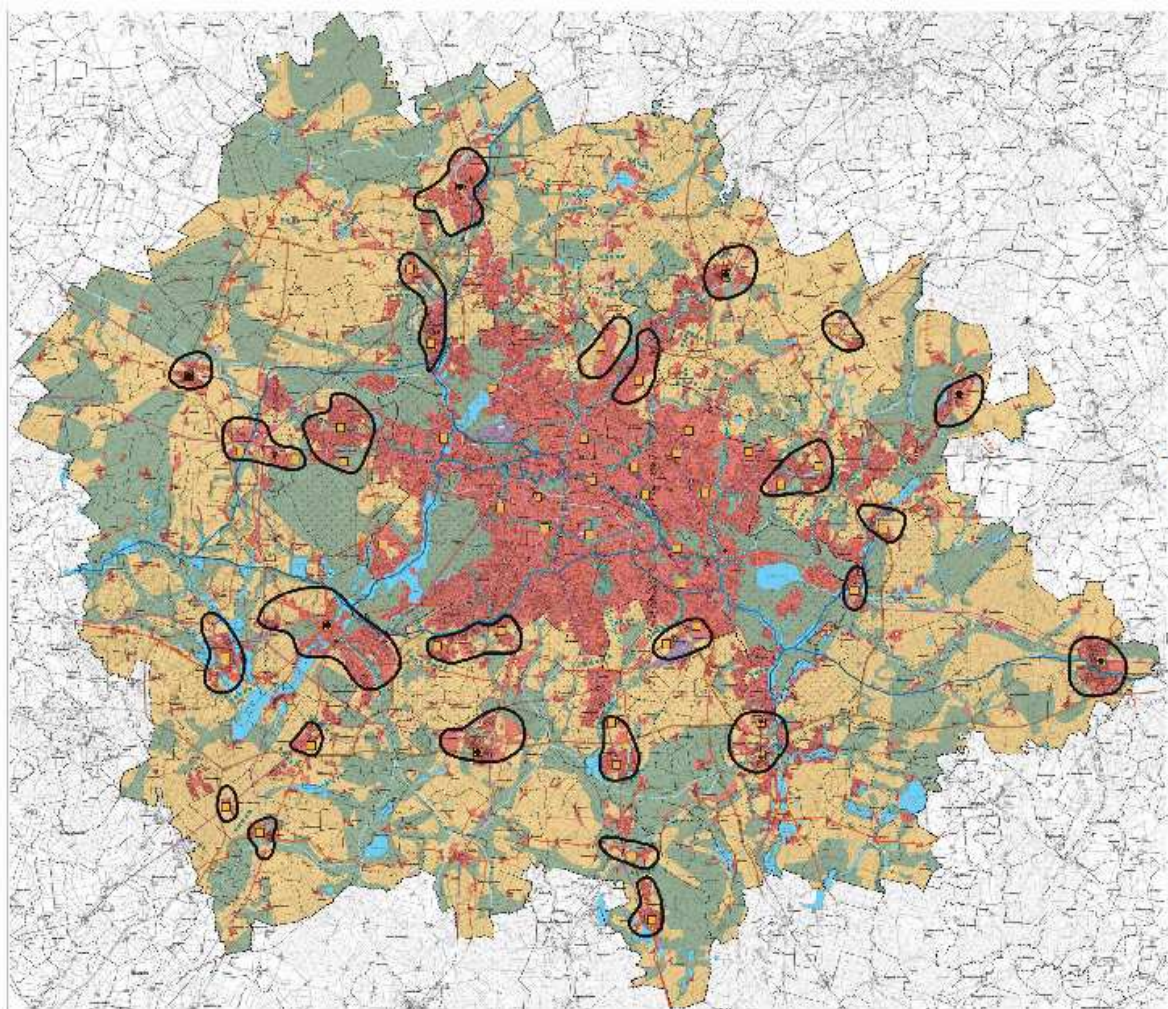
### **11.3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica**

En cuanto a sus determinaciones respecto a los diferentes ámbitos de intervención relevantes para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica, la pieza clave del LEPeV consiste en que establece para los municipios del área metropolitana diferentes posibilidades de crecimiento urbanístico y valores orientativos diferenciados para el crecimiento poblacional, en función de las zonificaciones y de las tres categorías de municipios que se definen en este Plan (ver a continuación el Gráfico de síntesis).








El Plan establece para el desarrollo de los sistemas de asentamientos y de espacios libres (ver la Figura 82a sobre el Plano de Ordenación) las siguientes zonificaciones (en paréntesis, se señala el carácter normativo de las respectivas determinaciones: Z=Ziel/objetivo y G=Principio de la Ordenación del Territorio, ver el capítulo 5.1.)

1) Zonas de desarrollo de los asentamientos (equiparables a suelos urbanos y urbanizables, Z), 2) Áreas de crecimiento urbanístico preferente (Z), 3) Espacio libre de protección general (G), 4) Espacio libre de especial protección (Z), 5) el Área de desarrollo de la Estrategia Parque Regional (G), 6) Corredores verdes para la conexión de los espacios libres entre sí, con especial consideración de la interrelación entre espacios libres periurbanos y urbanos (G), y 7) Cesuras Verdes para prevenir el continuo urbano (G).

**FIGURA 82a: PLANO DE ORDENACIÓN DEL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO CONJUNTO/LEP eV de 1998 (Escala 1:100.000)**

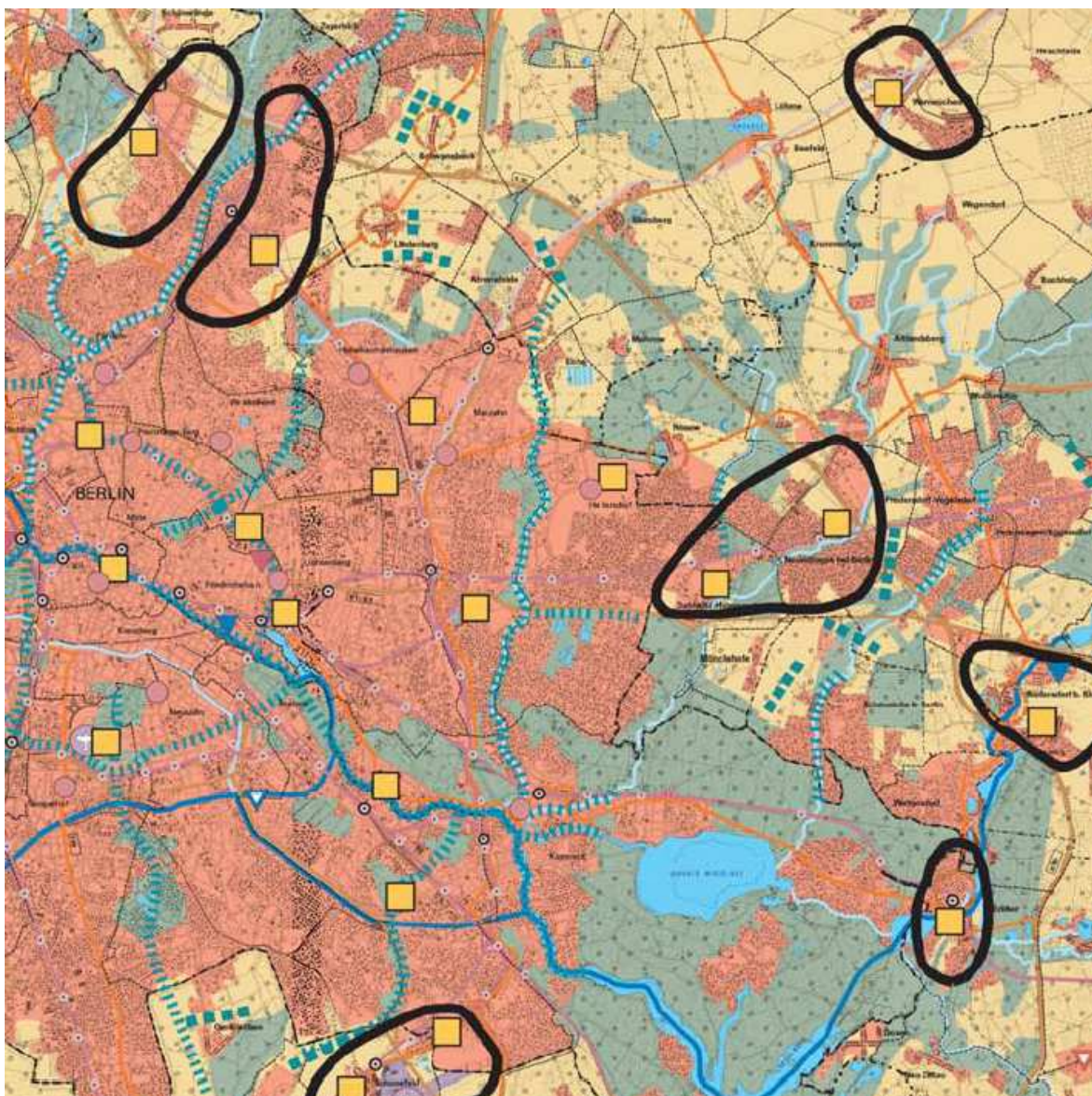


**FIGURA 82b: EXTRACTO DE LA LEYENDA DEL MAPA XX: PLANO DE ORDENACIÓN DEL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO CONJUNTO/LEP eV de 1998 (Escala 1 : 100.000)**

	<p><b>Siedlungsbereich</b></p>	<p>Zonas de desarrollo de los asentamientos (suelos urbanos y urbanizables)</p>
	<p><b>Potentieller Siedlungsbereich</b></p>	<p>Áreas de crecimiento urbanístico preferente (municipios de tipo 1)</p>
	<p><b>Freiraum mit grossflächigem Ressourcenschutz</b></p>	<p>Espacio libre de protección general</p>
	<p><b>Freiraum mit besonderem Schutzanspruch</b></p>	<p>Espacio libre de especial protección SNU de especial protección)</p>
	<p><b>Entwicklungsraum Regionalpark</b></p>	<p>Área de desarrollo de la Estrategia Parque Regional</p>
	<p><b>Übergeordnete Grunverbindungen</b></p>	<p>Corredores verdes de conexión</p>
	<p><b>Grünzäsuren</b></p>	<p>Cesuras verdes para prevenir el continuo urbano</p>



**FIGURA 83: “ZOOM” DEL PLANO DE ORDENACIÓN DEL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO CONJUNTO/LEP eV de 1998**



La ocupación del espacio libre de especial protección por el crecimiento urbanístico está prohibida, son terrenos comparables al SNU de especial protección en España, En cuanto al espacio libre de protección general (es

decir, de un menor grado de protección), las posibilidades de este desarrollo, varían según cada categoría de municipios. En cualquier caso, este crecimiento siempre ha de ser en contigüidad a los núcleos existentes. Igualmente, se establece que el desarrollo urbanístico ha de realizarse de forma preferente en las zonas interiores (*urban infilling*, densificación) antes de proceder al desarrollo de áreas exteriores.

El Plan clasifica los 276 municipios del área metropolitana en 3 categorías, en conforme a un conjunto de varios criterios que atienden a su diferente grado de idoneidad para acoger crecimientos urbanísticos.

26 municipios (2 de ellos ubicados en el Land de Berlín) se declaran en el propio LEPeV como Municipios de Categoría 1 (Z). Se señalan en el Plano de Ordenación con círculos negros y con la denominación “Áreas de crecimiento urbanístico preferente” y se especifican con su nombre en un listado (Z), por reunir características que les confieren un mayor potencial para el desarrollo urbanístico que a todos los demás municipios. En este sentido, los criterios de selección de estos municipios han sido: su conexión (ya existente o existente en un corto plazo) al sistema de los diferentes transportes ferroviarios existentes en el área metropolitana, 2) su ubicación a lo largo de los ejes radiales de desarrollo urbano (*Entwicklungachsen*, ver sobre este concepto el capítulo 2.1.3.), 3) la disponibilidad de suelos, en cuantía y calidad adecuadas, para acoger nuevos desarrollos urbanísticos, y 4) la función del municipio como centro de trabajo y/o lugar central declarado en el sistema de ciudades de los planes territoriales.

24 municipios, cuya declaración corresponde a los Planes Territoriales de ámbito subregional del Land de Brandeburgo que afectan al área metropolitana como Municipios de Categoría 2 (G). Los criterios de selección de estos municipios han sido: 1) su accesibilidad al sistema de los diferentes transportes ferroviarios existentes en el área metropolitana, 2) la existencia en el municipio de una dotación de infraestructuras y equipamientos, capaz de satisfacer la demanda social básica y proporcionar bienes de demanda diaria.

Definidas las Categorías 1 y 2, el Plan establece (Z) que el incremento de la población y de los puestos de trabajo han de concentrarse en Berlín y en los municipios adscritos a dichas categorías.

Los restantes 226 municipios son de la Categoría 3 (Z). Se trata de pueblos pequeños, ubicados en los espacios libres entre los ejes de desarrollo. En su mayoría no cuentan con equipamientos e infraestructuras suficientes para acoger nuevos desarrollos urbanísticos, no obstante pueden desarrollar su demanda propia de crecimiento urbanístico. Otra razón para descartar estos desarrollos son las consideraciones del Plan desde la perspectiva de la sostenibilidad. Desde una posición de rechazo de la ciudad dispersa, se quiere evitar la fragmentación del paisaje cultural, la generación de nuevos flujos de movilidad en coche particular y nuevos costes para infraestructuras y la prestación de servicios.

Partiendo de esta clasificación de los municipios en tres categorías y considerando para el conjunto del área metropolitana un escenario de crecimiento global de 300.000 personas en dicho período (G), resulta (ver el gráfico de síntesis):

- Los municipios de la categoría 1 pueden tener en el período señalado un crecimiento poblacional de un 50% (G), siendo el valor de referencia la población en 1990. Pueden tener crecimientos urbanísticos en las Zonas de Desarrollo de los Asentamientos (equiparables a suelos urbanos y urbanizables), con la condición de que el crecimiento tenga carácter de contigüidad, conforme al modelo de la ciudad compacta. Asimismo pueden tener crecimientos en el Espacio libre de protección general.
- Los municipios de la categoría 2 pueden tener un crecimiento poblacional de un 25% (G). Para sus crecimientos urbanísticos en las Zonas de desarrollo de los asentamientos tienen las mismas condiciones que los municipios de la categoría 1. En cuanto al Espacio libre de protección general, sólo de forma excepcional pueden autorizarse nuevos crecimientos.

- Los municipios de la categoría 3 pueden tener un crecimiento poblacional de sólo un 10% (G). Pueden tener crecimientos urbanísticos en las Zonas de desarrollo de los asentamientos en las mismas condiciones que los municipios de la categoría 1. En cuanto al Espacio libre de protección general, sólo de forma excepcional pueden autorizarse nuevos crecimientos.

### **11.3.3. Una experiencia de planificación con Informes de evaluación positivos**

La experiencia del LEP eV de 1998 constituye dentro de la experiencia comparada una buena práctica de una planificación orientada al desarrollo urbano sostenible, no sólo reconocida por los expertos (STIMMANN, 2001; WELCH GUERRA 2003, los redactores del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Bologna de 2004) sino avalado por los datos recogidos en un primer Informe específico sobre el seguimiento y la evaluación del LEPeV y en el posterior segundo Informe de Ordenación del Territorio de los Länder de Berlín y Brandeburgo.<sup>10</sup>

Así, dentro del ámbito territorial del Plan (el *engerer Verflechtungsraum*) y durante el período de 1999 a 2002, la distribución de los suelos para crecimientos residenciales previstos por los planes urbanísticos generales autorizados por el Departamento Común de Planificación Territorial se concentró claramente en aquellos municipios que el LEPeV había considerado como preferentes para el crecimiento urbanístico (los municipios de la categoría 1 y, en menor medida, los de la categoría 2: Municipios de categoría 1: 52 % (2.266 ha), Municipios de categoría 2: 20 % (854 ha) y Municipios de categoría 3: 28 % (1.226 ha).

Por otra parte, estos mismos crecimientos se realizaron en las zonificaciones que el LEPeV había considerado como aptas para acoger crecimientos

---

<sup>10</sup> 1) Erster Flächenbericht zum LEP eV. Potsdam April 2001, 2) Zweiter gemeinsamer Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg (GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 2004).






urbanísticos: 1) las zonas de desarrollo de los asentamientos (84%, 4.724ha) y, en menor medida, el espacio libre de protección general (13%, 725 ha), registrándose muy pocos crecimientos que contravinieron a las determinaciones del Plan; concretamente, tan sólo en un 3% de los casos (164 ha) se ocuparon terrenos adscritos al espacio libre de protección especial. Este último dato atestigua al área metropolitana de Berlín la existencia de una “cultura de cumplimiento” en cuanto a las normas de ordenación urbanística y territorial.

La evaluación de la experiencia del LEP eV de 1998 no sólo es un hito destacable por los resultados positivos conseguidos por este plan en cuanto a la consecución de uno de sus objetivos importantes, sino por el hecho de que se ha producido esta evaluación.

Los casos de las áreas metropolitanas de Hannover, Stuttgart, Frankfurt y München han puesto de manifiesto la ausencia del seguimiento y de la evaluación de los planes territoriales metropolitanos respecto al grado de consecución de sus objetivos y los resultados obtenidos en la fase de la implementación de los planes. Esta ausencia refleja, con carácter general, una de las “asignaturas pendientes” del sistema de planificación territorial de Alemania, ya que casi nunca las administraciones públicas responsables de la ejecución de planes territoriales, a todas las escalas y para cualquier categoría de territorio (planes para áreas metropolitanas, costas, zonas rurales, etc.), practican la evaluación de los planes territoriales como una tarea ineludible, de carácter obligatorio y continuo.

**FIGURA 84: POSIBILIDADES DE CRECIMIENTO URBANÍSTICO DE LOS MUNICIPIOS Y VALORES ORIENTATIVOS PARA SU CRECIMIENTO POBLACIONAL EN FUNCIÓN DE LAS ZONIFICACIONES Y DE LA CATEGORÍA DE CADA MUNICIPIO**

	Type 1 municipality potential settlement area	Type 2 municipality	Type 3 municipality
Specification	LEPeV	Regional plans in accordance with LEPeV criteria	Remaining municipalities
Orientalional value Population growth 1990 - 2010	50%	25%	10%
Area categories			
Settlement area	Subsequent agglomeration permitted		
Open area with expansive resource preservation	Settlement enlargement permitted	Settlement enlargement permitted by way of exception	
Open area with special resource preservation	Settlement enlargement not permitted		

FUENTE: GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG (1999: 35).

Precisamente por ello tiene un especial valor la realización de una evaluación para el primer plan territorial del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo por parte de la administración responsable de la ejecución del plan. Aporta la excepción positiva dentro de una situación general deficiente, en la que, por un lado, los planes territoriales no suelen recoger en sus textos previsiones específicamente dedicadas al seguimiento y la evaluación del plan correspondiente (tampoco el LEPeV las tenía) y, por otro, casi nunca las administraciones públicas responsables de la planificación territorial practican

la evaluación de los planes territoriales como una tarea ineludible, de carácter obligatorio y continuo.

Las dos razones principales para la ausencia de la evaluación de los planes territoriales en Alemania son, sin perjuicio de otras, la falta de interés en ella por parte de los políticos y de las propias administraciones responsables de la planificación territorial así como la propia naturaleza de los planes territoriales que hace su evaluación más difícil que la de los planes públicos sectoriales.

En este sentido, los estudios alemanes (DILLER 2012, EINIG/JONAS/ZASPEL 2011, EINIG 2012) desde las disciplinas científicas interesadas en generar conocimiento sobre la evaluación de la planificación territorial, constatan la falta de interés de los políticos y de las propias administraciones responsables de la planificación territorial en obtener datos fiables y contrastados sobre el cumplimiento ("éxito") o incumplimiento ("fracaso") de los objetivos de los planes territoriales. Como muchas otras planificaciones públicas, la planificación territorial es "de calado político", es decir, se encuentra inserta en una arena política caracterizada por las discrepancias y conflictos entre instituciones y entre partidos políticos que defienden diferentes intereses. Por ello, se elude la evaluación para no facilitar datos y argumentos a los "adversarios" políticos o institucionales u a otros que ostentan visiones críticas con la propia posición.

En cuanto a la naturaleza de la planificación territorial y de las determinaciones establecidas en su instrumento principal, los planes territoriales, como factor crítico de la evaluación, se resalta que los planes territoriales, por regla general, no son planes de actuación directa, sino "planes de planes" que se implementan a través de las actuaciones recogidas por otros planes (planeamiento urbanístico, planes sectoriales de incidencia territorial). Establecen para estos planes criterios territoriales a través de determinaciones de diferente grado de vinculación jurídica, siendo éstas (salvo excepciones, por ejemplo, parámetros cuantitativos para el crecimiento del suelo urbanizable y poblacional) en su mayoría orientaciones de carácter general, con un alto grado

de abstracción y, por tanto, poco concretas, y de menor vinculación, permitiendo a los destinatarios de estas determinaciones un margen de maniobra y flexibilidad en la aplicación de las mismas.

Por todo 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.

A la vista de este panorama, ha de insistirse en que las tareas de seguimiento y evaluación de los planes territoriales metropolitanos son una cuestión de máxima importancia, no sólo por ser un elemento consustancial de un proceso planificador serio y, por tanto, interesado en conocer los “éxitos” o “fracasos” del Plan. Además son exigibles por razones de la transparencia y de la necesidad de rendir cuentas ante los ciudadanos sobre los resultados de las planificaciones y políticas públicas, siendo éstos una fuente adicional de la legitimación política de las instituciones, que cada vez más se basa en su “rendimiento”.

#### **11.3.4. La planificación territorial metropolitana actual: Continuidad del compromiso con el desarrollo sostenible, pero con más flexibilidad**

A partir del año 2006 se han llegado a aprobar nuevos instrumentos para el desarrollo y la ordenación del territorio del área metropolitana de Berlín:

1) La “Visión Estratégica para la Región Capital Berlin-Brandenburg de 2006”, que indica los objetivos generales de desarrollo que han de guiar a todas las políticas públicas en el conjunto del territorio de ambos Länder.

“Fortalecer las fortalezas” (*die Stärken stärken*) es la idea guía (*Leitidee*) que atraviesa como hilo conductor este documento estratégico, corto (15 páginas) y completo en cuanto a la consideración de todos los factores relevantes para

el desarrollo sostenible y competitivo de la Región Capital Berlin-Brandenburg. Como revela su nombre, *Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg*, la Visión Estratégica tiene un ámbito territorial que es idéntico al territorio delimitado con el mismo nombre para la Región Metropolitana de Relevancia Europea (EMR) de Berlín-Brandeburgo (ver el capítulo 6). Este hecho demuestra que lo metropolitano, desde consideraciones estratégicas es concebido como un fenómeno que en el caso de Berlín-Brandeburgo se plasma territorialmente a una escala cada vez más amplia, dada la enorme potencia que tiene, por sus características especiales ya explicadas, la ciudad de Berlín, que hace que su influencia está alcanzando prácticamente la totalidad del territorio de ambos Länder. .

2) El Programa de Desarrollo Territorial (*Landesentwicklungsprogramm 2007, LEPro 2007*), que entró en vigor el 1 de febrero de 2008, que formula los principios generales para el modelo de ordenación y desarrollo territorial de la *Hauptstadtregion*.

El *LEPro 2007* está en plena consonancia con la Visión Estratégica, no sólo en cuanto al ámbito territorial de su aplicación, sino también en cuanto a la incorporación de la idea guía “Fortalecer las fortalezas”. Ésta se añade al modelo de la concentración descentralizada (ver el capítulo 2.1.3.), que mantiene su vigencia, como nuevo segundo principio inspirador de la formulación de los principios generales de este Plan. Los destinatarios de estos principios son el Plan de Desarrollo Territorial Berlin-Brandenburg (ver abajo) y los Planes territoriales subregionales existentes en el Land de Brandeburgo, que tienen en el *LEPro 2007* su marco de referencia directo.

Los principios generales del *LEPro 2007* se establecen para: 1) el aprovechamiento del potencial de la Región Capital Berlin-Brandenburg, 2) la economía, 3) los Lugares centrales, 4) el paisaje cultural, 5) el crecimiento urbanístico, 6) la preservación de los espacios libres, 6) el desarrollo del transporte y 7) la cooperación intermunicipal y regional. En síntesis, los cinco principios establecidos para el aprovechamiento del potencial de la Región

Capital Berlin-Brandenburg marcan como senda de desarrollo de esta Región el su desarrollo sostenible y policéntrico, su fortalecimiento como lugar de la economía, del conocimiento y de la cultura y su integración en las redes transeuropeas de transporte. Los cuatro principios fijados para el crecimiento urbanístico conectan con las cinco estrategias, identificadas en la Parte II de la tesis como elementos configuradores de un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica (ver el capítulo 2.1.3.). En este sentido, el Plan aboga por:

- La concentración del crecimiento urbanístico en los Lugares centrales y en Áreas de Desarrollo de Asentamientos establecidas expresamente por la planificación territorial para esta finalidad, considerando en el caso de suelos para actividades productivas también su localización en sitios que destaquen por su potencial económico o científico.
- La preferencia del desarrollo hacia el interior respecto a la ocupación de nuevos suelos en el exterior, aprovechando la reactivación de suelos que han quedado vacantes.
- La consecución en el desarrollo urbanístico de estructuras de asentamientos reductoras de la movilidad. La orientación del crecimiento urbanístico en los trazados del transporte público ferroviario de cercanías en las Áreas de Desarrollo de Asentamientos conectadas dichas infraestructuras.
- El fortalecimiento del comercio en el interior de los centros urbanos y la garantía del acceso de los ciudadanos a bienes y servicios de demanda diaria próxima a sus viviendas. La localización de las grandes superficies en coherencia con el sistema de Lugares centrales.

El Plan de Desarrollo Territorial Berlin-Brandenburg (*Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg, LEP B-B*), que entró en vigor el 15 de mayo de 2009, que establece determinaciones vinculantes (Principios y Objetivos de la Ordenación

del Territorio) y orientaciones complementarias con carácter de recomendación dirigidas al planeamiento urbanístico y a las políticas.

El LEP B-B refleja en sus determinaciones para el desarrollo de los sistemas de asentamientos y de espacios libres en el área metropolitana continuidad y cambios respecto al LEP eV.

Continuidad en cuanto a:

- La preferencia del desarrollo urbanístico hacia el interior frente a la ocupación de nuevos suelos en las afueras de los núcleos (G).
- La exigencia de que los nuevos desarrollos han de hacerse en contigüidad con los núcleos existentes (Z).
- El rechazo a la urbanización dispersa (Z).
- La definición de áreas en los que ha de concentrarse el crecimiento urbanístico, aplicando criterios muy similares. Para el LEP B-B estas áreas son (Z): 1) dentro del área metropolitana, las ciudades de Berlín y Potsdam y los municipios ubicados a lo largo de los ejes de desarrollo urbano radiales (el plan concreta los municipios para un total de 12 ejes) y con conexión adecuada a los diferentes sistemas del transporte público ferroviario, que conjuntamente conforman el Área de Desarrollo de Asentamientos (*Gestaltungsraum Siedlung*), que está delimitado en la cartografía del Plan (Plano de Determinaciones 1/*Festlegungskarte 1*) a escala 1:250.000; 2) fuera del área metropolitana, los municipios que en el sistema de ciudades hayan sido declarados lugares centrales (centros superiores, centros medios o centros medios configurados por pares de ciudades que comparten funciones).
- Los municipios que pertenecen al Área de Desarrollo de Asentamientos podrán desarrollar crecimientos residenciales superiores a la que se deriva de su demanda propia. Asimismo, el Plan señala que a los municipios queda un amplio margen de maniobra en cuanto a la concreción de esta área. Será el planeamiento urbanístico que

procederá a las escalas adecuadas a la delimitación exacta, tanto de los límites exteriores como de su diferenciación interna, de los terrenos que configuran esta área (GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 2009: 38).

Los principales cambios son:

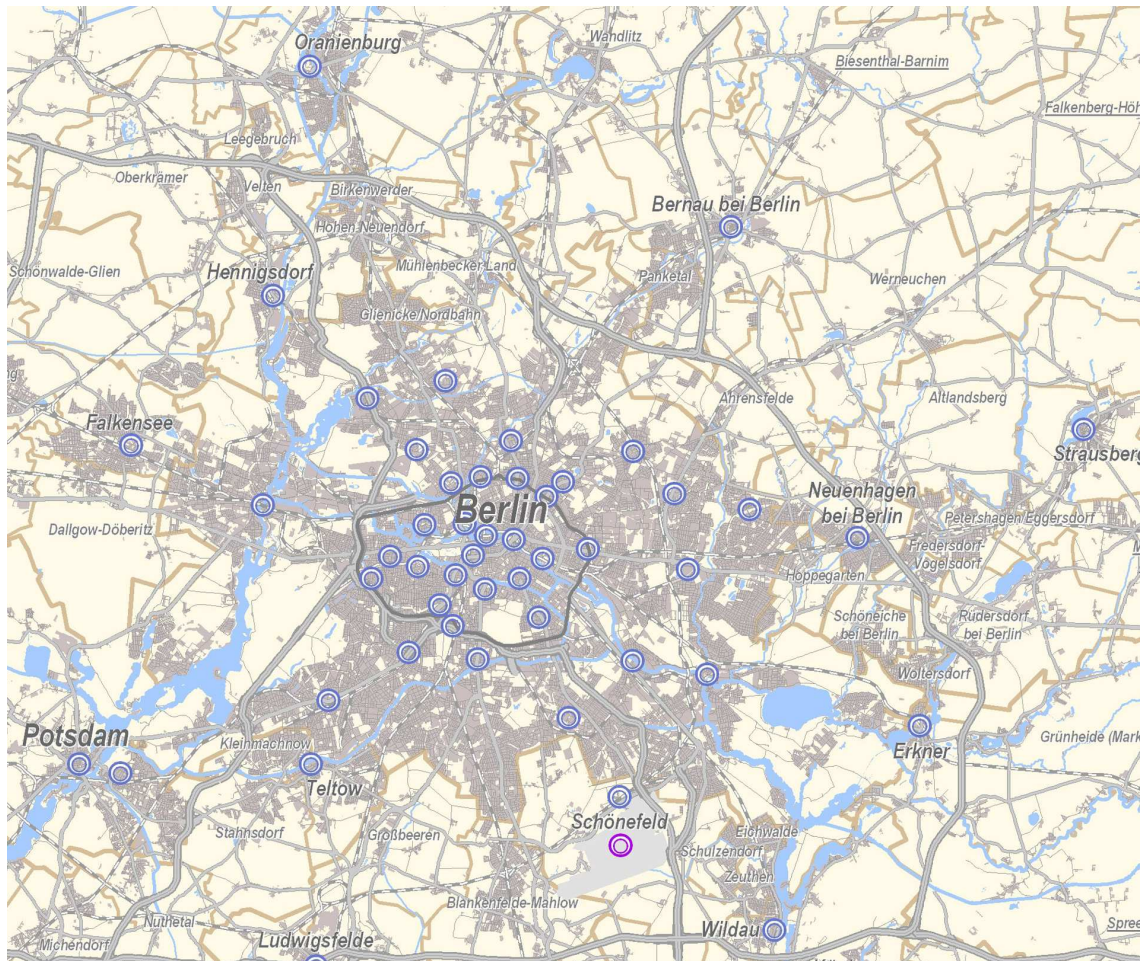
- Un menor grado de detalle de las representaciones cartográficas del plan territorial metropolitano, de una escala 1:100.000 se pasa a la escala de 1:250.000.
- La renuncia al establecimiento de parámetros cuantitativos de carácter orientativo para el crecimiento poblacional, de modo que ya no se asignan a los municipios del área metropolitana porcentajes diferenciados, en función de su adscripción a una determinada categoría de municipios. Asimismo, se prevé expresamente que en el *Gestaltungsraum Siedlung* no se establece limitación cuantitativa alguna para el crecimiento urbanístico.
- La introducción de un elemento de flexibilidad para el crecimiento residencial (Z) de aquellos municipios del área metropolitana que se encuentran ubicados en los espacios libres entre los ejes de desarrollo (los municipios de la categoría 3 del LEP eV). Su crecimiento residencial ha de regirse por la satisfacción de su demanda propia (*Eigenbedarf*) en el interior del núcleo urbano, no obstante, si esto no resulta posible, el Plan les permite a estos municipios (e igualmente a los municipios fuera del área metropolitana que no han sido declarados lugares centrales) activar una opción adicional de crecimiento urbanístico (*zusätzliche Entwicklungsoption*). Ésta consiste en la disponibilidad de 0,5ha/1000 habitantes para suelos residenciales adicionales durante un período de 10 años (a partir del 31 de diciembre de 2008).
- Una atención mayor a los espacios para actividades productivas. Se establece que su desarrollo en ninguna parte del territorio de la *Hauptstadtregion* estará sujeto a limitaciones cuantitativas, pero ha de



estar conforme con los objetivos cualitativos de la ordenación del territorio.

- Las implicaciones socioeconómicas y urbanístico-territoriales de las grandes superficies comerciales, *factory outlets*, etc. se presentan como el gran tema nuevo del Plan. Por un lado se establece (Z) que su localización ha de realizarse conforme al nivel de centralidad que ocupa un determinado municipio en el sistema de ciudades. Por otra parte, para fortalecer la vida económica y social y el comercio en los centros de las ciudades, se identifican (G) espacios en estos centros que por su ubicación central, su accesibilidad mediante el transporte público y su oferta concentrada y diversificada de servicios públicos y privados ofrecen buenas condiciones para convertirse en Áreas Urbanas para el Comercio de Gran Superficie (*Städtische Kernbereiche*). Estas Áreas se señalan para Berlín y los lugares centrales del área metropolitana en el Plano de Determinaciones 2 (*Festlegungskarte 2*) a escala 1:250.000 (ver la Figura 85).

**FIGURA 85: PLANO DE DETERMINACIONES 2: LAS ÁREAS URBANAS PARA EL COMERCIO DE GRAN SUPERFICIE. LEP B-B DE 2009 (escala 1:250.000).**



FUENTE: GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 2009:  
Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B).

#### 11.4. La implementación de la Estrategia Parque Regional

Berlín-Brandeburgo, es tras Frankfurt, la segunda área metropolitana alemana que hasta la fecha más ha avanzado en la aplicación de la Estrategia “Parque regional (ver capítulos 2.1.3., 5.1. y 9.4) para la preservación y cualificación del paisaje periurbano a través de un instrumento informal. En el área metropolitana de Berlín-Brandeburgo existen unas condiciones especialmente favorables para ello, porque, como consecuencia (en este caso positiva) de la situación histórica-política peculiar de Berlín que impidió durante décadas la ocupación del territorio por la suburbanización, en el entorno inmediato de la ciudad de Berlín, se han preservado amplios espacios libres que reúnen valores paisajísticos, naturales y culturales extraordinarios y de gran diversidad. En muchos sitios estos espacios (bosques, lagos, ríos, campos de cultivo), que se ubican entre los ejes históricos de urbanización adosados a las líneas de ferrocarriles, están en contacto directo con los bordes urbanos (*Stadtkanten*) y la edificación compacta (LEHMANN 2003: 179).

Partiendo de estas condiciones, por el impulso de las previsiones del Plan Territorial Metropolitano Conjunto de los Länder de Berlin y Brandeburgo de 1998 (LEPeV) se han creado ocho Parques regionales, que se ubican a una distancia de no más de 15 km de las zonas edificadas de Berlín en el interfaz de los territorios de Berlín y Brandeburgo, encontrándose seis de estos parques completamente en el territorio de Brandeburgo y dos parcialmente también en el territorio de Berlín (ver los mapas mapa). El LEPeV es simplemente el impulsor de la idea de este tipo de parques, dejando la creación y desarrollo de los mismos en manos de la voluntad e iniciativa “desde abajo” por parte de los colectivos de la sociedad y de los municipios. El plan, se limitó a establecer seis Principios de la Ordenación del Territorio (*Grundsätze*, ver el capítulo 5.1.), que señalan posibles espacios para la implantación de la Estrategia Parque Regional e indican que los parques configuren un cinturón verde alrededor de Berlín, buscando su conexión con los espacios libres urbanos de la ciudad de Berlín.

Asimismo establece que los parques regionales han de servir de forma equilibrada a fines múltiples: equilibrio ecológico, preservación y puesta en valor de paisaje cultural, atención de las necesidades recreativas de la población urbana, realización de los usos agrarios y forestales y atención a la población y los municipios dentro de cada parque en cuanto a sus necesidades sociales, económicas y de desarrollo urbanístico.

El desarrollo (formulación e implementación) de la Estrategia Parque Regional en el área metropolitana, y cuyo resultado más claro es la creación de 8 Parques regionales (ver el mapa a continuación), se realiza esencialmente por diferentes colectivos de la sociedad civil, organizados en forma de asociaciones de Derecho civil, en colaboración con los gestores o propietarios de los terrenos y los municipios de cada Parque. Las asociaciones y municipios responsables de la gestión y el desarrollo de cada parque desde 2000 están unidos en una Asociación global común (*“Dachverband der Regionalparks in Brandenburg und Berlin”*),<sup>11</sup> para coordinar objetivos estratégicos y otros asuntos de interés común.

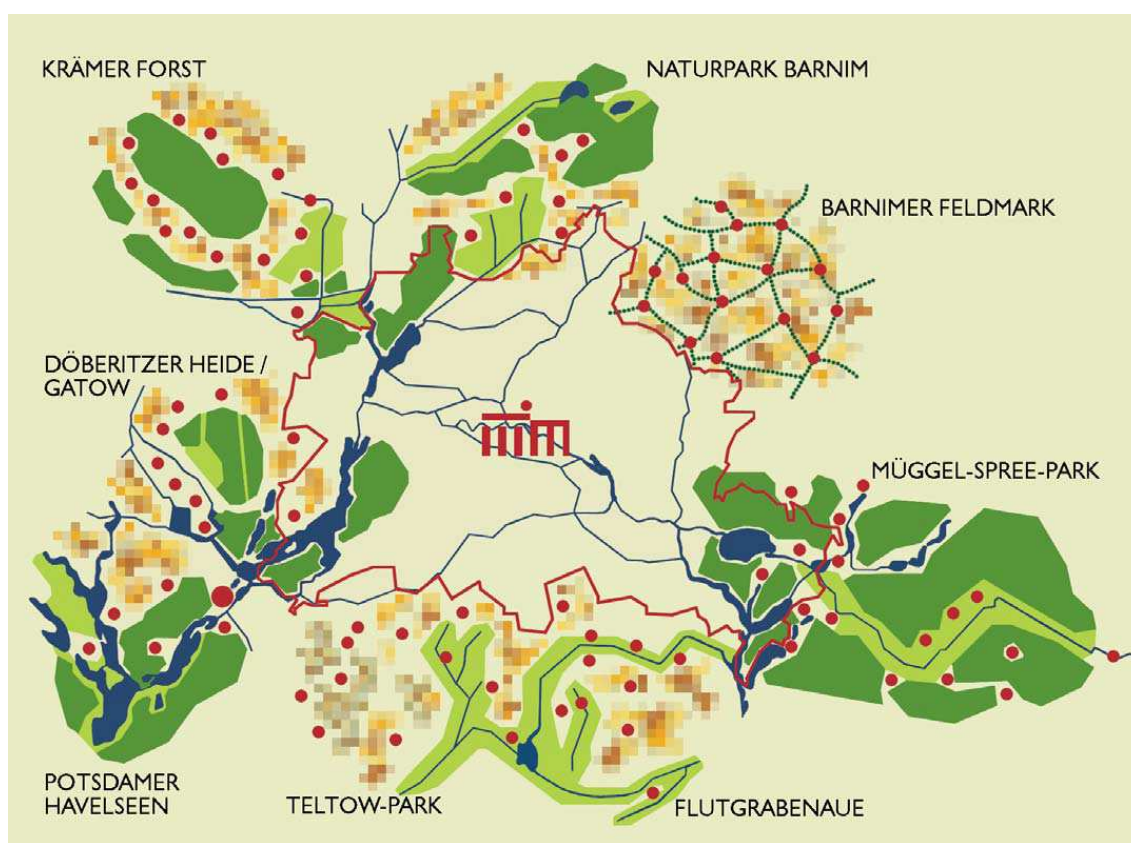
Las fuentes financieras de los parques son esencialmente las aportaciones de las asociaciones y donativos y, en menor medida, también aportaciones de los municipios y recursos financieros provenientes de los Fondos Estructurales de la UE. Durante muchos años las medidas para el desarrollo de los parques contaron también con el apoyo de programas públicos de empleo (*Arbeitsbeschaffungsmassnahmen*). No obstante, desde 2010 estos programas impulsados por las Oficinas de Empleo en toda Alemania apenas se siguen aplicando. A diferencia del caso del Parque Regional de Frankfurt, el compromiso de empresas con los parques regionales a través de aportaciones para la financiación de los mismos es mucho menor. Esto tiene que ver con el hecho de que todavía es débil el entendimiento de los parques como un elemento de calidad de vida y un capital de imagen y, por tanto, un factor de localización blando relevante para atraer empresas y profesionales.

---

<sup>11</sup> <http://www.regionalparks-brandenburg-berlin.de/dachverband>

Todos los ocho Parques regionales suponen una oferta atractiva para el recreo de la población. Cuentan con una tupida red de senderos para uso peatonal, ciclista o ecuestre, pudiéndose destacar la “Ruta de los 66 Lagos” (66-Seen-Regionalparkroute), que atraviesa a todos los parques y tiene una longitud de 374 km, con una división en 14 etapas diarias. Asimismo, a través de 20 “Senderos Verdes Principales” (Grüne Hauptwege) algunos de los parques se han conectado con los parques, jardines y otros espacios verdes de la ciudad de Berlín. Cada parque desarrolla un amplio espectro de actividades para la puesta en valor de los parques para el recreo, el turismo, la gastronomía y la producción y venta de productos de la agricultura ecológica.

**FIGURA 86: LA RED DE LOS OCHO PARQUES REGIONALES DEL ÁREA METROPOLITANA DE BERLÍN-BRANDEBURGO**



Fuente: GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG (1999: 55)



## **10.5. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo**

### **A) Gobernanza Metropolitana**

- ⇒ El caso del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo ha sido un entorno difícil para organizar una gobernanza y planificación territorial metropolitana, por la naturaleza transfronteriza del fenómeno metropolitano (Berlín es un enclave dentro de Brandeburgo que vuelca su expansión urbana sobre el territorio de este Land), y por las consecuencias de la anterior división de Alemania (que afectaron más que a nadie a esta ciudad) para el proceso de rápida expansión urbana tras la reunificación de Alemania y las posibilidades disponibles de afrontarla desde la gobernanza y la planificación.
- ⇒ Se puede concluir que Berlín-Brandeburgo ha superado con éxito el reto. A pesar del intento fracasado de fusionar los Länder de Berlín y Brandeburgo y de las enormes diferencias socioeconómicas y de otro tipo entre ellos, se ha impuesto la lógica de la cooperación para resolver los asuntos de interés común por una estrecha cooperación entre ambos Länder.
- ⇒ El hito sobresaliente de la capacidad de instrumentar la gobernanza metropolitana a través de un modelo de la cooperación bilateral entre dos Länder, ha sido la creación de un Departamento Conjunto de Planificación Territorial.
- ⇒ Se ha detectado que en este modelo de la gobernanza metropolitana se ha producido un cambio en cuanto al ámbito que se considera como territorio metropolitano.

El primer plan territorial metropolitano de 1978 se elaboró como un documento propio y para un espacio geográfico menos reducido, el ámbito funcional de influencia directa de Berlín. Desde hace algunos años los Länder de Berlín y Brandeburgo en su discurso político y sus

documentos oficiales (entre ellos los planes territoriales actuales) entienden y presentan como ámbito metropolitano el conjunto de su territorio como *Hauptstadtregion*, Región de la Capital de Alemania. Este territorio coincide con el ámbito territorial de la Región Metropolitana de Vocación Europea de Berlín, delimitada, junto con otras, en 1995 en el seno de la Conferencia Sectorial de los Ministros de Ordenación del Territorio. Ya no existe un plan territorial metropolitano específico, sino la ordenación del ámbito funcional de influencia directa de Berlín se atiende ahora como un tema integrado en el Plan de Desarrollo Territorial de 2009 para el conjunto del territorio de ambos Länder.

⇒ Se pudo constatar que en el territorio del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo han surgido redes de cooperación como estructuras blandas de la gobernanza metropolitana, cuyos territorios de acción muestran una geometría variable y que aglutinan actores públicos y privados de un amplio espectro de ámbitos.

## **B) Planificación territorial metropolitana**

⇒ El área metropolitana de Berlín-Brandeburgo ha sido entre las seis analizadas en único caso, en el que los responsables administrativos del plan han realizado Informes de Seguimiento y Evaluación del primer plan territorial metropolitano. Por las razones explicadas en el capítulo 11.3.3., el seguimiento y la evaluación de los planes territoriales por parte de los órganos responsables es la gran asignatura pendiente del sistema de planificación territorial alemán. Por ello, ya es un valor en si mismo, el hecho de que para el primer plan territorial metropolitano de 1998 se hizo una evaluación.

⇒ Además, los resultados de esta evaluación han sido positivos, ya que confirmaron la operatividad de las zonificaciones y de los parámetros orientativos poblacionales, que este plan había previsto de forma modulada para tres diferentes categorías de municipios, con la finalidad de concentrar el crecimiento urbanístico en determinados lugares. El

planeamiento urbanístico cumplió en esta cuestión con un grado elevado los objetivos del plan territorial metropolitano. Por ello, la experiencia con este plan refleja también la existencia de una “cultura de cumplimiento” en cuanto a las normas de ordenación urbanística y territorial, lo cual tiene su explicación, entre otros factores, en la cultura del territorio que existe en Alemania y que hace que la indisciplina urbanística es menos frecuente en este país.

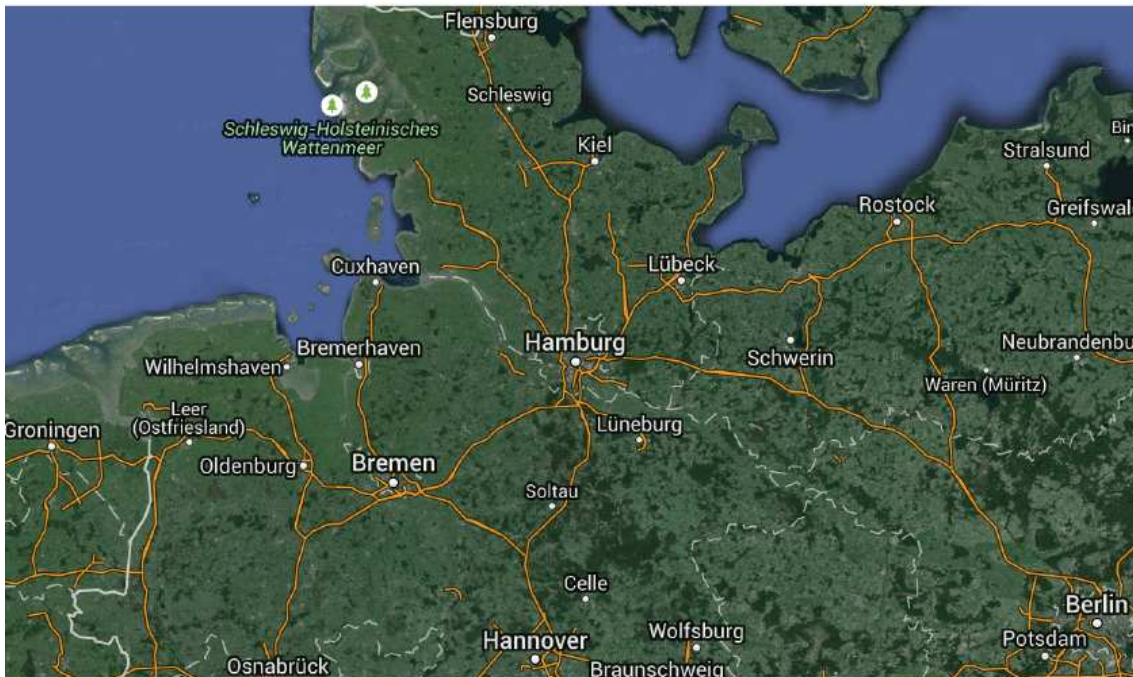
- ⇒ A pesar de lo anterior, el nuevo Plan de Desarrollo Territorial de 2009, si bien refleja en sus determinaciones la continuidad del compromiso de la planificación territorial metropolitana con el desarrollo urbano-territorial sostenible, ya no aplica en relación a la ordenación del ámbito funcional de influencia directa de Berlín parámetros cuantitativos poblacionales diferenciados por categorías de municipios. El nuevo Plan ofrece ahora un elemento de flexibilidad para los municipios pequeños dentro de este ámbito en cuanto a sus posibilidades de crecimiento residencial. Su crecimiento ha de regirse por la satisfacción de su demanda propia en el interior del núcleo urbano. No obstante, si esto no resulta posible, el Plan les permite activar una opción adicional de crecimiento urbanístico.
- ⇒ Para el caso de Berlín-Brandeburgo se observan modificaciones en cuanto a lo que sigue siendo, con ciertos ajustes, el paradigma imperante de la planificación territorial alemana: la concentración descentralizada. El Plan de Desarrollo Territorial de 2009 no lo abandona, lo coloca en un segundo plano, tomando como nuevo enfoque rector la idea de “*strengthen the strengths*”, es decir, “fortalecer las fortalezas”.

En suma, se concluye que, sin quitar vigencia a la misión de ordenación de la planificación territorial, ahora se potencia la misión de desarrollo de la misma, poniendo un mayor énfasis en el desarrollo económico y la competitividad del territorio.



- ⇒ Otra característica de la planificación territorial en el área metropolitana de Berlín-Brandeburgo es su creciente atención a la ordenación de la localización de las grandes superficies comerciales y del comercio en general, en consonancia con la tendencia en este sentido que se pudo observar también en los planes territoriales de otras áreas metropolitanas analizadas, especialmente Stuttgart, y también Hannover y Frankfurt.
- ⇒ El área metropolitana de Berlín-Brandeburgo ha sido y es un territorio de aplicación de instrumentos informales de la ordenación del territorio como redes de cooperación entre ciudades o la Estrategia Parque Regional referida a la preservación y valorización del espacio libre y paisaje periurbano. Las experiencias han sido positivas: e ARGE-REZ propició la implementación del modelo policéntrico de la política de ordenación del territorio a la escala regional y la Red de ocho Parques Regionales tiene una acogida favorable por los ciudadanos en búsqueda de recreo y, a su vez, en su desarrollo se registra una participación activa de colectivos de la sociedad civil.
- ⇒ Otro signo de la calidad, tanto del planeamiento urbanístico como de la planificación metropolitana en el área metropolitana Berlín-Brandeburgo, es el hecho de que la OECD incluyó ambos como ejemplos de buenas prácticas en su Informe de 2012 referido a *Compact City Policies*.

## CAPÍTULO 12 – ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLITANA DE HAMBURGO (El modelo de la gobernanza metropolitana por la cooperación entre los Länder)



Fuente: Google Mapas



metropolregion hamburg

<http://metropolregion.hamburg.de/>

## 12.1. Un territorio metropolitano transfronterizo

Un caso similar al del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo aporta la Región Metropolitana de Hamburgo (*Metropolregion Hamburg*, a continuación RMH). También en este caso el territorio es de naturaleza transfronteriza y su centro, el Land de Hamburgo, tiene carácter de Ciudad-Estado. Igualmente, a diferencia de la mayoría de las áreas metropolitanas alemanas, en su gobernanza también son decisivos los Gobiernos de los Länder en cuyo territorio se extiende el espacio metropolitano.

El territorio del área metropolitana de Hamburgo (ver el mapa), definido como el ámbito territorial de la estructura institucional responsable de la gobernanza metropolitana, la RMH (ver a continuación el capítulo 12.2.), se extiende por partes del territorio de cuatro Länder (Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein y Mecklenburg-Vorpomern), comprendiendo 17 Distritos.(Kreise), la ciudad de Hamburgo, dos Ciudades no Integrados en Distritos (Hansestadt Lübeck, Neumünster) y otros 1.000 municipios. Abarca una superficie de 26.115 km<sup>2</sup> y tiene una población de 5.100.000 personas, alcanzándose una densidad de 195 habitantes/km<sup>2</sup>. Con estos datos el área metropolitana de Hamburgo supera el tamaño territorial y poblacional de las otras cinco áreas metropolitanas analizadas en estas tesis.

La razón para ello es el hecho de que en el caso de Hamburgo los cuatro Länder que actúan como instituciones responsables de la gobernanza metropolitana han decidido que el espacio de la cooperación metropolitana coincida con el territorio de la Región Metropolitana de Relevancia Europa (EMR) de Hamburgo y adopte el nombre oficial *Metropolregion Hamburg*. Como se señaló en el capítulo 6., todas las once EMR delimitadas por la Conferencia Sectorial de los Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, parten de un planteamiento espacial más amplio del hecho metropolitano, que es más extenso que los ámbitos territoriales de los entes metropolitanos constituidos que, por regla general, se refieren a los ámbitos funcionales inmediatos de la ciudad central del correspondiente espacio



*Metropolregion Hamburg*, la institucional responsable de la gobernanza metropolitana.<sup>1</sup>

Dentro del sistema urbano de la RMH destaca como polo dominante la ciudad de Hamburgo (1.746.342), que alberga un 34,2 % de la población de la RMH (todos los datos para 2013). La ciudad de Hamburgo (Ciudad-Estado, porque a su vez es un Land) tiene una superficie muy reducida (755 km<sup>2</sup>), sin embargo, es la segunda ciudad más grande de Alemania con 1.746.342 habitantes. La densidad poblacional se sitúa en 2.312 habitantes/ km<sup>2</sup> y el porcentaje de la población extranjera alcanza un 13,2%. Administrativamente la ciudad de Hamburgo se estructura en siete Distritos (Hamburg-Mitte, Altona, Elmsbüttel, Hamburg-Nord, Wandsbek, Bergedorf y Harburg), para los que el instrumento de planeamiento urbanístico de la ciudad (*Flächennutzungsplan Hamburg*) formula determinaciones específicas, al igual que la Estrategia de Desarrollo Regional (*Regionales Entwicklungskonzept Hamburg/REK*) para el conjunto de la región metropolitana aprobada en 2000 (ver el capítulo 12.3).

Todos los demás municipios – con la excepción de Lübeck (212.958) - de la RMH son ciudades pequeñas o medias. Entre ellas destacan Neumünster (77.058), Norderstedt (71.284) y Pinneberg (42.055) en el Land de Schleswig-Holstein, Lüneburg (71.668), Cuxhaven (52.000) y Stade (45.317) en el Land de Baja Sajonia y Wismar (42.219) y Parchim (17.129) en el Land de Mecklenburg-Vorpommern. Por todo ello, el caso de Hamburgo representa un área metropolitana con una estructura urbana de tipo monocéntrico.

---

<sup>1</sup> El Land de Hamburg se estructura en las 12 Distritos de la ciudad de Hamburgo. El Land de Niedersachsen se divide en un total de 38 Distritos (*Kreise*, incluida la *Region Hannover*) y 8 Ciudades no integradas en Distritos (*kreisfreie Städte* o *Stadtkreise*). El número total de los municipios es 991. Desde 2005 ya no existen Distritos Gubernamentales como unidades de la administración periférica del Land. El Land de Schleswig-Holstein se divide en un total de 11 Distritos (*Kreise*) y 4 Ciudades no integradas en Distritos (*kreisfreie Städte* o *Stadtkreise*). El número total de los municipios es 1.119. El Land de Mecklenburg-Vorpommern se divide en un total de 6 Distritos (*Landkreise*) y 2 Ciudades no integradas en Distritos (*kreisfreie Städte* o *Stadtkreise*). El número total de los municipios es 757. Los Länder de Schleswig-Holstein y Mecklenburg-Vorpommern no han creado Distritos Gubernamentales.

La RMH figura entre las diez regiones más prósperas de la UE-28 en términos de renta per cápita (2011: 52.500€/habitante).<sup>2</sup> A su vez, la RMH es uno de los espacios económicos más relevantes de Alemania. Su centro metropolitano, la ciudad de Hamburgo es una de las ciudades industriales más importantes del país y, sobre todo alberga el puerto marítimo más grande de Alemania. Este puerto se coloca entre los 20 puertos de contenedores más importantes del mundo. Muestra de la tradición marítima de esta ciudad, que tiene sus raíces históricas en la Liga Hanseática creada en la Edad Media, es también el hecho de que Hamburgo es desde 1996 sede del Tribunal Internacional Marítimo. Entre los sectores económicos destacan el complejo portuario-logístico-industrial, la industria aeronáutica (tercera posición en el mundo), la industria alimentaria, la industria química y en el sector de servicios los subsectores de la banca, de las industrias creativas y de los seguros. Determinados sectores emergentes (energías renovables, biotecnología, etc.) tienen cada vez más presencia.

Los procesos de suburbanización a partir de la década de los 60 del pasado siglo hicieron que la ciudad de Hamburgo como gran centro del espacio metropolitano vuelca su crecimiento urbano y difunde su dinamismo económico sobre los territorios colindantes con Hamburgo ubicados en los Länder vecinos.

Así lo refleja con claridad el mapa a continuación que muestra las superficies selladas por el crecimiento urbanístico y las infraestructuras de transporte durante el período de 1988-2008. Si bien en términos absolutos los porcentajes más alto de estas superficies sobre la superficie total se alcanza en la ciudad de Hamburgo y los Distritos colindantes de Stormarn y Pinneberg (el Schleswig-Holstein) y de Harburg (en Baja Sajonia), no obstante los porcentajes de incremento superiores se localizan en zonas más alejadas situadas al norte de la ciudad central, concretamente, en los Distritos de Segeberg, Lauenburg y Steinburg, ubicados todos en Schleswig-Holstein.

---

<sup>2</sup> Dato calculado por EUROSTAT y referido a la clasificación de las regiones europeas en 272 regiones NUTS 2. Ver el comentario en EUROSTAT REGIONAL YEARBOOK (2014: 120).

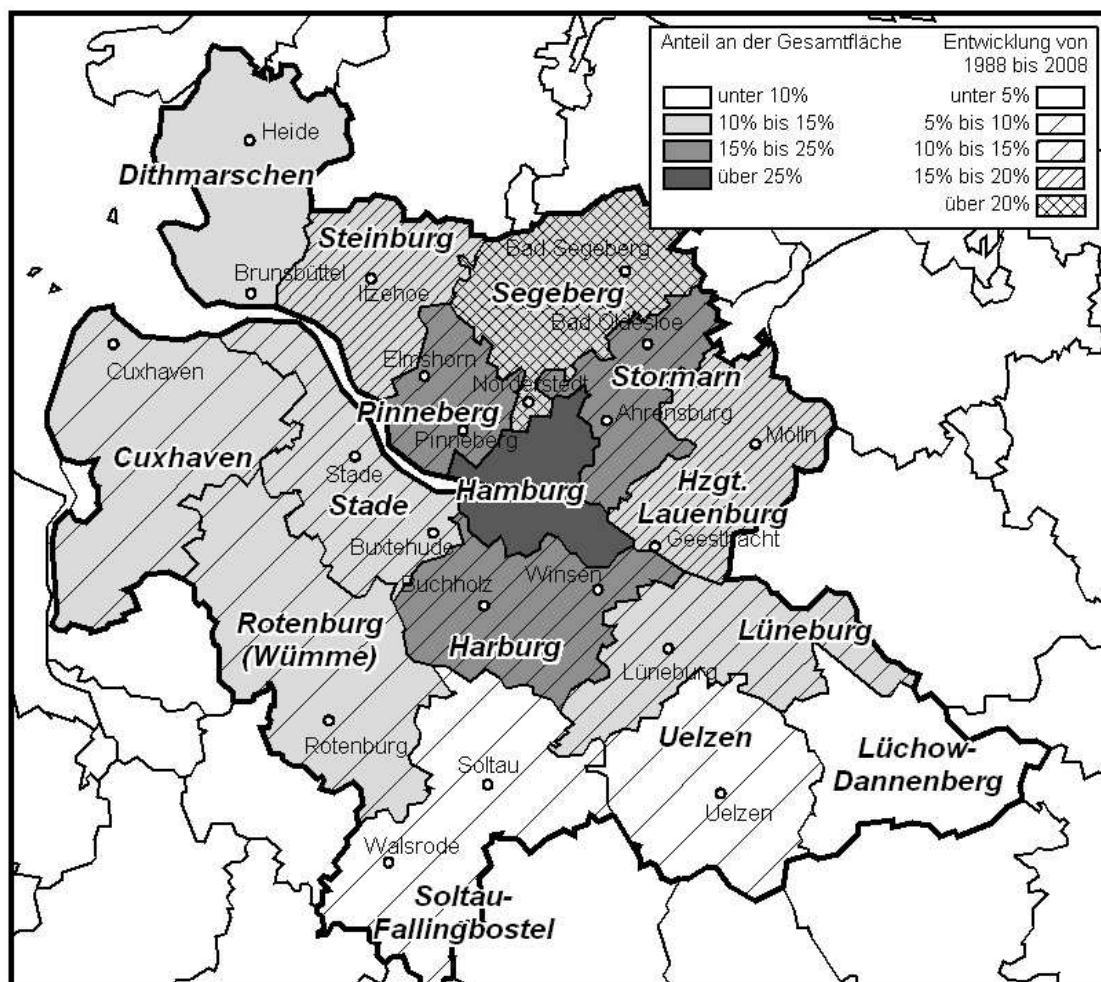
De acuerdo con un estudio reciente del Instituto de la Economía Mundial (HWWI) de Hamburgo (HOLTERMANN/ALKIS, O./SCHULZE, 2013), sobre la movilidad residencia-trabajo en la RMH, el número total de los *commuters* muestra un incremento continuo durante los últimos años. El número de las personas que tienen su residencia fuera de la ciudad de Hamburgo y se desplazan diariamente hacia la misma por motivos laborales creció de 237.100 personas en 1989 a 321.202 personas en el año 2012, equivalente a un incremento de más de 35%. En sentido inverso, las personas que salen diariamente por razones laborales desde su lugar de residencia en la ciudad de Hamburgo hacia los municipios en el exterior llegó a duplicarse en el mismo período (1989: 50.200, 2012: 102.349). En total se registró en 2012 un saldo de *commuters* de 218.853 personas.

Estos datos ponen de manifiesto tanto la creciente suburbanización de la población y de las empresas (puestos de trabajo) como la capacidad de atracción de la ciudad de Hamburgo. El mapa a continuación muestra los flujos residencia-trabajo desde el ámbito de influencia de Hamburgo hacia la ciudad de Hamburgo. Se trata de un ámbito de influencia que abarca un territorio ubicado en un radio de 125 km alrededor de Hamburgo. En cuanto a las personas que se desplazan hacia la ciudad de Hamburgo se observan una estructura radioconcéntrica con un gradiente centro-periférico (a mayor distancia menos desplazamientos) y una concentración de estos flujos en aquellas áreas que se encuentran en contigüidad con el término municipal de Hamburgo.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Dos excepciones son por circunstancias particulares los Distritos de Stade y Lauenburg, ambos igualmente colindantes con Hamburgo. En el caso de Stade la explicación está en los problemas de la accesibilidad (este Distrito no está conectado por autovía a Hamburgo y se tienen que hacer desvíos a través de un túnel o puentes para superar la barrera física del río Elba).

**FIGURA 88: SUPERFICIES SELLADAS POR EL CRECIMIENTO URBANÍSTICO Y LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE HAMBURGO 1988-2008**



Notas: Este mapa refleja el territorio de la RMH antes de la adhesión a la misma, el 1 de mayo de 2012, de otros territorios, ubicados en el Land de Mecklenburg-Vorpommern (los Distritos de Nordwestmecklenburg y de Ludwigslust) y en el Land de Schleswig-Holstein (las ciudades no integradas en Distritos de Lübeck y de Neumünster).

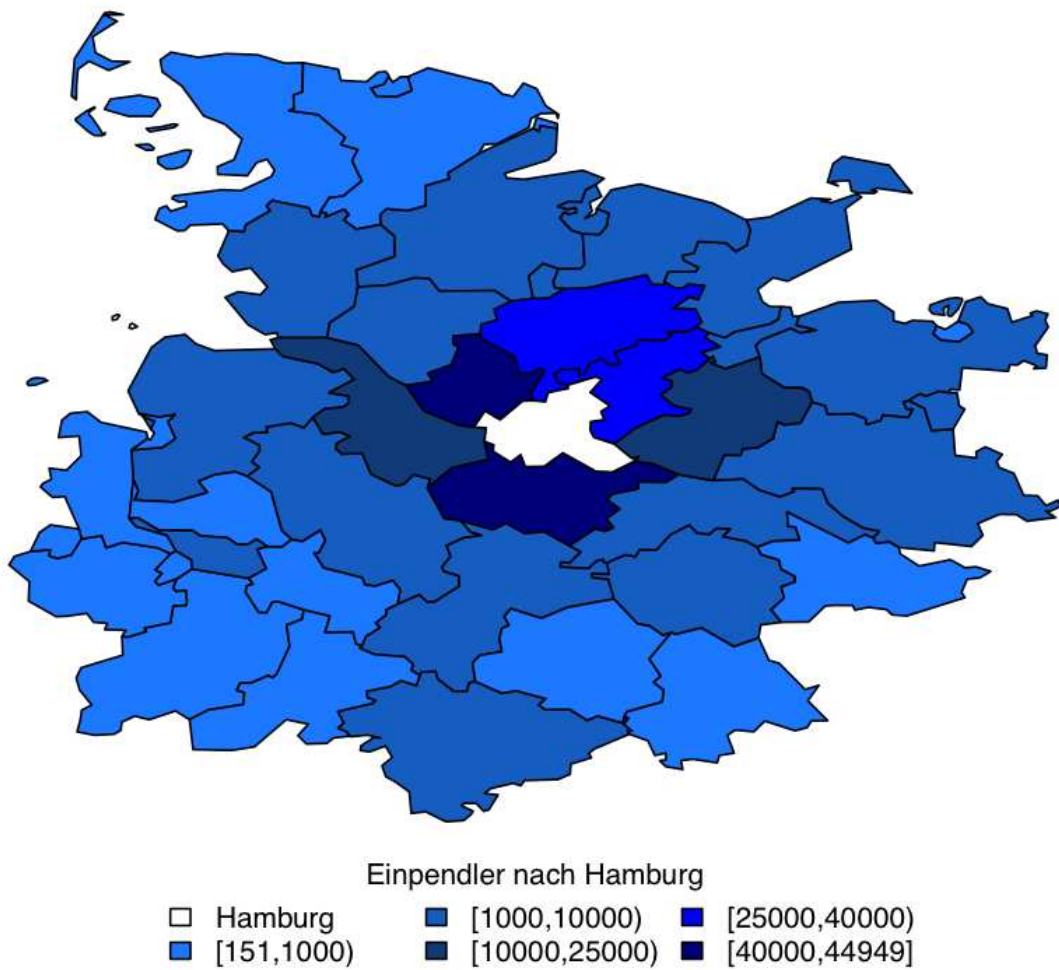
Las superficies selladas por el crecimiento urbanístico se refieren a suelos residenciales y suelos para actividades productivas.

Leyenda: Anteil an der Gesamtfläche = % en superficie total; Entwicklung von 1988-2008 = Incremento en % en el período 1988-2008,

Fuente: ARBEITSGEMEINSCHAFT DER HAMBURGER RANDKREISE (2010: 81).



**FIGURA 89: LOS FLUJOS RESIDENCIA-TRABAJO DESDE EL ÁMBITO DE INFLUENCIA DE HAMBURGO HACIA LA CIUDAD DE HAMBURG**



Fuente: HOLTERMANN/ALKIS/SCHULZE (2013: 20)

## 12.2. La gobernanza metropolitana

### 12.2.1. La instrumentación de la gobernanza por la vía de la cooperación entre cuatro Länder

La fórmula institucional elegida para la gobernanza metropolitana es en el caso de la RMH muy diferente a la utilizada en Berlín-Brandeburgo. Las grandes cuestiones metropolitanas (planificación territorial, desarrollo económico y transporte) se tratan a máximo nivel a través de reuniones periódicas multilaterales de los Presidentes de los cuatro Länder involucrados y en el seno de otras estructuras de cooperación, pero no se ha llegado a crear un órgano administrativo común para la planificación territorial.

La historia de la cooperación metropolitana comenzó con un planteamiento bilateral. Así, ya desde 1955 existió una cooperación en materia de ordenación territorial entre los Länder de Hamburgo y Schleswig-Holstein (*Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig HolsteinNiedersachsen*), y desde 1957 también entre Hamburgo y Baja Sajonia (*Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen*). Especial atención recibió en este período la ampliación de las redes de transporte público ferroviario dentro de la región (KNIELING 2010: 6). 1997 las dos cooperaciones en materia de ordenación territorial se fusionaron en la *Gemeinsame Landesplanung Metropolregion Hamburg*.

A partir de 1991 se inició una cooperación reforzada y de carácter trilateral entre los tres Länder, con participación de los entes territoriales locales. Afectó a un territorio que coincidió con el ámbito metropolitano inmediato, la aglomeración de Hamburgo, que alberga unos 2,6 millones de habitantes, y unas zonas colindantes, que en total significó un espacio de cooperación habitado por 4 millones de personas (GEMEINSAME LANDESPLANUNG HAMBURG 2000: 6). Además de las reuniones de los Presidentes se establecieron un conjunto de estructuras organizativas para articular la coordinación y cooperación a nivel programático (Consejo de Planificación,

Asamblea compuesta por los miembros de este Consejo, parlamentarios, agentes económicos y sociales), estratégico (Comité Ejecutivo) y operativo (unidades técnicas, Comités Financieros). Los representantes de los entes locales participaron en el Consejo de Planificación.

Posteriormente, a finales de la década de los 90 se decidió la ampliación del espacio de la cooperación para hacerlo coincidir con la EMR de Hamburg. A partir de este momento incluye también las áreas del ámbito de influencia de la aglomeración urbana de Hamburgo ubicadas en el Land de Mecklenburg-Vorpommern.

La gobernanza en la Metropolregion Hamburg (FEIL 2005, SCHWIEGER 2009, VON LÖWIS 2012) se fundamenta jurídicamente en un Tratado de Estado y en un Acuerdo Administrativo, firmados ambos en 2012 por los representantes de los cuatro Länder. Por ello, la RMH es solamente una cooperación administrativa, no constituye una corporación de Derecho público y, por tanto, carece de una personalidad jurídica propia.

Además de los cuatro Länder, los socios formales de la cooperación son 17 Distritos (*Kreise, Landkreise*) y las dos Ciudades no Integradas en Distritos (los *Kreisfreie Städte* de *Neumünster* y *Lübeck*). Las principales estructuras de gobernanza de la RMH son el *Regionsrat* (Consejo Regional para decisiones fundamentales), el *Lenkungsausschuss* (Comité Ejecutivo), los *Arbeitsgruppen* (Grupos de Trabajo) y la *Geschäftsstelle* (Oficina Técnica) con 10 empleados. Asimismo, existe un *Wirtschaftsförderungsrat* (en el que participan varios agentes económicos y sociales (entre ellos las Cámaras de Industria).

Al igual que en el caso de las áreas metropolitanas de Hannover, München y Berlín-Brandeburgo, la RMH no cuenta con una oficina propia en Bruselas como instrumento de contacto y comunicación directa de sus necesidades e intereses ante las instancias de la Unión Europea. Son las Representaciones ante la UE que tienen en Bruselas los cuatro Länder cooperantes en la RMH que articulan y defienden las necesidades e intereses de la misma ante las instancias comunitarias.

La RMH participa en proyectos de cooperación territorial (INTERREG) cofinanciados por la Unión Europea a través de su Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Como ejemplo puede señalarse los proyectos URMA (*Urban Rural Partnerships in Metropolitan Areas*) y SAWA (*Strategic Alliance for Integrated Water Management Actions*), liderados ambos por la Universidad *Hafencity Hamburg*. Asimismo, la RMH es socio de la red europea METREX (Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas). En el seno de esta red la RMH está liderando, junto al área metropolitana de Londres (Greater London Authority/GLA), una cooperación con otras áreas metropolitanas europeas sobre las medidas de adaptación al cambio climático. En este contexto, puede destacarse que en octubre d 2011 se organizó en Hamburgo la reunión de METREX dedicado al tema “Metropolitan Regions Coping with Climate Change”.

### **12.2.2. Fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana**

Existen en la RMH varias redes de cooperación voluntaria como fórmulas complementarias de gobernanza metropolitana.

El ejemplo más destacable es el “Partenariado de Proyectos Norte” (*Projektpartnerschaft Nord*). Su objetivo es actuar como una plataforma flexible de diálogo y de cooperación centrada en el impulso de proyectos de interés estratégico encaminados a mejorar las condiciones de vida y asegurar un desarrollo sostenible en las diferentes áreas de Alemania del Norte. Las dos vertientes de la cooperación son, por un lado, el fortalecimiento de la cooperación entre ciudades, áreas periurbanas y zonas rurales dentro del territorio del Partenariado y, por otro, el desarrollo de la cooperación transfronteriza del Partenariado con territorios en los Länder vecinos y en Dinamarca y Suecia. Dentro del espectro temático de los proyectos figuran el desarrollo regional, el transporte público de cercanías, las energías renovables y la ciencia e investigación. Destacan los proyectos del desarrollo del “Eje de Jütland” y del “Eje del Fehmarnbelt”, dos corredores de transporte y desarrollo

económico de vital importancia para lograr un desarrollo sostenible, integrado y coherente de la macrorregión transfronteriza configurada por los territorios del Partenariado de Proyectos Norte (Alemania), la región de Jütland (Dinamarca) y la región binacional del Öresund (Suecia, Dinamarca).

El “Partenariado de Proyectos Norte” tiene su origen en el Proyecto “Cooperación a escala amplia en Alemania Norte y la Región Metropolitana de Hamburgo”, apoyado entre 2008 y 2010 por el Ministerio federal de Transporte, Construcción y Desarrollo Urbano en el marco de su programa MORO (*Modellvorhaben der Raumordnung*). Partiendo de las experiencias positivas de este proyecto se firmó en febrero de 2011 un Acuerdo de Cooperación que da continuidad a la experiencia de cooperación anterior. Regula los objetivos, el ámbito territorial, las estructuras organizativas y las fuentes financieras del Partenariado en el que son socios: 1) la RMH, 2) los cuatro Länder (a través de representantes de sus Ministerios de la presidencia, de ordenación del territorio y de economía, 3) representantes del nivel local y subregional (municipios, distritos, mancomunidades de planificación territorial y otros) y 4) representantes de las Cámaras de Industria y Comercio y de las organizaciones empresariales y sindicales.

El territorio de cooperación del Partenariado es más amplio que el de la RMH, incluyendo otros Distritos ubicados en los Länder de Schleswig-Holstein y de Mecklenburg-Vorpommern. Asimismo, en la práctica de la realización de los proyectos, en algunos casos, el espacio real de la cooperación es más amplio (ver el mapa), debido a la participación en ellos de territorios vecinos alemanes y de las regiones colindantes en Dinamarca (Jütland, Öresund) y Suecia (Öresund). En este sentido, el Acuerdo de Cooperación del Partenariado prevé que en determinados casos, si es necesario o de interés, prevé la participación de representantes del Land de Bremen y de las dos Regiones metropolitanas de Relevancia Europea (EMR), Bremen-Oldenburg y Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, en las reuniones (2 veces al año) de la Comisión de Coordinación (*Koordinierungsrunde*).

Esta Comisión es el órgano de decisión del Partenariado que adopta sus decisiones por consenso (con la posibilidad de abstención de voto). El segundo elemento organizativo del partenariado es la Oficina Técnica permanente (*Koordinierungsstelle*), responsable del seguimiento y control de los proyectos y de la preparación de las reuniones técnicas periódicas entre los socios. En 2011 el Partenariado contó con un presupuesto de 90.000€.

Un caso de cooperación en el espacio metropolitano de Hamburgo, que se inició ya antes de la creación de la RMH y que es digna de mención, es el Grupo de Trabajo de los Distritos de la Periferia de Hamburgo (*Arbeitsgemeinschaft der Hamburger Randkreise*) creado en 1960 por los Distritos de Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg y Stormarn, ubicados en el Land de Schleswig-Holstein en la zona al Norte de Hamburgo. Posteriormente, el Grupo se amplió por la adhesión de los Distritos de Steinburg (en 2003) y de Dithmarschen (en 2005). En 2012, cuando se amplió el ámbito territorial de la RMH, se incorporaron al Grupo como miembros asociados las ciudades de Lübeck y Neumünster y el Distrito de Ostholstein. El territorio del Grupo de Trabajo puede verse en las Figuras 87, 88 y 90.

La finalidad de esta red de cooperación, que se encuentra integrada en la estructura de la RMH, es la articulación, coordinación y defensa de los intereses de los entes territoriales locales de la zona periférica de Hamburgo ante los Länder de Schleswig-Holstein y Hamburgo. Entre las actividades realizadas por el Grupo (*ARBEITSGEMEINSCHAFT DER HAMBURG-RANDKREISE*, 2010) destaca especialmente que entre 1965 y 1971 pudo elaborar el borrador del primer Plan territorial de ámbito subregional del Land de Schleswig-Holstein referido al área situada al Norte de Hamburgo.

**FIGURA 90: EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL PARTENARIADO DE PROYECTOS NORTE Y LOS VECINOS DESTINATARIOS DE SU COOPERACIÓN HACIA EL EXTERIOR**



FUENTE: <http://metropolregion.hamburg.de/projektpartnerschaft-nord/>

Este hecho constituyó una excepción de las reglas de juego de la planificación territorial en este Land, que tiene hasta hoy la planificación territorial

subregional centralizada en el Ministerio competente en materia de ordenación del territorio. Así, tras la elaboración del borrador, en virtud de una delegación al Grupo de Trabajo por parte del Ministerio sobre la base de la Ley de Planificación Territorial del Land de 1961 que permitió delegar esta tarea a los Distritos o una Mancomunidad de Planificación Territorial, en 1971 se aprobó una nueva Ley de Planificación Territorial de corte centralizador. Supuso el fin de esta posibilidad de delegación y, por tanto, también de la responsabilidad directa del Grupo de Trabajo para la elaboración del plan subregional, sin perjuicio de su involucración en posteriores planes de este tipo por el cauce de la participación institucional.

Un caso significativo y reciente para la cooperación en red entre la RMH y otros actores ha surgido en relación con el tema del cambio climático y sus repercusiones sobre la planificación urbanística-territorial. La RMH presta una elevada atención a la consideración de este tema cada vez más importante en el planeamiento urbanístico y la planificación territorial, especialmente en lo que respecta a las posibles medidas de adaptación. Para abordar esta cuestión, está en curso el proyecto de cooperación “Planteamientos para una Adaptación Estratégica al Cambio Climático en la Región Metropolitana de Hamburgo (*“KLIMZUG-NORD: - Strategische Anpassungsansätze zum Klimawandel in der Metropolregion Hamburg”*)”. Este proyecto, cuyos socios son la RMH, determinadas universidades y centros de investigación ubicados en la región, varios organismos de la administración de los cuatro Länder y diez empresas, aborda las medidas de adaptación mediante 25 subproyectos focalizados en tres ámbitos temáticos: la gestión del estuario del río Elba y de los suelos con riesgo de inundación, el desarrollo urbano y territorial integrado y estrategias de adaptación para asegurar el futuro de los paisajes.

Por otra parte, cabe señalar que la RMH impulsa el tratamiento del tema de la adaptación al cambio climático en el marco del Foro de Cooperación (*Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM*) de las Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (EMR, ver el capítulo 6). A



raíz de esta iniciativa se ha generado un vivo intercambio de experiencias sobre este tema entre los representantes de las EMR miembros de IKM.

### **12.3. La Estrategia conjunta para el desarrollo del territorio metropolitano**

#### **12.3.1. Aspectos generales**

En la práctica de la planificación territorial metropolitana el caso de Hamburgo muestra otra diferencia respecto a Berlín-Brandeburgo. En el espacio metropolitano de Hamburgo la cooperación entre los cuatro Länder en esta materia no se plasmó en un plan territorial formal conjunto sino en la formulación conjunta de documentos estratégicos de carácter informal. La principal razón para ello era la enorme dificultad de elaborar un plan formal conjunto, tanto por el gran número de responsables a involucrar (4 Länder), como por el hecho de las incompatibilidades existentes entre los Länder correspondientes en cuanto a la organización de la planificación territorial (JACUNIAK-SUDA Y OTROS, 2012). En los dos Estados-Ciudad de Hamburgo y Bremen, dada la extensión reducida de su territorio, no existe esta planificación, sino únicamente el planeamiento urbanístico, elaborándose en cada caso un *Flächennutzungsplan* (figura homóloga al PGOU en España). En el Land de Baja Sajonia, la planificación territorial de ámbito subregional es, como se explicó en los capítulos 5.2. y 4, una tarea de los Entes territoriales locales (los Distritos), mientras en el Land de Schleswig-Holstein los planes territoriales subregionales se elaboran directamente desde el Ministerio del Land competente en materia de ordenación del territorio.

En consecuencia el camino más viable era la formulación de documentos estratégicos de carácter informal, que hasta la fecha han sido tres: la Estrategia de Desarrollo Regional (*Regionales Entwicklungskonzept Hamburg/REK*) aprobada en 1994, la Estrategia de Desarrollo Regional (*Regionales Entwicklungskonzept Hamburg/REK*) aprobada en 2000 y el Marco Estratégico

de Acción para la Región Metropolitana de Hamburgo 20011-2013 (*Strategischer Handlungsrahmen der Metropolregion Hamburg 2011–2013*).

La aplicación de documentos estratégicos para la ordenación y el desarrollo del espacio metropolitano de Hamburgo no ha supuesto cambios en el planeamiento urbanístico y la planificación territorial seguidos por los cuatro Länder partícipes de dicho espacio. Lo que sí se ha producido es el nacimiento de mecanismos de coordinación entre estos instrumentos y los documentos estratégicos. Asimismo, como se expone a continuación, las propuestas de los documentos estratégicos en muchos casos se han incorporado en los contenidos de los planes urbanísticos y territoriales.

El denominador común de todas las Estrategias señaladas es que sus previsiones no tienen efectos que resultan directamente vinculantes jurídicamente. Constituyen acuerdos (*soft law*), fruto de un proceso abierto y de generación de consensos entre todos y a cuyo cumplimiento los involucrados se autocomprometen (*self-binding*). No obstante, estas previsiones pueden adquirir un carácter vinculante cuando se procede a su incorporación en forma de determinaciones (objetivos o principios de la ordenación del territorio, ver el capítulo 5.1.) en los planes de ordenación del territorio o, en su caso, el planeamiento urbanístico.

En la práctica, esta incorporación está ocurriendo para muchas previsiones de estas Estrategias, como ya lo ha expuesto un Informe (METROPOLREGION HAMBURG 1999) referido a la puesta en práctica de la primera Estrategia de Desarrollo Regional, el REK de 1994. Las previsiones de esta Estrategia respecto al desarrollo de la estructura de los asentamientos (modelo de la concentración descentralizado, ejes de desarrollo para orientar el crecimiento urbanístico, preservación de los espacios libres entre estos ejes) así como en relación a otros aspectos (localización de centros de transporte de mercancía, de instalaciones eólicas o de grandes superficies comerciales) se han incorporado en gran parte en los planes (existentes o en los que se encontraban en reformulación) en todos los 3 Länder: 1) en el Plan General de

Ordenación Urbanística y el Plan Paisajístico de la ciudad de Hamburgo, 2) en el Programa de Desarrollo Territorial del Land de Baja Sajonia y los Planes subregionales de sus Distritos pertenecientes al espacio metropolitano, y 3) en dos planes subregionales del Land de Schleswig-Holstein con ámbitos territoriales en el espacio metropolitano.

El REK de 1994 contenía una Visión-Guía (*Leitbild*) para el desarrollo de la RMH, las ya mencionadas previsiones respecto al desarrollo de la estructura de los asentamientos así como un conjunto de medidas de tipo estratégico y su desarrollo por proyectos concretos. La finalidad de la Visión-Guía era doble, por un lado, generar un perfil o imagen corporativa propia para la RMH y, por otro, visualizar la integración de los diferentes territorios y de sus interdependencias mutuas en un sistema global unitario configurado por la RMH (KNIELING 2010: 9-10).

El REK de 2000 (GEMEINSAME LANDESPLANUNG HAMBURG/NIEDERSACHSEN/SCHLESWIG-HOLSTEIN 2000) supuso un cambio importante respecto al REK de 1994, porque se incorporó en su contenido un amplio espectro de nuevos campos temáticos, que convierten el REK de 2000 en un documento similar a la Estrategia Territorial de Navarra/ETN en cuanto a la amplitud de su enfoque temático como en lo que respecta a su naturaleza de documento estratégico. Se alinea en la concepción de la política de ordenación del territorio como desarrollo territorial (ver el capítulo 2.1.1.), no obstante, a diferencia de la ETN de Navarra, el REK 2000 de Hamburgo no hace ninguna referencia expresa a la Estrategia Territorial Europea de 1999, si bien se refleja una influencia de la misma en sus contenidos.

Esta amplitud temática lo pone de manifiesto el hecho de que el Marco de Actuación del REK de 2000 incluye, además de los temas clásicos de la planificación física (desarrollo del sistema de asentamientos, naturaleza, paisaje y recreo y vivienda) presentes en el REK de 1994, también capítulos sobre la economía, el mercado de trabajo, la ciencia y la investigación, la

formación profesional y continua, la agricultura, el transporte, los flujos de recursos a escala regional (tablas input-output ambientales), la gestión de residuos, el abastecimiento de agua y la extracción de sedimentos fluviales (Río Elba).

El REK de 2000 se compone de un texto y un anexo cartográfico. El texto recoge la Visión-Guía (*Leitbild*), el Marco de Actuación (para los temas señalados arriba) y un Anexo, cuyos elementos más relevantes son: 1) el listado de los 34 grandes Proyectos-Guía (*Leitprojekte*) para el desarrollo de los campos temáticos del Marco de Actuación, 2) el Acuerdo trilateral sobre la Información Mutua respecto a la implantación de grandes superficies comerciales y grandes instalaciones de ocio y 3) un escenario sobre la evolución de la población, de los hogares y de la población activa. Los planos (escala 1:200.000) se refieren a: la estructura de los asentamientos, el transporte, los espacios naturales protegidos, las zonas de protección del agua y los espacios para el desarrollo de actividades recreativas. Los mapas señalan la localización de los Proyectos-Guía que están asociados al tema del correspondiente plano.

Entre los 34 grandes Proyectos-Guía (*Leitprojekte*) que se implementaron en el marco del REK 2000, pueden destacarse en relación con los temas de incidencia territorial directa:

- El proyecto urbanístico *HafenCity* en el puerto de Hamburgo.
- El Programa de Desarrollo Urbano (*Stadtentwicklungsprogramm*) para la ciudad de Norderstedt.
- El Acuerdo trilateral sobre la Información Mutua respecto a la Implantación de grandes superficies comerciales y grandes instalaciones de ocio.
- La creación de un sistema de información y marketing conjunto sobre suelos industriales disponibles en el área metropolitana.

- La construcción de un centro de tratamiento de residuos sólidos urbanos en Lüneburg-Bardowick.
- La declaración de varios nuevos espacios naturales protegidos.
- La implantación de una red metropolitana de vías ciclistas.
- La electrificación de la vía férrea Hamburgo-Lübeck.
- La prolongación del tren rápido metropolitano (*S-Bahn*) hasta Buxtehude.

El Acuerdo trilateral sobre la Información Mutua respecto a la Implantación de grandes superficies comerciales y grandes instalaciones de ocio, tras describir las características técnicas y pautas de localización de este tipo de usos y sus impactos territoriales (sobre el comercio minorista y la vida urbana en el centro de las ciudades, la congestión de viarios, etc.) establece como objetivo de que en todo el espacio metropolitano deben aplicarse criterios comunes para la implantación. Se concreta de que el tipo, el tamaño, el número y la localización de estas grandes superficies e instalaciones tienen que guiarse por el rango jerárquico del municipio de localización en el sistema de ciudades y por la población dentro del correspondiente ámbito funcional. Asimismo, el Acuerdo recoge el compromiso de que las partes firmantes, en aplicación del principio de confianza mutua, se informarán de forma completa y a tiempo sobre los proyectos de este tipo que pretenden ubicarse dentro del espacio de la RMH.

Por último, cabe destacar que, frente a la tónica general observada, de que los planes territoriales de las áreas metropolitanas no suelen prever en sus textos instrumentos de seguimiento y evaluación, la Estrategia de Desarrollo Regional (REK 2000) aporta la excepción de la regla. Su texto recogió expresamente que para los 34 grandes Proyectos-Guía (*Leitprojekte*) se efectuara un monitoring por parte del Comité Ejecutivo, y cada dos años se presentara un Informe sobre la situación y los resultados de la cooperación metropolitana al Consejo Regional y a los Parlamentos de los cuatro Länder involucrados.

### **12.3.2. Análisis de las determinaciones para la consecución de una ciudad razonablemente compacta y policéntrica**

Como los demás planes territoriales metropolitanos analizados en la presente tesis, los contenidos del REK 2000 desarrollan las cinco estrategias que se han identificada en la Parte II de la tesis (ver el capítulo 2.1.3) como elementos configuradores de un modelo de desarrollo urbano-territorial sostenible anclado en el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica: 1) Policentrismo en la modalidad de concentración descentralizada, 2) la ordenación del crecimiento urbanístico en la periferia, 3) el impulso del transporte público, 4) el desarrollo hacia el interior y 5) la preservación y desarrollo del sistema de espacios libres.

En lo que respecta a los contenidos del REK de 2000 para el desarrollo urbano y territorial, objeto del primer capítulo de su Marco de Actuación, se define como modelo a seguir el modelo del policentrismo en la modalidad de la concentración descentralizada (ver el capítulo 2.1.3.). Se concretan como elementos clave de la aplicación de este modelo en el espacio metropolitano de Hamburgo:

- Asegurar un desarrollo equilibrado de las diferentes áreas de la región metropolitana.
- Concentrar el crecimiento urbanístico en los municipios que dentro del sistema urbano tienen niveles de mayor centralidad.
- Concentrar el crecimiento urbanístico en los ejes de desarrollo.
- Asignar a determinados núcleos urbanos funciones de descongestión o de desarrollo (especialmente en áreas rurales).
- Conservar el carácter compacto de los núcleos urbanos.
- Reducir el consumo del suelo en las áreas más densificadas.
- Conservar los espacios libres y sus interconexiones.

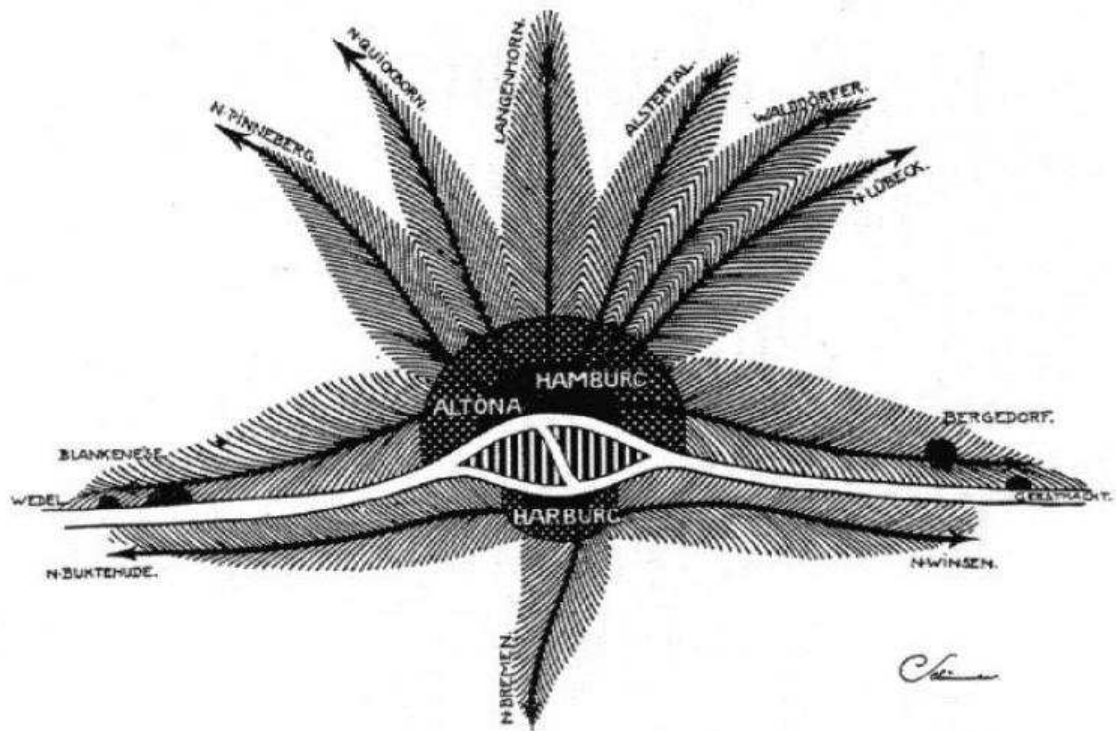
Un énfasis especial se pone en el principio de los ejes de desarrollo. La idea básica recogida en el REK respecto a estos ejes es: 1) concentrar el crecimiento urbanístico en los municipios con centralidad a lo largo de los ejes de desarrollo, configurados especialmente por los ejes de transporte público ferroviario que parten de forma radial desde la ciudad de Hamburgo hacia su entorno , 2) impulsar en estos ejes el desarrollo de las diferentes líneas de transporte público ferroviario, 3) permitir mayores densidades de uso residencial en el entorno de los intercambiadores intermodales y de las paradas, 4) evitar el continuo urbano en los ejes mediante cesuras verdes (*Grünzäsuren*), y 5) preservar como espacios libres el territorio intersticial ubicado entre estos ejes. Cabe destacar que la idea de los ejes de desarrollo tiene una larga tradición en la planificación urbanística-territorial del espacio metropolitano de Hamburgo (KNIELING (2010:7-9). La primera propuesta del modelo de ejes se presentó en 1919 en forma del “Plan de las Plumas” (*Federplan*), diseñado por *Fritz Schumacher*, Director de Urbanismo de la ciudad de Hamburgo. Le siguieron en la misma línea el Plan de Desarrollo Regional del Land de Hamburgo de 1969 (*Entwicklungsmodell 69*), el REK de 1994 y el REK de 2000.

En relación con los elementos clave de la aplicación del modelo de la concentración descentralizada expuestos en el texto del REK se señalan a escala 1: 200.000 en el mapa “La estructura del sistema de asentamientos”, entre otros hechos:

- El Ámbito de influencia directa de la aglomeración urbana de Hamburgo.
- Los Centros superiores dentro del espacio metropolitano.
- Los Centros a nivel de los Distritos de la ciudad de Hamburgo.
- Los Centros de descongestión a nivel de los Distritos de la ciudad de Hamburgo.
- Los polos ubicados en un eje de crecimiento dentro del ámbito de influencia directa de la aglomeración urbana de Hamburgo.

- Los polos en un eje de ámbito subregional, ubicados en el territorio de los Länder de Baja Sajonia y Schleswig-Holstein que operan como Lugar es de desarrollo y de descongestión.

**FIGURA 91: EL PLAN DE PLUMAS DE 1919 PARA EL DESARROLLO URBANO DE HAMBURGO Y SU ENTORNO**



Fuente: KNIELING (2010: 9)



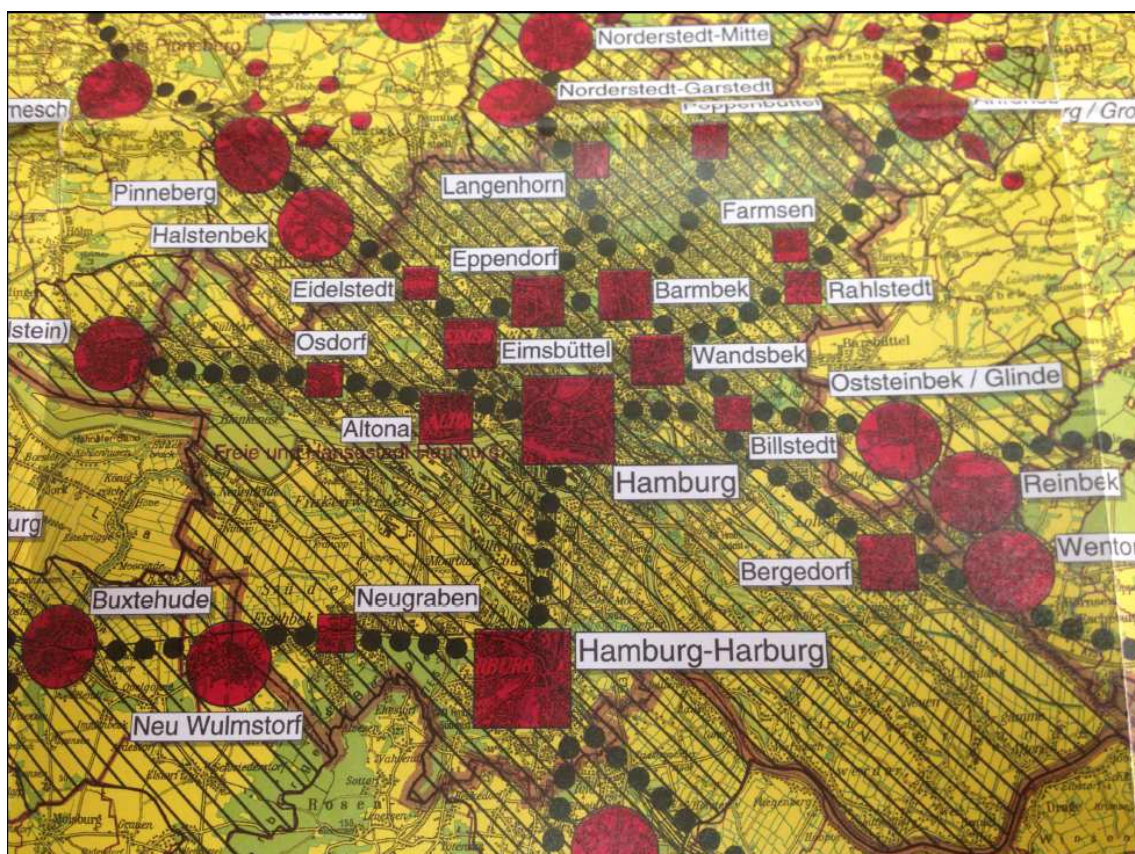
**FIGURA 92: “ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS” DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE HAMBURGO (REK 2000) (Escala 1:200.000)**



Fuente: GEMEINSAME LANDESPLANUNG HAMBURG/NIEDERSACHSEN/SCHLESWIG-HOLSTEIN 2000. Metropolregion Hamburg. Regionales Entwicklungskonzept Hamburg/REK 2000, Hamburgo.



**Figura 93: DETALLE DEL MAPA “ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS” DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE HAMBURGO (REK 2000) (Escala 1:200.000)**



Fuente: GEMEINSAME LANDESPLANUNG HAMBURG/NIEDERSACHSEN/SCHLESWIG-HOLSTEIN 2000. Metropolregion Hamburg. Regionales Entwicklungskonzept Hamburg/REK 2000, Hamburg.

**FIGURA 94: LEYENDA DEL PLANO “ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS” DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE HAMBURGO (REK 2000)**

	<p><b>Verdichtungsraum</b></p> <p><b>Oberzentrum</b></p> <p><b>Bezirkszentrum in Hamburg</b></p> <p><b>Bezirksentlastungszentrum in Hamburg</b></p> <p><b>Achschwerpunkt</b></p> <p><b>Schwerpunkt auf der Regionalachse*/Entwicklungs- und Entlastungsort**</b></p> <p><b>Interkommunale Kooperation</b></p> <p><b>Grundrichtung der Siedlungsachse</b></p> <p><b>Regionalachse*/Verbindung zu einem Entwicklungs- und Entlastungsort</b></p>	<p><b>Ámbito de influencia directa de la aglomeración urbana e Hamburgo</b></p> <p><b>Centro superior</b></p> <p><b>Centro a nivel de Distrito (Hamburgo)</b></p> <p><b>Centro de descongestión a nivel de Distrito (Hamburgo)</b></p> <p><b>Polo en un eje de crecimiento dentro el ámbito de influencia directa</b></p> <p><b>Polo en un eje de ámbito subregional*/Lugar de desarrollo y de descongestión**</b></p> <p><b>Cooperación intermunicipal</b></p> <p><b>Dirección del eje de crecimiento urbano</b></p> <p><b>Eje de nivel subregional/Conexión con un lugar de desarrollo y de descongestión</b></p>
--	--	---

La otra pieza central dentro de las orientaciones del REK de 2000 para el desarrollo urbano y territorial es la opción a favor de un desarrollo hacia el interior (el desarrollo urbanístico de terrenos en el interior de la ciudad como opción preferente respecto al desarrollo en las áreas exteriores), que es una de las estrategias para la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible (ver el capítulo 2.1.3.). Esta decidida apuesta de la RMH por el desarrollo hacia el interior se refleja especialmente en el conocido proyecto urbanístico *HafenCity*, que se comenta a continuación. Asimismo, constituye un hilo conductor del planamiento urbanístico en la mayoría de las ciudades de esta región. Por ello, la experiencia de la RMH a tal respecto ha sido mencionada como caso de buena práctica por la OECD (2012: 245), en su informe sobre las políticas para la ciudad compacta ("*Compact City Policies*").

El proyecto *HafenCity* abarca una superficie de 157ha (127 terrestres). Con esta magnitud representa el proyecto más grande en Europa de desarrollo hacia el interior (*inner-city development*). El proyecto sigue esta estrategia, junto al principio de la mezcla de usos a nivel de barrios (ver el capítulo 1.3.4.) y un conjunto de otros criterios de sostenibilidad ambiental en materia de urbanismo.

La realización del proyecto urbanístico *HafenCity* se inició en 2000, tras la decisión del Senado de la ciudad de Hamburgo, y se desarrolla en el marco de un Masterplan (de 2000, reformado en 2010). Es una actuación similar a la que se hizo en su momento sobre los *docklands* en Londres, ya que significa la transformación de las antiguas zonas de descarga y almacenamiento del puerto de Hamburgo (la llamada ciudad de los almacenes, la *Speicherstadt*, declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en julio de 2015.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> La *Speicherstadt* se construyó como zona franca entre 1883-1927 en el contexto del incremento del comercio marítimo del puerto de Hamburgo durante la época de la historia colonial alemana. Es, con una longitud de 1,5 km y atravesada por numerosos canales, el barrio de almacenes con pilotes de madera más grande del mundo. Entre los valores que fundamentan su declaración como Patrimonio de la Humanidad destacan los arquitectónicos, ya que sus edificios construidos con ladrillos rojos ofrecen un singular ejemplo del estilo neogótico alemán.

Los terrenos se ocuparon con oficinas, locales comerciales, nuevas zonas residenciales (7,000 viviendas ya construidas), hoteles, plazas, paseos peatonales (entre ellos 10,5 km a lo largo del *waterfront*), parques (28ha) y espacios para el esparcimiento y la cultura (la Filarmónica del Elba, Centro de Oceanografía, etc.). En el desarrollo de este proyecto trabajaron prestigiosos arquitectos (entre ellos, *Rem Koolhaas* y *Herzog & de Meuron*). La realización del proyecto permitió que la superficie del centro de la ciudad de Hamburgo pudo crecer en un 40%. Desde 2012 la *HafenCity* está conectada al metro y hoy trabajan en ella más de 10.000 personas pertenecientes a más de 500 empresas.

#### **12.3.4. La Estrategia conjunta actual**

La Estrategia conjunta que actualmente se está aplicando, El Marco Estratégico de Acción para la Región Metropolitana de Hamburgo 2001-2013, aprobado en 2011, define varios campos temáticos de cooperación y su implementación a través de proyectos, para afrontar los retos ambientales, sociales, económicos y ecológicos del futuro desarrollo de la RMH. Entre estos campos figuran: “Región Metropolitana Verde”, “Espacio Económico Dinámico” y “Partenariado entre Áreas Rurales y Ciudad”. En el campo “Región Metropolitana Verde” los proyectos abordan especialmente las energías renovables, la eficacia energética encaminada a la reducción de las emisiones del CO<sub>2</sub> y la lucha contra el cambio climático en cuanto a las medidas de mitigación. La cooperación entre empresas y universidades para la transferencia de conocimiento y tecnología, la estrategia de la internacionalización económica, la promoción turística, el posicionamiento ante las instancias de la UE y el marketing regional forman el núcleo esencial del campo “Espacio Económico Dinámico”.

El campo “Partenariado entre Áreas Rurales y Ciudad” recoge las previsiones respecto al desarrollo urbano-territorial sostenible, centrándose en los siguientes aspectos: 1) la formulación de un Esquema Director Territorial (fase

de elaboración), que contendrá indicaciones sobre las cuestiones que han de ser objeto de incorporación en los instrumentos de planificación territorial y planeamiento urbanístico general existentes en cada uno de los cuatro Länder de la RMH, con el objetivo de lograr un desarrollo urbanístico-territorial coordinado a escala metropolitana, 2) la oferta metropolitana de suelos disponibles para actividades productivas, presentada a través de un geoportal (Infraestructura Metropolitana de Datos Espaciales) y 3) la realización de estudios sobre la consideración del cambio climático en los documentos de urbanismo y ordenación del territorio mediante determinaciones referidas a las posibles medidas de adaptación. Para este último aspecto se puso en marcha el ya comentado proyecto de cooperación “Planteamientos para una Adaptación Estratégica al Cambio Climático en la Región Metropolitana de Hamburgo” (*KLIMZUG-NORD: - Strategische Anpassungsansätze zum Klimawandel in der Metropolregion Hamburg*).

## **12.4. Conclusiones de valoración del caso del área metropolitana de Hamburgo**

### **A) Gobernanza Metropolitana**

- ⇒ El caso del área metropolitana de Hamburgo ofrece un ejemplo del arte de saber organizar con un buen resultado la gobernanza y planificación territorial metropolitana, sin contar para ello con una institución metropolitana potente (modelos de Hannover y Stuttgart) y en las condiciones de un entorno complicado (espacio metropolitano transfronterizo extendido por cuatro Länder, existencia de diferentes sistemas de planificación territorial).
- ⇒ Desde hace décadas funciona de forma estable, partiendo de mecanismos de cooperación mutuas en el ámbito de la ordenación del territorio, la cooperación entre los Länder (Hamburgo, Schleswig-Holstein, Baja Sajonia y, más tarde también Mecklenburg-Vorpommern),

sobre la base de reuniones periódicas multilaterales de los Presidentes de los cuatro Länder y a través de Acuerdos administrativos y Tratados entre los Estados, para afrontar conjuntamente los retos y oportunidades de un espacio metropolitano compartido.

⇒ Por sus características peculiares, la institución responsable de la gobernanza metropolitana, la *Metropolregion Hamburg* (RMH) ha elegido como ámbito territorial, único y estable, de sus acciones propias un espacio geográfico de extensión amplia, que coincide con el territorio de la Región Metropolitana de Vocación Europea (EMR) de Hamburgo.

Es una clara diferencia respecto a todos los demás casos analizados: (Hannover, Stuttgart, Frankfurt, München y, hasta cierto punto Berlín-Brandeburgo, dónde se registra una tendencia creciente de entender la totalidad del territorio de ambos Länder como espacio metropolitano único de acción. Todas estas áreas metropolitanas operan por dos vías; por un lado, con espacios más reducidos y estables, es decir, el ámbito político-administrativo metropolitano, para el ejercicio de las competencias de las instituciones metropolitanas (especialmente la de la planificación territorial) y, por otro, un espacio más amplio conformado por su correspondiente EMR, a los efectos de una cooperación informal y centrada sobre todo en temas del desarrollo económico.

⇒ La RMH confirma la práctica generalizada observada en las demás áreas metropolitanas analizadas: la participar desde la institución responsable de la gobernanza metropolitana en las redes de cooperación informal de la gobernanza blanda.

## **B) Planificación territorial metropolitana**

⇒ Uno de los resultados más relevantes de la cooperación entre los Länder en la RMH es la aprobación como instrumentos de gobierno del territorio de varias Estrategias de Desarrollo Territorial, similares a la Estrategia

Territorial de Navarra en cuanto a su carácter informal y su amplio enfoque temático.

- ⇒ Especialmente la Estrategia de Desarrollo Territorial (REK 2000) está en plena consonancia con el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica presente en el enfoque alemán de la concentración descentralizada, y pone un especial énfasis en la aplicación de los Ejes de Desarrollo urbano, instrumento que incluso tiene sus raíces históricas en el espacio metropolitano de Hamburgo.
- ⇒ Las Estrategias aprobadas confirman la complementariedad de los instrumentos informales con los planes territoriales vinculantes, propiciando la implementación efectiva de los mismos. Así, a la hora de la reforma de estos planes en el correspondiente Land, se suelen incorporar muchas de las previsiones de estas Estrategias.
- ⇒ Las Estrategias recogen previsiones sobre su seguimiento y evaluación, aportando el caso de Hamburgo una loable excepción frente a la regla general, que se pudo observar en el análisis de los restantes casos, de no considerar en los planes territoriales metropolitanos la cuestión de su seguimiento y evaluación.
- ⇒ La RMH es uno de los socios más activos en la red de cooperación europea METREX, promoviendo especialmente la atención en esta red a las implicaciones del cambio climático para el planeamiento urbanístico y la planificación territorial de las áreas metropolitanas.



## **PARTE V – CONCLUSIONES FINALES**

La presente tesis realizó una investigación sobre la gobernanza y planificación territorial metropolitana en Alemania, que se centró en el análisis de las respectivas experiencias en seis áreas metropolitanas seleccionadas: Hannover, Stuttgart, Frankfurt, München, Berlín-Brandeburgo y Hamburgo. El objetivo general consistió en extraer de las conclusiones obtenidas por este análisis un conjunto de sugerencias, que podrían servir como referente para la práctica de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España que, como se señaló en la Parte I, muestra deficiencias y requiere un replanteamiento.

Estas sugerencias son el objeto de las conclusiones finales que se presentan a continuación. Se basan en las conclusiones de valoración, que representan los resultados del análisis de las seis áreas metropolitanas alemanas desarrollado a lo largo del bloque empírico de la tesis: la Parte III, dedicado a los aspectos generales y de contexto relevantes para todos los seis casos, y la Parte IV, referido al estudio en profundidad de cada caso en forma de un capítulo monográfico. Estas conclusiones de valoración se formularon desde la perspectiva de la comparación mutua de los seis casos alemanes.

En esta Parte V se activa la “segunda dimensión” del enfoque comparado de la tesis, la comparación de Alemania con España. A través de la conexión de las conclusiones de valoración con la situación actual de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España, se generan las conclusiones finales de esta tesis que dan cumplimiento al objetivo general de la investigación.

Como se explicó en la Parte I, a la hora de reflexionar sobre el método comparado, Alemania es el país europeo más similar a España en cuanto a dos factores importantes de contexto para la gobernanza y planificación territorial metropolitana, la organización territorial del Estado así como el concepto y el sistema de la planificación territorial. Por ello, se puede suponer que en España existe un entorno que propicia, entre todas las experiencias europeas existentes, especialmente la aplicación (con los ajustes necesarios)

de las experiencias alemanas como elementos de un replanteamiento de la gobernanza y planificación territorial metropolitana en España.

Las conclusiones finales, que se exponen a continuación, se estructuran en cuatro bloques. Una visión rápida de conjunto de todas ellas la ofrecen los Cuadros 21 y 22. En primer lugar, se presentan las sugerencias para la práctica en España que son extraíbles de la gobernanza metropolitana en Alemania. En segundo lugar, se esbozan las sugerencias para la práctica en España, que se pueden sacar de la planificación territorial en Alemania. En tercer lugar, se procede a un contraste de las conclusiones obtenidas con las hipótesis de partida de la tesis. Por último, se formulan unas consideraciones con ideas para posibles investigaciones futuras, que han surgido a lo largo del proceso de investigación.

## **CUADRO 21: CONCLUSIONES EXTRAÍBLES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN ALEMANIA Y SUGERENCIAS PARA LA PRÁCTICA EN ESPAÑA**

- 1) Apostar por la diversidad: aplicar diferentes formulas de gobernanza metropolitana, tanto de estructuras duras (instituciones de gobierno) como de estructuras blandas (*soft governance*).
- 2) Tomar el caso del *Verband Region Stuttgart*, como referente alemán de mayor interés para crear una institución metropolitana potente, dotada de legitimación política directa y de competencias amplias.
- 3) Instrumentar la gobernanza metropolitana a través de Mancomunidades de Planificación Territorial, como posible vía inicial hacía una futura institución metropolitana más potente.
- 4) Visualizar las cuestiones metropolitanas, hasta hoy relativamente “invisibles”, en el debate publico como un tema relevante para la sociedad y el desarrollo urbano-territorial sostenible.
- 5) Apoyar desde arriba (Estado, CC.AA) el desarrollo de formulas de gobernanza metropolitana iniciadas o apoyadas por los Entes locales.
- 6) Empezar la cooperación entre áreas metropolitanas: “cooperar para competir juntos mejor” en el contexto de la economía globalizada.
- 7) Posicionar las áreas metropolitanas a nivel internacional y cooperar con otras áreas metropolitanas en Europa.
- 8) Fortalecer la cultura de cooperación territorial como *conditio sine qua non* para llegar al desarrollo y la consolidación de la gobernanza metropolitana en España.

## **CUADRO 22: CONCLUSIONES EXTRAÍBLES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA EN ALEMANIA Y SUGERENCIAS PARA LA PRÁCTICA EN ESPAÑA**

- 9) Aprobar planes territoriales para todas las áreas metropolitanas y desarrollar un nuevo estilo de planificación, que afecta a su proceso y a los contenidos de los planes, siendo un elemento clave una mayor participación de la sociedad civil.
- 10) Continuar con la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como paradigma de la planificación territorial metropolitana, pero con la integración de una atención específica y operativa a la ciudad de baja densidad para aproximarla a la sostenibilidad.
- 11) Utilizar, de forma equilibrada y razonable, tanto zonificaciones como parámetros cuantitativos para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable, para la consecución de un desarrollo urbano territorial sostenible.
- 12) Potenciar más en los planes territoriales metropolitanos el enfoque de la planificación integrada de usos del suelo y de las redes y servicios del transporte público de cercanías.
- 13) Ensayar instrumentos de planificación urbanística-territorial combinada, que simplifican y agilizan el proceso planificador, tomando como referente alemán el caso del Plan de Usos del Suelo de ámbito subregional en el área metropolitana de Frankfurt.
- 14) Acometer la evaluación de los planes territoriales metropolitanos como una tarea ineludible y continua de la administración responsable en esta materia.
- 15) Aplicar instrumentos informales de la política de ordenación del territorio para propiciar la implementación efectiva de los planes territoriales metropolitanos.
- 16) Fortalecer una nueva cultura del territorio, elemento intrínseco de la cooperación territorial, como *conditio sine qua non* para la implantación y consolidación de la planificación territorial metropolitana en España.

## **1. CONCLUSIONES EXTRAÍBLES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN ALEMANIA Y SUGERENCIAS PARA LA PRÁCTICA EN ESPAÑA**

- 1) Apostar por la diversidad: aplicar diferentes formulas de gobernanza metropolitana, tanto de estructuras duras (instituciones de gobierno) como de estructuras blandas (*soft governance*)**

Lo que enseñan los seis casos de áreas metropolitanas alemanas analizados es un no rotundo a un modelo único de gobernanza metropolitana, tal y como actualmente está recogido en España en la Ley Reguladora de las Bases para el Régimen Local (LRBRL) de 1985. La apuesta por la diversidad es el mensaje principal de la experiencia alemana. Ofrece cuatro modelos diferentes para organizar las estructuras duras (instituciones de gobierno) de la gobernanza metropolitana, vías especiales para las dos áreas metropolitanas de carácter transfronterizo (Berlín-Brandeburgo, Hamburgo) y un amplio espectro de estructuras blandas de gobernanza metropolitana existentes en mayor o menor número en todas las seis áreas metropolitanas analizadas.

Por ello, la primera sugerencia consiste en acometer una reforma de la LRBRL y, en coherencia con la misma, de la legislación autonómica en materia de Derecho local, para abrir, como en Alemania y Francia, la vía a diferentes modelos de áreas metropolitanas, adaptadas a la situación diferenciada y las características específicas de cada espacio metropolitano.

Los cuatro modelos de estructuras duras en Alemania son: 1) Ente territorial local de escala subregional (Hannover), 2) Mancomunidad plurifuncional con legitimación política directa (Stuttgart), 3) Mancomunidad plurifuncional (Frankfurt), 4) Mancomunidad monofuncional centrada en la planificación territorial (Múnich). Todos tienen en común que, si bien la creación de la institución metropolitana estaba condicionada a la aprobación de una Ley por el Parlamento del respectivo Land (es por ello porque el Derecho alemán habla

de Mancomunidades obligatorias), su implantación nunca ha supuesto una imposición desde arriba, desde el Gobierno del Land, sino siempre ha sido fruto de iniciativas desde abajo, sin perjuicio de impulsos y apoyos desde arriba (sobre todo en el caso de Stuttgart), que se emprendieron con la participación y el consentimiento de los entes locales (municipios y distritos).

Asimismo, los casos analizados confirman que la formulación del plan territorial metropolitano siempre se realiza a través de una de estas estructuras duras de la gobernanza metropolitana, porque este tipo de planes también tienen que recoger determinaciones con carácter de normas jurídicamente vinculantes, que a través de su desarrollo por el planeamiento urbanístico afectan al fin y al cabo a la propiedad. Este tipo de determinaciones difícilmente se pueden establecer en el marco de fórmulas blandas de gobernanza basadas en la voluntariedad, la flexibilidad, la relación no jerarquizada entre iguales y una toma de decisión, habitualmente, por consenso unánime. En el caso especial del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo, donde no se implantó ninguno de los cuatro modelos, esta regla también se ha visto confirmada. La competencia para el plan territorial metropolitano se ejerce a través de un Departamento conjunto de los Gobiernos de los Länder de Berlín y Brandeburgo. La única excepción, hasta cierto punto, la aporta el área metropolitana, donde, por las circunstancias muy especiales de este caso, no se elabora un Plan sino una Estrategia de Desarrollo Territorial de carácter informal.

Desde la realidad existente de la organización territorial del Estado en España, se considera difícil la aplicabilidad en España de lo que es el modelo más avanzado de gobierno metropolitano en Alemania, el Ente territorial *Region Hannover*. Su implementación supuso la desaparición del Distrito de Hannover (comparable a una Provincia en España), si bien con el consentimiento del mismo, siendo éste incluso uno de los tres protagonistas en el proceso de la creación de la *Region Hannover*. Su nacimiento supuso un *win-win* para todos los actores institucionales involucrados, en el que destaca como hecho importante que ningún municipio perdió competencias, sino incluso se produjo un fortalecimiento de las competencias de los municipios.

El caso de Hannover enseña sobre todo que la creación de un área metropolitana como un ente territorial requiere un ajuste del mapa de las divisiones administrativas a nivel local, para lograr una integración racional de la nueva institución en su entorno político-administrativo preexistente. Por razones de eficacia de las políticas públicas y por la necesaria transparencia frente a los ciudadanos, no se puede insertar sin más un nuevo nivel de decisión política-administrativa a los ya existentes, generando duplicidades y solapamientos competenciales, con costes de ineficacia y descoordinación y la proliferación innecesaria de cada vez más niveles burocráticos, que dificultan a los ciudadanos su orientación en el paisaje político-administrativo sobre el “quién es quién” y el “quién hace qué”.

Conectando el caso de Hannover con España la inserción de un nuevo ente territorial metropolitano con la desaparición de una provincia resultaría políticamente difícil, entre otras razones, por la elevada protección constitucional que gozan las provincias españolas. No obstante, en el supuesto de que en una reforma constitucional futura se quiere abordar no sólo la “racionalización” de las Comunidades Autónomas sino también del mapa provincial, el modelo de Hannover representa, junto al modelo de Stuttgart, la “vanguardia” de la gobernanza metropolitana alemana y, además, un referente de una planificación territorial de calidad.

El modelo que se sugiere para España como referente alemán de mayor interés, si se desea crear una institución metropolitana potente, dotada de legitimación política directa y de competencias amplias, es el *Verband Región Stuttgart*, por las razones que se explican a continuación en la conclusión final nº 2). Además, como segunda mejor opción, se recomienda explorar las posibilidades de organizar la gobernanza metropolitana por el modelo de una Mancomunidad monofuncional centrada en la planificación territorial (ver la conclusión final nº 3).

En lo que respecta a las formulas de gobernanza blanda, todas son aplicables (y varias ya se aplican) sin problema en España. Lo que se desprende de la experiencia alemana es que estas fórmulas, de carácter voluntaria y procedentes desde los entes locales, los agentes económicos y sociales o de la

sociedad civil, suelen recibir apoyos “desde arriba”, la Federación, el Land y, en su caso, desde las instituciones metropolitanas, participando éstas incluso directamente en estas fórmulas (el caso más significativo aporta Stuttgart). En este sentido, se recomienda el apoyo de las estructuras blandas de gobernanza metropolitana desde las Comunidades Autónomas o desde los Gobiernos municipales de las grandes ciudades centrales de un espacio metropolitano.

Asimismo se sugiere entender las fórmulas blandas de gobernanza metropolitana como una semilla para la posible creación de estructuras duras de gobernanza metropolitana en el futuro. En este sentido, dadas las dificultades que existen actualmente en España de llegar a un consenso para la creación de áreas metropolitanas conforme a la LRBRL, conviene explorar y aprovechar las oportunidades que existen en los espacios metropolitanos para la cooperación entre los municipios a través de cauces informales: Mesas de diálogo, Grupos de trabajo, conferencias de alcaldes o, como un paso más avanzado, la formación de redes de cooperación entre ciudades. Tras un tiempo de rodaje razonable, adquiriendo la experiencia técnica y la confianza mutua, estas fórmulas podrían ser la semilla para culminar en su momento en la constitución de un área metropolitana.

De especial interés se consideran las redes de cooperación entre ciudades geográficamente próximas entre si, que en Alemania y Francia han sido una experiencia exitosa de cooperación intermunicipal (HILDENBRAND SCHEID 2005, 2006a) en varios ámbitos. Pueden destacarse, estrategias supramunicipales de desarrollo territorial y la gestión conjunta de parques empresariales o zonas logísticas. Varias de estas redes se han creado dentro o en el entorno de influencia de espacios metropolitanos, como ponen de manifiesto los casos analizados de Hannover, Múnich y Berlín-Brandeburgo. Estas redes siguen el principio “cooperar para competir juntos mejor” en el entorno de la economía globalizada caracterizado por la competencia cada vez más fuerte entre territorios. Esta cooperación en temas de interés común beneficia a todos porque permite aprovechar complementariedades, crear economías de escala, generar un valor añadido sinérgico, desarrollar



actividades punta, la formación de un lobby frente a terceros o la obtención de funciones de liderazgo (BORJA/CASTELLS 1997). Ha de utilizarse más que hasta ahora (existen muy pocas redes de cooperación de ciudades) esta vía en España en beneficio del desarrollo de los espacios metropolitanos, basado en un aprovechamiento inteligente de su capital territorial.

Otra manifestación del mensaje de la diversidad que trasladan las experiencias alemanas es la utilización de diferentes tipos de ámbitos metropolitanos de geometría variable. Las áreas metropolitanas analizadas confirman (con más claridad los casos de Frankfurt y Hannover) como pauta general la combinación de ámbitos territoriales metropolitanos de extensión más reducida y con carácter estable, equivalente al territorio del ejercicio de las competencias metropolitanas (y especialmente la de la planificación territorial), con otros ámbitos, más amplios y flexibles en cuanto a su configuración espacial y su permanencia en el tiempo (*soft spaces*). Éstos constituyen el territorio de la acción de las estructuras blandas de la gobernanza metropolitana y se conforman especialmente en el ámbito del desarrollo y de la promoción económica del territorio. Los ejemplos de mayor extensión son las 11 Regiones metropolitanas de Vocación Europea (ver la conclusión final n.º 5). Dentro de esta pauta general se observaron matices respecto al territorio del ejercicio de las competencias metropolitanas en cuanto al caso del transporte público metropolitano, que extiende (casos de Berlín-Brandeburgo, Frankfurt) sus servicios más allá del ámbito territorial para el que se aplica el plan territorial metropolitano. Asimismo, se constató que sólo en el caso del área metropolitana de Stuttgart, delimitada en su momento sobre la base de un amplio ámbito funcional, existe todavía “grosso modo” una congruencia entre el ámbito funcional metropolitano y el ámbito político-administrativo metropolitano. En los demás casos, la enorme dinámica económica y social inherente a los espacios metropolitanos ha supuesto una continua expansión de su ámbito funcional. Con ello, más tarde o temprano, se plantea la siempre difícil cuestión de la adaptación de los límites del territorio político-administrativo metropolitano a la nueva realidad urbana-territorial.

**2) Tomar el caso del *Verband Region Stuttgart*, como referente alemán de mayor interés para crear una institución metropolitana potente dotada de legitimación política directa y de competencias amplias**

Se sugiere el caso del *Verband Region Stuttgart* (VRS), como referente alemán de mayor interés, por su posibilidad de aplicación “más fácil” que el modelo de Hannover en la realidad territorial y política-administrativa existente en España y, sobre todo, por la existencia de la constelación de varios factores detectados en el análisis de este caso, que confieren al VRS el carácter de ser un modelo de buena gobernanza metropolitana.

Estos factores son:

- La asignación clara de la responsabilidad de la gestión del plan territorial metropolitano a un órgano de gobierno propio con capacidad de decisión política-administrativa sobre el ámbito territorial de este plan.
- Este órgano, a su vez, está dotado de competencias en políticas de incidencia territorial (transporte público de cercanías, desarrollo y promoción económica), lo cual permiten una acción pública integrada y coherente con los objetivos del plan territorial metropolitano.
- La legitimación política directa a través de la elección de su órgano representativo por los ciudadanos, lo cual no sólo es un elemento que refuerza la democracia sino también ha fomentado que en el caso de Stuttgart, como confirman las encuestas, ya se ha creado una identificación incipiente y un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos con su región metropolitana.
- La involucración de organizaciones de la sociedad civil en la gobernanza metropolitana y la elaboración del plan territorial metropolitano, desde el primer momento de la existencia del VRS.

- El respeto de los entes territoriales locales existente para dar un “encaje sin traumas” a la nueva institución metropolitana. El VRS es la suma de la ciudad de Stuttgart con cinco Distritos rurales y sus respectivos municipios como tercer nivel. Nadie tuvo que desaparecer.
- La concepción flexible y en fases de la asunción de competencias metropolitanas: el VRS primero asumió las competencias obligatorias y varios años después las otras opcionales previstas por su Ley de creación de 1994, una característica que se observa también en las figuras de cooperación intermunicipal de la legislación francesa.
- La práctica de un estilo nuevo de planificación territorial que se encuentra a la altura de los requerimientos de nuestros tiempos (ver la conclusión final nº 9).

### **3) Instrumentar la gobernanza metropolitana a través de Mancomunidades de Planificación Territorial, como posible vía inicial hacía una futura institución metropolitana más potente**

Las Mancomunidades de Planificación Territorial, analizadas en esta tesis para el caso de Munich, se revelan como el modelo de gobernanza seguido por la mayoría de las áreas metropolitanas. Representan también el modelo mayoritario de planificación territorial subregional regional en los Länder alemanes. Es el modelo de aquellos Länder que han optado por un ejercicio de su competencia en materia de ordenación del territorio, que respeta al máximo el principio de la autonomía local garantizada por la Constitución alemana. Este modelo, regulado en la ley de ordenación del territorio de cada Land, organiza la planificación subregional como un deber y un derecho de los entes locales (municipios y distritos), que les confiere el papel de protagonista en el proceso planificador, sin perjuicio de que la aprobación definitiva del plan es una potestad del Land.

El modelo de gobernanza metropolitana del VRS, que se recomienda como preferente para la práctica en España, nació sobre la base de una Mancomunidad de este tipo. Asimismo, tanto en Alemania (HILDENBRAND SCHEID 1996) como en España (BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA 2006) la planificación territorial es, por sus orígenes históricos y su naturaleza, también una tarea de coordinación y cooperación intermunicipal (TOSCANO GIL 2012), sin perjuicio de ser hoy una función pública de competencia regional (Land, Comunidad Autónoma). Por tanto, ofrece una vía de ensayar la gobernanza metropolitana con la posibilidad de transitar hacia uno de los modelos más potentes de la gobernanza metropolitana.

En este sentido, se sugiere, como segunda opción, asentar las bases necesarias para una posible aplicación en España. Para ello es necesario, un primer requisito imprescindible de esta propuesta, la disposición de las Comunidades Autónomas de “descentralizar” hacia abajo su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio a través de una reforma de sus leyes de ordenación del territorio. Hasta la fecha el proceso de planificación subregional se inicia, se impulsa y se organiza completamente por las CC.AA, dando a través de Comisiones Redactoras u otras vías participación a los municipios en la redacción del plan subregional. La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994, al menos, estableció una vía para la iniciativa municipal, aunque de carácter minimalista, previendo la posibilidad de que los municipios puedan “instar” a que se redacte un plan subregional. Por otra parte, la participación de los municipios a veces no se desarrolla con plenitud como puso de manifiesto el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) aprobado en 2009, en cuya Comisión Redactora no estaban representados todos los Alcaldes de los municipios afectados (46) por este plan. Se siguió una práctica diferente a la del primer plan de ordenación del territorio subregional de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el, Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG), aprobado en 2000 y en cuya Comisión Redactora estaban representados todos los alcaldes.

Por razones de legitimación democrática, por un mayor respeto hacia los Entes locales y, sobre todo, por motivos de la aceptación y, por tanto, eficacia de la planificación subregional convendría implantar en España un nuevo estilo de hacer planificación territorial subregional. La aplicación del modelo de Mancomunidades aporta una vía para ello. Podría reducir el rechazo imperante por parte de los municipios de esta planificación, percibida como algo impuesto desde arriba e invasora de su esfera competencial en urbanismo. Además, coadyuvaría a una mayor identificación y un mayor compromiso de los municipios con los planes territoriales subregionales, no sólo en cuanto a su elaboración sino en cuanto a su aplicación efectiva a través del planeamiento urbanístico municipal.

La sugerencia anterior es atrevida y supone un “giro copernicano”, tanto para las CC.AA. como para los municipios. Hasta cierto punto, puede parecer también “ingenua”, pero sólo para aquellos que parten de la hipótesis de que una vez superada la crisis económica se va a reanudar y perpetuar lo ocurrido en España durante los años de la “economía del ladrillo”: la extendida indisciplina, especulación y corrupción urbanística a nivel municipal y otros fenómenos asociados a la aún débil cultura del territorio en España (ver la conclusión final nº 16). La sugerencia, por el contrario, parte del convencimiento de que la crisis ha supuesto también una “catarsis”. Confía en que en el contexto de los profundos cambios, que se registran actualmente en el sistema político y en la sociedad española en general, también se va a generar lo que constituye el segundo requisito de la presente propuesta, una nueva visión desde los municipios respecto a la planificación subregional. No es de todo improbable, que los propios municipios empiecen a considerar esta planificación - si se realiza desde el primer momento con el concurso activo de ellos mismos, es decir, con una componente más fuerte de cooperación intermunicipal, - como algo que enriquece al desarrollo urbanístico municipal, brindando oportunidades y ventajas en términos de aprovechamiento de complementariedades, creación de masa crítica, ahorro de recursos y generación de sinergias.

**4) Visualizar las cuestiones metropolitanas, hasta hoy relativamente “invisibles” en el debate público, como un tema relevante para la sociedad y el desarrollo urbano-territorial sostenible**

El análisis de las experiencias alemanas arroja como resultado que, por regla general, existe una invisibilidad de las cuestiones metropolitanas en el debate público y para los ciudadanos. La situación no es muy diferente a la que existe en España, igualmente caracterizada por la invisibilidad de las áreas metropolitanas en los planos institucionales, electorales y estadísticos (FERIA TORIBIO/ALBERTOS PUEBLA COORD. 2010) y para los ciudadanos, que, excepto de ambientalistas u algunos otros colectivos de la sociedad civil, suelen desconocer los problemas y retos de los espacios metropolitanos para la gestión pública y el desarrollo sostenible (OJEDA/JARAÍZ/LAGARES 2014). Tanto en Alemania como en España, las clases medias y medias altas, que viven en la “ciudad de baja densidad” (o “suburbia”) como forma urbana de lo metropolitano, instaladas en lo que es el sueño de su vida, la casa unifamiliar en propiedad y con gran parcela, pocas veces consideran los costes ambientales, sociales y económicos asociados a su decisión residencial. Tampoco los políticos de los municipios, donde viven estos ciudadanos, suelen interesarse mucho por una reflexión y un debate de estos costes, de escaso interés electoral.

En cuanto a la importante cuestión de la generación de una conciencia ciudadana metropolitana, sólo para un área metropolitana analizado (Stuttgart) estaban disponibles datos de encuesta que confirman, que tras 21 años de existencia de una institución metropolitana propia, se ha generado un cierto sentimiento de pertenencia e identificación de los ciudadanos con su espacio de vida metropolitana. Asimismo, se constata para el caso del área metropolitana de Frankfurt un sentido de pertenencia y compromiso de determinadas empresas con las condiciones de vida y el desarrollo de este territorio, en el que nació su empresa. Se manifiesta en su apoyo financiero a los proyectos de la Estrategia Parque Regional (ver la conclusión final nº 15) destinada a la preservación y recualificación del paisaje periurbano. Se pudo

ver también que en el caso de Frankfurt los medios de comunicación (entre ellos el periódico más relevante de Alemania), junto con los agentes económicos, fueron los protagonistas en el debate público sobre la cuestión metropolitana.

En suma, a la vista de todos estos resultados del análisis efectuado, se concluye que es necesario visualizar las cuestiones metropolitanas, hasta hoy relativamente “invisibles” en el debate público, como un tema relevante para la sociedad y el desarrollo urbano-territorial sostenible.

Por ello, se sugieren las siguientes medidas:

- La creación de instituciones metropolitanas potentes. Ya por su valor simbólico, pero sobre todo, por significar la implantación de un órgano de decisión político-administrativa propio del ámbito metropolitano, estas instituciones contribuirían a visualizar los problemas, oportunidades y retos de los espacios metropolitanos ante los ciudadanos. Para ello habrá que llevar a cabo también una política de comunicación hábil y atractiva de la imagen corporativa del correspondiente ente metropolitano.
- Dotar las instituciones metropolitanas de una legitimación política vía elecciones, como una de las herramientas más potentes para fomentar el sentimiento de pertenencia y la identificación de los ciudadanos con “su” área metropolitana.
- Incrementar la atención de los medios de comunicación a las cuestiones metropolitanas.
- Colocar lo metropolitano metropolitana en la arena política (¿Dónde está este tema en los programas de los partidos políticos en España?)

**5) Apoyar desde arriba (Estado, CC.AA) el desarrollo de formulas de gobernanza metropolitana iniciadas o apoyadas por los Entes locales**

La tesis corrobora que en Alemania, la implantación y consolidación de diferentes modelos de gobernanza metropolitana pudo contar con un apoyo institucional desde “arriba”, tanto por parte de los Gobiernos de los Länder como por el Gobierno Federal.

Sin perjuicio de algunas excepciones (las reservas de Baviera respecto a un ente metropolitano para Múnich), por regla general, los Länder han apoyado las iniciativas para la creación de las instituciones metropolitanas. El caso más claro de este apoyo “desde arriba” es el *Verband Region Stuttgart*, habiendo tenido el Land de Baden Württemberg, entre todos los actores que se movilizaron a favor de la creación de este ente metropolitano, incluso el papel de impulsor decisivo. El Gobierno de Baden-Württemberg consideró con inteligencia estratégica su espacio metropolitano de mayor peso poblacional y económico como un activo clave para la prosperidad y competitividad del propio Land. También la instauración de la *Region Hannover*, fruto, principalmente, del consenso entre los actores administrativos locales, contó con el apoyo del Land de Baja-Sajonia. Asimismo, como se ha explicado, la implantación de estructuras organizativas para la gobernanza metropolitana en los espacios metropolitanos transfronterizos de Berlín-Brandeburgo y de Hamburgo hubiera sido imposible sin la acción por parte de los Länder involucrados.

Desde el Gobierno Federal se prestan apoyos a las cuestiones metropolitanas; en forma de estudios, proyectos de investigación o iniciativas piloto (*Modellvorhaben*) cofinanciados por diferentes Ministerios y, sobre todo, en el seno de la Conferencia Sectorial de Ordenación de Territorio (MKRO), que reúne los Ministros responsables de la ordenación del territorio de la Federación y de los Länder, y que en 1995 decidió la creación de las once Regiones Metropolitanas de Vocación Europea. Una de las razones principales de crear estas macroregiones metropolitanas de extensión geográfica amplia era la idea de considerar el desarrollo económico y la competitividad de éstas



como un elemento que contribuye a la prosperidad y competitividad de Alemania en su conjunto.

A la vista de estas experiencias alemanas, se sugiere que por parte de las CC.AA. sería deseable abandonar la visión imperante que percibe la instauración de instituciones metropolitanas estrictamente desde razonamientos de poder político, considerando un futuro ente metropolitano como un indeseable adversario en el paisaje político y una potencial amenaza para su propio poder institucional. Tendría que implantarse una lógica *win-win* y de sumar fuerzas y recursos, es decir, la ya comentada inteligencia estrategia de entender las áreas metropolitanas como uno de los mayores activos para el desarrollo de la propia Comunidad Autónoma. Por tanto, es necesario que en otras aglomeraciones urbanas de España se considere seguir el camino emprendido en Cataluña y Galicia de institucionalizar áreas metropolitanas en virtud de la LRBRL o, en su caso, conforme a nuevas modalidades de organización metropolitana que pueda ofrecer una reforma de esta ley. Asimismo, han de contemplarse todas las posibilidades para apoyar e incentivar la creación e incentivación de fórmulas blandas de gobernanza metropolitana, que surjan por iniciativas “desde abajo”. Estas cooperaciones informales, en su momento, podrían desembocar en una cooperación intermunicipal reglada y estable en forma de instituciones metropolitanas.

En cuanto a la Administración General del Estado, se sugiere:

- Acometer una reforma de la LRBL, para establecer las bases para crear modelos diferenciados de áreas metropolitanas.
- Considerar la creación de una Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio, que aborde las cuestiones de las áreas metropolitanas en todas sus dimensiones (delimitación, estadísticas, identificación de temas prioritarios para estudios y escenarios, acciones conjuntas, etc.), junto a otras cuestiones de desarrollo territorial que afectan a varias CC.AA, y requieren un enfoque unitario desde la visión del territorio de España en su conjunto, por razones de eficacia de la acción pública y por el

principio de la solidaridad interterritorial consagrado en la Constitución.

- Contemplar la posibilidad de formular en el seno de esta Conferencia Sectorial una Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial que preste una elevada atención a la cuestión metropolitana.

#### **6) Emprender la cooperación entre áreas metropolitanas: “cooperar para competir juntos mejor” en el contexto de la economía globalizada**

Las experiencias alemanas analizadas reflejan la coexistencia de la competencia entre las áreas metropolitanas alemanas con una lógica de la cooperación entre ellas. Las instituciones metropolitanas creadas están cooperando entre sí de forma bilateral y, sobre todo, multilateral en el seno del Foro de Cooperación de las Regiones Metropolitanas de Vocación Europea, sin perjuicio de la competencia que existe entre ellas en cuanto a la defensa legítima de sus propios intereses y su objetivo de posicionarse a nivel nacional, europeo e internacional como territorios que compiten con otros por la localización de inversiones, empresas y de profesionales altamente cualificados así como y la atracción de residentes y turistas.

En España, interesa también iniciar o, en su caso, fortalecer, la cooperación entre diferentes espacios metropolitanos. Ésta puede partir, tanto de las áreas metropolitanas existentes (Barcelona, Vigo) o futuras (constituidas según el modelo de la LRBRL o por nuevos modelos de una LRBRL reformada), como de fórmulas blandas que se hayan elegido para instrumentar la gobernanza metropolitana, especialmente las redes de cooperación entre ciudades. Los ámbitos de esta cooperación intermetropolitana, consistente en la información mutua, el intercambio de experiencias y la realización de programas y proyectos conjuntos, podrían ser: urbanismo y ordenación de territorio, movilidad y transporte metropolitanos, suelo y vivienda, servicios públicos, el desarrollo urbano-

territorial sostenible, el desarrollo de actividades de I+D+i, el desarrollo de actividades productivas, la promoción económica, marketing y *branding* del territorio metropolitano, la promoción turística y actividades en el ámbito de la cultura y el deporte.

En lo que se refiere a Andalucía, el Plan de Ordenación el Territorio de Andalucía aprobado en 2006 ofrece para ello propuestas concretas de interés (Recomendación 27: Cooperación entre Centros Regionales). Considerando que al sistema urbano andaluz falta la masa crítica poblacional y económica necesaria para posicionarse en el primer rango del sistema urbano europeo, podría ser una prioridad acometer la cooperación entre las dos áreas metropolitanas más grandes de Andalucía, Sevilla y Málaga.

## **7) Posicionar las áreas metropolitanas a nivel internacional y cooperar con otras áreas metropolitanas en Europa**

El *Verband Region Stuttgart (VRS)* y el *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, son las dos instituciones de gobernanza metropolitana en Alemania que tienen una oficina en Bruselas. Este hecho simboliza mejor que nada que en éstas como también en las demás áreas metropolitanas analizadas se presta una elevada atención a posicionarse como actores a nivel europeo e internacional y promocionar el propio territorio.

Ésta es la estrategia por la que tienen que apostar también las áreas metropolitanas en España. A través de agencias metropolitanas de promoción económica, dotadas de *Websites* con información sobre todos los relevantes factores de localización (por ejemplo, la oferta de suelo disponible en el área metropolitana para actividades productivas), medidas de marketing y *branding* metropolitano y otras acciones, podría difundirse la oferta de capital territorial del propio espacio metropolitano, para captar la

localización de inversiones, empresas y nuevos profesionales de alta cualificación (“talentos”).

Las áreas metropolitanas alemanas analizadas, Stuttgart, sobre todo, y también Hamburgo y Berlín-Brandeburgo, son socios muy activos en METREX, la Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas. Además de aprovechar esta red de cooperación europea para el diálogo e intercambio de experiencias con otras áreas metropolitanas europeas sobre temas relevantes para el desarrollo metropolitano, participan en el trabajo de lobby de METREX ante las instancias comunitarias y en los proyectos, estudios u otras actividades de esta red.

Las áreas metropolitanas en España tienen que aprovechar más que hasta ahora todas las ventajas que brinda su presencia en esta red (Barcelona, Bilbao, la Eurociudad Vasca, Zaragoza y Granada son socios; Sevilla desde hace unos años ya no tiene actividad en esta red). Asimismo, ha de fortalecerse su acción para incorporar en METREX la perspectiva específica de las grandes ciudades y áreas metropolitanas españolas y, en general, del desarrollo urbano-territorial de las ciudades mediterráneas, ya que en la actualidad está “bajo dominio” de los representantes de las áreas metropolitanas del Norte y Centro de Europa, especialmente Alemania, siendo débil el papel de los países del Sur de Europa.

**8) Fortalecer la cultura de cooperación territorial como *conditio sine qua non* para llegar al desarrollo y la consolidación de la gobernanza metropolitana en España**

Esta conclusión es “la conclusión de las conclusiones” referidas a la gobernanza metropolitana. Además, si no se registran progresos sustanciales en la aún débil cultura de cooperación territorial en España, es muy difícil que se produzcan avances en cuanto a las sugerencias expuestas anteriormente.

En Alemania, el número considerable de instituciones de gobernanza metropolitana que constata la OECD para este país, la consolidación y

estabilidad de las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana en los seis casos analizados, la creciente utilización de redes de cooperación de la gobernanza blanda a escala metropolitana y el hecho de que llegaron a constituirse once Regiones Metropolitanas de Vocación Europea, son fundamentalmente el resultado de la voluntad de cooperación que han tenido los actores concernidos. Consideraron relevantes y de interés común las cuestiones metropolitanas y, por tanto, han sido dispuestos a instrumentar para esta escala una amplia e intensa cooperación de todo tipo: intermunicipal, entre el Land y entes locales existentes/nuevas instituciones metropolitanas, entre Länder vecinos, entre la Federación y los Länder y entre el sector público y el sector privado.

La voluntad y capacidad de cooperación que permitió llegar al desarrollo y la consolidación de diferentes modelos y formas de la gobernanza metropolitana en Alemania no es un hecho casual. Es una manifestación y una consecuencia de la fuerte cultura de cooperación que caracteriza este país en general y constituye un importante capital social para su desarrollo exitoso institucional y económico. Claras muestras de esta cultura de cooperación son: 1) el federalismo cooperativo, que reduce las legítimas diferencias de intereses entre la Federación y los Länder a un nivel bajo de conflictividad y consigue consensos y pactos políticos en cuestiones fundamentales, 2) la práctica habitual de gobernar de forma estable con gobiernos de coalición o 3) la capacidad de diálogo y acuerdo, que suele ser la tónica general en la concertación entre las organizaciones empresariales y sindicales.

En España, la cultura de cooperación territorial es extremadamente débil. En cuanto a la cooperación intermunicipal, si bien existe un considerable número de Consorcios (por ejemplo, Consorcios de transporte metropolitanos) y de Mancomunidades para la gestión de servicios básicos, la promoción turística, etc. Sin embargo, cuando se trata de los ámbitos de mayor valor estratégico para los municipios, el planeamiento urbanístico y el desarrollo económico de su territorio, la voluntad de cooperación intermunicipal es, por regla general, mucho menor. A diferencia de Alemania y Francia, apenas existen redes de cooperación entre ciudades centradas en un planteamiento compartido para el

desarrollo territorial y la promoción económica. Otras vías de cooperación intermunicipal en estos dos ámbitos (por ejemplo, planes estratégicos supramunicipales) son crecientes pero, todavía también escasas. En este contexto también es un dato significativo que en Andalucía hasta la fecha apenas se quiso hacer uso de los Planes de Ordenación Intermunicipal previstos por la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 2002.

Los intereses metropolitanos son fundamentalmente intereses locales y la ordenación el territorio también tiene la componente de un proceso de cooperación y coordinación intermunicipal. Por ello, la existencia de solo dos áreas metropolitanas y el hecho de que más de la mitad el territorio nacional carece de planes territoriales de ámbito subregional son otros indicadores de la debilidad de la cooperación intermunicipal (así como de la falta de interés de las Comunidades Autónomas competentes en estas materias). Grosso modo, la única “historia de éxito” de gran calado de cooperación intermunicipal han sido los Grupos de Desarrollo Rural. No obstante, esta cooperación fue impulsada e incentivada por un tercero desde fuera, que “paga por cooperar”. La cooperación era el requisito obligatorio para acceder a las ayudas financieras de la Unión Europea (LEADER, PRODER) como ocurre también con otras iniciativas o programas de la UE (p.e. URBAN).

La debilidad de la cooperación territorial se muestra también en las demás relaciones intergubernamentales en el Estado de las Autonomías, y refleja la deficiencia de la cultura de cooperación territorial como una de las mayores patologías del sistema político de España. En la relación Estado-CC.AA. Se constata la falta de un Senado como auténtica cámara de representación de las CCAA., el carácter sólo esporádico de las Conferencias de los Presidentes de las CC.AA, y la inoperancia de muchas Conferencias Sectoriales, no existiendo una Conferencia Sectorial para la ordenación del territorio y habiendo desaparecido hace algunos años un Grupo de Trabajo Estado-CC.AA. que se reunió para abordar cuestiones relacionadas con el desarrollo territorial y la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje en España, en el que participó el autor de estas líneas. En cuanto a las relaciones entre las diferentes CC.AA., el número de Convenios de colaboración entre las CC.AA. sigue siendo muy

escaso. También es un indicador, de que no se mira hacia las CC.AA. vecinas, el hecho de que, a diferencia de la legislación alemana, las leyes de ordenación del territorio de las CC.AA. no suelen contener previsiones respecto a cuestiones territoriales de naturaleza transfronteriza que precisan de un planteamiento coordinado entre las CC.AA. concernidas. En lugar de un federalismo cooperativo como en Alemania, caracterizado por la cultura de la cooperación multilateral, lo que domina en España es un estilo de relaciones intergubernamentales, caracterizado por el bilateralismo, la confrontación, la competencia mutua y la ausencia de solidaridad (conflictos por los recursos financieros, la distribución del agua, etc.) y de un escaso sentido de interés colectivo entre las CC.AA.

Así, como “conclusión de las conclusiones” finales referidas al bloque de la gobernaza metropolitana resulta que el principal problema de la gobernanza y planificación metropolitana en España es de carácter cultural y político. Lo que hace falta es cultura y voluntad política para emprender la senda de la buena gobernanza democrática y del buen gobierno del territorio (ROMERO 2009). España no puede permitirse el lujo de los grandes costes de eficiencia, democráticos, administrativos, sociales e institucionales que implica la ausencia de gobierno metropolitano (NEL.LO 1995). En definitiva, ha llegado la hora para iniciar en España una nueva etapa en la gobernanza y planificación territorial metropolitana. Para ello es necesario que se produzca un cambio cultural en España, que no solo afecta a las instituciones y partidos políticos y a los agentes económicos y sociales, sino también a todas las esferas de la sociedad, a la ciudadanía en su conjunto. Este cambio no será fácil y requiere tiempo. Como “luz de esperanza al final del túnel” existen indicios que este cambio será quizás no demasiado lento, tomando en cuenta las iniciativas y la creatividad que están surgiendo actualmente en la sociedad civil española y que también se movilizan a favor de una nueva cultura del territorio (ver la conclusión final nº 16).

## **2. CONCLUSIONES EXTRAÍBLES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA EN ALEMANIA Y SUGERENCIAS PARA LA PRÁCTICA EN ESPAÑA**

- 9) Aprobar planes territoriales para todas las áreas metropolitanas y desarrollar un nuevo estilo de planificación, que afecta a su proceso y a los contenidos de los planes, siendo un elemento clave una mayor participación de la sociedad civil**

Todas las áreas metropolitanas alemanas, no sólo las seis analizados en esta tesis, cuentan con un plan territorial aprobado. En las áreas metropolitanas de España, la escasez de planes territoriales es, tras la falta de instituciones de gobernanza metropolitana, la segunda deficiencia más grave. Actualmente en tan solo 14 de las 46 áreas metropolitanas españolas está aprobado el correspondiente plan territorial, siendo el dato más llamativo el hecho de que ni el primero ni el tercero de las áreas metropolitanas más grandes, Madrid y Valencia, cuentan con un plan de este tipo.

Por ello, la primera sugerencia consiste en que se llegue cuanto antes a un consenso político y social que permita iniciar o, en su caso, terminar la elaboración de planes territoriales metropolitanos, con el objetivo de que en un horizonte temporal razonable todas las áreas metropolitanas españolas cuenten con este instrumento imprescindible para el gobierno del territorio.

Las experiencias de los planes territoriales metropolitanos analizados aconsejan que la práctica de la planificación territorial metropolitana en España debería desarrollarse con un nuevo estilo de planificación, que afecta a su proceso y a los contenidos de los planes, siendo un elemento clave una mayor participación de la sociedad civil. Los ingredientes principales de este nuevo estilo que también se observa en el *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale de la Provincia de Bologna/PTCP* (2004) y el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010), son (en paréntesis el nombre del área metropolitana alemán cuyo plan ofrece buenas prácticas):



- La potenciación de la participación, instrumentando una participación desde el primer momento de la elaboración del plan y de carácter amplio, buscando el mayor grado de involucración de la sociedad civil (Stuttgart, Hannover, Frankfurt).

Este es uno de los elementos más fundamentales del nuevo estilo de planificación. Se trata de adoptar decisiones conforme a una democracia deliberativa, lo cual significa que éstas se fundamenten en la participación directa en el proceso de decisión de un amplio espectro social y ciudadano, organizando un proceso cumulativo y circular de incremento de confianza a través de la capacidad de escucha, el rendir cuentas, el aprendizaje organizativo y la construcción de consenso (CAMAGNI 2006). Para estimular la participación ciudadana en la planificación territorial, el paisaje, es decir, su valoración por las personas que lo perciben, puede ser un activo importante, ya que permite opinar y decidir sobre las propuestas de ordenación territorial (ZOIDO 2002).

- La incardinación de la elaboración del Plan en una Estrategia de Desarrollo Territorial, como documento previo y marco de referencia estratégica (Hannover, Frankfurt, Berlín-Brandeburgo).
- La regulación proactiva y por la vía del dialogo y consenso de posibles conflictos que puedan surgir en la fase de la implementación de las determinaciones del Plan (Stuttgart).
- El uso de figuras novedosas de planificación, por ejemplo, el empleo de un instrumento de planificación urbanística-territorial combinada (Frankfurt, ver la conclusión final nº 13).
- La aplicación de instrumentos informales para propiciar la implementación efectiva del plan (Berlin, Frankfurt, Hannover München, ver la conclusión final nº 15).
- Una mayor atención a la componente orientativa-indicativa de los planes territoriales (su parte más flexible, de carácter más

estratégico y centrada en el desarrollo económico del territorio), guardando un equilibrio sensato con la imprescindible componente reguladora-vinculante de cada plan (BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA 2012).

El análisis de los planes territoriales de las áreas metropolitanas alemanas de la última generación realizado en el marco de la tesis confirmó que se está reforzando la componente orientativa-indicativa de los planes, concibiéndolos cada vez más también como una herramienta para el desarrollo territorial. Pero a su vez se mantiene con firmeza la componente reguladora-vinculante, la clásica función ordenadora de los planes territoriales.

En este sentido, la planificación territorial alemana, considerada siempre como uno de los exponentes más claros del entendimiento de la política de ordenación del territorio como “planificación física”, está transitando hacia una planificación territorial que incorpora cada vez más las cuestiones del desarrollo económico del territorio, aproximándose, hasta cierto punto al *aménagement du territoire* practicado en Francia, la otra concepción clásica de la política de ordenación del territorio en Europa (HILDENBRAND SCHEID, 1996).

Por ello, en esta conclusión final se quiere invitar también a seguir de cerca las buenas prácticas que en Francia ofrecen determinados planes territoriales metropolitanos, que operan con la figura del *Schéma de Cohérence Territoriale/SCOT*.

- Considerar la evaluación de la implementación de los planes territoriales metropolitanos y del grado de consecución de sus objetivos como una tarea ineludible y continua de la administración responsable en esta materia (Berlín-Brandeburgo, ver la conclusión final nº 14).

**10) Continuar con la ciudad razonablemente compacta y policéntrica como paradigma de la planificación territorial metropolitana, pero con la integración de una atención específica y operativa a la ciudad de baja densidad para aproximarla a la sostenibilidad**

Del análisis de los contenidos de los planes territoriales en las seis áreas metropolitanas se desprende que la ciudad razonablemente compacta y policéntrica es desde la década de los ochenta del siglo pasado hasta hoy el paradigma de la planificación territorial metropolitana en Alemania.

Con la opción a favor de este paradigma, que en este país se aplica en la modalidad de la concentración descentralizada (*dezentralisierte Konzentration*) desarrollada a través de cinco estrategias de intervención estudiadas en profundidad en el marco de esta tesis, la práctica alemana se encuentra en consonancia con las planificaciones territoriales en otros países europeos (incluido España) y en lo recomendado por las organizaciones internacionales, que consideran este paradigma como la vía adecuada para la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible. Así lo demuestran las planificaciones metropolitanas en Francia (*Schéma Directeur Îl-de-France 2030*, *Schéma de cohérence territoriale/SCOT* de Montpellier, de Grenoble etc.), el Reino Unido (la Estrategia Territorial de Londres, *London Plan*), Italia (PTCP de Bologna) y en los planes territoriales en varias áreas metropolitanas españolas (PTM de Barcelona, PTP de Bilbao, POT AUS de Sevilla) así como los Informes de la UE (*Urban sprawl – the ignored challenge*) y de la OECD (*Compact City Policies*).

No obstante, y esto también es una conclusión extraíble del análisis de los planes territoriales metropolitanos en Alemania, se considera la integración en este paradigma de una atención específica y operativa a la ciudad de baja densidad para aproximarla a la sostenibilidad.

El punto de partida tiene que ser un reconocimiento de la coexistencia de la ciudad compacta con la ciudad dispersa. Aunque no se esté de acuerdo con la ciudad dispersa como una parte importante de la forma urbana de las áreas metropolitanas de hoy, hay que aceptar la existencia de esta nueva realidad urbana-territorial. En primer lugar, hace falta, además de una aproximación

conceptual renovada, una atención más específica, más profunda y más neutra hacia ella en los diagnósticos de los planes territoriales metropolitanos.

En este sentido, los planes territoriales realizados hasta la fecha en las seis áreas metropolitanas estudiadas no ofrecieron mucho. Si bien, por varias razones (entre otras por la cultura del territorio existente en Alemania, ver la conclusión final nº 16), la dispersión urbana acontecida en este país no ha sido tan intensa e impactante como en España, es cuestionable que estos planes hayan abordado la ciudad dispersa sólo como una etapa más y un fenómeno indeseable dentro de un proceso general de suburbanización. No han dedicado a la ciudad dispersa un capítulo o apartados específicos. No han tenido, ni en el plano analítico ni en el plano operativo (sus determinaciones) el enfoque más avanzado que se refleja en el documento “Visiones Guía y Estrategias de Actuación para el Desarrollo Territorial en Alemania”, aprobado en 2006 conjuntamente por la Federación y los Länder en el seno de la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio. Este documento se aproxima a la ciudad dispersa con el término neutro (*Zwischenstadt*), explicado en la Parte II de la tesis, y señala que esta nueva realidad urbana-territorial requiere medidas para su cuidadoso desarrollo futuro, concretando para ello las posibilidades de la intervención encaminada a la mejora del paisaje cultural (*Kulturlandschaftsgestaltung*).

En este sentido, se sugiere incorporar o, en su caso, reforzar en los planes territoriales metropolitanos en España la atención, sobre todo, desde la perspectiva operativa, a la ciudad de baja densidad para aproximarla a la sostenibilidad, con intervenciones específicas, especialmente desde la escala del planeamiento urbanístico (MUÑOZ (2011c)).

**11) Utilizar, de forma equilibrada y razonable, tanto zonificaciones como parámetros cuantitativos para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable, para la consecución de un desarrollo urbano territorial sostenible**

Todos los planes territoriales metropolitanos analizados utilizan para orientar el desarrollo urbano-territorial hacia la sostenibilidad zonificaciones que se refieren a concentrar el crecimiento urbanístico (residencial y suelos para actividades productivas) en determinadas áreas consideradas prioritarias por sus aptitudes y oportunidades, y con el objetivo de reducir el consumo de suelo y preservar el espacio libre. Algunos planes, el Plan de Usos del Suelo de ámbito subregional (RFNP 2010) para el área metropolitana de Frankfurt y el primer plan territorial (LEPeV de 1998) para el área metropolitana de Berlín-Brandeburgo, fijan también parámetros cuantitativos para el crecimiento poblacional y/o del suelo urbanizable, diferenciados por municipios (Frankfurt) o para categorías de municipios (Berlín-Brandeburgo). Tanto las zonificaciones como los parámetros cuantitativos se suelen establecer con el máximo rango normativo (Objetivos de la Ordenación del Territorio, Áreas de Preferencia Absoluta). Las zonificaciones muestran un señalamiento cartográfico bastante preciso (1:50.000, Hannover, Stuttgart, Frankfurt), acompañado por fichas con indicaciones cuantitativas y cualitativas para la ordenación. Igualmente, se pudo observar que los planes de más reciente aprobación (el RROP 2015 de Hannover/en información pública, el RFNP de Frankfurt de 2010 y el *Regionalplan* de Stuttgart de 2009) han procedido a una reducción del contingente global de suelo urbanizable a repartir entre todos los municipios del correspondiente ámbito del plan, en coherencia con el objetivo marcado por el Gobierno federal de limitar el hasta 2020 el consumo de suelo hasta un máximo de 30ha/día.

La muestra de los seis planes metropolitanos analizados refleja la tendencia general en el sistema de planificación territorial de Alemania: optar más bien por el instrumento de las zonificaciones, estando los planes que emplean parámetros cuantitativos en la minoría. En muchos casos el crecimiento

urbanístico acontecido realmente es divergente al del previsto por los planes. No obstante, los Informes de evaluación del primer plan territorial metropolitano de Berlín-Brandeburgo reflejan que también se dan casos de un cumplimiento de las zonificaciones y parámetros previstos por los planes.

Respecto a la planificación territorial metropolitana en España se sugiere, para orientar el crecimiento urbanístico hacia la sostenibilidad, usar (tal y como se hace ya) el instrumento de las zonificaciones, pero sin descartar, el instrumento de los parámetros cuantitativos para el crecimiento poblacional y del suelo urbanizable. Su práctica es cuestionada, por las dificultades políticas y resistencias municipales y por su diseño inadecuado (por ejemplo, si se establecen porcentajes únicos). No obstante, el arte no está en el qué sino en el cómo.

En este sentido, se propone un uso equilibrado y razonable de este tipo de parámetros. Esto significa, en primer lugar, tomando en consideración la práctica alemana y de los Planes Territoriales Parciales del País Vasco, un no rotundo a parámetros cuantitativos uniformes, que ignoran las características distintas de los municipios y sus demandas específicas. Estos parámetros, tienen que ser diferenciados por municipios. Otra razón para ello es también evitar un “efecto perverso de llamada”, es decir, los municipios, a la vista de un porcentaje, no calculado en base a sus características y necesidades sino como parámetro global e igual para todos, podrían caer en la tentación de “pedirse” crecimientos por encima de sus necesidades reales. En segundo lugar, significa que las zonificaciones tengan una mayor presencia en el plan que los parámetros, que se combinen parámetros orientativos con algunos vinculantes y que tengan cierta flexibilidad (horquillas, aplicación diferida en el tiempo).

**12) Potenciar más en los planes territoriales metropolitanos el enfoque de la planificación integrada de usos del suelo y de las redes y servicios del transporte público de cercanías**

Uno de los elementos más constantes en la planificación territorial alemana es ya desde la década de los 80 del siglo pasado el enfoque de la planificación integrada de usos del suelo y de las redes y servicios del transporte público de cercanías. Este enfoque está presente de forma creciente también en la planificación territorial en los Estados Unidos (*Transit Orientated Development*/(TOD). En el plano teórico, conecta con la idea del urbanismo de las redes (DUPUY 1996). El análisis de los seis planes territoriales metropolitanos ha puesto de manifiesto que, en el marco del paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, el instrumento que plasma en los planes este enfoque son los Ejes de desarrollo urbano. La idea central de estos ejes es concentrar la clasificación por parte del planeamiento urbanístico municipal de nuevos suelos urbanizables (para usos residenciales y para actividades productivas) en determinados núcleos urbanos dotados de centralidad y ubicados a lo largo de los ejes de transporte público ferroviario. Pretenden conseguir tres objetivos: 1) evitar el continuo urbano (la unión edificatoria entre núcleos vecinos), 2) impedir la densificación edificatoria del territorio ubicado entre los ejes, y 3) lograr umbrales poblacionales adecuados para garantizar la rentabilidad económica del transporte público ferroviario.

Sin perjuicio de que en la planificación territorial en España ya está presente el enfoque de la planificación integrada de usos del suelo y de las redes y servicios del transporte público de cercanías, se considera necesario fortalecerlo. Es, junto a las determinaciones sobre el sistema de espacios libres, el elemento fundamental de la aportación de la ordenación del territorio a un desarrollo urbano-territorial sostenible. Se considera absolutamente prioritario agilizar en todas las aglomeraciones urbanas de España el desarrollo de las redes del transporte público ferroviario, para poder aprovecharlas como elementos canalizadores de futuras fases de expansión urbana. En el pasado, en no pocas aglomeraciones (por ejemplo, Sevilla) no se pudo hacerlo, porque no existían estas redes y la expansión urbana y suburbana, a diferencia de lo

que ocurrió en Alemania, fue un fenómeno guiado esencialmente por la movilidad en el coche particular.

**13) Ensayar instrumentos de planificación urbanística-territorial combinada, que simplifican y agilizan el proceso planificador, tomando como referente alemán el caso del Plan de Usos del Suelo de ámbito subregional en el área metropolitana de Frankfurt**

El análisis del plan territorial (*Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010*) del área metropolitana de Frankfurt, permitió un conocimiento de un instrumento novedoso de la política de ordenación del territorio alemana, la figura del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional/RFNP, que se introdujo en 1998 en la legislación alemana para atender especialmente la ordenación de espacios metropolitanos. Se trata de un plan integrado que aborda en un único documento las cuestiones del planeamiento general urbanístico (su función como Plan Conjunto de Usos del Suelo de varios municipios) y de la planificación territorial de ámbito subregional. Aporta las ventajas que se derivan de una simplificación y agilización del proceso de planificación urbanística-territorial. Se ahorra un nivel de planificación; en lugar de los habituales cuatro niveles (Plan territorial del Land, Plan territorial subregional, Plan de Usos del Suelo y Plan de Edificación vinculante para los particulares) se implanta una jerarquía planificadora de tres niveles (Plan territorial del Land, RFNP y Plan de Edificación vinculante). En el caso de la aplicación del RFNP en el área metropolitana de Frankfurt, desaparecieron para 75 municipios los Planes de Usos del Suelo, la figura del planeamiento urbanístico general.

Hasta la fecha este instrumento de planificación integrada se aplica sólo en Frankfurt y otra área metropolitana (*Städteregion Ruhr 2030*), porque existen reservas de carácter político y técnico. De todas formas, por las ventajas que se derivan de una simplificación y agilización del proceso de planificación urbanística-territorial se sugiere tomar nota de esta experiencia alemana y



seguirla estudiando de cerca, para considerar la aplicación de una figura similar en algunas de las áreas metropolitanas de España.

En principio, podría ser de interés incluso para el área metropolitana de Barcelona, donde evidentemente, ya se han tomado las decisiones sobre el “menú” de planes urbanístico-territoriales que repercuten en el desarrollo de esta área metropolitana: el Plan Territorial General de Cataluña, el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona aprobado en 2010 (PTMB, 164 municipios), el Plan Director Urbanístico Metropolitano (PDUM, 36 municipios, en elaboración) y el Plan de Ordenación Urbanística Metropolitano (POUM, en elaboración). En el caso de Barcelona son 3 instrumentos de planificación para lo metropolitano, lo cual supone un gran esfuerzo planificador, una cierta intransparencia para el ciudadano ante tantos planes y un riesgo inherente de no poder gestionar al final todos los tres, ya que “un plan, lo es cuando se gestiona y se utiliza” (LLOP 2012):. En el caso de Frankfurt se emplea un único instrumento de planificación para lo metropolitano. Merece, al menos, una reflexión en qué medida se hubiera podido unificar el PDUM con el POUM.

#### **14) Acometer la evaluación de los planes territoriales metropolitanos como una tarea ineludible y continua de la administración responsable en esta materia**

Ninguno de los seis planes territoriales metropolitanos analizados recoge en su texto previsiones para su seguimiento y evaluación. Únicamente en el caso del primer plan territorial del área metropolitana de Berlín-Brandeburgo de 1998 el órgano responsable de su gestión realizó Informes de evaluación que, además tuvieron resultados positivos en cuanto al cumplimiento del objetivo del plan de concentrar el crecimiento urbanístico en las áreas previstas por este Plan. El caso de Berlín-Brandeburgo es la excepción que confirma la regla de que en Alemania muy pocas veces los planes metropolitanos como, en general, los demás planes territoriales se evalúan. Las dos razones principales para la ausencia de la evaluación son la falta de interés en ella por parte de los políticos y de las propias administraciones responsables de la planificación

territorial y la propia naturaleza de los planes territoriales que hace su evaluación más difícil que la de los planes públicos sectoriales (ver el capítulo 11.3.3.).

En España, la situación es similar a la de Alemania. Si bien determinados planes territoriales metropolitanos prevén en su texto un Informe de Seguimiento y Evaluación el Plan, pocas veces estos Informes se realizan. En España, la excepción que confirma esta regla no es un plan metropolitano sino la Estrategia Territorial de Navarra para la que se han publicado varios Informes de evaluación.

Las tareas de seguimiento y evaluación de los planes territoriales metropolitanos son una cuestión de máxima importancia, no sólo por ser un elemento consustancial de un proceso planificador serio y, por tanto, interesado en conocer los “éxitos” o “fracasos” del Plan. Además son exigibles por razones de la transparencia y de la necesidad de rendir cuentas ante los ciudadanos sobre los resultados de las planificaciones y políticas públicas, siendo éstos una fuente adicional de la legitimación política de las instituciones, que cada vez más se basa en su “rendimiento”.

Por ello, en España acometer la evaluación de los planes territoriales metropolitanos ha de convertirse en una tarea ineludible y continua del órgano administrativo responsable de la implementación del plan, aportando para ello referentes de buenas prácticas la planificación territorial en el Reino Unido (*Spatial Development Strategy for Greater London*) y Francia (*Schéma Directeur Îl-de-France 2030*). Asimismo, esta evaluación no puede eludir la cuestión más relevante: verificar en qué medida los objetivos del plan para el crecimiento urbanístico se han cumplido en el desarrollo urbanístico realmente acontecido.

**15) Aplicar instrumentos informales de la política de ordenación del territorio para propiciar la implementación efectiva de los planes territoriales metropolitanos**

En todas las áreas metropolitanas analizadas se ha observado la existencia de una amplia gama de instrumentos informales, como redes de cooperación entre ciudades (casos de Hannover, Múnich, Berlín-Brandeburgo ver la conclusión final nº 1), Dictámenes ad hoc (Múnich) o la Estrategia Parque Regional (casos de Frankfurt y Berlín-Brandeburgo), que con su énfasis en la realización de proyectos y en la cooperación pública-privada así como la participación de la sociedad civil, coadyuvan a la implementación efectiva de las determinaciones de los planes territoriales metropolitanos. En el instrumento Estrategia Parque Regional, centrada en la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas y con la finalidad de preservar los espacios libres periurbanos y aprovecharlos para el uso recreativo y turístico, ha quedado especialmente patente la simbiosis fructífera entre este instrumento informal y los planes formales que consideran en su determinaciones este tipo de Estrategia o, en algunos casos (Berlín-Brandeburgo), dieron el primer impulso para su inicio. En el área metropolitana de Hamburgo, la aplicación de una Estrategia, similar a la Estrategia Territorial de Navarra, ha sido incluso la única vía posible para instrumentar un proceso de desarrollo territorial consensuado en un espacio metropolitano extendido por cuatro Länder. En este caso la relación de simbiosis fue al revés, desde la Estrategia como “cantera de ideas”, se incorporaron posteriormente determinados temas en los planes formales.

Andar por ambos caminos, planes territoriales metropolitanos en combinación con instrumentos informales, es también una opción más que conveniente en España. En este sentido pueden elaborarse Esquemas intermunicipales de desarrollo territorial, tomando como referente no sólo las practicas alemanas sino también la buena práctica que existe en la Provincia de Bologna, donde por la vía de acuerdos intermunicipales determinados municipios se dotaron de un marco de referencia territorial compartido para sus respectivos planes generales urbanísticos. Otras

posibilidades son impulsar Redes de cooperación entre ciudades y aplicar en los espacios metropolitanos de España, para la preservación y el desarrollo del paisaje cultural urbano y periurbano, el instrumento de las Cartas del Paisaje que han sido una experiencia exitosa en Cataluña. (NEL.LO dir., 2010).

**16) Fortalecer una nueva cultura del territorio, elemento intrínseco de la cooperación territorial, como *conditio sine qua non* para la implantación y consolidación de la planificación territorial metropolitana en España**

El análisis de los seis casos de la planificación territorial metropolitana en Alemania aportó las evidencias empíricas para llegar a la siguiente “conclusión de las conclusiones” referidos al bloque de la planificación metropolitana: la existencia de una cultura del territorio es un elemento intrínseco de la cooperación territorial y un requisito imprescindible para la existencia y el buen funcionamiento de la planificación territorial en Alemania, tanto a nivel metropolitano como en general. 50 años de ordenación del territorio como política pública, cobertura total del territorio nacional por planes territoriales, una disciplina urbanística relativamente alta, espacios urbanos y paisajes, por regla general, bien ordenados, etc. son manifestaciones y resultados de esta cultura del territorio. En España, lamentablemente, cabe constatar más bien una incultura en cuanto al territorio. Indicadores para ello son, un todavía bajo grado de cobertura del territorio por planes territoriales (reflejo de que la ordenación del territorio no es un asunto prioritario en la agenda política de los Gobiernos autonómicos), la frecuente indisciplina, especulación y corrupción urbanística a nivel municipal, el exorbitante consumo de suelo en el período de la economía de ladrillos, la desfiguración del paisaje por la edificación en las costas y en otros lugares, etc.

En este sentido, para superar las deficiencias actuales de la planificación territorial metropolitana en España, es necesario que se consolide en nuestro país una nueva cultura del territorio. Requiere la participación de todos. La

Administración pública puede adoptar muchas medidas, por ejemplo, fortalecer en todos los niveles educativos el conocimiento y la sensibilidad respecto a los valores de nuestros paisajes, poniendo énfasis especial en los paisajes culturales y dentro de ellos, los paisajes urbanos. Los medios de comunicación pueden dar una mayor cobertura y un tratamiento más profundo a los problemas y retos de las ciudades y áreas metropolitanas en España. También hay que confiar para ello en la creatividad y la fuerza de la sociedad civil en España, donde durante los últimos años han surgido iniciativas ciudadanas, plataformas, asociaciones, fundaciones, etc. dedicadas a la preservación de los valores naturales, culturales y paisajísticos del territorio, entendiéndolo como un factor de identidad, un patrimonio y como un recurso para el desarrollo. Habría que conseguir que esta sociedad civil focalice su atención más que hasta ahora en las cuestiones metropolitanas. De todas formas, un dato importante y alentador es que en España esta sociedad civil ya ha transitado desde movimientos del tipo “aquí no” (NEL.LO 2003) hacia otros que cada vez más reivindican “así no” (ROMERO 2009).

En definitiva, esta nueva cultura territorial en España debe basarse, entre otros, en los siguientes principios, perfectamente válidos también para los espacios metropolitanos, que en 2006 se señalaron en el Manifiesto para una nueva cultura del territorio”, iniciativa conjunta del Colegio de Geógrafos y del Colegio de Arquitectos:

- “El territorio es un bien no renovable, esencial y limitado”.
- “El territorio contiene valores ecológicos, culturales y patrimoniales que no pueden reducirse al precio del suelo”.
- “Un territorio bien gestionado constituye un activo económico de primer orden”

### 3. CONTRASTE DE LAS CONCLUSIONES CON LAS HIPÓTESIS DE PARTIDA

A continuación se verifica si las hipótesis planteadas en el inicio de la investigación han quedado o no confirmadas por las conclusiones obtenidas.

La primera hipótesis consistía en:

- La creación, el desarrollo y la consolidación de instituciones de gobernanza metropolitana en Alemania no se explican tanto con la existencia de condiciones favorables del marco jurídico o del entorno económico, sino los tres factores cruciales para ello son:

- 1) La voluntad de cooperación entre los actores implicados.
- 2) La existencia de estructuras de incentivación adecuadas, en especial el apoyo desde niveles institucionales superiores.
- 3) La capacidad de liderazgo político en el territorio.

Como se puede desprender de las conclusiones finales y de las conclusiones de valoración de las Partes III y IV, la primera hipótesis queda confirmada.

El número considerable de instituciones de gobernanza metropolitana que constata la OECD para Alemania, la consolidación y estabilidad de las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana en los seis casos analizados, la creciente utilización de redes de cooperación de la gobernanza blanda a escala metropolitana y el hecho de que llegaron a constituirse once Regiones Metropolitanas de Vocación Europea, son fundamentalmente el resultado de la voluntad de cooperación que han tenido los actores concernidos. Se pudo constatar una amplia e intensa cooperación de todo tipo: intermunicipal, entre el Land y entes locales existentes/nuevas instituciones metropolitanas, entre Länder vecinos, entre la Federación y los Länder y entre el sector público y el sector privado.

En suma, los datos empíricos obtenidos para los seis casos analizados corroboran que la voluntad de cooperación es la variable explicativa de mayor

peso para la creación y consolidación de instituciones de gobernanza metropolitana en Alemania, quedando por tanto confirmado también la subhipótesis que se formuló para la hipótesis primera.

También el segundo elemento de la hipótesis, el apoyo desde niveles institucionales superiores, para que puedan nacer y desarrollarse instituciones para la gobernanza metropolitana, queda plenamente verificado. Los Länder y también la Federación han apoyado las iniciativas para la creación de las instituciones metropolitanas. El caso más claro de este apoyo “desde arriba” es el *Verband Region Stuttgart*. Las excepciones son el caso de Munich en el Land de Baviera, donde existe conflictividad acerca de esta cuestión, y también Frankfurt, donde el Land de Hesse nunca tuvo mucho entusiasmo por la creación de un ente metropolitana, aunque siempre asumió su papel de “notario” que aportó el requisito legal (la ley del Parlamento regional) para permitir su creación.

Igualmente, se ha visto confirmado el tercer elemento de la hipótesis, la relevancia del factor de liderazgo. Este factor está presente en las dos instituciones que por su legitimidad política y el espectro de sus competencias constituyen las fórmulas de gobernanza más potentes en Alemania, la *Region Hannover* (RH) y el *Verband Region Stuttgart /VRS*). En ambos casos, la presencia, desde el primer momento de vida del ente metropolitano respectivo, de personas altamente cualificadas y con capacidad de liderazgo en el puesto directivo de máximo rango de la administración metropolitana, *Bernd Steinacher* (Director Ejecutivo Regional del VRS desde 1994 hasta 2008) y *Axel Prieb*s (desde 2002 Consejero primero de la RH y representante del Presidente de la RH), no sólo ha sido determinante para la consolidación y el funcionamiento eficiente y eficaz de las instituciones metropolitanas sino también para el diseño de la senda de desarrollo por el que caminan ambas áreas metropolitanas, caracterizada por la búsqueda en cada momento de un equilibrio entre los requerimientos del desarrollo económico y social y la necesidad de preservar las bases naturales y territoriales imprescindibles para la sostenibilidad del mismo.

La segunda hipótesis consistía en:

- El modelo más razonable para asegurar la eficacia de la puesta en práctica de los planes territoriales metropolitanos y la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible es la creación de instituciones de gobernanza metropolitana potentes, constituidas por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica y administrativa propia, dotadas de competencias en un amplio espectro de materias (por tanto, entes metropolitanos plurifuncionales) y contando también con una legitimación política directa.

A la vista de las conclusiones finales y de las conclusiones de valoración en las Partes III y IV, también esta hipótesis queda confirmada, si bien han de hacerse ciertas matizaciones.

Como ya se ha señalado en la conclusión final nº 14, y ésta es la primera matización, no disponemos de Informes de evaluación de los organismos administrativos competentes sobre la implementación de los planes territoriales metropolitanos y el grado de consecución de sus objetivos.

No obstante, para los casos de la *Region Hannover* y el *Verband Region Stuttgart*, que corresponden plenamente al modelo de institución metropolitana contemplada por la hipótesis, se pudo constatar la existencia de evidencias empíricas que verifican la plausibilidad esta hipótesis. Estas son: 1) la asignación clara de la responsabilidad de la gestión del plan territorial metropolitano a un órgano de gobierno propio con capacidad de decisión política-administrativa sobre el ámbito territorial de este plan, 2) las ventajas que se derivan de la integración y coordinación de la planificación territorial con las políticas de transporte público y de desarrollo económico, para las que ambos entes metropolitanos tienen competencias, 2) la realización de un monitoring continuo del consumo de suelo, cuyos datos atestiguan en ambos casos una tendencia evolutiva razonable y “grosso modo” acorde con el objetivo de un desarrollo sostenible del territorio metropolitano, y 3) el fortalecimiento del poder político-institucional de la planificación territorial en ambas áreas metropolitanas como consecuencia de la incardinación de esta



planificación en una institución de gobernanza metropolitana que cuenta también con las competencias para políticas sectoriales de incidencia territorial y una legitimación política directa.

La segunda matización que ha de hacerse es que también en ausencia del modelo de gobernanza metropolitana potente, que contempla la segunda hipótesis y que configura el modelo con las condiciones “óptimas” para una implementación eficaz de los planes territoriales metropolitanos, también por la vía de otros modelos de gobernanza metropolitana se pudo conseguir esta implementación eficaz y un desarrollo urbano-territorial sostenible.

Así lo confirman los casos de las áreas metropolitanas de Berlín-Brandeburgo y de Munich, que sin contar con instituciones metropolitanas similares a las de Hannover y Stuttgart, sin embargo, también han logrado en el marco de otras fórmulas de la gobernanza metropolitana un desarrollo urbano territorial sostenible a través de su planificación urbanística y territorial. Así lo avala para el caso de Múnich, que instrumenta su gobernanza metropolitana con el modelo menos potente (una Mancomunidad monofuncional centrada en la planificación territorial), el Informe *“Urban Sprawl – the ignored challenge”* de la Agencia Europea de Medio Ambiente de 2006, que considera este caso como ejemplo de una buena práctica. En cuanto al caso de Berlín-Brandeburgo, son los datos del Informe de Evaluación del primer plan territorial de Berlín-Brandeburgo de 1998, que corroboran el alto grado de cumplimiento de los objetivos del plan para la concentración del crecimiento urbanístico en las áreas previstas por el mismo, Asimismo, el Informe de la OECD de 2012 sobre las políticas para la ciudad compacta también valora positivamente la práctica planificadora de Berlín por su consonancia con el objetivo del desarrollo urbano-territorial sostenible.

En definitiva, la anterior segunda matización significa que la existencia del modelo de gobernanza metropolitana más potente es una condición óptima, pero no absolutamente necesaria para lograr resultados positivos en cuanto a la implementación de los planes territoriales y la consecución de sus objetivos. Los casos de Múnich y Berlín-Brandeburgo así lo demuestran.

#### 4. CONSIDERACIONES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES

A lo largo del proceso de investigación acometido han surgido algunas ideas que se consideran de interés para posibles investigaciones futuras. En este sentido, la presente tesis confirma lo que es un rasgo habitual de las investigaciones científicas: su carácter como proceso continuo y siempre abierto. Se encuentran repuestas para las preguntas iniciales formuladas. Sin embargo, se plantean nuevas interrogantes, tanto acerca de cuestiones para las que aún no estaba disponible información como en relación a aspectos novedosos detectados durante el proceso de investigación, que van más allá de los objetivos planteados por el propio trabajo de investigación y, por tanto han de ser objeto de estudio en investigaciones futuras. En este sentido, se señalan a continuación una serie de líneas de investigación que podrían abordarse en futuros trabajos de investigación.

Se refieren a tres aspectos diferentes, donde la tesis ha descubierto:

- Deficiencias de la planificación territorial metropolitana existente (la ausencia de la evaluación de los planes).
- El problema de la inoperancia de una planificación territorial metropolitana (o subregional en general) de carácter normativo, desprovisto de instrumentos económico-financieros para asegurar su aplicación efectiva e insertado en sistema de haciendas locales desfavorable.
- Un aspecto de creciente relevancia social desde la perspectiva de la transparencia y legitimación política de la gobernanza y planificación territorial metropolitana (el papel de la sociedad civil).

En este sentido, se proponen las tres líneas de investigación, que podrían desarrollarse y profundizarse en los años venideros para los casos de Alemania y España: 1) La evaluación de los planes territoriales metropolitanos, 2) la involucración de la sociedad civil en la gobernanza y planificación territorial metropolitana. En relación a estas tres líneas de investigación los estudios son todavía relativamente escasos, por lo que se abre un gran campo

para investigaciones futuras. A continuación se esbozan para cada línea unas posibles ideas iniciales para estas investigaciones.

#### Estudios sobre la evaluación de los planes territoriales metropolitanos

- Análisis y valoración de los diferentes métodos de evaluación aplicables a planes urbanísticos y territoriales.
- Estudio monográfico sobre la implementación efectiva del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (RFNP) en el área metropolitana de Frankfurt.
- Estudio comparado sobre la implementación efectiva de planes territoriales de varias áreas metropolitanas en España.
- Estudio comparado sobre los contenidos y la implementación efectiva de planes territoriales de varias áreas metropolitanas en España y Alemania (p.e. un estudio comparado sobre el PTM de Barcelona y el RFNP de Frankfurt).

#### Estudios sobre la necesidad de dotar los planes territoriales metropolitanos de instrumentos económico-financieros y de una reforma de las haciendas locales para asegurar la implementación efectiva de estos planes

En la bibliografía y las fuentes consultadas con frecuencia se ha señalado de forma recurrente la existencia de dos problemas fundamentales con los que tropieza la planificación territorial metropolitana (y subregional en general) en Alemania y, por supuesto también, en España: 1) Los planes operan con normas, pero no cuentan con dinero como instrumento del gobierno del territorio, en el sentido de incentivar o desincentivar el uso sostenible (insostenible) del suelo, 2) el sistema de las haciendas locales opera en contra de las determinaciones de los planes para orientar, controlar y, en su caso, reducir el crecimiento del suelo urbanizable.

De forma simplificada y poniendo solo el caso estudiado, en Alemania, cada alcalde tiene el interés de localizar en su término municipal el mayor número de residentes (si es posible de elevado poder adquisitivo) y de empresas

productivas, porque en la financiación de los municipios tienen un peso considerable los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta de las personas físicas (en Alemania existe un sistema de reparto Federación-Länder-Municipios) y del impuesto sobre las actividades económicas (*Gewerbesteuer*), sin perjuicio de que también el impuesto sobre los bienes inmuebles (*Grundsteuer*) es una fuente de ingreso. Por ello, por regla general, interesa más ofertar suelo urbanizable en gran cantidad y calidades suficientes que, por ejemplo, espacios libres de valor recreativo. Así, el interés financiero choca con las determinaciones ordenadoras del suelo urbanizable de los planes. Por ello, hacen falta reformas fiscales que introduzcan nuevos elementos que coadyuven al cumplimiento efectivo de los objetivos de los planes territoriales metropolitanos para el desarrollo urbano-territorial sostenible.

Por otra parte, de las determinaciones de los planes territoriales se derivan cargas y beneficios diferenciados por municipios, por lo que se precisaría combinar los planes con mecanismos de perecuación financiera intermunicipal, similar a los mecanismos de reparto existentes en el planeamiento urbanístico. Asimismo, interesaría integrar incentivos financieros directos en los planes territoriales metropolitanos para estimular la adopción de medidas de desarrollo sostenible en el planeamiento urbanístico municipal.

En suma, se considera imprescindible para la consecución de un crecimiento urbanístico sostenible, que en el futuro la planificación territorial y urbanística de corte normativo se combine con la aplicación de instrumentos económico-financieros y una reforma de las haciendas locales. Existen prácticas en determinados países (USA, Francia, Italia), pero en España y Alemania prevalece hasta ahora el debate teórico y político, y las prácticas escasean o no existen. De ahí, el carácter novedoso de esta línea de investigación, que podría considerar dos ejes:

- Análisis y valoración de los diferentes instrumentos económico-financieros utilizables para fortalecer la eficacia de la implementación de los planes así como de las posibles reformas a acometer en la financiación de los municipios.

- Estudios monográficos sobre buenas prácticas europeas existentes en comparación con casos emergentes en España y Alemania.

Estudios sobre la involucración de la sociedad civil en la gobernanza y planificación territorial metropolitana en Alemania y en España

Esta temática se plantea desde la perspectiva de la transparencia y legitimación política de la gobernanza y planificación territorial metropolitana, Ambos principios son de gran relevancia social, ya que en los momentos actuales se registra una creciente pérdida de credibilidad en la clase política por parte de la ciudadanía.

Se trataría realizar:

- Estudios de casos sobre el papel real que tienen los ciudadanos y las instituciones privadas en este campo.

Entre otros aspectos, sería de interés conocer el grado de participación de la sociedad civil en el proceso planificador e indagar en qué medida y a través de que medidas se está generando entre los ciudadanos una identificación y un sentimiento de pertenencia respecto a “SU” región metropolitana.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA CONSULTADAS

### A) Fuentes

#### 1) Páginas web de las instituciones de la gobernanza metropolitana

Área metropolitana de Hannover: *Region Hannover*

<http://www.hannover.de/>

Área metropolitana de Stuttgart: *Verband Region Stuttgart*

<https://www.region-stuttgart.org/>

Área metropolitana de Frankfurt: *Regionalverband FrankfurtRheinMain*

<http://www.region-frankfurt.de/>

Área metropolitana de Munich: *Regionaler Planungsverband München*

<http://www.region-muenchen.com/>

Área metropolitana de Berlín-Brandeburgo: *Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg*

<http://gl.berlin-brandenburg.de/>

Área metropolitana de Hamburgo: *Metropolregion Hamburg*

<http://metropolregion.hamburg.de/>

#### 2) Planes territoriales

Área metropolitana de Hannover

Programa de Ordenación del Territorio del Land de Baja Sajonia 2008 (modificado en 2012)  
*Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) Niedersachsen*  
[http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=1378&article\\_id=5062&psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1378&article_id=5062&psmand=7)

Programa Regional de Ordenación del Territorio para la Región de Hannover 2005  
REGION HANNOVER (ED.) 2006: Regionales Raumordnungsprogramm 2005 (), Beiträge zur  
Regionalen Entwicklung n°. 106, Hannover.  
<http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Planen,-Bauen,-Wohnen/Raumordnung-Regionalentwicklung/Regionales-Raumordnungsprogramm-2005>

Programa de Ordenación del Territorio de la Región de Hannover 2015  
Documento de 15 de junio de 2015 para la Información Pública.  
RROP 2015 : *Regionales Raumordnungsprogramm 2015*  
<http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Planen,-Bauen,-Wohnen/Raumordnung-Regionalentwicklung/Regionales-Raumordnungsprogramm-RROP-2015>

### Área metropolitana de Stuttgart

Plan de Desarrollo Territorial del Land de Baden-Württemberg 2002  
*Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg*  
[http://mvi.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/dateien/Broschuere/Landesentwicklungsplan\\_2002.PDF](http://mvi.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/dateien/Broschuere/Landesentwicklungsplan_2002.PDF)

Plan Territorial de la Región de Stuttgart 2009  
*Regionalplan Region Stuttgart 2009*  
<https://www.region-stuttgart.org/aufgaben-und-projekte/regionalplanung/regionalplan/>

### Área metropolitana de Frankfurt

Plan de Desarrollo Territorial del Land de Hesse 2000  
*Landesentwicklungsplan Hessen 2000*  
<https://landesplanung.hessen.de/lep-hessen-0>

Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional 2010

REGIONALVERSAMMLUNG SÜDHESSEN/ REGIONALVERBAND FRANKFURTRHEINMAIN  
2010: *Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010 (RFNP)*, Darmstadt  
<http://www.region-frankfurt.de/Planung/Regionaler-Fl%C3%A4chennutzungsplan>

### Área metropolitana de Múnich

Programa de Desarrollo Territorial del Land de Baviera 2013  
*Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013*  
<https://www.landesentwicklung-bayern.de/instrumente/landesentwicklungsprogramm/>

Plan Territorial de Ámbito Subregional de Munich 2002  
*Regionalplan München 2002*  
<http://www.region-muenchen.com/regplan/regionalplan.htm>

### Área metropolitana de Berlín-Brandeburgo

Sistema de Lugares Centrales del Plan Territorial del Land de Brandeburgo 1995  
*Zentralörtliche Gliederung LEP I Landesentwicklungsplan Brandenburg vom 4. Juli 1995*  
[http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep1\\_pub.pdf](http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep1_pub.pdf)

Programa Conjunto de Desarrollo Territorial de los Länder de Berlín y Brandeburgo 1998  
*Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg 1998*

Plan Territorial Metropolitano Conjunto para el Ámbito Funcional de Influencia Directa de Berlín-Brandeburgo 1998

*Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin. LEPeV 1998*  
[http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep\\_ev.pdf](http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep_ev.pdf)

Plan Territorial Conjunto de los Länder de Berlín y Brandeburgo 2004  
*Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den Gesamttraum Berlin - Brandenburg (LEP GR), vom 20. Juli 2004*

[http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep\\_gr\\_2004\\_brtext.pdf](http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep_gr_2004_brtext.pdf)

Programa de Desarrollo Territorial de Berlín-Brandeburgo 2007

*Landesentwicklungsprogramm 2007 (LEPro 2007)*

<http://gl.berlin-brandenburg.de/landesentwicklungsplanung/plaene/lepro.html>

Plan de Desarrollo Territorial Berlin-Brandeburgo 2009

*Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009*

<http://gl.berlin-brandenburg.de/landesentwicklungsplanung/lepbb.html>

### Área metropolitana de Hamburgo

Estrategia de Desarrollo Territorial de la Región Metropolitana de Hamburgo (REK 2000)  
GEMEINSAME LANDESPANUNG HAMBURG/NIEDERSACHSEN/SCHLESWIG-HOLSTEIN  
2000: Metropolregion Hamburg. *Regionales Entwicklungskonzept Hamburg/REK 2000*,  
Hamburgo.; [http://www.rek-a23-b5.de/fileadmin/Studien\\_und\\_Links/Studien/Regionales\\_Entwicklungskonzept\\_REK\\_2000.pdf](http://www.rek-a23-b5.de/fileadmin/Studien_und_Links/Studien/Regionales_Entwicklungskonzept_REK_2000.pdf)

Marco Estratégico de Acción de la Región Metropolitana de Hamburgo 2011-2013  
METROPOLREGION HAMBURG 2010: *Strategischer Handlungsrahmen der Metropolregion  
Hamburg 2011 – 2013*

<http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/2654074/data/strategischer-handlungsrahmen.pdf>

## **3) Normativa**

### Gobernanza metropolitana

Ley para la creación de la *Region Hannover*

*Gesetz über die Region Hannover, vom 5. Juni 2001.*

<http://www.hannover.de/content/download/225061/3524833/file/Regionsgesetz.pdf>

Ley para la creación del Verband *Region Stuttgart*

*Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart" vom 7. Februar 1994*

<https://www.region-stuttgart.org/politik-und-verwaltung/verbandsgesetz/>

Ley para la creación del *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*

*Gesetz über den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main vom 19. Dezember 2000*

[http://www.region-frankfurt.de/media/custom/1169\\_168\\_1.PDF](http://www.region-frankfurt.de/media/custom/1169_168_1.PDF)

Ley para la creación de la *Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main*

*Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main vom 11. März 2011*

<http://www.region-frankfurt.de/Verband/Metropolgesetz>



Tratado entre los Länder de Berlín y Brandeburgo sobre el Departamento Conjunto de Planificación Territorial

*Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (Landesplanungsvertrag) in der Fassung vom 1. Februar 2008*

[http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/landesplanungsvertrag2007\\_broschuere.pdf](http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/landesplanungsvertrag2007_broschuere.pdf)

Tratado entre los cuatro Länder de Hamburgo, Baja Sajonia, Schleswig-Holstein y Mecklemburgo Pomerania sobre la ampliación de la Región Metropolitana de Hamburgo

*Staatsvertrag zur Erweiterung der Metropolregion Hamburg vom 20.4.2012*

<http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/256538/data/staatsvertrag-2012.pdf>

Acuerdo Administrativo entre los cuatro Länder de Hamburgo, Baja Sajonia, Schleswig-Holstein y Mecklemburgo Pomerania sobre la Cooperación en la Región Metropolitana de Hamburgo

*Verwaltungsabkommen über die Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg vom 20.4.2012*

<http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/256540/data/verwaltungsabkommen.pdf>

Ley/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

LEY 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-14562-consolidado.pdf>

LEY 4/2012, de 12 de abril, del área Metropolitana de Vigo

[http://www.xunta.es/dog/Publicados/2012/20120423/AnuncioC3B0-180412-0001\\_es.html](http://www.xunta.es/dog/Publicados/2012/20120423/AnuncioC3B0-180412-0001_es.html)

## Planificación territorial

Ley Federal de Ordenación del Territorio

*Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008*

[http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rog\\_2008/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rog_2008/gesamt.pdf)

Ley de Ordenación del Territorio del Land de Baja Sajonia

*Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG) vom 18. Juli 2012*

<http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=RaumOG+ND&max=true&aiz=true>

Ley de Planificación Territorial del Land de Baden-Württemberg

*Landesplanungsgesetz (LplG) Baden-Württemberg in der Fassung vom 10. Juli 2003*

<http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=LPIG+BW&max=true&aiz=true>

Ley de Planificación Territorial del Land de Hesse

*Hessisches Landesplanungsgesetz vom 12. Dezember 2012*

[https://www.umwelt-online.de/recht/bau/laender/he/lplg\\_ges.htm](https://www.umwelt-online.de/recht/bau/laender/he/lplg_ges.htm)

Ley de Planificación Territorial del Land de Baviera

*Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 25. Juni 2012*

<http://www.gesetze-bayern.de/jportal/?quelle=jlink&docid=jlr-LPIGBY2012rahmen&psml=bsbayprod.psml&max=true&aiz=true>

Ley de Planificación Territorial del Land de Brandeburgo

*Brandenburgisches Landesplanungsgesetz vom 12. Dezember 2002*

<http://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-214668>

#### 4) Otras fuentes

AGENDA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA 2007, Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas, acordada con ocasión de la reunión informal de Ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24-25 de mayo de 2007,

<[http://www.mma.es/secciones/desarrollo\\_territorial/ambito\\_europeo\\_dt/ete/pdf/ATUE\\_final\\_castellano.pdf](http://www.mma.es/secciones/desarrollo_territorial/ambito_europeo_dt/ete/pdf/ATUE_final_castellano.pdf), [www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0571133.pdf](http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0571133.pdf)

AGENDA TERRITORIAL EUROPA 2020

[www.magrama.gob.es/...territorial/agenda\\_territorial\\_europea\\_2020\\_adoptada\\_en\\_godollo\\_en\\_2011\\_tcm7-172182.doc](http://www.magrama.gob.es/...territorial/agenda_territorial_europea_2020_adoptada_en_godollo_en_2011_tcm7-172182.doc)

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE 2006: Urban sprawl – the ignored challenge

[http://www.eea.europa.eu/publications/eea\\_report\\_2006\\_10](http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10)

Versión sintética en castellano de este informe: EEA Briefing nº 4/2006 sobre „La expansión urbana descontrolada en Europa“ (Agencia Europea de Medio Ambiente), Copenhague, [http://www.eea.europa.eu/es/publications/briefing\\_2006\\_4](http://www.eea.europa.eu/es/publications/briefing_2006_4)

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER HAMBURG-RANDKREISE 2010: 50 Jahre Arbeitsgemeinschaft der Hamburg Randkreise -Die Hamburg-Randkreise in der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg / Schleswig-Holstein und in der Metropolregion Hamburg. Bericht 1985 – 2010;

[www.segeberg.de/media/custom/2211\\_164\\_1.PDF](http://www.segeberg.de/media/custom/2211_164_1.PDF)

BBSR (BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG) 2012: Evaluation in der Raumplanung, Informationen zur Raumentwicklung nº 1-2, Bonn/Berlin.

[http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2012/1\\_2/Inhalt/inhalt.html?nn=422250](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2012/1_2/Inhalt/inhalt.html?nn=422250)

BMVBS (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG) 2010: Miteinander Stadt Entwickeln. Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement, Berlin.

[http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2010/DL\\_MiteinanderStadtEntwickeln.pdf;jsessionid=9DAFD6A1400ECAF5AC6EE99EB4909CA.live2052?\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2010/DL_MiteinanderStadtEntwickeln.pdf;jsessionid=9DAFD6A1400ECAF5AC6EE99EB4909CA.live2052?_blob=publicationFile&v=2)

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG 2005: Monitorin urbaner Räume, Themenkreis A 9: Zentrumslasten, Bern;

[http://www.are.admin.ch/are/de/raum/politiquesdesagglomerations\\_7/index.html](http://www.are.admin.ch/are/de/raum/politiquesdesagglomerations_7/index.html)

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS)/BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) 2007: Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland. Ein Projekt, Werkstatt: Praxis Heft 52, Bonn 2007.

BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) IM BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR)/INITIATIVKREIS EUROPÄISCHE METROPOLREGIONEN IN DEUTSCHLAND (IKM) 2012: Regionales Monitoring 2012 Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland, Stuttgart/Bonn.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO 2004 Dictamen sobre “Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa”, de 1 de julio de 2004 (2004/C 302/20), en: Diario Oficial de la Unión Europea C 302 de 7 de diciembre de 2004, pp. 101-108.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO 2007: Dictamen sobre “Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa”, de 25 de abril de 2007 (2007/C 168/02), en: Diario Oficial de la Unión Europea C 168 de 20 de julio de 2007, pp. 10-15.

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA 2007: la gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales, Sevilla,

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano (1996): Ciudades Europeas Sostenibles, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (1999): Estrategia Territorial Europea, Luxemburgo; [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/som\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm)

Comisión Europea 2014: Promoción del desarrollo y la buena gobernanza en las regiones y ciudades de la UE. Inversión para el empleo y el crecimiento, Sexto Informe sobre la cohesión económica, social y territorial. Bruselas, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2014.

DIE BUNDESREGIERUNG (HRSG) 2004: Fortschrittsbericht für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin.

ESPON (EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK) 2004: Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, First Interim Report, ESPON Project 2.3.2, submitted by University of Valencia, Lead Partner for ESPON 2.32, 30 de diciembre de 2004; [http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy\\_impact/policy\\_impact\\_146.html](http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/policy_impact_146.html)

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA 2006): Urban sprawl in Europe. The ignored challenge, EEA Report nº 10/2006, Copenhagen; [http://reports.eea.europa.eu/eea\\_report\\_2006\\_10/en/eea\\_report\\_10\\_2006.pdf](http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_10/en/eea_report_10_2006.pdf); publicado en castellano bajo el título “Expansión Urbana descontrolada en Europa. Un desafío olvidado”, por el Ministerio de Medio Ambiente, 2008, Madrid.

FORUM REGION STUTTGART E.V. 2013: Region Stuttgart. Zu gut, um in Zukunft bei den Besten dabei zu sein? Studie: Attraktivität der Region Stuttgart 2030, Stuttgart. [http://www.wp.forum-region-stuttgart.de/wp-content/uploads/Studie\\_Attraktivitaet.pdf](http://www.wp.forum-region-stuttgart.de/wp-content/uploads/Studie_Attraktivitaet.pdf)

FRANKFURTER ALLGEMEINE SONNTAGSZEITUNG: Suplementos de domingo sobre el *Regionalpark Rhein-Main*: 2 de marzo de 2008 (*Landschaften, die erlebt werden wollen*/Paisajes que desean ser vividos), 22 de marzo de 2009 (*Mehr als nur ein Radweg*/Mucho más que una ruta ciclista), 28 de marzo de 2010 (*Das Schöne entdecken*/Descubrir lo Bello), 27 de marzo de 2011 (*Heimat erfahren/Experimentar la patria*) y 3 de septiembre de 2011 (*Regionalpark*/Parque Regional).

GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG: “Joint Planning for Berlin and Brandenburg”, a ordenación del territorio del espacio metropolitano de Berlín aprobado en 1998; [http://www.literatur.mir.brandenburg.de/download/93-47-105-23-gplan\\_en.pdf](http://www.literatur.mir.brandenburg.de/download/93-47-105-23-gplan_en.pdf)

GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 1999: Strategy Report. Metropolitan Region Berlin-Brandenburg, [http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/publikationen/strategyreport\\_engl.pdf](http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/publikationen/strategyreport_engl.pdf)

GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 2002: Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg, aprobado el 2 de marzo de 1998.

GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 2002: Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin (LEP eV), aprobado el 2 de marzo de 1998, [http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep\\_ev.pdf](http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep_ev.pdf)

GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 2001: Regionalparks in Brandenburg und Berlin. Strategien für eine nachhaltige Entwicklung des Metropolenraums, <http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/publikationen/regionalparks.pdf>

GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 2004: Zweiter gemeinsamer Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg, Berlin.

GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 2006: Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, <http://www.berlin-brandenburg.de/leitbild/>

GEMEINSAME LANDESPLANUNG BERLIN-BRANDENBURG 2013: Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Raumordnungsbericht 2013.

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2014: Europa-Jahresbericht 2014, München.  
<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Europa/Europa-Jahresbericht-2011-Annual-Report.html>

IHK-FORUM RHEIN-MAIN 2008: Zukunftsperspektiven für FrankfurtRheinMain. Perspektiven für den Wohnungsmarkt in FrankfurtRheinMain 2020, Frankfurt.

IKM (INITIATIVKREIS EUROPÄISCHE METROPOLREGIONEN IN DEUTSCHLAND) (HRSG.) 2006: Europäische Metropolregionen in Deutschland. Ansatz-Akteure-Aktivitäten, Verband Region Stuttgart.

IKM (INITIATIVKREIS EUROPÄISCHE METROPOLREGIONEN IN DEUTSCHLAND) (HRSG.) 2013: Governance-Modelle der Europäischen Metropolregionen in Deutschland im Überblick , Verband Region Stuttgart.

INITIATIVE EUROPÄISCHE METROPOLREGION MÜNCHEN (EMM) 2007: Selbstverständnis, Ziele, Organisation.

METROPOLREGION HANNOVER BRAUNSCHWEIG GÖTTINGEN WOLFSBURG (EDS.) (2014): Arbeitsprogramm. Hannover.

METROPOLREGION HAMBURG 1999: Zwischenbericht über die regionale Zusammenarbeit. Hamburg, Hannover, Kiel März 1999.

OECD 2000: The reform of metropolitan governance, Policy Brief, october 2000.; traducción al castellano "La reforma del Gobierno en áreas metropolitanas", en: Análisis Local nº. 33, noviembre-diciembre 2000, pp. 27-33.

OECD (2001): Cities for Citizens: Improving Metropolitan Governance, Paris,

OECD (2012), Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.

OECD (2012), Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.

OECD (2012), Compact City Policies: A Comparative Assessment, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264167865-en>.

OMB (Office of the Management and Budget) 2000: Standards for Defining Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas. Federal Register, Vol. 65, nº 249, pp. 82228-82238.

PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO DE BARCELONA, Acuerdo de Gobierno 77/2010, de 20 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona) .

PLANUNGSVERBAND BALLUNGSRAUM FRANKFURT/RHEIN-MAIN 2004: Der Regionalpark Rhein-Main. Der Landschaft einen Sinn. Den Sinnen eine Landschaft, Frankfurt.

PLANUNGSVERBAND BALLUNGSRAUM FRANKFURT/RHEIN-MAIN 2005: Zukunftstrends Siedlungsstruktur Frankfurt/Rhein-Main, Frankfurt.

PVÄW 1995: (= Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München) (1995): 20 Jahre Regionalentwicklung. Vergangenes verstehen – Zukünftiges gestalten (= Dokumentation 5). München.

STUTTGART 21 1997: „Rahmenplan Stuttgart 21“, vom Gemeinderat der Landeshauptstadt Stuttgart am 24. Juli 1997 beschlossen.

REGION HANNOVER 2012: Ws bringt die Region?, Planung und Management für die Stadtregion, Beiträge zur regionalen Entwicklung, Nr 127,  
<http://www.google.es/url?url=http://www.hannover.de/fi/content/download/410631/8597556/file/BzrE127.pdf&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=RGhMVa7rOcLpUtzegOgl&ved=0CDYQFjAG&usq=AFQjCNFI3xRv2SAVInN8mPaQ1H8YdAbJHg>

REGION HANNOVER 2014a: ZUKUNFTSBILD REGION HANNOVER 2025, BETEILIGUNGSPROZESS UND ERGEBNIS, Nr. 132 | Beiträge zur regionalen Entwicklung, Hannover

REGION HANNOVER 2014: Kleiner Steckbrief der Region Hannover, Hannover.  
REGION HANNOVER 2015: Pendlerverflechtungen in der Region Hannover, Standortinformationen n° 1/2015, Hannover.

REGIONALPARK RHEIN-MAIN (PARQUE REGIONAL RHEIN-MAIN): <http://www.regionalpark-rheinmain.de/>

REGIONALPARKS IN BRANDENBURG UND BERLIN (PARQUES REGIONALES EN BRANDEBURGO Y BERLÍN): <http://www.regionalpark.de/>

REGIONALVERBAND FRANKFURTRHEINMAIN 2014: Flächenmonitoring. Grundlage für ein nachhaltiges Flächenmanagement. Jahresbericht 2014, Frankfurt, [http://www.region-frankfurt.de/media/custom/2005\\_1402\\_1.PDF?1409902681](http://www.region-frankfurt.de/media/custom/2005_1402_1.PDF?1409902681)

VERBAND REGION STUTTGART (2008): Zum Gedenken an Dr. Bernd Steinacher – Regionaldirektor von 1995 bis 2008, Region Stuttgart Aktuell. Infomagazin des Verbands Region Stuttgart, n° 4/2008

VERBAND REGION STUTTGART 2010: Schlaglichter. Regionalplanung in der Region Stuttgart; [https://www.region-stuttgart.org/fileadmin/regionstuttgart/04\\_Informationen\\_und\\_Download/04\\_01\\_Veroeffentlichungen/04\\_04\\_01\\_Broschueren\\_und\\_Faltblaetter/regionalplanung\\_in\\_der\\_region.pdf](https://www.region-stuttgart.org/fileadmin/regionstuttgart/04_Informationen_und_Download/04_01_Veroeffentlichungen/04_04_01_Broschueren_und_Faltblaetter/regionalplanung_in_der_region.pdf)

VERBAND REGION STUTTGART 2012: Regional-Monitor Region Stuttgart. Strukturen und Entwicklungen in der Region Stuttgart, Schriftenreihe Verband Region Stuttgart September 2012 / Nummer 30, [http://www.region-stuttgart.org/fileadmin/regionstuttgart/04\\_Informationen\\_und\\_Download/04\\_01\\_Veroeffentlichungen/04\\_04\\_06\\_Regionalmonitor/Regionalmonitor\\_2012.pdf](http://www.region-stuttgart.org/fileadmin/regionstuttgart/04_Informationen_und_Download/04_01_Veroeffentlichungen/04_04_06_Regionalmonitor/Regionalmonitor_2012.pdf)

VERBAND REGION STUTTGART 2013: Bürgerumfrage 2013 – Ergebnisse der Bürgerumfrage in der Region Stuttgart, Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung, Sitzungsvorlage Nr. 147 / 2013 <https://www.google.es/url?url=https://gecms.region-stuttgart.org/gdmo/Download.aspx%3Fid%3D40214&rct=i&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0CBQQFjAAahUKewjOrsasiNbHAhVG1hQKHQqdAIM&usq=AFQjCNHwSyjqvohyt0g2fJhq2s27oxBCwA>

VERBAND REGION STUTTGART 2014: Kräfte bündeln - der Verband Region Stuttgart (Sumar fuerzas – la Asociación Region Stuttgart). Publicación online, [http://www.region-stuttgart.org/fileadmin/regionstuttgart/10\\_Dokumentenshop/10\\_07\\_Unterrichtsmaterial/Endfassung\\_Kapitel\\_Region\\_Stuttgart\\_und\\_Verband\\_01\\_2014.pdf](http://www.region-stuttgart.org/fileadmin/regionstuttgart/10_Dokumentenshop/10_07_Unterrichtsmaterial/Endfassung_Kapitel_Region_Stuttgart_und_Verband_01_2014.pdf)

VERBAND REGION STUTTGART 2015: Indikatoren zur Freiraumqualität in der Region Stuttgart, Schriftenreihe Verband Region Stuttgart Januar 2015 / Nummer 31; [http://www.region-stuttgart.org/fileadmin/regionstuttgart/04\\_Informationen\\_und\\_Download/04\\_01\\_Veroeffentlichungen/04\\_04\\_03\\_Schriftenreihe/Freiraumindikatoren\\_20150213\\_klein-9MB.pdf](http://www.region-stuttgart.org/fileadmin/regionstuttgart/04_Informationen_und_Download/04_01_Veroeffentlichungen/04_04_03_Schriftenreihe/Freiraumindikatoren_20150213_klein-9MB.pdf)

VERBAND REGION STUTTGART 2014b: Revista Region Stuttgart aktuell, Infomagazin des Verbands Region Stuttgart, n° 2, pp. 14-15.

## 5) Bibliografía

- ABBOT, C. 2002: Planning a sustainable city. The promise and performance of Portland's urban growth boundary, en: SQUIRES, G.D. 8ED.): Urban sprawl: Causes, consequences and policy responses, pp. 207-235.
- ACIERNO, A./MAZZA, A (coord) 2011: Governare la metropoli. Il Piano Territoriale Metropolitan di Barcelona. I Quaderni di TRIA, Núm 3. Edizioni Scientifiche Italiane. Napoli, Octubre de 2011.
- AGÈNCIA EUROPEA DEL MEDI AMBIENT 2011: Respostes a l'expansió de la baixa densitat, en: MUÑOZ, F. (COORD.) 2011: Estratègies vers la ciutat de baixa densitat : de la contenció a la gestió, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie\_Territori 9, Barcelona. ISBN: 978-94-9803-415-8, pp. 463-480.
- AGRANOFF, R. 1997: Las relaciones y la gestión intergubernamentales, en: *Bañón, R./Carrillo, E. (comps.): La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad Textos, Madrid, pp. 125- 170.
- AHREND, R./GAMPER,C./SCHUMANN, A. 2014: The OECD Metropolitan Governance Survey A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations, OECD Regional Developmetn Working Papers, 04/2014.
- ALBERTOS, J.M., CARAVACA,I. Y OTROS 2004: Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales, en: Alonso, J.L./Aparicio, J./Sánchez, J.I. (coords): Recursos Territoriales y Geografía de la Innovación Industrial en España. [www.ub.edu/geocrit/sn/sn-289.htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-289.htm)
- ALBURQUERQUE, F 2011.: Estrategias para el desarrollo económico local, modulo 3, publicado online 21 de febrero de 2011; [www.asocam.org/.../883ee25b1393f4d445a846bf52764d0d.ppt](http://www.asocam.org/.../883ee25b1393f4d445a846bf52764d0d.ppt)
- ALLMENDINGER, P./ HAUGHTON, G./KNIELING, J./ OTHENGRAFEN, F.: 2015: Soft Spaces in Europe: Re-negotiating governance, boundaries and borders, Routledge, London.
- ANDERLE, W. (1981): Vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zum Kommunalverband Ruhrgebiet, en: Mitteilung des Informationskeises für Raumplanung (IfR) Nr.15, pp. 13-14.
- ARGULLOL, E. 2005: Organización y funciones de las metrópolis. Estudio comparado, Asociación Mundial de Grandes Metrópolis (METROPOLIS), Barcelona.
- ARIAS GARCÍA, P. 1991: Sevilla – centralidad urbana: territorio y ciudad, ETSA de la Universidad de Sevilla, Sevilla.
- ARIAS GARCÍA, P./RECUENCO AGUADO, L. 1999: Consideraciones sobre la nueva ciudad ante la revisión de su planeamiento, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla.
- ARIAS SIERRA, P. 2003: Periferias y nueva ciudad: el problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana, Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- ARL 1999a: Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover.
- ARL 1999b: Die Region ist die Stadt. Gemeinsam Jahrestagung 1998 von ARL und Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DSL), Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 208, Hannover.
- ARL 2000: Der Regionale Flächennutzungsplan als Chance zur Modernisierung des deutschen Planungssystems (El Plan de Usos del Suelo de ámbito subregiona como oportunidad para a modernización del sistema de planificación alemán), en: ARL-Nachrichten, nº 2,pp. 2-4.
- ARL ( ED.) 2005: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, <http://www.arl-net.de/content/handwoerterbuch-der-raumordnung>



ARL 2007: Metropolregionen - Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Positionspapier nº 71 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

ARNDT M. 2003: Die politische Konzeption und Struktur der Region – Balance zwischen Landeshauptstadt und Umland, en: NIEDERSÄCHSISCHE ZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2003: Region Hannover. Eine erste Bilanz, Hannover, pp. 36-40.

ARROYO, M. 2001: La contraurbanización: un debate metodológico y conceptual sobre la dinámica de las áreas metropolitanas, en: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Nº. 97, 15 de septiembre de 2001.

BABIANO, J.C.: Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (Diagnóstico 1996, Objetivos 2000, Documento 2001).

BACCINI, P./OSWALD, F. (EDS.) 1998: Netzstadt. Transdisziplinäre Methoden zum Umbau urbaner Systeme, vdf Hochschulverlag, Zürich.

BAHNPROJEKT STUTTGART–ULM E. V. 2011: 21 gute Gründe für Stuttgart 21, Stuttgart.  
[http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/uploads/tx\\_smediamediathek/201110-21\\_gute\\_Gruende.pdf](http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/uploads/tx_smediamediathek/201110-21_gute_Gruende.pdf)

BANK OF AMERICA/CALIFORNIA RESOURCES AGENCY/GREENBELT ALLIANCE/THE LOW INCOME HOUSING FUND 1994: Beyond Sprawl: New Patterns of Growth to Fit the New California, San Francisco,  
<http://www.mclw.org/pages/perspectives/sprawlreport.htm>

BARLOW, M. 1997: Administrative systems and metropolitan regions, en Environment and Planning C: Government and Policy, 15 (4), 1997, pp. 399-411.

BAÑÓN, R./CARRILLO, E. 1997: La nueva Administración Pública, Madrid..

BARRERO RODRÍGUEZ, C. 1993: *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Instituto García Oviedo, Civitas, Madrid.

BARRERO RODRÍGUEZ, C. 1996: La ordenación del territorio en los espacios metropolitanos, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45.

BASTEN. L. 2011: Stuttgart: A Metropolitan City-region in the Making?, en: "Rethinking the metropolis: reconfiguring the governance structures of the 21st century city-region" número especial de la revista International Planning Studies Volume 16, Issue 3, 2011, pp. 273-287.

BATTIS /U./KRAUTZBERGER/M./LÖHR, H.-P. 2002: BAUGESETZBUCH, München, achte Auflage.

BECKER, J. 2006: Regional Governance in den Metropolregionen Stuttgart und Hannover, en: Ralf Kleinfeld / Harald Plamper / Andreas Huber (Hg.) Regional Governance Band 1, Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. pp. 157-170. V&R unipress, Göttingen.

BELIL, M. 1997: Las redes de ciudades. Factores críticos de funcionamiento de las redes, en: BORJA, J./CASTELLS, M.: Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Anexo 9.5, pp. 358-360, Barcelona.

BELIL, M./ ESPINÓS, M. 2001: Aproximació a la governabilitat de les àrees metropolitanes europees, abril de 2001, Diputació de Barcelona. Àrea de Cooperació, Sèrie Elements de debat territorial, núm. 14: Aproximació a la governabilitat de les àrees metropolitanes europees, <  
<http://www.diba.es/xbmq/Elements.asp>>.

BELIL, M. (COORD.) 2003: La ordenación de las áreas metropolitanas europeas, en: FONT, A. (COORD.): Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación, Diputació Barcelona/Xarxa de Municipis, Barcelona, 21-36.

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 Wstadv de las Autonomías, en: CASTAÑER, M. (ED.): El planjeament territorial a Catalunya a inici del segle XXI, Barcelona, Societat Catalana d'Ordnació del Territorio, pp. 140-165.

BENAVIDES SOLÍS, J, 2006, en: FERIA TORIBIO, J.M. (COORD.): Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, pp. 107-121.

BERRY, O.; GOHEEN, P YGOLDSTEIN 1970: Problemas and Perspectives of defining the metro polis, en: BERRY, B./HORTON, E (EDS.): Geographic Perspectives on Urban Systems, págs. 250-276, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

BESECKE, A./HÄNSCH, R./PINETZKI, M. (EDS.) 2005: Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein, Institut für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universität Berlin.

BIDOU-ZAHARIANSEN, C. (DIR.) 2003: Retour en ville, des processus de "gentrification" urbaine aux politiques de "revitalisation" des centres, Paris, Descartes et Cie.

BIELZA DE ORY, V., ESCOLANO, S., GORRÍA, A. e IBARRA, P. 2010: De la ordenación a la planificación territorial en el ámbito regional-comarcal, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, Universidadde Zaragoza.

BIELZA DE ORY, V. y GORRIA, A. 2010: La falta de cooperación institucional entre las distintas escalas territoriales: el caso del área metropolitana de Zaragoza, Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, núm. 331 (13).

BIZER, K./EINIG.K./KÖCK, W./SIEDENTOP, S. (EDS.): Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion, Baden-Baden.

BLATTER J. 2004: Metropolis unbound, rebound or unbundled? New Forms of Regional Governance in German Metropolitan Areas, Discussion Paper for the ECPR-Joint Session, Workshop 23 "Governing the Metropolis – The Impact of Global Trends on Urban Governance" in Uppsala, 13.-18.4.2004

BLATTER J. 2004a: Does globalisation determine metropolitan governance, Manuscrito.

BLATTER, J. 2005: Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze, en: Swiss Political Science Review 11 (1): 119-155.

BLATTER, J. 2006: Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany, en: Journal of Urban Affairs, Volume 28, Number 2, pages 121–150.

BLATTER, J./VAN DER HEIDEN, N. 2010: Governance Muster in deutschen Metropolregionen, en: BOGUMIL, J./KUHLMANN, S. (EDS.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland ud Europa, Wiesbaden, 184ss.

BLOTEVOGEL, H.H. 2002: Metropolregionen in Deutschland. Einige Thesen zur Begründung einer metropolorientierten Politik von Bund, Ländern und Städten; Modellvorhaben: Netzwerk Regionen der Zukunft, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesens,

BOCK, S.HINZEN, A./LIBBE., J. (HRSG.) 2011: Nachhaltiges Flächenmanagement –Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin.  
[http://www.igg.uni-bonn.de/psb/uploads/tx\\_ikgpublication/Nachhaltiges\\_Flaechenmanagement\\_-\\_Ein\\_Handbuch\\_fuer\\_die\\_Praxis.pdf](http://www.igg.uni-bonn.de/psb/uploads/tx_ikgpublication/Nachhaltiges_Flaechenmanagement_-_Ein_Handbuch_fuer_die_Praxis.pdf)

BOCK, S. 2012: Wege zum nachhaltigen Flächenmanagement –Themen, Projekte und Ergebnisse des BMBF Förderschwerpunktes REFINA, EN: Ringvorlesung „Nachhaltiges Flächenmanagement - Flächensparen, aber wie?, Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover.; [http://www.kompetenzzentrum-hannover.de/vorlesung2012/09\\_Bock.pdf](http://www.kompetenzzentrum-hannover.de/vorlesung2012/09_Bock.pdf)

BOERI, S./LANZANI, A. 1992: Gli orizzonti della città diffusa, Casabella nº 588.

BÖRDLEIN R. 1999: Region Rhein-Main": Rahmenbedingungen und Konzepte im Institutionalisierungsprozess einer Region, en DISP, nº 136/137, 1999, pp. 63-69

BÖRDLEIN R. 2000: Regionalreform Rhein-Main. Kommunikation und Kooperation oder Konfusión, en: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie, , 2, pp. 11-17.

BOGUMIL, J./KUHLMANN, S. (EDS.) 2010: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland ud Europa, Wiesbaden.



- BOVAIRD, T./LÖFFLER, E./PARRADO DÍEZ, S. EDS. 2002: Developing Local Governance. Networks in Europe, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- BOIX, R./VENERI, P.: 2009: Metropolitan areas in Spain and Italy, IERMB Working Papers 0901
- BOIX, R. ET AL. 2011: Polycentric metropolitan areas in Europe: towards an unified proposal of delimitation, , ERSA Conference Papers
- BORJA, J./CASTELLS, M. 1997: Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid: Taurus, 1997.
- BOVAIRD, T./LÖFFLER, E./PARRADO DÍEZ, S. 2002: Developing Local Governance. Networks in Europe. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- BRAUN, D./GIRAUD, O. 2003: Steuerungsinstrumente, en: SCHUBERT, K./BANDELOW, N./C. (eds.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, pp. 147-174.
- BRENNER, N. 2006: La política de localización, el redimensionamiento del Estado y el nuevo gobierno metropolitano en Europa Occidental, en: TARROJA, A. Y CAMAGNI, R. (coord.) 2006: "Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio", en: Diputació Barcelona xarxa de municipis, Colección Territorio y Gobierno, Visiones, nº 4, Barcelona, pp. 409-427.
- BRUECKNER, J.K./ LARGEY, A.G. 2008: Social interaction and urban sprawl, en: Journal of Urban Economics 64, pp. 18-34.
- BRAKE, K./DANGSCHAT, J./HERFERT, G. (EDS.) 2001: Suburbanisierung in Deutschland. Opladen.
- BURDETT, RICHARD AND SUDJIC, DEYAN, (EDS.) (2008) The endless city. Phaidon, London, UK. ISBN 9780714848204
- BURDETT, RICKY AND SUDJIC, DEYAN, (EDS.) (2011) Living in the endless city. Phaidon, London, UK.
- BURRIEL DE ORUETA, E.L. 2009: La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)", Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, núm. 306.
- BURTON, E. (2002): Measuring urban compactness in UK towns and cities, en: Environment and Planning B: Planning and Design nº 29 (1), pp. 219-250.
- CALTHORPE, P. 1993: The Next American Metropolis: Ecology, Community and the American Dream, Princeton, Architectural Press, New York.
- CALTHORPE, P./FULTON, W. 2001: The Regional City, Island Press.
- CAMAGNI, R. (ed.) 1999: La pianificazione sostenibile delle aree periurbane, Editorial Il Mulino, Bologna.
- CAMAGNI, R. 1999a: Sostenibilità ambientale e strategie di piano: le questioni rilevanti, en: CAMAGNI, R. (ed.): La pianificazione sostenibile delle aree periurbane, Editorial Il Mulino, Bologna, pp. 11-36.
- CAMAGNI, R. 2003: Città, governance urbana e politiche urbane europee, en: "Metropolregionen in Westeuropa. Metropolitan Regions in Western Europe", número monográfico de la revista DISP (revista de la Universidad Técnica de Zürich) nº 152/2003, pp. 26-36;  
<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/de/content/view/full/427/>
- CAMAGNI, R. (2004). Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy. Scienze Regionali 2004 (2), pp. 97-112.
- CAMAGNI, R. 2006: Introducción, en: Tarroja, A. y Camagni, R. (coord.): "Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio", en: Diputació Barcelona xarxa de municipis, Colección Territorio y Gobierno; Visiones, nº 4, Barcelona, pp. 15-24.
- Camagni, R. (2008): Towards a Concept of Territorial Capital, en: R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi, Modelling regional scenarios for the enlarged Europe, Springer, Berlin, 2008  
[www.mopt.org.pt/uploads/1/8/5/5/.../territorial\\_capital\\_masst.pdf](http://www.mopt.org.pt/uploads/1/8/5/5/.../territorial_capital_masst.pdf)

CAMAGNI.R./GIBELLI, M.C./RIGAMONTI, P. 2000: Urban Mobility and urban form: the social and environmental costs of different patterns on urban expansion, artículo presentado en el 40º Congress of the Regional Science Association , Barcelona 29 de agosto a 1 de septiembre 2000.

CAMAGNI.R./GIBELLI, M.C./RIGAMONTI, P. 2002: I costi collettivi della città dispersa, Florencia, Alinea.

CARAVACA BARROSO,I./GARCÍA GARCÍA. A. 2009: El debate sobre los territorios inteligentes: el caso del área metropolitana de Sevilla, en: Revista Eure, Vol. XXXV, Nº 105, pp. 23-45.

CARBONELL LLOVERA, F. 2003: Las claves de la planificación territorial metropolitana de Barcelona, en: INSTITUT D'ESTUDIS TERRITORIALS Y OTROS: El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina, Actas del Seminario Internacional, celebrado en Barcelona los días 4, 5 y 6 de junio de 2002, Barcelona, 57-.

CAPEL, H. 2003: Redes, chabolas y rascacielos. Las transformaciones físicas y la planificación en las áreas metropolitanas, en: INSTITUT D'ESTUDIS TERRITORIALS Y OTROS: El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina, Actas del Seminario Internacional, celebrado en Barcelona los días 4, 5 y 6 de junio de 2002, Barcelona, pp. 17-55.

CARRERAS, J.M. 2011a: El Pla Territorial Metropolità de Barcelona, la dispersió urbana i la baixa densitat, en: MUÑOZ, F. (COORD.) 2011: Estratègies vers la ciutat de baixa densitat : de la contenció a la gestió, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie\_Territori 9, Barcelona. pp. 187-220.

CARRERAS J.M. 2011b: Il Piano Territoriale Metropolitan di Barcellona: opportunità per il territorio, en: ACIERNO, Antonio & MAZZA, Angelino (eds.). Governare la metropoli. Il Piano Territoriale Metropolitan di Barcellona. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, Collana "Quaderni di Tria", 3, pp. 109-131.

CARRERAS, J.M. 2012: EL PLA TERRITORIAL METROPOLITÀ DE BARCELONA. PROPOSTES PER TERRITORIS, en: Papewrs 55, pp. 32-47.

CASTELLS,, M. La formación de áreas metropolitanas en las sociedades industriales capitalistas, en: CASTELLS, M. La cuestión urbana, Barcelona: Siglo XXI, 1995.

CASTELLS, M/BORJA, J. 1997: Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información, Taurus, Madrid.

CERVELLATI, P.L. 2007: De la ciudad jardín a chalépolis, en: INDOVINA, F. 2007 (coord.): La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección estudios. Serie Territorio 1, Barcelona.. pp. 185-200.

CHESIRE, P. 1995: A new phase of urban development in Western Europe? The evidence for the 1980s, en: Urban Studies, vol. 32, núm. 7 (1995), pp. 1045-1063.

CHESIRE, P./HAY, D. 1989: Urban problems in Western Europe: an economic analysis, Unwin Hyman.

CHESIRE, P./GORNOSTAEVA, G. 2002: Cities and regions: comparable measures requires comparable territories, "Cahiers de l'IAURIF N° 135;  
[www.iaurif.org/en/doc.studies/cahiers/cahier\\_135/index.htm](http://www.iaurif.org/en/doc.studies/cahiers/cahier_135/index.htm).

CHURCHMAN, A. 1999: Disentangling the concept of density, en : Journal of Planning Literature, nº 13 (4), p. 389-411.

CLARK, G./MOONEN T. 2014: Munich: A globally fluent metropolitan economy. A case study for the Global Cities Initiative :A Joint Project of Brookings and JPMorgan Chase. November 2014

CLARK, A.V./KUIJPERS-LINDE, M. 1994: Conmuting in Restructuring Urban Regions, en: Urban Studies VOI. 31. Nº 3, pp. 465-483.

COHEN, J.R. 2002: Maryland´s "smart growth". Using incentives to combat sprawl, in: SQUIRES, G. 2002: Urban sprawl: Causes, consecuentes and policy responses, Washington D.C. The Urgan Institute T., pp.293-324,

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (COMUNIDAD DE MADRID) 2007: Regiones Capitales. Planificación y Desarrollo Sostenible de las Regiones Capitales Metropolitanas (Capital regions. Planning and Sustainable Development of Metropolitan Capital Regions), Madrid mayo 2006, Madrid.

COUCH, C. ET AL. 2007: Urban sprawl in Europe: landscapes, land-use change and policy, Blackwell publishing.

CRUZ VILLALÓN, J. 2004: Una nueva cultura para el gobierno del territorio: la concertación, en: ROMERO GONZÁLEZ, J./FARINÓS DASÍ, J. (eds.): Ordenación territorial y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones, Gijón, pp. 233-240.

DA CUNHA, A./BOTH, J.F. 2004: Metropolisierung, Städte und Agglomerationen. Soziodemografische Struktur und Dynamik von urbanen Räumen, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel

DANIELZYK, R./PESCH, F./SAHNEN, H./TROMMER, S. (EDS.) 2010: Perspektive Stadt. Essen.

DANIELZYK, R./PRIEBES, A. 2012: Suburbanisierung – Angesichts von Reurbanisierungstendenzen ein Phänomen „von gestern“?, en: SCHENK, W./KÜHN, M./LEIBENATH, M./TZSCHASCHEL, S. (EDS.): Suburbane Räume als Kulturlandschaften Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 236, Hannover, pp. 25-57.

<http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/33591>

DANTZIG, G.B./SAATY, T.L. 1973: Compact City: A Plan for a Livable Urban Environment, W.H. Freeman&Co., San Francisco.

DAVOUDI, S./EVANS, N./GOVERNA, F./SANTANGELO, M. 2008: Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices, en: Boletín de la AGER, nº 46, pp.33-52.

DEMATTEIS, G. 1988: Controurbanizzazione e struttura urbana reticolare". En La aree metropolitane e la reti urbana CNR Progetto. Università e Politecnico di Tormo.

DEMATTEIS, G. 1998: Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas, en: MONCLUS, J. (ed.) 1998: La ciudad dispersa, Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, Barcelona, pp. 17-33.

DEMATTEIS, G. 1998: Il sistema metropolitano europeo tra centralità concentrata e centralità distribuita, en: Bonavero, P./Dansero, E. (eds.): L'Europa delle regione e delle reti, UTET Libreria.

DE MIGUEL, R. 2008: Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas, EN: Boletín de la AGE 48, pp. 355-374.

DEMIGUEL GONZÁLEZ, R./EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J.M. 2011: La gestió de la baixa densitat a Espanya des del planjeament territorial, en: MUÑOZ, F. (COORD.): Estratègies vers la ciutat de baixa densitat : de la contenció a la gestió, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie\_Territori 9, Barcelona. pp. 49 ss.

DE OLIVEIRA NEVES G./IBÁÑEZ LÓPEZ, J.E. 2010: Formas y organización de las aglomeraciones urbanas, en: FERIA TORIBIO, J.M./ALBERTOS PUEBLA, J.M. (COORD.): La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI, Civitas y Thomson Reuters, pp. 95-124.

DEPARTAMENTO DE URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (DUOT) DE LA ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA 2008: Consideraciones sobre el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, documento elaborado por los Profesores Antúnez Torres, Daniel; Arias Sierra, Pablo; Benjumea Pino, José maría; León Vela, José; Núñez Castaín, José; Ochoa de Retana, Antonio; Piñero Valverde, Antonio y Sainz Gutiérrez, Victoriano, enero de 2008.

DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK 2002: Interkommunale Kooperation im Städtebau. Beiträge zur Stadtforschung Nr. 34. Berlin

DIE BUNDESREGIERUNG (EDS.) 2002: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin.

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA) 2004: Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades, Sevilla;  
<http://www.cgob.junta-andalucia.es/gobernacion/opencms/portal/AdministracionLocal/Publicaciones>

DILLER, Chr. 2012: Evaluation in der regionalen Raumordnungsplanung- Praxis, Forschung, Perspektiven, en: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, pp.1-15.

DITTMAR, H./OHLAND, G. EDS. 2004: The new transit town. Best practices in transit-oriented development, Island Press, Washington, Covelo y Londres.

DREWS, J. 2007: Capital Region Berlin-Brandenburg revision of joint spatial planning. Berlin-Brandenburg Joint Spatial Planning Department: Report file, 07

DUPUY, G. 1996: El urbanismo de las redes. Teorías y métodos, Oikos-Tau, Barcelona.

DUTTON, J.A. 2000: New urbanism: Re-forming the suburban metrópolis, Milà, Skira.

ECOPLAN 2000: Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten, Bericht für das Bundeamt für Raumentwicklung (ARE); [www.raumentwicklung.admin.ch/dossiers\\_d.htm](http://www.raumentwicklung.admin.ch/dossiers_d.htm)

EINIG, K. (ED.) 2000: REGIONALE KOORDINATION DER BAULANDAUSWEISUNG, BERLIN,

EINIG K. 2005: Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts en: "URBAN SPRAWL: Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik, número monográfico de la Revista DISP nº, 160, 2005, ETH Zürich,. pp. 48-57.

EINIG, K. /ZASPEL. B. 2012: Vergleichende Planevaluation mit dem Raumplanungsmonitor,, en: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, pp.17-34..

EINIG, K. 2012: Evaluierung in der Regionalplanung Ergebnisse einer vergleichenden Plananalyse (....Análisis de los casos de los planes subregionales de München, Hannover, Düsseldorf, Mittelhessen/Hesse-Centro, Westsachsen, Südwest-Thüringen, Ringvorlesung „Nachhaltiges Flächenmanagement - Flächensparen, aber wie?, Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover.; [http://www.kompetenzzentrum-hannover.de/vorlesung2012/10\\_Einig.pdf](http://www.kompetenzzentrum-hannover.de/vorlesung2012/10_Einig.pdf)

EINIG, K./JONAS, A./ZASPEL, B. 2011: Evaluierung von Regionalplänen, en: BIZER, K./EINIG.K./KÖCK, W./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, 28, pp. 57 -78.

ELISSALDE, B 2004.: Metropolización, en: Hypergeo. Wednesday 6th October 2004  
<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article170>

ELORRIETA SANZ, B. 2013: La planificación territorial en el Estado español a la luz de las políticas territoriales europeas. De la retórica a la praxis, Tesis Doctoral, Universitat de Barcelona, Barcelona, Septiembre 2013.

ENTRENA DURÁN, F. (2005): "Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad. Un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias", *Papers: revista de sociología*, núm. 78.

EQUIP REDACTOR DEL PLA TERRITORIAL METROPOLITÀ DE BARCELONA (PTMB; Albert Serratosa, (DIR.) 1999: Factors clau de la planificació territorial a l'àrea metropolitana de Barcelona, Institut d'Estudis Territorials, Barcelona.

ESECA (SOCIEDAD DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA) 2010: Andalucía. Informe Económico y Financiero 2010. Monográfico "La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Evolución y situación actual de la planificación territorial" (elaboración: Servicios Técnicos de la Dirección General de Planificación, Ordenación y Desarrollo Territorial Sostenibles, Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía), Caja de Granada, Granada.

ESTEBAN NOGUERA, J. 2003:, "Perspectivas para la ordenación territorial", en: Font, A. (coord.): Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación, Diputació de Barcelona. xarxa de municipis, Barcelona, pp. 67-88. //muy crítico//

ESTEBAN NOGUERA, J.2006: La necesaria contención de la dispersión urbana, en: TARROJA, A./CAMAGNI, R. (COORD.): 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. 267-277.

ESTEBAN NOGUERA J. 2011: Il Piano Territoriale Metropolitan di Barcellona. Nota metodologica, en: ACIERNO, Antonio & MAZZA, Angelino (eds.). Governare la metropoli. Il Piano Territoriale Metropolitan di Barcellona. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, Collana "Quaderni di Tria", 3, 37-47.

ESTEBAN NOGUERA J. 2012a: Presentación. el Plan Territorial de la Región Metropolitana de Barcelona, en PAPERS 55, 8-12.

ESTEBAN NOGUERA J. 2012b: El Pla Territorial Metropolità de Barcelona en el planejament territorial de Catalunya, en PAPERS 55, pp. 20-31

FALUDI, A. 2002: The making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan, Routledge, 2002.

FARINÓS DASÍ, J. 2004: Challenges of multi-level governance for spatial planning between local and regional levels en: QPE-revista electrónica, vol. 6, enero-abril 2004, pp. 81-95.

FARINÓS DASÍ, J. 2005: Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería: Revista cuatrimestral de geografía* (67), 219-235.

FARINÓS DASÍ, J. 2006: Gobernanza territorial de ámbito metropolitano, en: FERIA TORIBIO, J.M. (COORD.): Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, pp. 155-165.

FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (EDS.) 2007: Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València.

FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. 2008: La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos. En: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2008, no. 46, pp. 5-9

FARINÓS DASÍ, J. 2008: Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda *Boletín de la A.G.E. N.º 46*, pp. 11-32.

FARINÓS DASÍ, J./BOIRA J.V. 2009: Escenarios, Visiones Estratégicas y el debate metropolitano", em Souto González, M. (ed.): *Áreas metropolitanas gallegas*, Xunta de Galicia.

FEIL, H.-J.. 2005: Regional Governance am Beispiel der Metropolregion Hamburg, LIT Verlag, Münster.

FELDMANN, B. 2008: The Urban Audit—measuring the quality of life in European cities. Eurostat, Statistics in Focus.

FELIU TORRENT, J./CASTAÑER VIVAS 2010. Metropolitanización regional a partir del tren de alta velocidad: Una prospectiva para Cataluña, en: FERIA TORIBIO, J.M./ALBERTOS, J.M. 2010 (COORD.): La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI, Civitas y Thomson Reuters, pp. 409-439.

FERIA TORIBIO, J.M. 2004: Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España. *Boletín de la AGE*, nº 38; pp. 85-99.

FERIA TORIBIO, J.M./RUBIO TENOR, M./SANTIAGO RAMOS, J. 2005: Los planes reordenación del territorio como instrumentos de cooperación, en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39. pp. 87-116;  
<http://www.ieg.csic.es/Age/boletin/39/04-LOS%20PLANES.pdf>

FERIA TORIBIO, J. M. 2006a: Los procesos metropolitanos como expresión relevante de la nueva realidad territorial, en FERIA TORIBIO, J. M (COORD). Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, pp. 11-15.

FERIA TORIBIO, J. M. (COORD.) 2006: Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

FERIA TORIBIO, J.M. 2007: Redes de Cooperación y nuevas formas de Gobernanza Democrática en Andalucía: Una primera aproximación, Consejería De Gobernación (Junta de Andalucía), Sevilla.

FERIA TORIBIO, J.M. 2010: La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas: una perspectiva desde la movilidad residencia-trabajo, en: Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales 164, pp.189-210.

FERIA TORIBIO, J.M. 2010a: La movilidad residencial y los procesos de urbanización metropolitana en España, en: FERIA TORIBIO, J.M./ALBERTOS, J.M.(COORD): La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI, Civitas y Thomson Reuters., pp. 23-47.

FERIA TORIBIO, J.M. 2010b: Presentación, en: FERIA TORIBIO, J.M./ALBERTOS, J.M. 2010 (COORD.): La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI, Civitas y Thomson Reuters, pp. 15-22.

FERIA TORIBIO, J.M. 2011a: "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.

FERIA TORIBIO, J.M 2011b: Ciudad y territorio: nuevas dinámicas espaciales, en: PUJADAS RÍBIES, I./BAYONA CARRASCO, J. Y OTROS (EDS.): Población y espacios urbanos, Barcelona pp. 13-52.

FERIA TORIBIO, J.M./ALBERTOS, J.M. 2010 (COORD.): La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI, Civitas y Thomson Reuters.

FERIA, J.M./SUSINO, J. (COORD.) (2005): Movilidad por razón de trabajo en Andalucía. 2001. Sevilla, Instituto de Estadística de Andalucía.

FERMÍN RODRÍGUEZ, F./MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R./CADENAS NEVADO, A. 2005: Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España, en: Boletín de la A.G.E., nº 39, pp. 177-199;  
<http://www.ieg.csic.es/Age/boletin/39/07-COMARCAS.pdf>

FERNÁNDEZ AGUEDA, B. 2013: Políticas urbanas innovadoras, gobernanza y planificación flexible. Análisis de la evolución en Francia y propuestas de adaptación al contexto español, ETSAM, UPM.

FERNÁNDEZ FIGUEROA GUERRERO, F. 2006: El Área Metropolitana en el Libro Blanco de la Administración Local, en: FERIA TORIBIO, J.M. (COORD.): Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, pp. 167-169.

FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. (2005): *Madrid: área metropolitana, gran ciudad, capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*, Madrid, Colex.

FERRARI, G. 2013: Ciudad Metropolitana: La Experiencia Italiana (Metropolitan City: The Italian Experience) (March 11, 2014). Revista Digital de Derecho Administrativo, No. 10, 2013; Bocconi Legal Studies Research Paper No. 2407598; <http://ssrn.com/abstract=2407598>

FERRAS SEXTO, C./LOIS GONZÁLEZ, R.C. 1993: Estructura urbana de las áreas metropolitanas gallegas. La estructura urbana de Santiago.¿Un área metropolitana en proceso de formación?, en: Papeles de Geografía, no 19, 1993, pp. 115-124

FERRER, A. 2003: Del crecimiento disperso a la ciudad razonablemente compacta". En: Font, Antonio (coord.) Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación, Barcelona: Diputació de Barcelona, pp. 135-150.

FERRER RODRÍGUEZ, A./NIETO CALMAESTRA, J.A. 2010: Teoría y práctica de la planificación territorial en las aglomeraciones urbanas de Sevilla y Granada, en: Cuadernos Geográficos 47, pp. 247-273.

FISCHER, N. 2008: Vom Hamburger Umland zur Metropolregion. Stormarns Geschichte SEIT 1980. Dobu, Hamburg 2008.

FISHMANN, R. (1987): *Bourgeois Utopias: the rise and fall of suburbia*. Basic Books. Nueva Cork.

FONT, A. (COORD.) 2003: Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación, Diputació de Barcelona. xarxa de municipis, Barcelona.



- FONT ARELLANO, A. 2003: Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación, en: FONT, A. (COORD.): Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación, Diputació de Barcelona. xarxa de municipis, Barcelona, pp. 207-219.
- FONT ARELLANO, A. 2005: Explosión de la ciudad y sostenibilidad del territorio, en: Consejo Andaluz de Colegios oficiales de Arquitectos: II foro. Urbanismo para un desarrollo más sostenible, Sevilla, pp. 44-52.
- FONT ARELLANO, A. 2007a: Morfologías metropolitanas contemporáneas de la baja densidad, en: INDOVINA, F. (coord.): La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección Estudios. Serie Territorio 1, Barcelona, pp. 97-108.
- FONT ARELLANO, A. 2007a: Región urbana de Barcelona: de la ciudad compacta a los territorios metropolitanos, en: INDOVINA, F. 2007 (coord.): La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección estudios. Serie Territorio 1, Barcelona, pp. 27-49.
- FONT ARELLANO, A (ED). LLOP, C./BERNADÓ, J./COL·LEI D' ARQUITECTES DE CATALUÑA (COAC)/FORUM UNIVERSAL DE LES CULTURES BARCELONA 2004: L'explosió de la ciutat. Morfologies, mirades i nocions (The explosion of the city. Morphologies, observations and motions); COAC/Forum Univeral de les Cultures, Barcelona.
- FONT ARELLANO, A. 2004a: Introducció. L'explosió de la ciutat. Un projecte internacional de recerca universitària", en: FONT ARELLANO, A (ED). LLOP, C./BERNADÓ, J./COL·LEI D' ARQUITECTES DE CATALUÑA (COAC)/FORUM UNIVERSAL DE LES CULTURES BARCELONA: L'explosió de la ciutat. Morfologies, mirades i nocions (The explosion of the city. Morphologies, observations and motions); COAC/Forum Univeral de les Cultures, Barcelona., pp. 10-19.
- FONT ARELLANO 2004b: Un nuevo planeamiento para una nueva territorialidad, en : CIUDAD Y TERRITOPRIO Estudios Territoriales nº, 141-142, pp. 561-567.
- FONT, A. (COORD.) 2007: La explosión de la ciudad, Madrid, Ministerio de Vivienda.
- FOUCHIER, V. (1997), Les densités urbaines et le développement durable: le cas de l'Île- de-France et des villes nouvelles, SGVN, Paris.
- FRANK. A./MORGAN, K. 2012: Re-inventing the City: The Art of Metro-Governance in the Stuttgart Region, Cardiff School of City and Regional Planning,PAPERS IN PLANNING RESEARCH nº 186, june 2012,
- FRANZ, P. 2011: Politische Institutionalisierung und Governance-Formen der deutschen Metropolregionen im Vergleich, en: Wirtschaft im Wandel nº 17 (11), pp. 387-394.
- FRAUNHOFER INSTITUT 2010 : Cities, metropolenund Metropolregionen : Aktueelle Entwicklungen der raumbezogenenen Forschung, Strategisches Eigenforschungsprojekt Ergebnisrepräsentation am 2. Juni 2010.
- FREGOLENT, L. 2011: La diversitata d'escenaris en la gestió de la ciutat de baixa densitat: experiències internacionals, en : MUÑOZ, F. (COORD.) Estratègies vers la ciutat de baixa densitat : de la contenció a la gestió, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie\_Territori 9, Barcelona, pp. 449-462.
- FREUND, B. 2003: The Frankfurt Rhine-Main region, en: SALET, W./THORNLEY, A./KREUKELS, A. (eds.): Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions, Spon Press, London and NewYork, pp. 125-144.
- FRIEDMANN, J. 2002: Planificación en el ámbito público, Instituto Nacional de Administración Pública.
- FRIEDMANN, J./MILLER, R. 1956: The Urban Field. Journal of the American Institute of Ranners, XXIV; pp. 3-16.
- FRIEDRICHS, J. 2005: Stadtentwicklung, en: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, pp. 1059-1067.
- FÜRST, D. 1991: Koordination in der Raumplanung, en: Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 5, pp. 53-75.
- FÜRST, D. 2003: Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, pp. 441-450.

FÜRST, D. 2004: Regional Governance, in: BENZ, ARTHUR (ED.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. Wiesbaden, pp. 45–64

FÜRST, D 2005: Metropolitan governance in Germany, en HEINELT, H./KÜBLER, D. 2005: Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place, London and NewYork, Routledge, pp. 151-168.

FÜRST, D. 2005: Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung (Evolución y situación actual del entendimiento de la capacidad directora de la planificación territorial), en: DISP (revista de la Universidad Técnica de Zürich) nº 163/2005, pp. 16-27; <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/de/content/view/full/1141/>

FÜRST, D. 2010: Modernisierung der Raumplanung, en: SCHOLICH, D./ MÜLLER (HRSG.) 2010: Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung, Schriftenreihe "Stadt und Region als Handlungsfeld". Bd. xx, Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover, Peter Lang, Frankfurt., pp. 69-94.

FÜRST, D./RITTER, E.H. 1993: Landesentwicklungsplan und Regionalplanung, Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss, Düsseldorf.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL 2011: Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las Diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.

GAWRON, t. 2004: Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GMBH, Department Umwelt- und Planungsrecht, UFZ-Bericht 25/2004; [https://www.ufz.de/export/data/1/29294\\_ufzbericht\\_25\\_04.pdf](https://www.ufz.de/export/data/1/29294_ufzbericht_25_04.pdf)

GARBIÑE, H. 2007: Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad, en: INDOVINA, F. 2007 (coord.): La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección estudios. Serie Territorio 1, Barcelona, pp. 203-231.

GEYER, H.S. (ED.) 2002: International handbook of urban system: studies of urbanization and migration in advanced and developing countries, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

GIBELLI, M. C. 1996: Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario, en : CURTI, F./GIBELLI, MC.: Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano, Alinea, Florencia.

GIBELLI, M.C. 1999: Sviluppo urbano sostenibile e pianificazione strategica, en: CAMAGNI, R. (ED.) 1999: La pianificazione sostenibile delle aree periurbane, Editorial Il Mulino, Bologna., pp. 79-97.

GIBELLI, M.C. 2007: Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad, en: INDOVINA, F. 2007 (coord.): La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección Estudios. Serie Territorio 1, Barcelona, pp. 277-306.

GARREAU, J. 1991: Edge cities. Life in the new frontier. Nueva York., Anchor Books.

GOMEZ OREA, D./GÓMEZ VILLARINO, A. 2014: Ordenación territorial, Mundi Prensa.

GRACIA RETORTILLO, R. 2010: El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania, en: Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF), núm. 11, octubre, pp. 83-141

GRACIA RETORTILLO, R. 2008: *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona*, Barcelona, Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales.

GRAHAM, S./MARVIN, S. 2001: Splintering Urbanism, London and New Cork: Routledge.

GRUPO ADUAR 2000: Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio, Editorial Ariel, Barcelona.

HAAG, G. 2002: Sprawling cities in Germany, Milano, Franco Angeli.

HACHMANN, R./MENSING, K. 1996: Städtekooperation MAI - Ein Beitrag zur Profilierung des Wirtschaftsraumes Südbayern, en: Deutscher Verband für Angewandte Geographie e.V. -DVAG-,



Hamburg (Ed): Städtenetze - Raumordnungspolitisches Handlungsinstrument mit Zukunft?, Bonn, pp.75-82.

HALL, P./HAY, D. 1980: Growth centres in the European urban system, Londres, Heinemann.

HALL, P 1996: Ciudades del mañana. Barcelona, Ediciones del Serbal.

HALL, P. 2001: Sustainable Cities or Town Cramming?, en: LAYARD, A./DAVOUDI, S./BATTY, S (EDS.): Planning for Sustainable Future, , Spon, London, pp. 101-114

HALL, P. 2002: Urban and regional planning, Routledge, Londres. //EDICIONES NUEVAS ???//

HALL, P. 2007: Planificación y Desarrollo Sostenible de las Regiones Capitales metropolitanas, en: CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (COMUNIDAD DE MADRID) 2007: Regiones Capitales. Planificación y Desarrollo Sostenible de las Regiones Capitales Metropolitanas (Capital regions. Planning and Sustainable development of metropolitan Capital regions), Madrid mayo 2006, Madrid, pp. 25-47.

HALL, P. 2007: Conclusiones, en: CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (COMUNIDAD DE MADRID): Regiones Capitales. Planificación y Desarrollo Sostenible de las Regiones Capitales Metropolitanas (Capital regions. Planning and Sustainable Development of Metropolitan Capital Regions), Madrid mayo 2006, Madrid, pp. 495-515.

HALL, P. /PAIN, K. 2006: The Polycentric metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe, London, Earthscan.

HAUSWIRTH,I./HERSCHEL.T, NEWMAN.P. 2003: Incentives and Disincentives to City-Regional Cooperation in the Berlin-Brandenburg Conurbation. European Urban and Regional Studies,10, 119.

Healey P. /Khakee, A./Motte, A./ Needham, B. (EDS.) 1997: Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe, London, UCL Press).

HEINELT, H./KÜBLER, D. 2005: Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place, London and NewYork, Routledge.

HEINELT,H. RAZIN, E./ZIMMERMANN, K. (EDS.) 2011: Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel, Campus Verlag

HEINZ, W. 1997: Ansätze interkommunaler Kooperation. Frankfurt udn das Rhein-Main Gebiet., in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 36, pp. 73-97.

HEINZ, W. 2000: Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: Das Beispiel er Bundesrepublik Deutschland, en: HEINZ, W. (ED.): Stadt und Region – Kooperation oder Koordination?, Stuttgart et al. 169-274.

HELMHOLZ, A. 2013: Raumplanung und Planungskultur in in Deutschland und Österreich. Vergleichsanalyse der Großprojekte „Stuttgart 21“ und Hauptbahnhof“ Wien“, en: Global Studies Working Papers Institute of Geography, nº 11, Eberhard Karls-Universität Tübingen; [https://hsbiblio.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/49905/pdf/GSWP\\_11\\_2013\\_Anouk\\_Helmholz.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://hsbiblio.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/49905/pdf/GSWP_11_2013_Anouk_Helmholz.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

HENNEKE, H.G. 2003: Eine kritische Würdigung der Regionsbildung, en: NIEDERSÄCHSISCHE ZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2003: Region Hannover. Eine erste Bilanz, Hannover, pp. 41-50.

HENRY, G. 2007: Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad, en: INDOVINA, F. 2007 (COORD.): La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección Estudios. Serie Territorio 1, Barcelona, pp. 203-242.

HERSCHEL, T./NEWMAN, P. 2005: Governance of Europ's City Regions. Planning, policy and politics, Routledge, London and New York.

HESSE, J.J. 2005: Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken, Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften. <http://www.internationales-institut.de/content/publikationen/Stadt-Umland-Synopse.pdf>

HESSE. M./KALTENBRUNNER. 2005: Zerrbild "Zerrsiedlung". Anmerkungen zum Gebrauch und zur Dekonstruktion eines Begriffs, en: "URBAN SPRAWL: Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik, número monográfico de la Revista DISP nº, 160, 2005, ETH Zürich. pp. 16-22.

HEWITT DE ALCÁNTARA, C. 1998: Uses and abuses of the concept of governance, UNESCO, [http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic845003.files/Session%2016%20-%20Mar%2024/Hewitt\\_1998\\_Uses%20and%20Abuses%20of%20Governance.pdf](http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic845003.files/Session%2016%20-%20Mar%2024/Hewitt_1998_Uses%20and%20Abuses%20of%20Governance.pdf)

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. 1999: Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XX, en: Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales, nº 122/1999, pp. 785-807.

HILDENBRAND SCHEID, A, 2000: Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XX", en: Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales, XXXII (122), 2000. pp. 785-807.

HILDENBRAND SCHEID, A, 2002: Instrumentos de intervención sobre el paisaje. Ejemplos de buenas prácticas de la experiencia internacional, en: ZOIDO NARANJO, F./VENEGAS MORENO, C. COORD: Paisaje y ordenación del territorio, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía /Fundación Duques de Soria, Sevilla, pp. 193-212.

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 Presidencia/Centre per a la Innovació Local, Colección Síntesi, nº 10, Barcelona 2005.

HILDENBRAND SCHEID, A. 2006a: La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia, en: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 230/2006; pp. 79-139.

HILDENBRAND SCHEID, A, 2006b: Las redes de cooperación entre ciudades: la experiencia europea, en: Tarroja, A./Camagni, R. (coordinadores) 2006: 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, 2009: La ordenación del territorio en la Agenda Política Europea, ponencia en el V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, organizado por FUNDICOT en Málaga, 22 de noviembre de 2007 publicada en FUNDICOT 2009: V CIOT. Agua, Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada, Madrid, pp. 121-141

HILDENBRAND SCHEID, A. 2007: Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (eds.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València, pp. 147-189.

HILDENBRAND SCHEID, A. 2008a: Una política de ordenación del territorio para México – Propuestas desde las experiencias europeas, en: DELGADILLO MACÍAS, J. (COORD.): Política territorial en México – Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas/SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social/Dirección de Política Territorial), México, pp. 449-504.

HILDENBRAND SCHEID, A. 2008b: Planificación territorial centrada en la cooperación intermunicipal: redes de ciudades y otros instrumentos. Análisis de experiencias europeas y conclusiones para una política renovada de ordenación del territorio en España, Trabajo de investigación para la obtención del DEA, presentado con fecha de 25 de septiembre de 2008 y realizado dentro del Programa de Doctorado "Ciudad, Paisaje y Territorio" (Línea de Investigación: El

Planeamiento Urbano Territorial y sus Instrumentos), Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla.

HILDENBRAND SCHEID 2009: La ordenación del territorio en la Agenda Política Europea, ponencia principal del bloque temático "Territorio", presentada en el V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado en Málaga los días 22, 23 y 24 de noviembre de 2007, en: FUNDICOT 2009: V CIOT (Congreso Internacional de Ordenación del Territorio). Agua, Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada, Madrid, pp. 121-141.

HILDENBRAND SCHEID 2010: Elaboración de las reflexiones sobre el concepto de ordenación del territorio y sobre las políticas de ordenación del territorio en Europa y las respectivas iniciativas desde la UE en el Informe ESECA ESECA (SOCIEDAD DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA) (2010), Andalucía. Informe Económico y Financiero 2010. Monográfico "La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Evolución y situación actual de la planificación territorial" (elaboración: Servicios Técnicos de la Dirección General de Planificación, Ordenación y Desarrollo Territorial Sostenibles, Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía), Caja de Granada, Granada.

HILDENBRAND SCHEID, A. 2011: Los planes de ordenación del territorio (POTA y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico, en: JURADO ALMONTE, J.M. (COORD.): Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades", Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), Sevilla, 2011, pp.161-201.

HILDENBRAND SCHEID A. 2014a: La experiencia del ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autonomías, ponencia en el IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, celebrado en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca (Ecuador), del 28 al 30 de octubre de 2014, [http://www.sndu.org/ponencias/panel1/A\\_Hildenbrand.pdf](http://www.sndu.org/ponencias/panel1/A_Hildenbrand.pdf)

HILDENBRAND SCHEID A. 2014b: Glosario de términos para el IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, celebrado en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca (Ecuador), del 28 al 30 de octubre de 2014. <http://sndu.org/web/ix-simposio/glosario-de-terminos/>

HOLTERMANN, L./ALKIS, O./SCHULZE, S. 2013: Pendeln in Hamburg, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), HWWI Policy Paper 83; [http://www.hwwi.org/uploads/tx\\_wilpubdb/HWWI-Policy\\_Paper\\_83.pdf](http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI-Policy_Paper_83.pdf)

HORTAS-RICO, M./SOLÉ-OLLÉ, A. 2010: Does Urban Sprawl Increase the Costs of Providing Local Public Services? Evidence from Spanish Municipalities, in: Urban Studies 47 (7) pp. 1513-1540.

HOYLER, M./FREYTAG, T./MAGER, C. 2006: Advantageous Fragmentation? Reimagining Metropolitan Governance and Spatial Planning in Rhine-Main, en: Built Environment, 32 (2), (2006), pp. 124-136, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb191.html>

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

IGLESIAS, M./MARTÍ-COSTA, M./SUBIRATS, J.7TOMÀS, M. (EDS.) 2011: Políticas urbanas em España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales, Barcelona.

IHOBE 2005: Manual para la redacción de planeamiento urbanístico con criterios de sostenibilidad, IHOBE (Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Gobierno Vasco), Bilbao.

INDOVINA, F. 2004: La metropolització del territori. Noves jerarquies territorials, en: FONT ARELLANO, A (ED). LLOP, C./BERNADÓ, J./COL·LEI D' ARQUITECTES DE CATALUÑA (COAC)/FORUM UNIVERSAL DE LES CULTURES BARCELONA 2004: L'explosió de la ciutat. Morfologies, mirades i nocions (The explosion of the city. Morphologies, observations and motions); COAC/Forum Univeral de les Cultures, Barcelona, pp. 20-47.

INDOVINA, F. 2007a (coord.): La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección estudios. Serie Territorio 1, Barcelona.

INDOVINA, F. 2007b: Introducción: antes de la ciudad difusa, en: INDOVINA, F. 2007 (COORD.): La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección Estudios. Serie Territorio 1, Barcelona, pp. 13-24.

INDOVINA, F. 2007c: Conclusión: después de la ciudad de baja densidad, en: INDOVINA, F. 2007 (COORD.): La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección Estudios. Serie Territorio 1, Barcelona, pp. 525-540.

INSTITUT D'ESTUDIS TERRITORIALS 2003: Àrees Metropolitanas Europees Comparades. Una anàlisi global de metodologies de planejament, Barcelona.

INSTITUT D'ESTUDIS TERRITORIALS ET. AL. 2003: El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina, Actas del Seminario Internacional, celebrado en Barcelona los días 4, 5 y 6 de junio de 2002, Barcelona.

INSTITUT INTERNACIONAL DE LA GOVERNABILITAT DE CATALUNYA (IIG) 2002: La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis, Generalitat de Catalunya (Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible), Documents de Recerca 5, Barcelona; disponible en Internet: <http://www.iigov.org>

JACOBS, J. 1986: Las Ciudades y la riqueza de las naciones, Barcelona.

JACUNIAK-SUDA, M./WALSH, C./KNIELING, J./OTHENGRAFEN 2012: Metropolitan Governance through soft spaces: Insights from Hamburg Metropolitan Region, Conference: Governing the Metropolis: Powers and Territories. New Directions for Research, Paris, 28-30 de noviembre de 2012. [http://www.researchgate.net/publication/256461507\\_Metropolitan\\_Governance\\_through\\_Soft\\_Spaces\\_Insights\\_from\\_Hamburg\\_Metropolitan\\_Region](http://www.researchgate.net/publication/256461507_Metropolitan_Governance_through_Soft_Spaces_Insights_from_Hamburg_Metropolitan_Region)

JAGAU, H. 2013: Hannover. Eine Region ohne gleichen, Vortrag des Regionspräsidenten Hauke Jagau, ponencia presentada el 25 de abril de 2013, [http://www.staatswissenschaft.uni-hannover.de/fileadmin/staatswissenschaft/PDF/Vortrag\\_Jagau\\_250413.pdf](http://www.staatswissenschaft.uni-hannover.de/fileadmin/staatswissenschaft/PDF/Vortrag_Jagau_250413.pdf)

JANSSEN-JANSEN, L.B. 2005: Beyond sprawl: Principles for Achieving More Qualitative Spatial Development, en: URBAN SPRAWL: Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik, número monográfico de la Revista DISP n.º, 160, 2005, ETH Zürich., pp. 36-41.

JENKS, M. /BURTON, E./WILLIAMS, K. (EDS.) 1996: The compact city a sustainable urban form?, E & FN Spon, Oxford.

JORDANO FRAGA, J. (DIR. 2015: El urbanismo de la crisis: la regularización de la edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación, Tecnos, Madrid.

JOUBE, B. 2002. Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipología, en Revista GAPP (Gestión y Análisis de Políticas Públicas) n.º 24, pp. 161-176.

JOUVÉ, B. 2003: Les formes du gouvernement urbain en Europe, en: Metropolregionen in Westeuropa. Metropolitan Regions in Western Europe, número monográfico de la revista DISP (revista de la Universidad Técnica de Zürich) n.º 152/2003, pp. 37-42; versión digital disponible en Internet: <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/de/content/view/full/427/>

JOUBE, B. 2004: La red de ciudades como territorio de regulación: la metrópoli lionesa, en: JOUBE, B./LEFÈVRE, C.: Métropoles ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización, Colección Estudios Serie Administraciones Territoriales, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, pp. 139-158.

JOUBE, B./LEFÈVRE, C. 2004a: Métropoles ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización, Colección Estudios Serie Administraciones Territoriales, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

JOUBE, B./LEFÈVRE, C. (eds.) 2004b: Horizons Métropolitains, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

JOUBE, B. 2005: Cuestiones sobre gobernanza urbana, Barcelona, Fundación Carles Pi i Sunyer.

Kim S., Schumann A. and Ahrend R. 2014: What Governance for Metropolitan Areas?, OECD Regional Development Working Papers.

KINDER, U. En: SCHOLICH, D./MÜLLER (EDS.) 2010: Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung, Schriftenreihe "Stadt und Region als Handlungsfeld". Bd. xx, Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover, Peter Lang, Frankfurt.

- KINDER, U. 2012: Nachhaltiges Flächenmanagement - Flächensparen, aber wie?, ponencia inaugural, en: Ringvorlesung „Nachhaltiges Flächenmanagement - Flächensparen, aber wie?, Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover.; [http://www.kompetenzzentrum-hannover.de/vorlesung2012/01\\_Nachhaltiges\\_Flaechenmanagement\\_Kinder.pdf](http://www.kompetenzzentrum-hannover.de/vorlesung2012/01_Nachhaltiges_Flaechenmanagement_Kinder.pdf)
- KIPAR, A. 1999: Le aree periurbane nel contesto metropo litano. Tra città e campagna, en: CAMAGNI, R. (ed.) 1999: La pianificazione sostenibile delle aree periurbane, Editorial Il Mulino, Bologna., pp. 165-175.
- KIWITT, T. 2013: Planung für die Zukunft der Region Erfahrungen und Konzepte aus der Region Stuttgart; ppt presentado en un evento...buscar referencia web
- KLEINFELD, R. / PLAMPER, H. / HUBER, A. (EDS.) Regional Governance Band 1  
Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens
- KLENIEWSKI, N. / THOMAS, A.R. 2011: Cities, chance and conflict: A political economy of urban life, Wadsworth Pub Co
- KNIELING, J./FÜRST, D./DANIELZYK, R. 2001: Warum "kooperative Regionalplanung" leicht zu fordern, aber schwer zu praktizieren ist, en: DISP (revista de la Universidad Técnica de Zürich) nº 145/2001, pp. 41-50; <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/de/content/view/full/358/>
- KNIELING, J. (ED.) 2007: Metropolregionen - Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, ARL.
- KNIELING, J. 2010: Leitbilder nachhaltiger Raum- und Siedlungsentwicklung in Großstadtregionen: Reflektionen am Beispiel von Hamburg, Hanoi und Helsinki; [https://www.hcu-hamburg.de/...Knieling/Expose\\_Knieling\\_Forschungsprojekt\\_Vietnam.pdf](https://www.hcu-hamburg.de/...Knieling/Expose_Knieling_Forschungsprojekt_Vietnam.pdf)
- KOCH, R. 2000: Der regionale Flächennutzungsplan: Einschätzung eines neuen Planotyps aus Sicht der Stadt- und Regionalplanung, en: EINIG, K. (ED.) 2000: REGIONALE KOORDINATION DER BAULANDAUSWEISUNG, BERLIN, pp. 203-215.
- KRUEGER, R./GIBBS, D. 2008: "Third wave" sustainability? Smart growth and regional development in the USA, en Regional Studies, vol. 42, num. 9 pp. 1263-1274.
- KRÜGER, N. 2011: The institutionalisation of a metropolitan region: The region of Hannover, en: HEINELT, H./RAZIN, E./ZIMMERMANN, K. (EDS.): Metropolitan Governance. Different paths in contrasting contexts: Germany and Israel, Campus, Frankfurt (Main), 137-167.
- KÜHN, M. 2000: Vom Ring zum Netz ? Siedlungsstrukturelle Modelle zum Verhältnis von Grosstadt und Landschaft in der Stadtregion, en: DISP, núm. 143, pp. 18-25.
- KUNZMANN, K.R. 1996: Euro-megalopolis or Thempark Europe? Scenarios for European Spatial Development, en: International Planning Studies, Vol. I, nº 2, pp. 143-163.
- KUNZMANN, K R. (2001): Welche Zukünfte für Suburbia? Acht Inseln im Archipel der Stadtregion. In: Brake, K.; Dangschat, J.; Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Opladen, pp. 213-223.
- KUSTER, J./MEIER, H.R. 2005: Themenkreis A9: Zentrumslasten Monitoring Urbaner Raum Schweiz, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Zürich.
- LAYARD, A./DAVOUDI, S./BATTY, S (EDS.) 2001: Planning for Sustainable Future, , Spon, London.
- LEFÈVRE, C. Metropolitan government and governance in western countries: a critical review, en: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 22, nº 1, 1998, pp. 9-25.
- LEFÈVRE, C. 2001: Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas., en: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 20, pp.3-21.
- LEFÈVRE, C. 2003: La planificación de las metropolis europss entre gobierno y gobernanza, en: Urban 8, pp.78-91.
- LEFÈVRE, C. 2004: Les coopérations métropolitaines en Europe. Pour un rayonnement europeen des métropoles franciases, DATAR., junio de 2004; [http://www.datar.gouv.fr/Datar\\_Site/DATAR\\_Actu.nsf/5d6f4fe925592aeec1256591003f98f8/48f9565f4c0c33c4c1256ec1003bdde3/\\$FILE/Coop%C3%A9rations%20m%C3%A9ropolitaines%20en%20Europe%20oc%20Lef%C3%A8vre.pdf](http://www.datar.gouv.fr/Datar_Site/DATAR_Actu.nsf/5d6f4fe925592aeec1256591003f98f8/48f9565f4c0c33c4c1256ec1003bdde3/$FILE/Coop%C3%A9rations%20m%C3%A9ropolitaines%20en%20Europe%20oc%20Lef%C3%A8vre.pdf)



LEFEVRE 2010: ¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas (Ungovernable Metropolis? European Experiences), en: Política y Sociedad, 2010, Vol. 47 Núm. 3: pp. 131-143.

LEGALÈS, P. (1995), Du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine, Revue Française de Science Politique, vol. 45, n°1, 1995.

LEHMANN, M. 2000: Strategie Regionalpark – ein praktisches Handlungsfeld für das Regionalmanagement (La estrategia parque regional – un campo de acción práctica del regional management), en: DISP (revista de la Universidad Técnica de Zürich) n° 143/2000, pp. 32-38; versión digital disponible en Internet: <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/view/full/343/>

LEHMANN, M./RAUTENSTRAUCH, L. 2002: Regionalpark und Regionalmanagement – Synergien zwischen zwei neueren regionalplanerischen Handlungsansätzen ?, en: DISP (revista de la Universidad Técnica de Zürich) n° 150/2002, pp. 46-53.

LEHMANN, M. F. 2003: Strategischer Planungsansatz « Freiraumentwicklung in deutschen Stadtregionen » -eine empirische Untersuchung von Regionalpark-Projekten in deutschen Stadtregionen, Frankfurt am Main, Peter Lang.

LEHNERT, S. 2014: Der Hamburger Wohnungsmarkt in der Metropolregion. Überblick über aktuelle Entwicklungen und Handlungsbedarfe; GEWOS GmbH/Metropolregion Hamburg, ponencia, Lüneburg | 16.09.2014;  
<http://metropolregion.hamburg.de/contentblob/4385624/data/vortrag-gewos-der-hamburger-wohnungsmarkt-in-der-metropolregion.pdf>

LERESCHE, J.-P./JOYE, D./BASAND, M. (EDS.) 1995: Metropolisations, Geneva, Editions Georg.

LLOP, C. 2012: El territorio ha precedido y preside el plan en la metrópoli de Barcelona. Por un plan abierto y evolutivo en su gestión, en: Revista PAPERS N° 55, 2012 monográfico sobre el Plan Territorial metropolitano de Barcelona”, Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB), pp.70-71.

LÓPEZ CANTO, C. (2006): “Algunas reflexiones sobre los procesos metropolitanos y la planificación territorial en Andalucía”, en Feria Toribio J.M. (coord.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.

LÓPEZ MENUDO, F (1994): “El área metropolitana de Sevilla: un apunte sobre su formación y tratamiento jurídico”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 140.

LUDWIG, J./MANDEL, K./SCHWIEGER,C../TERIZAKIS, G. (Eds.) 2009: Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiel für Regional Governace, 2. Auflage, Baden-Baden.

LUDWIG, J./STEINACHER, B. 2009: Kräfte bündeln in der Metropolregion Stuttgart, en: LUDWIG, J./MANDEL, K./SCHWIEGER,C../TERIZAKIS, G. (Eds.): Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiel für Regional Governance, 2. Auflage, Baden-Baden. pp. 169ss.

MAGRINYÀ F./HERCE, M. 2007: Los costes ambientales de la ciudad de baja densidad, en: INDOVINA, F. 2007 (coord.): La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección Estudios. Serie Territorio 1, Barcelona, pp. 243-264.

MANNING, R. 2003: Right-sizing urban growth boundaries, en: Planning, february 2003, pp. 22-27.

MATA OLMO, R. 2011: Urbanización reciente y cambios paisajísticos en España. Por una nueva cultura del territorio y un urbanismo renovado, en: JURADO ALMONTE, M. (COORD.): Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades, pp. 21- 49.

MATTHIESEN, U. 2002: An den Rändern der deutschen Hautstadt: Suburbanisierungsprozesse, Milieubildungen und biographische Muster in der Metropolregion Brlin-Bandenbug, Opladen 2002.

MELLA MÁRQUEZ 2008: “Explosión de la ciudad” y odenación del territorio en España: alguno apuntes, en: CIm.economía, n1 11, pp.165-199.

“Metropolregionen in Westeuropa. Metropolitan Regions in Western Europe”, número monográfico de la revista DISP (revista de la Universidad Técnica de Zürich) n° 152/2003;  
<http://www.nsl.ethz.ch/index.php/de/content/view/full/427/>

- MARTÍN MATEO, R. 1987: Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas, Madrid, Trivium.
- DE MIGUEL GONZÁLEZ, R. 2001: La gestió de la baixa densitat a Espanta des del planjeament territorial,, en: MUÑOZ, F. (COORD.) 2011: Estratègies vers la ciutat de baixa densitat : de la contenció a la gestió, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie\_Territori 9, Barcelona, pp. 419-447.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL) 2005: Libro Blanco para la reforma del gobierno local, Madrid, <[http://www.map.es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sqt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text\\_es\\_files/file/Libro\\_Blanco\\_Gobierno\\_Local.pdf](http://www.map.es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sqt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text_es_files/file/Libro_Blanco_Gobierno_Local.pdf)>.
- MINISTERIO DE VIVIENDA 2007: Atlas Estadístico de las Áreas urbanas de España 2006, Madrid.
- MONCLÚS, F. J. (ed.) 1998a: La ciudad dispersa, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona.
- MONCLÚS, F.J. 1998b: Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas, en: MONCLÚS, F. J. (ed.): La ciudad dispersa, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona, pp. 5-15.
- MONTANER, J.M./SUBIRATS, J. 2012: Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana, Diputació Barcelona, Colección Estudios, Serie Territorio11, Barcelona, ISBN: 978-84-9803-488-2
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I. (2005): "Áreas Metropolitanas", en Muñoz Machado, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo I. A-G*, Madrid, Iustel.
- MUÑIZ, I./CALATAYUD, D./GARCÍA, M.A. 2007: Sprawl. Causas y efectos de la dispersión urbana, en: INDOVINA, F. 2007 (coord.): La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención, Diputació Barcelona/xarxa de municipis, Colección Estudios. Serie Territorio 1, Barcelona, pp. 307-348.
- MUÑOZ, F. 2003: Lock living: Urban sprawl in Mediterranean cities, in: *Cities* Vol 20.Nº 6, pp.381-385.
- MUÑOZ, F. 2008a: Urbanización, Paisajes Comunes, Lenguajes Globales, Ed. Gustavo Pili.
- MUÑOZ, F. 2008b: Urbanización, paisajes comunes, lugares globales, <http://rsalas.webs.ull.es/rsalas/materiales/at%20Mu%C3%B1oz,%20F.%20Urbanizaci%C3%B3n.pdf>
- MUÑOZ, F. (COORD.) 2011: Estratègies vers la ciutat de baixa densitat : de la contenció a la gestió, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie\_Territori 9, Barcelona.
- MUÑOZ, F. 2011a: De la urbanització dispersa a la ciutat de baixa densitat: un repte ignorat, en: MUÑOZ, F. (COORD.): Estratègies vers la ciutat de baixa densitat: de la contenció a la gestió, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie\_Territori 9, Barcelona.
- MUÑOZ, F. 2011b: Quatre estratègies d'intervenció a la urbanització de baixa densitat: densificació selectiva, reformulació tipològica, centralitat suburbana i estratègia integral, en: MUÑOZ, F. (COORD.): Estratègies vers la ciutat de baixa densitat : de la contenció a la gestió, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie\_Territori 9, Barcelona. ISBN: 978-94-9803-415-8, pp. 71-86.
- MUÑOZ, F. 2011c: De la urbanització dispersa a la ciutat de baixa densitat: de la contenció a la gestió, en: MUÑOZ, F. (COORD.): Estratègies vers la ciutat de baixa densitat : de la contenció a la gestió, Diputació Barcelona, Colecció Estudis, Sèrie\_Territori 9, Barcelona. ISBN: 978-94-9803-415-8, pp. 499-515,
- NAVARRO, C. J. 2006: Conclusiones sobre áreas metropolitanas y nueva gobernanza. "Gobernanza metropolitana": Entre un hecho socioeconómico y un déficit institucional, en: FERIA TORIBIO, J. M. (coord.) 2006: Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, pp. 187-193.
- NEL-LO, O. 1995: Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de la integración europea, en: *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales*, núm. 106, pp. 783-792.
- NEL-LO, O. 1998: Los confines de la ciudad sin confines, La ciudad dispersa, Barcelona: CCCB.
- NEL-LO, O. 2001: Ciutat de ciutats, Barcelona, Ed. Empúries.

NEL-LO I COLOM, O. (DIR., 2010): La política de paisatge a Catalunya (Guía d'integració paisatgística), Generalitat de Catalunya/Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona, pp. 318

NEL-LO, O. 2011a: El planeamiento territorial en Cataluña, en: Cuadernos Geográficos, 2001, nº 47/2,

NEL-LO, O. 2011b: La ordenación de las dinámicas metropolitanas. El Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, en: Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.

NEL-LO, Oriol 2011c. La politica territoriale in Catalogna: sfide, principi e strumenti". A: ACIERNO, Antonio & MAZZA, Angelino (eds.). Governare la metropoli. Il Piano Territoriale Metropolitano di Barcellona. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, Collana "Quaderni di Tria", 3, 21-35.

NEL-LO, O. 2012: Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña. València: Tirant lo Blanch.

NEL-LO, O. 2012: Francesco Indovina: del análisis del territorio al gobierno de la ciudad. Barcelona: Editorial Icaria.

NELSON, A.C./SÁNCHEZ T.W. 2005: The Effectiveness of Urban Containment Regimes in Reducing Exurban Sprawl, en: URBAN SPRAWL: Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik, número monográfico de la Revista DISP nº, 160, 2005, ETH Zürich, pp. 36-41.

NEUMAN, M. 2005: The compact city fallacy, en: Journal of Planning Education and Research, nº 25 (1), pp. 11-26.

NIEDERSÄCHSISCHE ZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2003: Region Hannover. Eine erste Bilanz, Hannover

[http://www.google.es/url?url=http://www.mk.niedersachsen.de/download/57146/Michael\\_Arndt\\_u.a.\\_Die\\_Region\\_Hannover.\\_Niedersaechsische\\_Landeszentrale\\_fuer\\_politische\\_Bildung.\\_Niedersachsen\\_-\\_vom\\_Grenzland\\_zum\\_Land\\_in\\_der\\_Mitte.\\_Folge\\_7\\_.Hannover\\_2003.\\_PDF\\_2.083\\_KB\\_162\\_Seiten\\_.pdf&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0CBQQFjAAahUKewibre2TntPHAhXKnnlKHXYBCc&usq=AFQjCNFe62FriXk6qw91CldS1exJMTdeCw](http://www.google.es/url?url=http://www.mk.niedersachsen.de/download/57146/Michael_Arndt_u.a._Die_Region_Hannover._Niedersaechsische_Landeszentrale_fuer_politische_Bildung._Niedersachsen_-_vom_Grenzland_zum_Land_in_der_Mitte._Folge_7_.Hannover_2003._PDF_2.083_KB_162_Seiten_.pdf&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0CBQQFjAAahUKewibre2TntPHAhXKnnlKHXYBCc&usq=AFQjCNFe62FriXk6qw91CldS1exJMTdeCw)

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

NORTON, A. 1994: International Handbook of Regional and Local Government, Aldershot: Elgar.

NÚÑEZ CASTAIN, 2006: Planes de Ordenación del Territorio y Planeamiento urbano en Andalucía (Dinámica urbanizadora. Causas y efectos territoriales. Planificación territorial versus planeamiento urbano), intervención en el Coloquio "La coordinación de la planificación del territorio", ETSA/Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, 15 de noviembre de 2006.

NÚÑEZ CASTAIN, 2007: "Ciudad y territorio en el marco de la ordenación territorial y urbanística de Andalucía", ponencia presentada en las Jornadas sobre el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Málaga, 11 de octubre de 2007, y Córdoba, 23 de octubre de 2007, organizadas por la Asociación Española de Técnicos Urbanistas (AETU) y Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

NÚÑEZ CASTAIN 2008: La incertidumbre como escenario: crisis y potencialidades, en: Rizoma (Revista de Cultura Urbana) nº 10 (número monográfico sobre el tema "Metrópoli-Paisaje. Transformación de Paisajes Urbanos para el Desarrollo Sustentable), pp. 34-35.

NUREC (NETWORK IN URBAN RESERARCH IN THE EUROPEAN UNION) 1994: Atlas of Agglomerations in the European Union, NUREC, Duisburg.

OBSERVATORIO DE LA DIVERSIDAD, COHESIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA/ODTA (2009): Aportaciones del Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial: Reflexiones en torno al libro verde de la Comisión de las Comunidades Europeas. Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial: Reflexiones en torno al libro verde de la Comisión de las Comunidades Europeas, Sevilla, 26-27 de enero de 2009, Universidad de Pablo Olavide, (Conclusiones del Foro).

OJEDA GARCÍA, R. /JARÁIZ GULÍAS, E./LAGARES DÍEZ, N. 2014: Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España, en Revista de estudios Políticos nº 164 (abril / junio) 2014.



OJEDA RIVERA, J.F. 2009: Ciudades, metrópolis posmetrópolis y el uso de la inteligencia compartida, en: Ciudad Viva, nº 2, pp. 13-16.

ORDUÑA PRADA, E. 2005: Las áreas metropolitanas", en Carbonero Gallardo, J.M. (dir. y coord.), *La intermunicipalidad en España*, Madrid, MAP.

OSWALD, F./BACCINI, P. 2003: *Netzstadt – Network City. Designing the Urban*, Birkhäuser Verlag, Basel.

OTTENSMANN, J.R. 1996: The NEW Central Cities: Implications of New Definitions of the Metropolitan Áreas, en: *Urban Affairs Review*, vol. 31, nº 5, pp. 681.

PAPERS nº 55 (2012) numero monográfico sobre el EL PLAN TERRITORIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BARCELONA,

PAREJO, L. 1990: Política territorial y de aguas. Pluralidad de administraciones y competencias. Ordenación racional de los recursos naturales, en ARMANDO, S. (ED.): *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 13-163.

PARRADO DÍEZ, S. 2004: La desterritorialización de las ciudades y las consecuencias para la gobernanza en las mnetropolis, Panel 014 *Los retos de la supermunicipalidad en España y en Europa*, Congreso: IX Congreso Internacio9nal del CLAD, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.  
<http://www.uned.es/113016/archivos/clad-parrado-metropol-v3.pdf>

PASCUAL ESTEVE, J.M. 2006: Nuevos enfoques al gobierno de la metrópolis: el gobierno red o gobernanza metropolitana, en: FERIA TORIBIO, J. M. (coord.) 2006: *Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, pp. 171-180.

PERDIGÓ I SOLÀ, J. 2009: La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual, en FONT I LLOVET, T. Y GALÁN GALÁN, A. (DIR.): *Anuario del Gobierno Local 2009. La Directiva de Servicios. Contratación local y crisis económica. Nuevos desarrollos estatutarios*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, IDP.

PEREZ ANDRES, A. A. 1998: *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Sevilla, Marcial Pons.

PGOU DE SEVILLA (Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla), 2006,  
<http://www.pgou.eu/Sevilla.htm>

PLA TERRITORIAL METROPOLITÀ DE BARCELONA (EQUIP REDACTOR) 1999: *Factors clau de la planificació territorial a l' àrea metropolitana de Barcelona*, Institut d' Estudis Territorials, Barcelona.

EL PLAN TERRITORIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANO DE BARCELONA, número monográfico de la Revista Papers, nº 55, 2012.

PRECEDO LEDO, A. 1996: *Ciudad y desarrollo urbano*, Editorial Síntesis, Madrid (especialmente el capítulo 13 "La metropolización"), pp. 227-241.

PRIEBS, A. 1999a: *Räumliche Planung und nachhaltige Siedlungsentwicklung*, en : *Raumforschung und Raumordnung*, , nº 4, pp. 249-254.

PRIEBS, A. 1999b: *Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes-und Regionalplanung*, en: ARL1999b: *Die Region ist die Stadt. Gemeinsam Jahrestagung 1998 von ARL und Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DSL)*, Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 208, Hannover, pp. 303-313.

PRIEBS, A. 2001: *Städtenetze in Agglomerationen – eine neue Form der Zusammenarbeit ?*, en: FLÜCKIGER, H./FREY, R.L. (EDS.): *Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume*, Zürich, pp. 119-129.

PRIEBS, A. 2002: *Die Bildung der Region Hannovr und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen (The creation of the Hannover Region nd its significance for the future of urban – regional organisation structures)*, en: *Die öffentliche Verwaltung*, nº 55, pp.144-151.

PRIEBS, A. 2002: *Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen*, en : *Die Öffentliche Verwaltung*, 55, pp. 141-151.

PRIEBS, A. 2003: Die neue Region Hannover – Ein Sonderfall stadtreionaler Organisation? in: Adamaschek, Bernd; Pröhl, Marga (Hg.), Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, pp. 80–97.

PRIEBS, AXEL 2004: Raum Hannover-Braunschweig-Göttingen auf dem Weg zur Europäischen Metropolregion, in: Neues Archiv, H. 2, pp. 101–112.

PRIEBS, A. 2009: Harter Kern und weiche Schale? Von der Stadtregion zur Metropolregion, Vortrag auf dem Dritten Obergurgl-Governance-Symposium, 9 y 10 de octubre de 2019, dedicado al tema „Raum für Regional Governance“. [http://www.uibk.ac.at/wuv/pdf/ws0910/ogsiii\\_priebs.pdf](http://www.uibk.ac.at/wuv/pdf/ws0910/ogsiii_priebs.pdf)

PRIEBS, A. 2010: Vielfalt der Planung in Verdichtungsräumen, en: SCHOLICH, D./ MÜLLER (HRSG.): Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung, Schriftenreihe Stadt und Region als Handlungsfeld. Bd. xx, Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover, Peter Lang, Frankfurt., pp. 95-104.

PRIEBS 2012a: Was bringt die Region der Region?, en: REGION HANNOVER 2012: Was bringt die Region?, Planung und Management für die Stadtregion, Beiträge zur regionalen Entwicklung, Nr 127, pp. 171-180.

PRIEBS A. 2012b: 50 Jahre Grossraumgesetz Hannover, en: Neues Archiv für Niedersachsen 2/2012, p. 150-159.

PRIEBS, A. 2013: Raumordnung in Deutschland (Spatial Planning in Germany), Westermann, Braunschweig.

PRIEBS, A. 2013a: Stadtreionale Kooperationsformen und ihre Zielsetzungen im Überblick, Vortrag 7. Mai 2013, Graz, österreichischer Stadtreiontag und 56. Tagung des Deutsch-österreichischen Urban Netzwerks, ponencia, [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2\\_Reiter-Raum\\_u\\_Region/1.OEREK/OEREK\\_2011/1.\\_Stadtregionstag\\_Graz/Vortrag\\_Priebs.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2_Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2011/1._Stadtregionstag_Graz/Vortrag_Priebs.pdf)

PRIEBS, A. 2014: Regional Government and Regional Planning in the Hannover Region, en: QUAECTIONES GEOGRAPHICAE (33) 4, pp. 101-109.

PRIEBS, A. 2014a: Stadt.Umlandbeziehungen, Stellungnahme im Anhörverfahren der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ des Landtages Rheinland Pfalz, am 10.Juni 2014, [http://www.google.es/url?url=http://www.landtag.rlp.de/Parlament/binarywriterservlet%3FimgUid%3D4e74041b-2666-8641-088f-e06186d35f8f%26uBasVariant%3D11111111-1111-1111-1111-111111111111&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=FfBJVdGoBO7jsAS07YH4Cg&ved=0CC4QFjAG&usq=AFQjCNE\\_vp8nZOhyUO6bNB55fZSsp90eRg](http://www.google.es/url?url=http://www.landtag.rlp.de/Parlament/binarywriterservlet%3FimgUid%3D4e74041b-2666-8641-088f-e06186d35f8f%26uBasVariant%3D11111111-1111-1111-1111-111111111111&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=FfBJVdGoBO7jsAS07YH4Cg&ved=0CC4QFjAG&usq=AFQjCNE_vp8nZOhyUO6bNB55fZSsp90eRg)

PROGNOS AG 2010: Gutachten zu den funktionalen Verflechtungen in der Metropolregion FrankfurtRheinMain (FRM), Endergebnisse, Basel.

PÜTTNER, G. (ED.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bad.2, Kommunalverfassung & 39, Berlin (zweite Auflage).

PUJADAS,R./FONT.J. 1998: Ordenación y planificación territorial, Editorial Síntesis, Madrid, especialmente capítulo 9 “La ordenación de áreas metropolitanas”, pp. 323-364.

PUTNAM, R. 1993a: The prosperous community: social capital and public life, en: American Prospect, 13, pp. 35-42

PUTNAM, R. 1993b: Making democracy work. Civic traditions in modern Italy, Princeton University Press (versión castellana: “Para hacer que la democracia funcione”, Editorial Galac, Venezuela, 1994).

PUTNAM, R. 2000: ¿Por qué no son felices los estadounidenses?, en: EL PAÍS, martes 7 de noviembre de 2000.

RIBBE, W. (ED.) 1987: Geschichte Berlins, (Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin, Standardwerk anlässlich des 750-Jahre-Jubiläums). Berlin.

RAUTENSTRAUCH, L. 1990: Region Rhein-Main: Frankfurt und sein Umland. Planung Politik und Perspektiven im Bereich des Umlandverbandes Frankfurt, en: Streit,M./Haasis, H.A. (eds.): Verdichtungsräume im Umbruch, Baden-Vaden, Nomos.

RECUENCO AGUADO, L. 2008: Frente al "POTAUS". Área Metropolitana y Plan Subregional de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla, Sevilla.

REISS-SCHMIDT, S. 2004: From Government to Governance? Cooperative Regional Development in the Munich Region, 40th ISoCaRP Congress 2004;  
[http://www.isocarp.net/Data/case\\_studies/424.pdf](http://www.isocarp.net/Data/case_studies/424.pdf)

REQUEJO, J 2007: Clases de capital territorial. Clases de capital territorial y desarrollo sostenible.  
[http://www.atclave.es/publicaciones/pub\\_desarrollo.html](http://www.atclave.es/publicaciones/pub_desarrollo.html)

Revista CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales nº 141-142/2004, dedicado monográficamente al tema "La explosión urbana: presente y futuro de las áreas metropolitanas".

Revista CIUDADES, nº 15/2012, dedicado monográficamente al tema "Ordenación del territorio: Fundamentos y práctica de una disciplina en construcción" Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.

Revista PAPERS Nº 50, 2009 monográfico sobre "Áreas metropolitanas europeas", Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB)

Revista PAPERS Nº 55, 2012 monográfico sobre el Plan Territorial metropolitano de Barcelona", Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB)

ROCA CLADERA, J. 2003: La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?, en: Ciudad y Territorio/Estudios territoriales, XXXV (135), pp. 17-36.

ROCA CLADERA, J./MARMOLÑEJO, C./MOIX, M. 2009: Polycentrism: Towards a Redefinition of the Sub-Centre Concept, en: Urban Studies 46 (13) , pp. 2841-2868.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. 2002: La política sobre las grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad, en: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 24, pp. 107-126.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. 2004: Madrid: el pilotaje político por la región, en JOUVE, B./LEFEVRE, C. (DIR.) y RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (trad.), *Metrópolis ingobernables: las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, Madrid, MAP.

ROMERO GONZÁLEZ, J. 2004: Gobierno del territorio y políticas públicas en un estado compuesto, en: ROMERO GONZÁLEZ, J./FARINÓS DASÍ, J. (EDS.): Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones, Gijón, pp. 215-232.

ROMERO GONZÁLEZ, J. 2005: El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 39, pp. 59-86.

ROMERO GONZÁLEZ, J. 2009: Geopolítica y gobierno del territorio, Tirant lo Blanch, Valencia.

ROMERO GONZÁLEZ, J. 2010: Sobre el buen gobierno de las áreas metropolitanas y las regiones urbanas en Europa, en El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010, pp. 434-458.

ROMERO GONZÁLEZ J. 2012: Ciudades y regiones urbanas y metropolitanas en España: nueva agenda en un contexto globalizado, en: MONTANER, J.M./SUBIRATS, J. (COORD.) 2012: Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana, Diputació Barcelona, Colección Estudios, Serie Territorio11, Barcelona, pp. 115-138.

ROMERO GONZÁLEZ, J./FARINÓS DASÍ, J.(EDS.) 2004: Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones, Gijón.

ROMERO GONZÁLEZ, J.; FARINÓS DASÍ, J. (EDS.) 2006: Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia.

ROMERO GONZÁLEZ, J./FARINÓS DASÍ, J. 2012: Cities and Urban and Metropolitan Regions in Spain: A New Agenda in a Global Context, en Urban Governance in Southern Europe, Farnham, Ashgate, 2012, pp. 123-148.

- ROYAL TOWN PLANNING INSTITUTE 1998: "Planners go slimmer and swifter", Report Regional Planning Guidance (RPG).
- RUEDA, S. 1998: Periurbanización y complejidad en los sistemas urbanos, en: MONCLÚS, F. J. (ED.): La ciudad dispersa, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona, pp. 83-111.
- RUEDA, S. 1997: La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa, en: Ciudades para un futuro más sostenible - la construcción de la ciudad sostenible, <http://habitat.aq.upm.es/cs/>.
- RUEDA, S. (DIR.), 2007: Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla, Avance, Enero 2007, Agencia de Ecología Urbana de Barcelona/Ayuntamiento de Sevilla (Gerencia de Urbanismo).
- RUIZ, J.I., ARISTEGUI, I. Y MELGOSA, L. (1998). Cómo elaborar un proyecto de investigación social. Bilbao: Universidad de Deusto.
- SAEZ, G./LEREWSCHE, J.-P./BASAND, M. (EDS.) 1997: Metropolitan and Cross Frontier Governance, Paris, L'Harmattan.
- SALET, W./FALUDI, A. (EDS.) 2000: The Revival of Strategic Spatial Planning, Royal Dutch Academy of Arts and Sciences (KNAW), Amsterdam.
- SALET, W./THORNLEY, A./KREUKELS, A. (EDS.) 2003: Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions, Spon Press, London and New York.
- SALET, W. 2003: Institutional and spatial coordination in European metropolitan regions, en: SALET, W./THORNLEY, A./KREUKELS, A. (EDS.): Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions, Spon Press, London and New York, pp. 3-19.
- SALET, W./THORNLEY, A./KREUKELS, A. 2003: Practices of metropolitan governance in Europe. en: SALET, W./THORNLEY, A./KREUKELS, A. (EDS.): Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions, Spon Press, London and New York, pp. 175-188.
- SARGATAL BATALLEER, M.A, 2000: El estudio de la gentrificación, Biblio3w.Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales, n 228, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- SÁNCHEZ BLANCO, A. 2006: *Organización intermunicipal*, Madrid, Iustel.
- SCHINKE, J.C. 2007: Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen - A German Case Study, Norderstedt.
- SCHÖN, U. 2000: Lenkung der Bauleitplanung durch Regionalplanung - Erfahrungen aus der Region Stuttgart, en: EINIG, K. (ED.) 2000: Regionale Koordination der Baulandausweisung, Berlin, pp. 91-105.
- SAUERBREY, H.R. 1999: Informelle Planwerke der Landes- und Regionalplanung, en: ARL (ED.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung (Fundamentos de la planificación regional y subregional), Hannover, pp. 314-321.
- SCHÄFER, R./LAU, P./SPECOVIUS, C. 2000: Baulandbereitstellung: Rechtstatsachenforschung zur Entwicklung, Erschliessung und Finanzierung von Bauland., BMVBW, Berlin.
- SCHAFFER, MARTIN; SCHECK, CHR. 2006: Regionale Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet – Anforderungen und Handlungsempfehlungen für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung, Kaiserslautern, S. 54.: Regionale Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet – Anforderungen und Handlungsempfehlungen für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung, Kaiserslautern.
- SCHAMP, E. 2001: Der Aufstieg von Frankfurt/Rhein-Main zur europäischen Metropolregion, en: Geographica Helvetica, Heft 3/2001, pp.169-179.
- SCHARPF, F.W./SCHNABEL, F. 1979: Steuerungsprobleme der Raumplanung, en: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 10, pp. 12-57.
- SCHECK, CHR. 2009: Regional Governance in the metropolitan region Frankfurt/Rhine-Main, Prague, 5 de febrero de 2009.  
[http://www.ea.rlp.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/Dokumentationen/2009/2009\\_Regional\\_Governance\\_in\\_the\\_metropolitan\\_region\\_Frankfurt\\_Rhine-Main.pdf](http://www.ea.rlp.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Dokumentationen/2009/2009_Regional_Governance_in_the_metropolitan_region_Frankfurt_Rhine-Main.pdf)

- SHELLER, J.P. 1997: Rhein-Main. Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz, Materialien 25, (Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung, Universität Frankfurt, Frankfurt).
- SCHENK, W./KÜHN, M./LEIBENATH, M./TZSCHASCHEL, S. (EDS.) 2012: Suburbane Räume als Kulturlandschaften Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 236, Hannover, pp. 25-57.
- SCHMITZ, G./HESLER, a. VON/Gross, Th. 1997: Modelle eines neuen Planungstyps für Verdichtungsräume, Bad Homburg.
- SCHOLICH, D./ MÜLLER (EDS.) 2010: Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung, Schriftenreihe "Stadt und Region als Handlungsfeld". Bd. xx, Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover, Peter Lang, Frankfurt.
- SCHOLICH, D./ NEUBERT, L. (EDS.) 2013; Nachhaltiges Flächenmanagement: Flächensparen, aber wie?, Schriftenreihe "Stadt und Region als Handlungsfeld" Bd. 12, Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover, Bd. 12, Peter Lang, Frankfurt.
- SCHULZ, B./DOSCH, F. 2005: Neue Strategien für eine bestandsorientierte Siedlungsentwicklung, en: en: DISP, n°1 (número monográfico dedicado al tema „Urban Sprawl – Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik“, pp 3-4, ETH Zürich.
- SCHWIEGER, C. 2009: Die Metropolregion Hamburg – Erfolgreiche Regional Governance auf der Grundlage von Freiwilligkeit und Konsens, en: LUDWIG, J./MANDEL, K./SCHWIEGER, C./TERIZAKIS, G. (Eds.): Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiel für Regional Governance, 2. Auflage, Baden-Baden. pp.71 ss.
- SCOTT, A.J. (ED.) 2001: Global City-Regions. Trends, Theory, Policy. Oxford, Oxford University Press.
- SELLE, K. 1999: Impuls Landschaft. Bedeutungswandel der Freiraumfrage in der Stadtentwicklung (El paisaje como impulso. El cambio de la relevancia del sistema de espacios libres en el desarrollo urbano), en: DISP (revista de la Universidad Técnica de Zürich), n° 136/137, pp. 36-46; <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/de/content/view/full/268/>
- SELLE, K. 2005: Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land (*Planificar. Dirigir. Desarrollar. Sobre la contribución de los actores públicos al desarrollo de la ciudad y del territorio*), Edition Stadt und Entwicklung, Dortmund.
- SELLE, F. 2009: Klimawandel und Regionalplanung in Hessen. Evaluation regionalplanerischer Aussagen zu klimarelevanten Themen in ausgewählten hessischen Regionalplänen. Unveröff. Diplomarbeit an der JLU-Gießen; <http://fss.plone.uni-Giessen.de/fss/fbz/fb07/fachgebiete/geographie/bereiche/lehrstuhl/planung/pdf-bilder/da frank selle/file/Diplomarbeit%20Frank%20Selle%202009%20-20Regionalplanung%20und%20Klimawandel.pdf>
- SERRA, J. ET. AL. 2003: Grandes aglomeraciones metropolitanas europeas, en: Papers. Regió Metropolitana de Barcelona 37, pp. 7-161.
- SERRANO, A. 2001: Hacia un desarrollo territorial más sostenible. ¿Una nueva forma de planificación?, Ponencia del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, Madrid, 2002, pp. 75ss.
- SERRANO RODRIGUEZ, A. 2012: Ordenación del territorio en una sociedad española inmersa en el cambio global, en: Revista "CIUDADES", n° 15/2012, dedicado monográficamente al tema "Ordenación del territorio: Fundamentos y práctica de una disciplina en construcción" Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.
- SERRATOSA, A. 1984: Els espais oberts en el planejament metropolità: realitats i propostes, en: Papers. Regió Metropolitana de Barcelona, n° 20, pp. 37-47.
- SIEDENTOP, S. 2005: Urban sprawl – verstehen, messen, steuern en: URBAN SPRAWL: Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik (Urban sprrrwal: Estrategias e instrumentos de una política para la gestión sostenible del suelo", número monográfico de la Revista DISP n° 160, 2005, ETH Zürich. pp. 23-35.
- SIEVERTS, Th. 1997: Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Bauwelt Fundamente 118, Vieweg Verlag Braunschweig, Wiesbaden; publicación inglesa: Cities Without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt, Routledge, New York, October 2002.



- SMITH, N. 1979: Towards a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not people, en: *Journal of the American Planning Association*, vol. 45, pp. 538-548
- SOJA, E. W. 2000: *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, London: Blackwell Publishers.
- SOLÀ-MORALES RUBIÓ, M. 1997: *Las formas del crecimiento urbano*, ETSA de Barcelona, Barcelona.
- SORRIBES MONRABAL, J. (DIR.) 1999: *Las áreas metropolitanas – análisis teórico y experiencia comparada*, Consell Metropolità de l`Horta, Valencia.
- SORRIBES MONRABAL, J. 2011: *La regió metropolitana de València: Quin model de governació?*, Quaderns de l`Horta,
- SORRIBES MONRABAL, J. (DIR.) 2012: *La ciudad. Economía, espacio, sociedad y medio ambiente*, Colección Crónica, Tirant Humanidades , Valencia.
- SORRIBES MONRABAL, J./QUINTAS, A./DEL ROMERO, L. 2009: *De la estrategia territorial a las buenas prácticas metropolitanas*, en: Souto González, M. (ed.): *Áreas metropolitanas gallegas*, Xunta de Galicia.
- SPANNOWSKY, W. 1999: *Der "Regionale Flächennutzungsplan" als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raumes*, in: *Umwelt- und Planungsrecht (UPR)*, vol. 19, pp. 409-417.
- SOUTO, X.M. (COORD.) 2009: *Áreas Metropolitanas Galegas*, Xunta de Galicia.
- SQUIRES, G. 2002: *Urban sprawl: Causes, consequences and policy responses*, Washington D.C. The Urban Institute T.
- STEINACHER, B. 1998: *Über den Kirchturmshorizont hinaus: überlokale Zusammenarbeit*. Der Verband Region Stuttgart, en: *Der Bürger im Staat*, nº 4, pp. 1-10.
- STEINACHER, B. 2001: *Kooperation im Verband Region Stuttgart – Bilanz nach vier Jahren*, en: Jähne, P./Gawron, Th. (Ed.): *Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik*, Graue Reihe Nr. 21 des Institutts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner vor Berlin, pp. 89-104.
- STEINACHER, B. 2003: *Regionale Steuerung am Beispiel des Verbandes Region Stuttgart (Gestión regional – el caso de la Asociación Región de Stuttgart)*, en: ADAMASCHEK, B./PÖHL, M. (EDS.): *Regionen erfolgreich steuern*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, pp. 67-79.
- STEYTLER, N. 2009: *Local government and metropolitan regions in federal systems*, Québec, McGill-Queen's University Press.
- STIMMANN, H. 2001: *La experiencia de Berlín*, en: *Urban 5 (otoño/invierno 2000-2001)*, pp. 50-55.
- STOKER, G. 1998: *El buen gobierno como teoría: cinco propuestas*. Papers de Formació Municipal 50, Diputació de Barcelona.
- SUBIRATS, J. (coord.) 2002: *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputació Barcelona/Xarxa de Municipis, Colección Territorio y Gobierno; Visiones, nº 1, BARCELONA.
- SUBIRATS, J./TOMÀS, M. 2006: *La gobernanza metropolitana de Barcelona*, [http://www.academia.edu/270367/LA\\_GOBERNANZA\\_METROPOLITANA\\_DE\\_BARCELONA](http://www.academia.edu/270367/LA_GOBERNANZA_METROPOLITANA_DE_BARCELONA) publicado en gallego en SUBIRATS, J.; M. TOMÀS. (2007) "Os gobernos locais en contornos glocaise en rede. Experiencias comparadas: o caso de Barcelona", Rojo Salgado, A.;Varela Álvarez, E. J. (dir.),A gobernanza metropolitana , Xunta de Galicia, pp. 89-128.
- SUBIRATS, J. 2006: *La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada*, en: Tarroja, A. y Camagni, R. (coord.): "Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio", en: Diputació Barcelona xarxa de municipis, Colección Territorio y Gobierno; Visiones, nº 4, Barcelona, pp. 389-408.
- SUESS, A./GMÜNDER, M. 2005: *Weniger Zersiedlung durch handelbare Flächennutzungszertifikate? (¿Menos urban sprawl mediante la aplicación de Flächennutzungszertifikate? )*, en: "URBAN SPRAWL:

Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik" (Urban sprawl: Estrategias e instrumentos de una política para la gestión sostenible del suelo", número monográfico de la Revista DISP nº, 160, 2005, ETH Zürich, pp. 58-66.

TANG, Y./ XU, J. 2008 : Regional Governance of the Capital Metropolitan Region: A Comparative Study of Berlin-Brandenburg and Beijing, 44th ISOCARP Congress 2008.  
[http://www.isocarp.net/Data/case\\_studies/1242.pdf](http://www.isocarp.net/Data/case_studies/1242.pdf)

TARROJA, A. Y CAMAGNI, R. (COORD.) 2006: Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio, en: Diputació Barcelona xarxa de municipis, Colección Territorio y Gobierno; Visiones, nº 4, Barcelona.

TEJEDOR BIELSA, J.C. 2002: El espacio metropolitano de Zaragoza, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21.

TERÁN TROYANO, F. 1999: Madrid-Ciudad-Región, Volumen II: Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX, COPUT de la Comunidad de Madrid

THIERSTEIN, A./GOEBEL, V 2007: Das maritime Bild der Metropolregion Hamburg. In: *RegioPol - Zeitschrift für Regionalwirtschaft* 1: 23-29.

THOMAS, L./COUSINS, W. 1996: A new compact city form: concepts in practice, en: JENKS, M. /BURTON, E./WILLIAMS, K. (EDS.): *The compact city a sustainable urban form?*, E & FN Spon , Oxford.

TOMÀS,, M. 2005: Building metropolitan governance in Spain. Madrid and Barcelona, en: HEINELT,H/KÜBLER, D. (EDS.): *Metropolitan Governance in the 21st Century. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, London, Routledge, pp. 47-62.

TOMÀS,, M. 2009: La governabilitat metropolitana a Europa i l'América del Nord. Barcelona: Diputació de Barcelona, Colección Estudis, Serie Govern Local 13.

TOMÀS, M. 2010: Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal, en: *Revista Española de Ciencia Política*, 23, pp. 127-150.

TOMÀS, M. 2011: La escala metropolitana: un análisis transversal, en: IGLESIAS,M./MARTÍ-COSTA, M./SUBIRATS, J.7TOMÀS, M. (eds.) 2011: *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Barcelona, Icària, pp. 283-306.

TORNOS MAS, J. 1993: Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona: nacimiento, desarrollo, muerte y resurrección del área metropolitana de Barcelona, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 3.

TOSCANO GIL, F. (2010a): *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, Iustel.

TOSCANO GIL, F. (2010b): La articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 312.

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

TOSCANO GIL, F. 2012: Áreas Metropolitanas: Diversidad jurídica y planificación territorial, en: *Revista de Estudios Regionales*, nº 93, pp. 65-91.

TRÜMPER, A. 1982: *Raumbezogene Planung im Grosstadt-Umlandbereich-Bereich*, Bonn.

TUROWSKI, G. (ED.) 2002: *Spatial planning in Germany. Structures and concepts*, ARL, Hannover.

"URBAN SPRAWL: Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik" (Urban sprawl: Estrategias e instrumentos de una política para la gestión sostenible del suelo", número monográfico de la Revista DISP nº, 160, 2005, ETH Zürich.

URBAN AUDIT, 2008: [www.urbanaudit.org](http://www.urbanaudit.org)

VALLÉE, D. (2010): Die Region ist die Stadt von heute, en: DANIELZYK, R./PESCH, F./SAHNEN, H./TROMMER, S. (EDS.): *Perspektive Stadt*. Essen, 281-298.

VAN DEN BERG, L./DREWETT, L. Y OTROS 1982: Urban Europe: a study of growth and decline, Pergamon Press, Oxford 1982.

VARELA, B./VIÑUESA, J. (compiladores y editores.) 2012: Metrópolis. Dinámicas urbanas, Universidad Autónoma de Madrid/ Universidad Nacional de Lujan (Argentina).

VELASCO CABALLERO, F. (DIR.)/DÍEZ SASTRE, S. (COORD.)/GALÁN GALÁN, A. (COORD.)/RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (COORD.) 2010: Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido, Institut d'Estudis Autònoms (Catalunya), ISBN 9788439383611.

VILLAVECCHIA, B. 2004: Milán ciudad metropolitana: instrumentos de planificación urbana sustentable e integración de variables de transportes y medio ambiente, ponencia presentada en la conferencia Internacional "Gobierno regional y territorio metropolitano: los desafíos para Chile y la experiencia internacional", Santiago de Chile, 13 – 15 octubre 2004, Comisión Económica Permanente para América Latina – Naciones Unidas.

VINUESA ANGULO, J. 2012: Procesos y estructuras geodemográficas en la metropolización. Propuesta de debate sobre algunas cuestiones básicas, en: REQUES, P./DE COS, o.: La población en clave territorial. Procesos, estructuras y perspectivas de análisis, XIII Congreso de la Población Española. Ministerio de Economía y Competitividad/Gobierno de Cantabria/AGE/Fundación Botín, Santander, pp. 13-26.

VON LÖWIS, S. 2012: Governance in Stadtregionen zwischen Stabilität und Wandel: Entwicklung der räumlichen Steuerungsstrukturen in der Metropolregion Hamburg von 1989 bis 2009, Baden-Baden, Nomos.

WAGENER, F. 1982: Stadt-Umland-Verbände, in: PÜTTNER, G. (Ed.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd.2, Kommunalverfassung & 39, Berlin (zweite Auflage).

WALTER, F. 2003: Metropolitan Governance in Germany - Comparing the Regions of Stuttgart and Hannover. Grin Verlag, Augsburg.

WASSERMANN, J. 2007: Die Region Hannover - Regionale Kooperation vor dem Hintergrund einer institutionalisierten Gebietskörperschaft, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken.

WELCH GUERRA, M. 2003: Berlín sin muro. Dimensiones, políticas, económicas y sociales de una nueva región metropolitana, en: INSTITUT D'ESTUDIS TERRITORIALS Y OTROS: El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina, Actas del Seminario Internacional, celebrado en Barcelona los días 4, 5 y 6 de junio de 2002, Barcelona, 257-281.

WESLEY SCOTT, J. 2004: Creación de la metrópoli Berlín-Brandeburgo: transformación, "política espacial" y el nuevo regionalismo, en: Revista Universidad de Guadalajara nº 31, primavera 2004 (Dossier: Diálogos regionales entre América Latina y Europa Central).

WILLIAMS, K./BURTON, E./JENKS, M. 2000: Achieving Sustainable Urban Form, Spon, Londres y Nueva York..

WILLIAMS, K./JOYNT, J./HOPKINS, D. 2010: Adapting to climate change in the compact city: the suburban challenge, Built Environment, 36(1): pp. 105-115.

WIPPERMANN J. 2011: Regionalpark RheinMain A Sense of Landscape - A Feeling for Landscape, ponencia presentada el 10 de noviembre de 2011 en Sevilla en el Seminario de Clausura del Proyecto europeo PAYSMED.URBAN.

WIRTSCHAFTSRAUM SÜDBAYERN. GREATER MUNICH AREA E.V. (GMA): 2007: Metropolregion des Wissens. München 2007 Teil 1, Teil 2.

WOLFRAM, M 2004: La production de "catalyseurs métropolitains": L'exemple de la transformation des politiques urbaines à Stuttgart, en: JOUVE, B./LEFÈVRE, C. (EDS.): Horizons Métropolitains, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, pp.73-112.

ZIMMERMANN, K. 2008: Metropolitan Governance – Steuerung polyzentrischer Stadtregionen, en: thema forschung 2/2008, TU Darmstadt, pp. 76-78.

ZIMMERMANN, K./HEINELT, H. 2012: Metropolitan Governance in Deutschland. Regieren in Ballungsräumen und neue Formen politischer Steuerung, Springer VS (Berlin, ).



ZOIDO NARANJO, F. 1996: El hecho metropolitano en Andalucía. Consideraciones sobre su funcionalidad, ordenación e institución, en: "Área metropolitana de Granada", número monográfico de Cuadernos Económicos de Granada (La General Caja de Granada), núm. 5, pp. 43-57.

ZOIDO NARANJO, F. 2002: El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio, en: ZOIDO, F. Y VENEGAS, C. (COORD.): Paisaje y ordenación del territorio, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía/Fundación Duques de Soria, Sevilla, pp. 21-32.

ZOIDO NARANJO, F. 2007: Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (EDS.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universtitat de València, pp.19-48.

ZOLLINGER, F. 2005: Handelbare Flächenzertifikate und die Schweizer Raumplanung, en: URBAN SPRAWL: Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik, número monográfico de la Revista DISP nº, 160, 2005, ETH Zürich, pp. 67-75.