

Andreas Hildenbrand Scheid

Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas

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



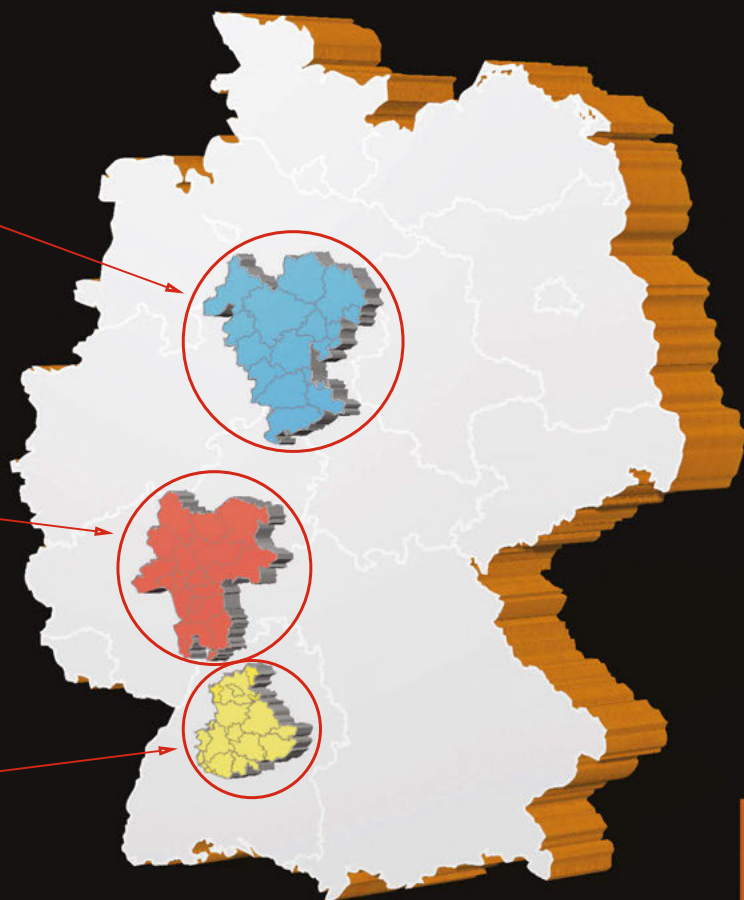
REGIÓN
HANNOVER



REGIÓN
**FRANKFURT
RHEIN-MAIN**



REGIÓN
STUTTGART



PUV
UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas

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

Andreas Hildenbrand Scheid

Universitat de València



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

Consejo editorial:

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

© Del texto: los autores, 2017

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

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

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

Edición digital



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

Contenido

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

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

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

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

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DESARROLLO TERRITORIAL



Las áreas metropolitanas son decisivas para el desarrollo de una región o de un país entero. Son los espacios de vida de la mayor parte de la población mundial y concentran los recursos, el empleo, la producción industrial, los servicios y la innovación. Pero también son territorios llenos de problemas, destacando la dispersión urbana, que con un consumo de suelo exorbitante y otros impactos configura un escenario de insostenibilidad. Por ello, se precisan fórmulas de gobernanza e instrumentos de planificación territorial específicos a escala metropolitana capaces de aprovechar las oportunidades, afrontar los retos y asegurar un desarrollo urbano-territorial sostenible. Este libro estudia las prácticas recientes de gobernanza y planificación territorial metropolitana en Alemania, analizando con un enfoque comparado y en profundidad los casos de Stuttgart, Hannover y Frankfurt, representativos de tres modelos distintos de gobernanza metropolitana. Se identifican y valoran los rasgos comunes, las diferencias y los resultados en el desarrollo de la gobernanza y planificación territorial. El libro culmina con sugerencias para un replanteamiento de la cuestión metropolitana en España, un tema relevante, pero hoy prácticamente ausente en la agenda política. Para inspirar el diseño de este replanteamiento, Alemania, por su similitud con España en cuanto a la organización territorial del Estado y al sistema de planificación territorial, aporta dentro de las experiencias europeas un referente especialmente idóneo.



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA PUBLICATIONS **PUV**

idil
INSTITUTO
INTERUNIVERSITARIO
DE DESARROLLO LOCAL