

# La gobernanza metropolitana y el reto del desarrollo urbano-territorial sostenible: las experiencias en Alemania

*Metropolitan governance and the challenge of sustainable urban-territorial development: experiences in Germany*

*Governança metropolitana e o desafio do desenvolvimento urbano-territorial sustentável: experiências na Alemanha*

Andreas Hildenbrand Scheid<sup>1</sup>

## Resumen

SHEID, Andreas Hildenbrand. La gobernanza metropolitana y el reto del desarrollo urbano-territorial sostenible: las experiencias en Alemania. *Revista C&Trópico*, v. 43, edición especial, p. 83-133, 2019. DOI: [https://doi.org/10.33148/CeTrópico\\_v.43n.esp\(2019\)p.72-128](https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.72-128)

*El presente trabajo tiene el objetivo de ofrecer un análisis de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas en Alemania, para contribuir a la difusión del conocimiento sobre las experiencias obtenidas en este país, que por varias razones se consideran de especial interés. En primer lugar, se explica por qué las fórmulas adecuadas en el aspecto institucional (la gobernanza metropolitana) y el rendimiento en el ámbito de la planificación territorial constituyen factores imprescindibles para lograr un desarrollo urbano-territorial sostenible de las áreas metropolitanas. En segundo lugar, se aporta una visión general sobre las áreas metropolitanas alemanas y los diferentes modelos de instituciones de gobernanza metropolitana (hard governance) que están al uso en Alemania, considerando también las fórmulas empleadas en el ámbito del soft governance. En tercer lugar, se analiza la aplicación de estos modelos para seis casos de áreas metropolitanas (Stuttgart, Hannover, Frankfurt, München, Berlín-Brandenburg y Hamburg). El foco de atención se centra en los rasgos básicos de las instituciones metropolitanas, así como en las actuaciones realizadas en materias centrales para el desarrollo metropolitano (planificación territorial, transporte público y promoción económica). Igualmente se comentan prácticas concretas de instrumentos del soft governance. Con especial profundidad se analiza la planificación territorial metropolitana. Este análisis, que comenta y compara las prácticas planificadoras correspondientes, se estructura por las cuatro estrategias centrales que esta planificación aplica tradicionalmente en Alemania para la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible, entre ellas el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica y la planificación integrada del uso del suelo y el transporte. Finalmente, en cuarto lugar, el trabajo culmina en un conjunto de conclusiones extraíbles de las experiencias de la gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas alemanas.*

**Palabras clave:** Gobernanza metropolitana. Planificación territorial. Alemania.

<sup>1</sup> Profesor Asociado en el Departamento de Urbanístico y Ordenación (DUOT) de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla. E-mail: [andreas.hildenbrand@juntadeandalucia.es](mailto:andreas.hildenbrand@juntadeandalucia.es) Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7851-1316>

## Abstract

SHEID, Andreas Hildenbrand. Metropolitan governance and the challenge of sustainable urban-territorial development: experiences in Germany. *Revista Ce&Trópico*, v. 43, special edition, p. 83-133, 2019. DOI: [https://doi.org/10.33148/CeTrópico\\_v.43n.esp\(2019\)p.72-128](https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.72-128)

*The aim of the present article is to offer an analysis and sintetic overview of the metropolitan governance in Germany, putting the focus on metropolitan institutions (hard governance) and informal instruments of metropolitan cooperation (soft governance) and their practice in the field of spatial planning policy. Firstly are explained the reasons why the adequate design of these institutions and instruments and their performance in spatial planning are key factors for the achievement of sustainable urban and territorial development in metropolitan areas. Secondly, are outlined the general characteristics of the German metropolitan areas and the different models of organization of the metropolitan institutions existing today in this country. Likewise are considered the types of soft governance instruments in use. Thirdly, the different models are object of an detailed analysis of their concrete application for six cases of metropolitan áreas (Stuttgart, Hannover, Frankfurt, München, Berlin-Brandenburg and Hamburg). This analysis treats the basic elements of the metropolitan institutions (process of creation, organization structures, competences) and highlights the main features of the practices in three metropolitan key policies: public transport, economic development and spatial planning. Also some cases of the use of soft governance instruments are reviewed briefly. Special consideration receive the analysis of the contents of the spatial development plans what concerns to their four central strategies in order to achieve a sustainable urban and territorial development (among them the compact city model and the integrated planning of land use and transport). Finally, comparing the German experiences with other existing in the international context, the article outlines in its conclusions some lessons which could be drawn from the German case for the practice of metropolitan governance and spatial planning.*

**Keywords:** metropolitan governance. Spatial planning. Germany.

## Resumo

SHEID, Andreas Hildenbrand. Governança metropolitana e o desafio do desenvolvimento urbano-territorial sustentável: experiências na Alemanha. *Revista Ce&Trópico*, v. 43, edição especial, p. 83-133, 2019. DOI: [https://doi.org/10.33148/CeTrópico\\_v.43n.esp\(2019\)p.72-128](https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.72-128)

O presente artigo tem o objetivo de oferecer uma análise da governança e do planejamento territorial nas regiões metropolitanas da Alemanha, de modo a contribuir para a disseminação de conhecimentos sobre as experiências obtidas nesse país, as quais, por diversos motivos, são consideradas de especial interesse. Em primeiro lugar, explica por que as fórmulas apropriadas no aspecto institucional (governança metropolitana) e desempenho no campo do planejamento territorial são fatores essenciais para alcançar um desenvolvimento urbano-territorial

sustentável das áreas metropolitanas. Em segundo lugar, uma visão geral é dada sobre as áreas metropolitanas alemãs e os diferentes modelos de instituições de governança metropolitana (hard governance) que estão em uso na Alemanha, considerando também as fórmulas usadas no campo da governança suave. Em terceiro lugar, a aplicação desses modelos é analisada em seis casos de áreas metropolitanas (Stuttgart, Hannover, Frankfurt, Munique, Berlim-Brandenburgo e Hamburgo). O foco de atenção está nas características básicas das instituições metropolitanas, bem como nas ações realizadas nas áreas centrais para o desenvolvimento metropolitano (planejamento territorial, transporte público e promoção econômica). Da mesma forma, práticas concretas de instrumentos de governança suaves são discutidas. Com especial profundidade, o planejamento territorial metropolitano é analisado. Esta análise, que comenta e compara as correspondentes práticas de planejamento, é estruturada pelas quatro estratégias centrais que este planejamento tradicionalmente aplica na Alemanha para a realização de um desenvolvimento urbano-territorial sustentável, entre elas o modelo da cidade razoavelmente compacta e policêntrica e o planejamento integrado do uso e transporte da terra. Finalmente, em quarto lugar, o trabalho culmina em um conjunto de conclusões extraíveis das experiências de governança e planejamento territorial nas áreas metropolitanas alemãs.

**Palavras-chave:** governança metropolitana. Ordenamento do território. Alemanha

Data de submissão: 12/07/2019

Data de aceite: 24/07/2019

## 1. **Gobernanza metropolitana y planificación territorial y su relevancia para el desarrollo urbano-territorial sostenible**

Vivimos en un mundo cada vez más urbano. Según datos de la ONU y de la OECD, que se recogen en la “Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas” de 7 de octubre de 2015 (COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL, 2015), por primera vez en la historia de la humanidad, más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades. Se prevé que hasta 2050 este porcentaje alcanzará casi el 70%. A su vez, este mundo urbano tiene un carácter cada vez más metropolitano, con ciudades que no dejan de crecer y cuya dispersión sobre el territorio no parece tener límites. Según las previsiones de la ONU, 50 % de los residentes urbanos viven actualmente en aglomeraciones de más de 500.000. Existen ya 502 aglomeraciones urbanas que superan el millón de habitantes.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Como se resaltó en la Conferencia Internacional de Cambio Climático *Change the Change*, celebrada del 6 al 8 de marzo de 2019 en Bilbao, de estas aglomeraciones “74 sobrepasan los 5 millones; 29 están por encima de los 10 millones; 12 superan los 20 millones y una tiene más de 30 millones de habitantes. Se calcula que para el año 2030, 20 ciudades tendrán más de 15 millones de habitantes, 4 de ellas en China”.

Ver <https://www.changethechange.eus/es/conferencia/#conferencia-tema-ciudades>.

Así, son las áreas metropolitanas que constituyen a nivel mundial los espacios de vida de la mayoría de los ciudadanos.<sup>3</sup> En ellas se concentran la mayor parte de los recursos, el empleo, la producción industrial y los servicios de gran valor añadido y las actividades ligadas al conocimiento (I+D+i) y a la creatividad. Además, aglutinan el poder de atracción para la acogida de las inversiones internacionales, son los grandes nodos de las redes de transporte y telecomunicaciones e importantes polos turísticos y de proyección cultural (museos, óperas, teatros, etc.) a nivel internacional. Por tanto, son los espacios en los que se encuentran en gran parte las oportunidades decisivas para el desarrollo y la competitividad de un país en la economía globalizada.

Por otra parte, es en las áreas metropolitanas dónde se localiza también la mayor parte de los problemas económicos y sociales: la deslocalización de actividades productivas y del capital, el paro, la pobreza, la deficiente integración de los inmigrantes, situaciones de desigualdad y de exclusión social con un patrón de segregación socio-espacial, la inseguridad en los espacios públicos, la delincuencia y los riesgos del terrorismo internacional, el declive económico y arquitectónico de centros históricos, la aparición de espacios de obsolescencia, etc. Asimismo, existe un conjunto de problemas medioambientales (y también de impacto económico y social), que adquiere su mayor intensidad en las áreas metropolitanas: la contaminación del aire, la congestión, el incesante consumo de suelo y la fragmentación del territorio en el contexto del *urban sprawl*, el consumo excesivo de energía y la producción de gases responsables del efecto de invernadero. Son especialmente las áreas metropolitanas los espacios donde se gana (o se pierde) la batalla respecto al cambio climático, ya que en ellas se concentra la mayor parte de la población y actividad económica del mundo.

En este sentido, los espacios metropolitanos plantean problemas, oportunidades y retos para el desarrollo sostenible que han de ser atendidos adecuadamente por las políticas públicas en diferentes ámbitos, especialmente, la ordenación del crecimiento urbanístico y la planificación territorial, la creación y calidad del sistema verde, la planificación y gestión de la movilidad, el suministro y uso eficiente de la energía, la promoción del desarrollo económico y de la innovación, la prestación de servicios para el agua, los residuos y el transporte así como la garantía de la cohesión social (vivienda, empleo, servicios sociales), luchando contra la desigualdad y la pobreza.

Prácticamente todos estos problemas que se plasman territorialmente en los ámbitos funcionales metropolitanos son transversales. No se restringen a una única política sectorial, sino afectan a diferentes políticas y actores públicos o privados y, sobre todo, no entienden de las divisiones territoriales político-administrativas

---

3 En su acepción más básica (FERIA 2011: 128), las áreas metropolitanas están configuradas por áreas polinucleares, 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).

existentes y de los repartos competenciales entre poderes locales, regionales y nacionales establecidos por la legislación. Para afrontar este tipo de problemas de forma adecuada, la acción sólo desde los municipios queda “corta”, detallista e incompleta. Igualmente resulta deficiente la acción desde las instancias regionales o nacionales, que queda “lejos” y demasiado general e inconcreta.

Para atender adecuadamente estos problemas transversales es necesario un enfoque en la escala “intermedia”, con una visión específica, unitaria e integrada del espacio metropolitano, en su conjunto y en cuanto a las interdependencias entre sus partes. Únicamente con una visión metropolitana de este tipo desde la acción pública, puede conseguirse un desarrollo del territorio metropolitano con resultados satisfactorios en términos de eficiencia, equidad, sostenibilidad ambiental, competitividad económica y cohesión social. Con esta visión metropolitana se obtienen para las actuaciones que se diseñen y ejecuten una mayor coherencia mutua y un mejor aprovechamiento de complementariedades. A su vez, pueden generarse economías de escala y efectos sinérgicos.

Esta visión específica, unitaria e integrada del espacio metropolitano por parte de los actores públicos y privados surge con mayor facilidad si para ello existen los presupuestos institucionales necesarios. Con ello, queda planteado la relevancia del factor institucional, es decir, reto de la *buena gobernanza metropolitana*. Se trata de dar una respuesta solvente, que resuelva el problema estructural más grave del espacio metropolitano, la incongruencia entre el espacio funcional metropolitano y los espacios de la decisión política, de la gestión administrativa de determinados servicios o de la cooperación intermunicipal. Es necesario establecer la coherencia ente estos espacios mediante la creación de diseños organizativos y procedimentales específicos para la gobernanza a escala metropolitana. Estos diseños pueden seguir dos modelos básicos de la gobernanza metropolitana (HESSE, 2005): la creación de estructuras “duras” (*hard governance*), o de estructuras “blandas” (*soft governance*).

El modelo de *soft governance* se basa en acuerdos informales (de carácter no normativo) en el que el elemento central es la cooperación voluntaria en distintas materias y competencias en los que se definen redes de cooperación y comunidades de intereses y estrategias de acción conjunta. Por tanto, por estructuras blandas se entienden primordialmente las redes de cooperación entre actores públicos y privados, que operan dentro de un área metropolitana. El carácter informal significa que su creación, organización y funcionamiento no se lleva a cabo en desarrollo del derecho público, sino la cooperación en el seno de estas estructuras tiene naturaleza de un acuerdo político. Es voluntaria y se caracteriza por un alto grado de flexibilidad y un bajo grado de institucionalización. La obtención de decisiones y la resolución de conflictos no se producen por la vía jerárquica y “desde arriba”, sino a través de la negociación buscando acuerdos basados en la unanimidad. Fórmulas organizativas que siguen el modelo del *soft governance* son, entre otras, Mesas Redondas para el diálogo y la generación de consenso, Conferencias de Alcaldes, asociaciones voluntarias de municipios y redes de cooperación entre ciudades.

El modelo de *hard governance* consiste en el uso de diseños organizativos y procedimentales fundamentados en el Derecho público y que suponen la creación (habitualmente por una ley) de un nuevo organismo o autoridad metropolitana de carácter plurifuncional. Su manifestación más potente son los gobiernos metropolitanos que reúnen las siguientes características (HEINELT y KÜBLER 2005): 1) entidades locales constituidas por la agrupación de municipios y con personalidad jurídica y administrativa propia, 2) con competencias de aprobar decisiones jurídicamente vinculantes en un amplio espectro de materias, 3) legitimación política directa (elección por los ciudadanos) y 4) con un ámbito territorial administrativo que coincida con el ámbito funcional metropolitano. En la órbita de las estructuras duras de la gobernanza metropolitana se encuentran los instrumentos de acción (agencias, organismos, consorcios y empresas con participación del ente metropolitano), que las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana usan para el cumplimiento de sus tareas. Estos instrumentos de acción 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.

Con acierto señaló el geógrafo Oriol NELLO (1995) que la ausencia de gobierno metropolitano significa grandes costes de eficiencia, democráticos, administrativos, sociales e institucionales.<sup>4</sup> Por ello, es aconsejable, por no decir necesario, implementar fórmulas de *hard governance* o, cuando no existe consenso para la creación de éstas, fórmulas de *soft governance*, para instrumentar una gobernanza metropolitana, capaz de impulsar y organizar la cooperación entre todos los actores relevantes para promover el desarrollo del espacio metropolitano en consonancia con los objetivos y valores de la buena gobernanza, tal y como se encuentran recogidos, por ejemplo, en los doce principios señalados ya en 2000 por la OECD (2000).<sup>5</sup> En este camino y esfuerzo, el *hard governance* y el *soft governance* no son vías excluyentes, también se pueden aplicar de forma combinada ambos modelos, como lo ponen de manifiesto las instituciones metropolitanas alemanas, objeto del presente texto, que propician la labor de fórmulas de cooperación metropolitana blanda o, incluso, participan activamente en éstas.

En definitiva, la gobernanza metropolitana es el arte de “pensar y actuar juntos en clave metropolitano” Se trata de construir, a través de la coordinación y cooperación entre los actores públicos involucrados, y entre éstos y los agentes privados,

---

4 Estos costes son (NELLO, 1995, 789): 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 y 5) costes institucionales por la pérdida de capacidad de negociación y representación frente a terceros (empresas, administraciones, instituciones europeas).”

5 Estos doce principios son: 1) coherencia, 2) competitividad, 3) coordinación, 4) equidad, 5) probidad fiscal, 6) flexibilidad, 7) holismo, 8) particularidades, 9) participación, 10) social, no sectorial, 11) subsidiariedad, y 12) sostenibilidad.

la sociedad civil y la ciudadanía, una visión colectiva, democrática y compartida de los problemas, oportunidades y retos del área metropolitana. Sobre la base de esta visión se ha de consensuar entre todos un proyecto para el futuro de área metropolitana, que se encuentre en consonancia con los requerimientos del desarrollo sostenible y que se realice a través de un esfuerzo colectivo de formulación y puesta en práctica de políticas, estrategias y proyectos, coherentes entre sí y al servicio del bien común del área metropolitana. Para todo ello resulta, como resalta Lefèvre (2010, 138), especialmente relevante lograr un consenso político entre las instituciones locales que conforman un área metropolitana, y forjar alianzas para la acción entre los actores políticos y la sociedad civil.

Una de las grandes metas finales de la buena gobernanza metropolitana es lograr un desarrollo urbano-territorial sostenible de las áreas metropolitana. Esta meta marca a los actores públicos y privados, un gran eje de acción que cruza transversalmente y conecta entre sí los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos en 2015 por las Naciones Unidas en su Agenda 2030 y que se perfilan con más detalle en la Nueva Agenda Urbana, aprobada por la Conferencia Hábitat III, celebrada en 2016 en Quito (Ecuador), y que retomó y completó ideas ya recogidas en la Declaración de Montreal. Con esta meta, se plantea el *reto del buen gobierno del territorio* especialmente para el ODS número 11, que se refiere específicamente a las ciudades y asentamientos urbanos (“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”). Pero también afecta, en mayor o menor grado, a todos los demás ODS. Para afrontar este reto con éxito la planificación territorial metropolitana es una herramienta imprescindible y fundamental. A su vez, el su implementación real y eficaz es un indicador de la buena gobernanza metropolitana.

Los planes territoriales metropolitanos constituyen un instrumento fundamental para lograr la coordinación entre las instituciones que intervienen con las políticas de su competencia en los espacios metropolitanos. La finalidad de estos planes es 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. Se trata de lograr que a largo plazo se consolide en los espacios metropolitanos un modelo de utilización racional o uso inteligente del territorio<sup>6</sup> al servicio del interés general o bien común, en el que se cumplan los tres objetivos generales de la política de ordenación del territorio: la sostenibilidad del desarrollo urbano-territorial, la cohesión territorial y el desarrollo económico del territorio, fortaleciendo su competitividad y aprovechando las oportunidades del potencial de desarrollo vinculados al capital territorial existente.

<sup>6</sup> El uso inteligente del territorio significa lograr la coherencia territorial mutua de las políticas públicas. Han de evitarse incoherencias o incompatibilidades en las decisiones territoriales (localizaciones, zonificaciones y trazados) de las políticas sectoriales con incidencia territorial que se derivan de los costes innecesarias de una acción aislada, dispersa y descoordinada. Por el contrario, estas políticas han de apostar en sus decisiones territoriales por la coordinación y cooperación intersectorial e interadministrativa que permitirá una acción conjunta con coherencia territorial, porque se compatibilizan los diferentes usos que concurren entre sí en el territorio y, de este modo, se aprovechan complementariedades y economías de escala y se generan efectos sinérgicos (HILDENBRAND SCHEID 2017a, 48).

Los planes territoriales metropolitanos persiguen la coordinación y compatibilización mutua de los planeamientos urbanísticos municipales así como de las políticas y planes sectoriales impulsados por los gobiernos regionales y nacionales y que tienen una incidencia directa en el territorio metropolitano (por ejemplo, en materia de aguas, carreteras, logística, minería, costas, etc.). Para las actuaciones de todos estos destinatarios los planes territoriales, que parten de un planteamiento integrado (en el diagnóstico de problemas y oportunidades y en las propuestas de acción), aportan un marco de referencia territorial. Éste se encuentra definido en forma de un modelo del futuro desarrollo urbano-territorial del espacio metropolitano, a largo plazo y deseado y consensuado colectivamente, y mediante estrategias territoriales que estos planes recogen para el desarrollo del sistema de ciudades (niveles jerárquicos, dotaciones de equipamientos, redes de cooperación, áreas para actividades productivas, etc.), el sistema de articulación territorial (las redes de transporte y de otras infraestructuras terrestres) y el sistema de espacios libres o de protección territorial (patrimonio natural y cultural, prevención de riesgos). En estas estrategias los planes establecen criterios territoriales (localizaciones, zonas o trazados/corredores/pasillos), que se plasman en la normativa de cada plan mediante determinaciones con un grado de vinculación jurídica diferente (normas, directrices o recomendaciones).

Dentro de Europa, Alemania, es junto con Francia, el Reino Unido e Italia, uno de los países donde la cuestión metropolitana ha recibido más atención en la agenda política que en otros países. En Alemania, se ha llegado a crear un número considerable de instituciones de gobernanza metropolitana, entre ellas cuatro que están dotadas de una legitimación política directa. También es uno de los países europeos con una larga tradición de política de ordenación del territorio, que tiene sus raíces como función pública generalizada en la década de los sesenta del siglo pasado (HILDENBRAND SCHEID, 1996 y 2016; FARINÓS, COORD., 2018).

Existe una práctica administrativa consolidada y estable de planificación territorial a todas las escalas, incluida la metropolitana. Se refleja en una cobertura completa del territorio alemán por planes territoriales y en el hecho de que los cambios del poder político en las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana, por regla general, no producen una paralización o un abandono de la planificación territorial, sin perjuicio de que, en función de las diferentes ideologías de los gobiernos metropolitanos, se registran cambios en cuanto a los objetivos y aspectos temáticos considerados prioritarios en este tipo de planes. Asimismo, los planes territoriales metropolitanos en Alemania reflejan un claro compromiso con el desarrollo urbano-territorial sostenible, ya que sus determinaciones persiguen la puesta en práctica de cuatro grandes estrategias clave para la sostenibilidad: 1) la apuesta por el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, 2) la planificación integrada del uso del suelo y el transporte para lograr la movilidad sostenible, 3) el desarrollo de un sistema verde metropolitano desde una perspectiva de multifuncionalidad, y 4) la lucha contra el cambio climático.

Por todo ello, existen razones fundadas para acometer un análisis de la gobernanza y planificación territorial en espacios metropolitanos que se centra en las experiencias de Alemania. Contribuir a la difusión del conocimiento de estas experiencias constituye la finalidad del presente artículo. Su texto se basa en la tesis doctoral que el autor ha defendido en 2016 en la Universidad de Sevilla y que se publicó en 2017 bajo el título “*Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas*” (HILDENBRAND SCHEID, 2017a). Esta obra aportó un análisis profundo, actual y comparado de esta temática para seis áreas metropolitanas alemanas. Conectó con la obra colectiva “*Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Studies of European City-Regions*”, publicada casi 15 años antes por Salet, Thornley y Kreukels (2003), compartiendo con la misma el planteamiento de que es de interés estudiar las instituciones metropolitanas especialmente en relación con su rendimiento en el ámbito de la planificación territorial, ya que ésta constituye una política pública clave, tanto para la buena gobernanza metropolitana como para la consecución del objetivo del desarrollo urbano-territorial sostenible. Además, como señala el subtítulo del libro, “*Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de sus interés para la práctica en España*” la tesis doctoral tuvo también la finalidad de generar “*knowledge for action*”, es decir, extraer de las experiencias alemanas conclusiones, que pudieran servir como posibles elementos de referencia para dar un nuevo impulso a la cuestión metropolitana en España, que actualmente sufre un abandono y precisa un replanteamiento (ROMERO GONZÁLEZ, 2009, HILDENBRAND SCHEID, 2017b).

Partiendo de estas consideraciones previas, que definen la necesidad de una buena gobernanza metropolitana que incluye como herramienta fundamental la planificación territorial para lograr un desarrollo urbano-territorial sostenible, el trabajo ofrecerá a continuación una visión general sobre las características básicas de las áreas metropolitanas alemanas y los diferentes modelos de instituciones de gobernanza metropolitana (*hard governance*) que están al uso en Alemania, considerando también las fórmulas empleadas en el ámbito del *soft governance*.

Después se analizará la aplicación de estos modelos para seis casos concretos, las áreas metropolitanas de Stuttgart, Hannover, Frankfurt, München, Berlin-Brandenburg y Hamburg. Este análisis se realiza con una perspectiva de comparación mutua de los casos estudiados y aborda los siguientes aspectos: proceso de creación de las instituciones metropolitanas, sus órganos y competencias, así como sus actuaciones en materias centrales para el desarrollo metropolitano (planificación territorial, transporte público y promoción económica). Igualmente se comentan prácticas concretas de instrumentos del *soft governance*. Con especial profundidad se analiza la planificación territorial metropolitana. Este análisis, que comenta y compara entre sí las prácticas planificadoras correspondientes, se estructura por las ya comentadas cuatro estrategias clave para la sostenibilidad que configuran el núcleo esencial del contenido de los planes territoriales metropolitanos.

Por último, el trabajo culmina en un conjunto de conclusiones extraíbles de las experiencias de la práctica de la gobernanza y planificación territorial en

las áreas metropolitanas alemanas. Estas conclusiones se situarán, en determinados aspectos, en el contexto de la experiencia comparada internacional, a fin de señalar hechos comunes o, en su caso, diferencias o singularidades de Alemania respecto a otros países.

## **2. La gobernanza metropolitana en Alemania: visión general de los diferentes modelos**

### **2.1. Datos básicos sobre**

En Alemania opera un número considerable de áreas metropolitanas dotadas con estructuras duras para la gobernanza metropolitana (*hard governance*).

De acuerdo con el Informe “*The OECD Metropolitan Governance Survey*”, publicado en 2014 por la OECD sobre la gobernanza en las áreas metropolitanas del mundo (AHREND, GAMPER, SCHUMANN, 2014), y cuyos datos se han corregido por el autor del presente artículo en cuanto al tratamiento del área metropolitana de Berlin-Brandenburg,<sup>7</sup> existen en Alemania actualmente 25 áreas metropolitanas (ver el Cuadro 1). Entre ellas, 21 cuentan con instituciones específicas para la gobernanza metropolitana. Once de estas instituciones disponen de potestades normativas de regulación y, por tanto, contribuyen directamente a la gobernanza metropolitana. Otras diez son instituciones que contribuyen a ella de manera indirecta, es decir, apoyan la cooperación entre los gobiernos locales existentes en el área metropolitana o, como es el caso de Hamburg y Berlin-Bandenburg usan también la vía de la cooperación entre los gobiernos de los Länder (los Estados miembros de la Federación), cuyo territorio se encuentra afectado por los procesos de metropolización originados por las grandes ciudades de Hamburg y Berlin.

Las instituciones que contribuyen de forma directa a la gobernanza metropolitana son las once áreas metropolitanas de Aachen, Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Frankfurt, Hannover, Mannheim, München, Saarbrücken y Stuttgart. Las instituciones de contribución indirecta a dicha gobernanza operan, según el Informe señalado, en diez de las áreas metropolitanas de Augsburg, Bonn, Bremen, Köln, Dresden, Freiburg, Hamburg, Karlsruhe, Nürnberg y Berlin. Las tres áreas metropolitanas que carecen de una institución para la gobernanza metropolitana son: Düsseldorf, Leipzig y Münster.

---

<sup>7</sup> El Informe de la OECD contabilizaba instituciones de contribución indirecta a la gobernanza metropolitana sólo para nueve áreas metropolitanas. Con ello no consideró correctamente la situación del área metropolitana de Berlin-Brandenburg, que pertenece también a esta categoría. No tomó en cuenta que esta área metropolitana de carácter transfronterizo (la expansión urbana de Berlin se extiende también sobre el territorio del Land vecino de Brandenburg) existen potentes fórmulas de gobernanza metropolitana, no a través de un ente metropolitano específico dotado de competencias propias, sino en forma de mecanismos de coordinación y cooperación, creados por los Gobiernos de los Länder de Berlin y Brandenburg y que se comentarán más adelante.

Las instituciones metropolitanas se incardinan a escala intermedia o supramunicipal en las estructuras político-administrativas que caracterizan la organización territorial del Estado de Alemania. Es necesario dar una noción básica sobre la misma, porque las instituciones metropolitanas se relacionan en su funcionamiento tanto con los entes locales como con los poderes regionales.

Alemania es un Estado federal compuesto por 16 Estados miembros (los *Länder*, ver el mapa) de la Federación. Tres de estos *Länder*, Berlin, Hamburg y Bremen son Ciudades-Estado, es decir, son tanto entes locales como Estados miembros de la Federación. Asimismo, figuran, como veremos a continuación entre las áreas metropolitanas identificadas para Alemania por la OECD. Los *Länder* están dotados de órganos propios del poder legislativo (Parlamentos), ejecutivo (Gobierno y Presidente del Land) y judicial (poseen, incluso, Tribunales Constitucionales propios). Asimismo, cuentan con competencias legislativas y administrativas en un amplio catálogo de materias. A nivel local, existen dos escalones de administraciones locales, concretamente, 11.226 (2018) Municipios (*Gemeinden, Städte*) y 295 Distritos (*Kreise o Landkreise*). Los Distritos son en nivel superior de los Entes locales, y a su vez, operan como ámbitos inferiores de la Administración periférica del Land correspondiente en cuyo territorio se ubican. En los cuatro *Länder* de mayor extensión (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg y Hessen existen también Distritos de gobierno (*Regierungsbezirke*), que son ámbitos intermedios para la administración periférica de los gobiernos de los *Länder*.

En las áreas metropolitanas de Alemania se utilizan tanto estructuras duras (*hard governance*) como estructuras blandas (*soft governance*) de la gobernanza metropolitana.

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

**Cuadro 1:** Las áreas metropolitanas en Alemania

Nombre del Área Metropolitana	Institución para la gobernanza metropolitana Si/No	Nombre de la institución	Año de creación
Aachen	Sí	<i>StädteRegion Aachen</i>	2001
Augsburg	Sí	<i>Regionaler Planungsverband Augsburg</i>	1973
Berlin-Brandenburg	Sí	<i>Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg</i>	1996
Bochum	Sí	<i>Regionalverband Ruhr</i>	2004
Bonn	Sí	<i>Region Köln-Bonn e. V.</i>	1992
Bremen	Sí	<i>Kommunalverband Bremen</i>	1991
Köln	Sí	<i>Region Köln-Bonn e. V.</i>	1992
Dortmund	Sí	<i>Regionalverband Ruhr</i>	2004
Dresden	Sí	<i>Region Dresden</i>	2004
Duisburg	Sí	<i>Regionalverband Ruhr</i>	2004
Düsseldorf	No		
Essen	Sí	<i>Regionalverband Ruhr</i>	2004
Frankfurt	Sí	<i>Regionalverband FrankfurtRheinMain</i>	2011
Freiburg	Sí	<i>Region Freiburg</i>	1994
Hamburg	Sí	<i>Metropolregion Hamburg</i>	2006
Hannover	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
München	Sí	<i>Region München</i>	1973
Münster	No		
Nürnberg	Sí	<i>Metropolregion Nürnberg</i>	1995
Saarbrücken	Sí	<i>Regionalverband Saarbrücken</i>	1974
Stuttgart	Sí	<i>Region Stuttgart</i>	1994

Fuente: HILDENBRAND SCHEID (2017a: 106).

Mapa 1: Los 16 länder en Alemania<sup>8</sup>



Fuente: www.weltkarte.com

Pueden destacarse especialmente las redes de cooperación entre ciudades, que en Alemania (y también en Francia) recibieron en el marco de la política de ordenación del territorio por diferentes vías apoyos desde los gobiernos a nivel nacional y regional (HILDENBRAND SCHEID 2005, 2006).<sup>9</sup> En ambos países estas redes han dado buenos resultados para abordar 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. Varias de estas redes de cooperación entre ciudades han surgido en áreas metropolitanas. Ejemplos para ello son las redes *Städteregion Ruhr 2030* (ver la nota 26) y la red “Espacio Económico Ampliado de Hannover” (*Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover, EWH*), que se comentará a continuación en el subapartado 3.3.

La práctica alemana también pone de manifiesto que las fronteras entre el *hard governance* y el *soft governance* no son nítidas. Cuando las estructuras blandas

<sup>8</sup> Nota: Los círculos rojos señalan la ubicación de las 6 áreas metropolitanas analizadas con más detalle en el presente texto.

<sup>9</sup> Estas redes, configuradas por ciudades próximas entre sí configuran un espacio geoeconómico y de acción común. El leitmotiv de este tipo de redes, que nacen por iniciativa de los propios municipios, puede sintetizarse en la frase “cooperar para competir todos juntos mejor”, para aprovechar las ventajas de la cooperación mutua (complementariedades, economías de escala y efectos de sinergia). Son, fundamentalmente, una estrategia para afrontar mejor la creciente competitividad que existe entre los diferentes territorios en el contexto de la globalización. Los principales campos de acción de las redes de cooperación entre ciudades suelen ser: la promoción económica y el marketing urbano y regional, la elaboración de estrategias de desarrollo territorial, la gestión in-temunicipal de suelos, la gestión conjunta de polígonos industriales, parques de empresas y espacios logísticos y la coordinación en el ámbito del transporte público.

de cooperación de carácter informal adquieren un grado avanzado de consolidación y madurez y, especialmente, cuando se prevé la realización de proyectos comunes que suponen compromisos financieros, estas estructuras también se dotan de un cierto grado de formalización para regular su organización, funcionamiento y actividades. En estos casos se suelen emplear fórmulas jurídicas del derecho civil (asociaciones) o derecho mercantil (sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima). Además, en Alemania las instituciones responsables de la gobernanza metropolitana suelen propiciar el nacimiento de las estructuras blandas de gobernanza metropolitana y apoyan su desarrollo y consolidación. Así, el *soft governance* y el *hard governance* no son excluyentes sino se combinan como vías complementarias.

Dentro de las fórmulas del *hard governance*, en el pasado se utilizó, en Alemania, la vía de la fusión obligatoria de los municipios en el entorno de una ciudad central en un único municipio grande, por ejemplo, la creación del municipio de Gran Berlín en 1920 y algunos otros casos que se realizaron a lo largo de la década de los setenta del siglo pasado, cuando los gobiernos de varios Länder procedieron a la reforma de la Administración local existente en su territorio. No obstante, posteriormente, esta vía tropezó con resistencias y se solía rechazar. Así lo puso de manifiesto, por ejemplo, el intento de crear en 1971, conforme a la propuesta del entonces Alcalde de la ciudad de Frankfurt, a través de la fusión obligatoria de numerosos municipios colindantes con dicha ciudad una única ciudad nueva, la Ciudad Regional (*Regionalstadt*) de Frankfurt.

En la Alemania actual la fusión de municipios, para la que dentro de la experiencia internacional la creación en Canadá de las nuevas ciudades de Toronto, Montreal y Ottawa entre 1990 y 2000 como consecuencia de fusiones (TOMÁS, 2009, 2015) aportan ejemplos recientes, ya no se considera un modelo viable para organizar la gobernanza metropolitana. Se prefiere usar otras vías.

## **2.2. Los modelos de gobernanza metropolitana en uso**

Las estructuras duras de la gobernanza metropolitana que actualmente están al uso en Alemania se pueden direnciar en cinco modelos (PÜTTNER, ED., 1982; DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK, 2002; GAWRON, 2004; FÜRST, 2005; HESSE, 2005; PRIEB, 2014a). Tienen en común que se basan en el Derecho público (leyes de los Länder, Tratados de Estado entre los Länder, acuerdos administrativos) – y en determinados casos se opera también con fórmulas del Derecho privado, cuando se trata de conseguir una gestión más ágil y flexible - para regular órganos (representativos, de decisión y de asesoramiento), competencias, aparatos administrativos y recursos humanos y fuentes financieros. Estos modelos, cuyas características se especifican a continuación, pueden encuadrarse entre los cuatro modelos que la OECD llegó a diferenciar en su Informe “*Governing the City. Policy Highlights*” (OECD 2015).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Este Informe diferencia entre: 1) Informal/soft coordination, 2) Inter-municipal authorities, (por ejemplo, Regionalverband Ruhr), 3) Supra-municipal authorities (por ejemplo, Region Hannover, Verband Region Stuttgart) y 4) Special statut “met”cities.

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

El modelo de la creación de un nuevo ente territorial de escala subregional (*Regionale Gebietskörperschaft* o *Regionalkreis*) se refiere a agrupaciones de municipios en espacios metropolitanos, 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>11</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.

Su rasgo sobresaliente son sus competencias en un amplio catálogo de materias, como lo demuestra sobre todo el caso de la *Region Hannover*, y la legitimación política directa a través de la elección de sus órganos representativos por los ciudadanos. Además, significan la implantación de entes metropolitanos con vocación de estabilidad y un elevado compromiso jurídico, porque su creación está basada en una ley del Parlamento del correspondiente Land en el que se ubica el espacio metropolitano.

Desde el punto de vista jurídico-institucional, el modelo de la creación de un nuevo ente territorial de escala subregional es el más potente entre todos para instrumentar la gobernanza metropolitana. Su realización requiere la superación de un listón muy alto en cuanto al consenso político necesario (PRIEBES, 2012a: 175). Hasta la fecha se consiguió su implantación para el caso de las cuatro aglomeraciones urbanas comentadas que tienen en común una estructura monocéntrica de su sistema urbano, que se considera como un factor que propicia más que una estructura policéntrica el uso de este modelo.

2.2.2. *El modelo de una mancomunidad de carácter plurifuncional con una legitimación política indirecta*

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

Los casos que en Alemania actualmente representan este modelo son el *Regionalverband Ruhr*, que existe bajo este nombre desde el 1 de octubre de 2004, pero

---

<sup>11</sup> En Derecho los criterios definitorios de los entes territoriales son, sintéticamente: 1) la regulación de estas instituciones se rige 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).

con antecedentes históricos,<sup>12</sup> el *Zweckverband Großraum Braunschweig*, constituido el 27 de noviembre de 1991 y el *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main*, que se instauró el 8 de marzo de 2011<sup>13</sup>.

Al igual que en el modelo anterior, este modelo significa la implantación de entes metropolitanos con vocación de estabilidad y un elevado compromiso jurídico, porque su creación también está basada en una ley del Land. Por ello, debido a su origen en una ley, son agrupaciones de municipios con carácter obligatorio (*Pflichtverband*). Se trata de entes metropolitanos con un carácter plurifuncional, porque son responsables de competencias en varias materias, si bien en un catálogo más reducido que las instituciones de gobernanza metropolitana constituidas como entes territoriales. En este catálogo suelen figurar sobre todo las competencias más relevantes de la gobernanza metropolitana: planificación territorial, promoción económica y planificación y gestión del transporte público.

La creación de entes metropolitanos en forma de mancomunidades plurifuncionales no supone cambios en las estructuras político-administrativas existentes a nivel local. Así, no ocurre lo que pasó en el caso de la *Region de Hannover*, donde con su creación se disolvió el Distrito de Hannover, sino se mantiene un sistema de tres niveles: municipios, distritos y el ente metropolitano nuevo a modo de mancomunidad con carácter plurifuncional.

En este modelo, las mancomunidades plurifuncionales solo tienen una legitimación política indirecta, como ocurre en los tres casos señalados. Esto significa que los miembros de sus órganos representativos no se eligen por los ciudadanos, sino son 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 tamaño poblacional), tienen que estar representados en la asamblea de cada ente metropolitano.

### 2.2.3. *El modelo de una mancomunidad de carácter plurifuncional con una legitimación política directa*

Dentro de las mancomunidades de carácter plurifuncional el caso de Stuttgart, cuya institución metropolitana es el *Verband Region Stuttgart*, creado el 7 de febrero de 1994, que se comentará con detalle más adelante, es excepcional.<sup>14</sup>

El *Verband Region Stuttgart* (VRS) como institución metropolitana representa hasta la fecha la única mancomunidad de este tipo dotada también de una legitimación

<sup>12</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>13</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 Frankfurt Rhein-Main* se basa en una ley del Parlamento del Land de Hesse, aprobada el 8 de marzo de 2011 (*Gesetz über die Metropolregion Frankfurt Rhein-Main*).

<sup>14</sup> El *Verband Region Stuttgart* se creó por una ley del Parlamento del Land de Baden-Württemberg, aprobada el 7 de febrero de 1994 (*Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart*).

política directa, con lo que, si bien jurídicamente no es un ente territorial, sí tiene uno de los elementos importantes de éstos. Son los ciudadanos los que eligen directamente a los miembros del órgano representativo de este ente metropolitano.

Por ello, el VRS, se puede considerar como una vía de gobernanza metropolitana *sui generis*, que representa el caso de una mancomunidad plurifuncional que se encuentra como un satélite en la órbita del modelo de un ente territorial de nivel subregional.

#### 2.2.4. *El modelo de una mancomunidad de carácter monofuncional centrada en la planificación territorial*

Es el modelo utilizado mayoritariamente para organizar la gobernanza metropolitana en Alemania. En el derecho local alemán, se emplean para este modelo los términos de *eindimensionaler Zweck- oder Planungsverband*. Se trata de agrupaciones de municipios (y en su caso, también de distritos) en espacios metropolitanos, que se crean, esencialmente, para el cumplimiento de una única finalidad: la planificación territorial metropolitana.

Este modelo representa una aplicación al caso específico de los espacios metropolitanos de las mancomunidades de planificación territorial o corporaciones locales de planificación regional (*Regionale Planungsgemeinschaften, Regionalverbände*), que, según la legislación federal y las leyes 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 en general, es decir, no sólo para espacios metropolitanos sino también para otros ámbitos de carácter subregional con características homogéneas (zonas rurales, de montaña, del litoral, etc.). Por este anclaje en las leyes de ordenación del territorio de los Länder las agrupaciones de los entes locales en una mancomunidad de carácter monofuncional centrada en la planificación territorial también tienen una naturaleza obligatoria.

Las mancomunidades de planificación territorial solo tienen una legitimación política indirecta. Los miembros de sus órganos representativos no son elegidos por los ciudadanos, sino se designan por los órganos de los entes locales (municipios, distritos) que tienen que tener representación en el órgano representativo (la Asamblea) de cada mancomunidad.

Como ejemplos de áreas metropolitanas que instrumentan la gobernanza metropolitana por este modelo pueden señalarse el *Regionalverband Mittlerer Oberrhein* (para el ámbito metropolitano de la ciudad de Karlsruhe) en el Land de Baden Württemberg o, en el Land de Baviera, el *Regionalverband Augsburg* y el *Regionaler Planungsverband München*, que se comentará más adelante.

En suma, los cuatro modelos comentados anteriormente, se corresponden a lo que en el derecho alemán se entiende por *Stadt-Umland-Verbände*, concepto que se suele traducir por los juristas españoles (GRACIA RETORTILLO, 2010; TOSCANO, 2011) con la expresión “agrupaciones metropolitanas”. Ha de tenerse presente, que todos estos modelos tienen un carácter obligatorio porque su creación, sus órganos, competencias y reglas de funcionamiento se encuentran regulados por

una ley del Parlamento del respectivo Land en el que están ubicados los municipios involucrados. En este sentido, estamos ante agrupaciones de municipios ubicados en ámbitos metropolitanos (Gracia RETORTILLO, 2010: 125). Estas agrupaciones metropolitanas, que configuran mancomunidades de carácter obligatorio, 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).

Otra característica común es que en cada uno de estos 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.

#### 2.2.5. *El modelo de la gobernanza metropolitana a través de la cooperación por los gobiernos de los Länder*

Además de los cuatro modelos anteriormente comentados, dentro de las estructuras duras de la gobernanza metropolitana, se usan también otras vías, cuando existan circunstancias especiales que hagan muy difícil, por no decir imposible, la creación de un ente metropolitano conforme a los tres modelos interiores. Por ejemplo, el hecho de que el espacio funcional metropolitano no solo afecte al territorio de un Land, sino que se extienda sobre el territorio de los Länder vecinos. Esto ocurre en los casos del área metropolitana de Berlin-Brandenburg y de Hamburg, que se analizarán en el siguiente apartado.

### **3. Seis casos de aplicación concreta de los modelos de gobernanza**

#### **3.1. Consideraciones previas**

A continuación se esbozan los rasgos esenciales de seis casos concretos de la gobernanza metropolitana en Alemania. Son ejemplos representativos de los diferentes modelos de gobernanza metropolitana actualmente al uso en Alemania. Su funcionamiento ha arrojado, por regla general, resultados positivos en la práctica. Así, también pueden considerarse ejemplos de buenas prácticas de la gobernanza metropolitana.

Estos seis casos se refieren a las áreas metropolitanas de Stuttgart, Hannover, Frankfurt, München, Berlin-Brandenburg y Hamburg, cuya ubicación dentro del territorio alemán se señala con círculos rojos en el mapa de los Länder alemanes. En el Cuadro 2 figuran para estas áreas metropolitanas datos básicos respecto al nombre de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, la superficie, el número de habitantes, la densidad de la población, su estructura espacial y el número de municipios.

Para cada caso se analizarán, desde una perspectiva de comparación mutua: el proceso de la creación de la institución metropolitana, los órganos, las competencias y las actuaciones en tres materias centrales para el desarrollo metropolitano,

transporte público, promoción económica y planificación territorial. Igualmente, se señalan algunos ejemplos de la aplicación de instrumentos del *soft governance* para la gobernanza metropolitana.

La planificación territorial metropolitana recibe un tratamiento con más detalle y se presentan para las diferentes áreas metropolitanas ejemplos de aplicación de las cuatro grandes estrategias que configuran el paradigma planificador de los planes territoriales metropolitanos en Alemania: 1) la apuesta por el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, 2) la planificación integrada del uso del suelo y el transporte para lograr la movilidad sostenible, 3) el desarrollo de un sistema verde metropolitano desde una perspectiva de multifuncionalidad, y 4) la lucha contra el cambio climático.

**Cuadro 2:** Datos básicos de seis áreas metropolitanas 2018

Institucion responsable de la gobernanza Metropolitana	Superficie (% del land)	Población (% del land)	Densidad Hab/km2	Estructura espacial/ número de municipios
<i>Region Hannover (RH)</i>	2.291 km <sup>2</sup> (4,8%)	1.152.526 (14 %)	501	monocéntrica 21
<i>Verband Region Stuttgart (VRS)</i>	3.654 km <sup>2</sup> (10%)	2.757.930 (25 %)	755	policéntrica 179
<i>Regionalverband Frankfurt/rheinmain (RF)</i>	2.458 km <sup>2</sup> (11,6%)	2.338.877 (37 %)	951	policéntrica 75
<i>Regionaler Planungsverband München (RPV)</i>	5,504 km <sup>2</sup> (7,8 %)	2.880.000 (22 %)	523	monocéntrica 185
<i>Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg (GLBB)</i>	area metropolitana 3.743,21 km <sup>2</sup>	area metropolitana 4.469.439	area metropolitana 1.194	monocéntrica, transfronteriza 51
	región metropolitana (1) 30.546 km <sup>2</sup>	región metropolitana 6.117.535	región metropolitana 200	
<i>Metropolregion Hamburg (MH)</i>	area metropolitana 2.087 km <sup>2</sup>	area metropo- litana (2) 2.550.000	area metropolitana 1.222	monocéntrica, transfronteriza 37
	región metropolitana (2) 28.500 km <sup>2</sup>	región metropolitana 5.295.350	región metropolitana 192	

### 3.2. Área metropolitana de Stuttgart: Verband Region Stuttgart

Desde 1994 el área metropolitana de Stuttgart cuenta con una institución específica para la gobernanza metropolitana, el *Verband Region Stuttgart* (VRS), creada sobre la base de una ley aprobada en este mismo año por el Parlamento del Land de Baden-Württemberg.<sup>15</sup>

La región metropolitana (*Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg*) comprende el territorio conjunto del Land de Berlín y del Land de Brandenburg; (2) la región metropolitana comprende el ámbito territorial de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, que abarca la totalidad de la Ciudad-Estado de Hamburgo y partes del territorio de los Länder de Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mcklenburg-Vorpommern, (3) Datos para 2006.

Representa el modelo de gobernanza metropolitana en forma de una Mancomunidad plurifuncional. Es un caso excepcional en Alemania, porque es hasta la fecha la única mancomunidad de este tipo que está dotada de una legitimación política directa por la elección de su órgano representativo por los ciudadanos, hecho por el que este caso recibió en la comunidad científica u mayor atención que otros (BASTEN, 2011; FRANK/MORGAN, 2012; HEEG, 2003; IERMB, 2009).

La ley de creación convirtió la Mancomunidad de Planificación Territorial Regional (*Regionalverband Stuttgart*) hasta ahora existente y responsable únicamente de la tarea de la planificación territorial en una entidad metropolitana de Derecho público, con personalidad jurídica y administrativa propia, y sobre todo, de carácter plurifuncional por tener asignada competencias en un amplio espectro de materias. El motivo, no único pero dominante, para la creación del VRS, ha sido de naturaleza económica. 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, que tiene en dicha región un gran peso y prestigio internacional (*Mercedes-Benz, Porsche*).

En consecuencia, el Gobierno del Land (en aquel momento liderado por una gran coalición entre el Partido Demócrata-Cristiano/CDU y el Partido Socialdemócrata Alemán/SPD), los empresarios, los sindicatos y otros agentes fueron conscientes de que el área metropolitana de Stuttgart es el motor decisivo de la economía de Baden-Württemberg y, por tanto, la competitividad de este Land en su conjunto en la economía globalizada dependía en gran parte de la competitividad económica de esta área metropolitana. Por tanto, hubo un amplio consenso colectivo entre los actores más relevantes sobre la necesidad de fortalecer la cooperación mutua y posicionar de forma competitiva el área metropolitana a nivel europeo y en la economía global mediante la creación de una institución metropolitana potente, dotada no solo de una competencia de planificación territorial sino también de competencias de ejecución y gestión

---

<sup>15</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.

de políticas públicas con relevancia para el desarrollo del área metropolitana, como, especialmente el transporte público y la promoción económica.

El VRS cuenta con tres órganos: la Asamblea Regional, el Presidente Regional y el Director Ejecutivo Regional. La Asamblea 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. El número de los representantes en la Asamblea es actualmente 87. 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%). La Asamblea tiene tres Comisiones permanentes con poderes de decisión: 1) la Comisión para Asuntos Económicos, Infraestructuras y Administración Pública, la Comisión de Planificación y 3) la Comisión de Transporte. 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. Sus funciones son la representación jurídica del área metropolitana de Stuttgart y la dirección de la gestión administrativa y de la oficina administrativa.

Las competencias del VRS son: 1) la planificación territorial, consistente en la elaboración del plan territorial metropolitano, 2) la planificación paisajística, 3) la promoción económica regional, 4) la planificación del transporte (se aprueba el plan de transporte para el área metropolitana), 4) la coordinación y gestión del transporte público ferroviario de cercanías, 5) la gestión de los residuos sólidos urbanos, 6) el marketing turístico, 6) la celebración de ferias de exposiciones, 6) la celebración de eventos culturales y deportivos, 7) la titularidad de determinados servicios de transporte ferroviario de personas y 8) el desarrollo del Parque Paisajístico del área metropolitana de Stuttgart (*Landschaftspark Region Stuttgart*).

En materia de transporte público, el VRS aprobó en 2001 el Plan de Transporte Metropolitano (*Regionalverkehrsplan*), y en 2018 la revisión de este documento. Sus competencias de coordinación y gestión en el ámbito del transporte público ferroviario de cercanía las ejerce el VRS en el marco de su participación en la Asociación de Transporte y Tarifaria de Stuttgart (*el Verkehrs- und Tarifverband Stuttgart/VVS*), responsable de la gestión integrada del transporte público a nivel metropolitano.

En el ámbito de la promoción económica, el VRS opera desde 1995 a través de la Sociedad para la Promoción Económica de la Región de Stuttgart (*Wirtschaftsförderung Stuttgart/WRS*). Ostenta con un 51% la mayoría de capital en esta agencia metropolitana para el desarrollo económico, que tiene oficinas en Bruselas y en Estados Unidos. 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. Igualmente, cabe señalar que la WRS y el VRS han iniciado varios proyectos de redes de cooperación para apoyar 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 *BioRegio Stern Management*, encaminado al desarrollo de un *cluster* regional en el ámbito de las *Life Sciences* (medicina, biología regenerativa, etc.) o el proyecto *MedienRegion Stuttgart*, mediante el que se ha creado un cluster regional dedicado a la economía cultural y creativa. 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 se ha creado una Sociedad con Responsabilidad Limitada, la *Regio Stuttgart Marketing und Tourismus GmbH*.

Desde 2002 el VRS tiene una oficina propia en Bruselas para posicionarse a nivel europeo y articular y defender sus intereses ante las instancias de la Unión Europea. La Oficina del VRS se encuentra en el edificio de la Representación del Land de Baden-Württemberg ante la UE 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, cuya potencia supera a la de cualquier otra área metropolitana alemán.

En cuanto a la planificación territorial metropolitana, el VRS aprobó en 2009 el *Regionalplan Region Stuttgart*.

El plan ejemplifica de forma modélica la decidida apuesta de los planes territoriales metropolitanos alemanes por el modelo de la ciudad razonablemente compacta.<sup>16</sup>

En primer lugar, orienta la forma del crecimiento urbanístico. El plan exige que este crecimiento, especialmente de las zonas residenciales, se desarrolle en contigüedad con los núcleos urbanos existentes y con un nivel adecuado de densidad. A su vez, con la finalidad de limitar la ocupación dispersa del suelo en las zonas exteriores (periurbanas y rururbanas), prevé que el crecimiento se concentre dentro del sistema jerárquico urbano en aquellos municipios con condiciones consideradas idóneas para ello (por ejemplo, su grado elevado de centralidad y su nivel de dotaciones), limitando los crecimientos en los municipios pequeños de carácter rural a la satisfacción de la demanda propia demanda propia.<sup>17</sup> Por otra parte, el plan propugna la mezcla o diversificación de usos. Con este planteamiento, no sólo mitiga la expansión urbana y la fragmentación del espacio libre sino también ofrece un acceso más equitativo a los equipamiento y servicios.

En segundo lugar, el plan metropolitano sigue la estrategia de la densificación de las zonas interiores de los núcleos (*urban infilling*), para aprovechar todas las

---

<sup>16</sup> El término razonablemente compacto considera el hecho de que la compacidad llevada al extremo con densidades edificatorias muy elevadas no aporta un desarrollo urbano sostenible, porque significaría, entre otros impactos negativos, una pérdida de espacios libres necesarios para el recreo o la generación de islas de calor en determinadas zonas.

<sup>17</sup> La limitación se justifica en el plan por la consideración de que estos municipios por su escasa población, la falta de centralidad y el bajo nivel de sus dotaciones de equipamientos e infraestructuras sólo pueden tener un crecimiento residencial para la satisfacción de su demanda propia y conforme a las dotaciones existentes. Para cuantificar de forma concreta esta demanda propia el plan recoge un método de cálculo.

posibilidades de desarrollo de suelos aún no ejecutados, vacantes o abandonados que se encuentren ubicados en el interior de la ciudad, antes de declarar nuevos suelos urbanizables en las zonas periféricas (*suburban greenfield land*). Con el objetivo de lograr una aplicación efectiva de esta estrategia por el planeamiento urbanístico de los municipios, el VRS presta asesoramiento técnico para facilitar una gestión municipal sostenible de los suelos (*kommunales Flächenmanagement*). Proporciona a los municipios manuales técnicos y una herramienta informática online (Web-GIS) que ayuda a ellos identificar, valorar y gestionar suelos vacantes en el interior de los núcleos urbanos. Es el Tool-Kit “*FLOO Flächenmanagement für Kommunen*”, desarrollado por el ministerio responsable de la ordenación del territorio de Baden-Württemberg, que se aplica también en otras zonas de este Land.

En tercer lugar, los responsables de la planificación territorial metropolitana del VRS prestan atención a la cuantía del consumo de suelo que se registra en el área metropolitana. Contener el consumo de suelo es en Alemania un objetivo político, tanto del Gobierno federal como de los gobiernos de los Länder, y especialmente en el Land en el que se ubica el área metropolitana de Stuttgart, Baden-Württemberg, que desde el año 2011 cuenta con un Presidente que pertenece al Partido Verde.<sup>18</sup> En este contexto, el VRS suele realizar mediante Informes específicos un *monitoring* continuo del consumo de suelo en el territorio metropolitano.

En lo que respecta al ámbito del *soft governance*, el VRS muestra entre las experiencias alemanas de gobernanza metropolitana una elevada atención a la cooperación con organizaciones de la sociedad civil. Entre ellas destacan: el Foro *Región Stuttgart*, el Grupo Asesor de las Mujeres y el Foro de Diálogo de las Iglesias. 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, fortalecer las fuerzas innovadoras y apoyar proyectos y actividades relevantes para el futuro de la región.

El Grupo Asesor de las Mujeres agrupa mujeres de diferentes campos profesionales y 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 ejerce su influencia política a través de su colaboración con las mujeres representadas en la Asamblea del VRS y en el WRS. Tiene jurídicamente garantizada su participación en todas las planificaciones públicas y ha presentado numerosas propuestas para las políticas de competencia del VRS.

En el Foro de Diálogo de las Iglesias, la Iglesia Católica y la Iglesia Evangélica, cooperan entre sí y con terceros. El Foro entiende que el futuro de la región

---

<sup>18</sup> En 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 de 2002 (reformada en 2016) prevé reducir hasta 2020 este consumo diario a 30 ha. Esto equivaldría a una reducción en un 60%.

metropolitana no puede enfocarse únicamente desde la óptica de la prosperidad económica sino requiere una visión integrada que considera aspectos sociales, culturales, ecológicos y éticos. 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, el caso de Stuttgart también es de interés por su cumplimiento del requerimiento de la transparencia, uno de los elementos clave de la buena gobernanza. Como ninguna otra institución metropolitana en Alemania ofrece en su web un acceso *online* a todos los documentos (órdenes del día, protocolos, sesiones de debate, iniciativas y proyectos) de la Asamblea Regional y de todas sus Comisiones.<sup>19</sup>

### 3.3. Área metropolitana de Hannover: Region Hannover

Desde 2001 el área metropolitana de Hannover tiene un ente específico para su gobernanza, la *Region Hannover* (RH) creada por una ley del Parlamento del Land de Baja Sajonia aprobada en este mismo año.<sup>20</sup> Representa el modelo de gobernanza metropolitana a través de la creación de un nuevo Ente Territorial de escala subregional. Constituye la manifestación más potente de gobernanza metropolitana que existe hoy en Alemania, porque la RH supera claramente a todas las demás instituciones metropolitanas alemanas, tanto por el amplio espectro de competencias atribuidas y en lo que respecta a la legitimación política directa. La legitimación política directa de la RH es más fuerte que la de las tres restantes áreas metropolitanas que cuentan con una legitimación de este tipo; porque en el caso de la RH ésta tiene una naturaleza doble: tanto la Asamblea regional como el Presidente de la Región son elegidos directamente por los ciudadanos. Esta naturaleza de su legitimación política con la amplitud de las competencias hace de la *Region Hannover* el ente metropolitano alemán con mayor poder político.

La creación de la RH 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. Esta Mancomunidad se creó en 1962 por una Ley del Parlamento del Land de Baja Sajonia, por iniciativa de la ciudad de Hannover y del Land, con competencias para la planificación territorial, el transporte público de cercanías, la localización de empresas industriales, la promoción económica y la mejora de los equipamientos para los espacios recreativos. Además, la Mancomunidad participó en el capital de la empresa responsable para el transporte metropolitano y del centro tecnológico de Hannover. Después de 1974 se incrementó el poder institucional de la Mancomunidad por una nueva Ley del Land que introdujo una Asamblea con legitimación política directa a través de la elección de sus representantes por los ciudadanos.

No obstante, en 1978 se produjo un cambio de poder político en el gobierno del Land (el gobierno pasó del Partido Socialdemócrata/SPD al Partido Demócrata

<sup>19</sup> <https://www.region-stuttgart.org/sitzungsunterlagen/?noMobile=>

<sup>20</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.

Cristiana/CDU en coalición con el Partido Liberal/FDP), que se tradujo en un intento de disolver la Mancomunidad. Esta idea no prosperó, pero 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 cercanías, si bien en la práctica – por la vía de la delegación de competencias desde la ciudad y el Distrito de Hannover (*Landkreis Hannover*) – siguió ejerciendo las competencias en todas las materias que tenía asignadas con anterioridad.

En 1990 el SPD recuperó el poder de gobierno y en 1992 se aprobó en el Parlamento del Land una ley 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.

Un elemento característico del proceso de la creación de la RH es que este proceso consistió primordialmente en una iniciativa “desde abajo”, desde la escala local, a diferencia de lo que ocurrió en el caso del área metropolitana de Stuttgart. Los tres actores principales en esta iniciativa fueron la Mancomunidad de la Gran Hannover, el Distrito 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, 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. Tras dos años de debate entre todos los involucrados, que se fundamentó en un documento de reflexión (el llamado “Papel Azul”), elaborado por los tres funcionarios de nivel más alto de la ciudad de Hannover, del Distrito Rural de Hannover y de la Mancomunidad de Hannover, para reformar las estructuras político-administrativas y racionalizar el reparto competencial existentes en el espacio metropolitana, se consiguió en 1998 un consenso político para institucionalizar la *Region Hannover*. Para ello el Papel Azul había propuesto que esta nueva institución a escala metropolitana daría lugar a la disolución tanto del Distrito de Hannover como de la Mancomunidad de la Gran Hannover. El Gobierno del Land anunció su disposición de crear para ello las bases legales. Por su parte, 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.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> La reforma fue posible porque atendió 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 disueltas competencias en materia de escuelas, vigilancia del tráfico y determinadas ayudas sociales (ARNDT, 2003). 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, especialmente en el ámbito de las ayudas sociales generales y de las ayudas específicas para jóvenes (HENNEKE 2003). 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

Como singularidad del proceso de creación de la RH resalta el hecho de que el nacimiento de esta nueva institución metropolitana significó también la desaparición de un ente territorial local preexistente, el Distrito de Hannover. La RH asumió el territorio, las competencias, el personal y los recursos financieros del Distrito disuelto. Es un elemento que diferencia el caso de Hannover de los procesos de creación de instituciones responsables de la gobernanza metropolitana acontecidos en otros espacios metropolitanos de Alemania. No obstante, ha de hacerse la matización de que la desaparición no supuso un “gran trauma” para este ente local territorial, ya que fue uno de los tres actores impulsores del proceso de la creación de la RH. El Distrito de Hannover tuvo en este proceso primordialmente un interés en la eliminación de la Mancomunidad, ya que ésta a lo largo de los años había adquirido cada vez más competencias (HENNEKE, 2003).

En cuanto al papel de la intervención “desde arriba” en el proceso de la creación de la RH, cabe señalar que el Land de Baja Sajonia tuvo una posición favorable, si bien no fue como en el caso de Stuttgart el impulsor y protagonista de este proceso. Su principal apoyo consistió en adoptar el papel de moderador y 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), procurando a lograr un consenso beneficioso (un *win-win*) para todos.

La RH tiene tres órganos políticos: la Asamblea Regional, el Presidente de la Región y la Comisión Regional. La RH tiene una legitimación política directa especialmente fuerte, porque no solo, como ocurre en el caso de Stuttgart, la tiene la Asamblea Regional, sino también el Presidente de la Región. Ambos órganos se eligen directamente por los ciudadanos con derecho a voto.

La Asamblea es el órgano más relevante. Adopta las decisiones políticas y aprueba el presupuesto anual. 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 es el representante de la Región y a su vez, el Jefe de la administración de la Región. Existe como cargo relevante para el funcionamiento de la RH un representante general del Presidente en la administración de la RH, el Consejero Primero de la Región. La Asamblea Regional organiza su trabajo a través de Comisiones Sectoriales. Actualmente existen diez de este tipo de Comisiones, dos obligatorias por su previsión en la legislación sectorial y otros ocho de carácter voluntario. El tercer órgano político, la Comisión Regional, está compuesta por el Presidente de la Región, diez miembros de la Asamblea con derecho a voto y otros miembros con función consultiva. Adopta las decisiones en algunas materias que no requieren una decisión de la Asamblea o no son competencia del Presidente.

En lo que se refiere a las competencias, la RH no sólo es titular de las tres

---

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, mantuvo su status jurídico como ciudad no perteneciente a ningún Distrito.

competencias de mayor relevancia estratégica para el desarrollo metropolitano (planificación territorial, promoción económica y transporte público), sino también tiene atribuida competencias en un amplio catálogo de otras materias.

La ley de creación de la RH de 2001 enumera las siguientes competencias: a) transporte público de cercanías, b) promoción del desarrollo económico y del empleo, c) planificación territorial, d) protección de la naturaleza, recreo (incluye la gestión del Zoo Hannover), e) gestión de residuos sólidos urbanos, f) hospitales locales, g) centros de salud, h) ayudas sociales, i) determinados tipos de servicios sociales, j) apoya a los jóvenes, k) centros de formación profesional y escuelas especiales) viviendas sociales, y m) orden público. Este amplio catálogo de competencias es consecuencia de la ya comentada supresión de entes político-administrativos, habiéndose transferido a la RH las competencias ejercidas anteriormente por otros.<sup>22</sup>

El RH ejerce varias de sus competencias a través de agencias, organismos, consorcios o empresas que cuentan con su participación. En el ámbito del transporte público de alcance metropolitano y regional opera el “Gran Área de Transporte de Hannover” (*Grossraum-Verkehr-Hannover/GVH*), una sociedad de responsabilidad limitada que agrupa todas las empresas del sistema integrado del transporte público de cercanías. De esta sociedad forman parte 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.

Asimismo, existen: 1) la Mancomunidad *aha*, que se encarga de la gestión de los residuos sólidos urbanos, 2) el *Klinikum Region Hannover GMBH*, sociedad de responsabilidad limitada que gestiona los hospitales, 3) la *Deutsche Messe Hannover AG*, sociedad anónima, que opera en relación con la feria industrial más importante de Alemania, y 4) el zoológico de Hannover (*Zoo Hannover*).

En el ámbito de la promoción económica, uno de los instrumentos más relevantes es *hannoverimpuls* la Agencia de Promoción Económica que la RH y la ciudad de Hannover gestionan conjuntamente. Ofrece servicios, proyectos, asesoramientos y apoyos financieros para fomentar la localización de empresas e impulsar *startups*. Los campos temáticos prioritarios en los que centra sus actividades son los sectores de futuro: economía digital y técnica de producción, *life sciences* y técnica médica, energía y movilidad así como economía creativa y multimedia.

El área metropolitana de Hannover pone de manifiesto la larga tradición y la estabilidad y continuidad como función pública de la planificación territorial metropolitana que existe en Alemania. En el área metropolitana se desarrollaron de forma ininterrumpida los siguientes planes: 1) el plan territorial aprobado en 1965 por la Mancomunidad de la Gran Hannover, 2) otros planes de este tipo desarrollados por dicha Mancomunidad a lo largo de las décadas de los 80 y 90, 3) el Programa de

---

<sup>22</sup> En cuanto al origen de las competencias transferidas puede señalarse: 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).

Ordenación del Territorio de la Región de Hannover (RROP) aprobado en 2006, y 4) el Programa de Ordenación del Territorio de la Región de Hannover (RROP) aprobado en 2016 (PRIEBS, 2014).

El RROP de 2016 ofrece un buen ejemplo para la estrategia de la planificación integrada del uso del suelo y el transporte, que en combinación con el modelo de la ciudad razonablemente compacta configura el paradigma planificador que se sigue en todos los planes territoriales metropolitanas en Alemania.

Con la aplicación de esta estrategia, se trata optimizar el acceso al transporte público (sobre todo ferroviario) e incrementar el uso del mismo, con la idea de reducir la dependencia del uso del coche privado. La implantación de usos mixtos (residencial, terciario y equipamientos), que tienen como punto central estaciones de trenes o metro o paradas de tranvía o autobús, genera proximidad (la ciudad de las distancias cortas) y, por tanto, un acceso más equitativo a equipamientos y servicios. A su vez, con la dotación de las estaciones o paradas con aparcamientos disuasorios (*park+ride*) se incentiva la intermodalidad, permitiendo el uso del transporte público a personas que viven en las partes más alejadas de un área metropolitana hasta dónde no llegan las redes ferroviarias.

Un elemento central es que en el entorno inmediato de los grandes intercambiadores y paradas se permiten mayores densidades. El impulso del desarrollo de las redes y servicios del transporte público ferroviario en combinación con un crecimiento urbanístico compacto a lo largo de sus trazados, con mayores densidades en el entorno de los intercambiadores y paradas, propicia un mayor uso del transporte público ferroviario. Esto es relevante desde la perspectiva de la rentabilidad económica de esta modalidad de transporte. La ciudad compacta con mayores densidades de uso residencial a lo largo de los ejes de desarrollo urbano y, especialmente, en el entorno de los intercambiadores intermodales y de las paradas, significa la creación de condiciones financieras favorables para el desarrollo de las infraestructuras de transporte ferroviarias, porque se genera un umbral de población mínimo necesario (es decir usuarios del tren, *tren-tram* o metro que viven a una distancia peatonal cerca de los intercambiadores y paradas y que pagan cada día el servicio prestado), que asegura la viabilidad económica de estas infraestructuras de elevado coste de construcción.<sup>23</sup>

En suma, la aplicación combinada del modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica con la política para el desarrollo de las redes de infraestructuras y servicios de transporte genera ventajas en forma de complementariedades y sinergias que suponen la activación de un “círculo virtuoso” en el que las estrategias

---

<sup>23</sup> También existen ventajas desde la perspectiva ambiental. Se reducen los problemas de congestión del transporte, ya que la movilidad vinculada al coche particular disminuye tanto por la generación de proximidad a través de la mezcla de usos como por la oferta del transporte ferroviario como alternativa para el desplazamiento dentro del sistema urbano policéntrico. Asimismo, disminuyen los niveles de contaminación del aire y se hace frente al cambio climático, ya que la reducción de la movilidad por carretera en coche particular supone una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>, uno de los gases de efecto invernadero (GEI). Igualmente, la concentración del crecimiento urbanístico a lo largo de los ejes de transporte público ferroviario reduce el consumo y fragmentación de los suelos ubicados entre estos ejes, preservándose espacios libres de valor ecológico, paisajístico, agrario o recreativo.

para la ocupación sostenible del suelo y para la movilidad sostenible se retroalimentan y benefician mutuamente.

En este planteamiento encaja el principio rector que define el RROP de 2016: la unidad entre crecimiento urbanístico, transporte e infraestructuras. Este principio rector ya estaba presente en el primer plan territorial metropolitano de 1967, de modo que desde hace décadas existe ya una 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 Region Hannover la *Stadtbahn*, el tren ligero (*light rail*), que se desarrolló sobre la base de la red de tranvías. El RROP de 2016 recoge determinaciones para el desarrollo de los dos sistemas de 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, recoge previsiones referidas a los aparcamientos disuasorios (*park and ride*) y a la intermodalidad bicicleta-tren (*bike and ride*).

Los resultados conseguidos por la planificación integrada del uso del suelo y el transporte son respetables. 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 *Region Hannover* alrededor de 40% de la población puede ir andando a su parada de tren más próxima. Asimismo, se están desarrollando proyectos urbanísticos 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 (PRIEBS 2014: 106).

El cambio climático recibe cada vez más atención en los planes territoriales metropolitanos, especialmente en los que son de aprobación más reciente como el RROP. El texto de este plan recoge que el cambio climático es un tema transversal que orienta como un hilo conductor todos los contenidos del plan. Sus determinaciones para el crecimiento urbanístico, el desarrollo de las infraestructuras y la preservación de los espacios libres incluyen la doble dimensión de la intervención para afrontar el reto del cambio climático: las medidas de adaptación y las medidas de mitigación. En este sentido, el plan establece zonas para la prevención de los riesgos de inundación y declara áreas de preferencia absoluta para la localización de instalaciones de energías renovables o establece áreas sensibles donde no pueden localizarse dichas instalaciones. Asimismo, prevé áreas de preferencia absoluta para las funciones climáticas del espacio libre: 1) Espacios verdes y libres con capacidad alta o muy alta de generar aire frío, 2) Áreas de generación de aire frío y de aire fresco con importancia para zonas residenciales con problemas de calidad de aire (áreas de compensación), 3) Ejes de transporte de flujos de aire entre las áreas de compensación y las zonas residenciales con problemas de calidad de aire.

Es especialmente la ciudad de Hannover la que sufre impactos bioclimáticos derivados de la alta densidad de edificación y del elevado grado de sellado del suelo, lo que propicia el calentamiento, así como de la existencia de condiciones en

determinadas zonas de la ciudad que obstaculizan la ventilación. Consciente de que estos impactos con el cambio climático van a suponer una merma cada vez mayor de las condiciones de vida de los ciudadanos, el plan prohíbe la edificación en los ejes de advección de aire frío y fresco y en las áreas de compensación. Dentro de estas áreas, además de espacios verdes y otros espacios libres, el plan considera también las láminas de aguas (lagos, naturales o creados por extracción de áridos, ríos) como espacios abiertos a vientos y con efecto equilibrador térmico.

En cuanto a las estructuras blandas (*soft governance*) de la gobernanza metropolitana, el caso de Hannover aporta también un buen ejemplo de la aplicación del instrumento informal de las redes de cooperación entre ciudades: la red “Espacio Económico Ampliado de Hannover” (*Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover*, EWH).

La red representa 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 Region Hannover. Abarca un territorio en el que vive un tercio de la población del Land de Baja Sajonia. Su ámbito territorial engloba el territorio del área metropolitana de Hannover. La propia institución metropolitana, la *Region Hannover*, es socio de esta red, que se organiza internamente en seis foros temáticos y desarrolla proyectos conjuntos.

Uno de estos foros se dedica al tema de urbanismo y planificación territorial. Sus miembros son especialistas en estas materias que trabajaron en la red de cooperación entre ciudades *Expo-Region Hannover*, antecesor de la red EWH, representantes del Land de Baja Sajonia (Ministerio responsable de la ordenación del territorio, Instituto de Estadística) así como miembros de la Cámara de Industria y Comercio de Hannover y de la Asociación de las Empresas del Comercio de Hannover. Entre las actividades realizadas en el marco de este foro desataca el Proyecto de Consenso Grandes Superficies Comerciales. Consiste en la información mutua y la generación de un consenso entre los socios de la red sobre la implantación de grandes superficies comerciales, considerando que la localización de un proyecto de este tipo en un determinado municipio puede generar impactos negativos sobre los municipios vecinos (gestión del viario, mermas la centralidad comercial por el cierre de tiendas, etc.).

### **3.4. Área metropolitana de Frankfurt: Regionalverband FrankfurtRheinMain**

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>24</sup> En la clasificación de los modelos alemanes de gobernanza metropolitana representa el modelo de una corporación de Derecho público tipo Mancomunidad plurifuncional, dotada de una legitimación política de naturaleza indirecta.

---

<sup>24</sup> La Ley sobre la Región Metropolitana Fráncfort/Rhein-Main (*Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main*), aprobada el 8 de marzo de 2011 por el Parlamento del Land de Hesse.

El 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 fórmulas 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 (BÖRDLEIN, 1999; FREUND, 2003).

Frankfurt es en Alemania el área metropolitana donde se 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. Hubo la sucesión de tres modelos, anclados todos en una Ley del Parlamento del Land de Hesse:

#### 3.4.1. *Un modelo muy potente, el Umlandverband Frankfurt (UVF) de 1975 hasta 2001*

El UVF representó el modelo de una corporación de Derecho público en forma de una Mancomunidad de carácter obligatorio con carácter plurifuncional. Se consideró en el momento de su creación como institución más avanzada a escala metropolitana en Alemania, por su dotación con una legitimación política directa y por la amplitud de sus competencias.<sup>25</sup> El UVF significó una experiencia exitosa en la coordinación intermunicipal del planeamiento urbanístico, sin embargo, surgieron problemas en cuanto a la gestión de los residuos y del reparto de los gastos entre los municipios pertenecientes al UVF para la gestión integrada del transporte público. Estos problemas y conflictos políticos fueron los factores que supusieron al final la disolución del UVF. De forma sintética, los conflictos consistieron en los recelos de los municipios pequeños, de la gran ciudad de Frankfurt y del Gobierno del Land de Hesse, que vieron como una amenaza a su propio poder la consolidación de una nueva institución metropolitana potente. Además, el UVF, al que se percibió como adversario político, se ubicó en el área con el mayor peso demográfico, económico y político dentro del territorio de Hesse. En este sentido, hubo una constelación de conflictividad similar a la que existía en Londres y en Barcelona y que contribuyeron en su momento a la disolución de sus instituciones metropolitanas (el *Greater London Council*, disuelto por el gobierno de Margaret Thatcher en 1986, y la Corporación Metropolitana de Barcelona en 1987, disuelta por el gobierno de Cataluña).

---

<sup>25</sup> El UVF tenía un Parlamento propio, cuyos miembros (43 municipios y seis Distritos) se eligieron cada cuatro años directamente. Destaca su competencia para la elaboración de un Plan Conjunto de Usos del Suelo (*Gemeinsamer Flächennutzungsplan*), instrumento de planeamiento urbanístico intermunicipal previsto en el Código Federal de Urbanismo. Además tenía competencias de coordinación y planificación (Plan de Paisaje, Plan integrado de transporte público, promoción económica) y también de gestión (transporte público, suministro de energía y de agua, depuradoras, tratamiento de residuos, creación y gestión de mataderos y equipamientos para el recreo).

### 3.4.2. *Un modelo debilitado, el Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main de 2001 hasta 2010*

En 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 la Aglomeración Urbana de Frankfurt/Rhein-Main. Con esta ley se amplió el territorio del área metropolitana a ahora 75 municipios, resolviendo una de las mayores deficiencias del UVF, su ámbito territorial, que representó un territorio demasiado reducido que no se adecuaba bien al ámbito funcional metropolitano existente. No obstante, la ley supuso también un retroceso (BÖRDLEIN, 2000) respecto al modelo avanzado de gobernanza metropolitana que había representado el UVF. El *Planungsverband* significó la creación de una institución con competencias recortadas. Se pasó al modelo de una Mancomunidad de carácter monofuncional centrada exclusivamente en la planificación urbanística-territorial y del paisaje. 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. Igualmente, se perdió una base democrática importante, porque el nuevo Consejo de la Región ya no contaba con una legitimación política directa a través de la elección de sus miembros por los ciudadanos.

### 3.4.3. *Un modelo renovado, el Regionalverband FrankfurtRheinMain (RV) a partir de 2011 hasta hoy*

El RV cuenta con dos órganos: la Asamblea representativa, apoyada en su trabajo por dos Comisiones (Planificación, Asuntos Generales y Financieros) y el Comité Ejecutivo.

La Asamblea es el máximo órgano de decisión, que toma todas las decisiones importantes (especialmente, las referidas al plan territorial metropolitano, el RFNP, controla la administración y aprueba el presupuesto. Los miembros de la Asamblea son los representantes correspondientes de los 75 municipios que pertenecen a la Aglomeración Urbana (*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. El RV 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, la composición concreta de la Asamblea depende de los resultados obtenidos por los partidos en las elecciones municipales.

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 de las ciudades de Frankfurt y Offenbach.

Las competencias ejercidas por el RV son: 1) la elaboración del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional 2) la elaboración del Plan de Paisaje, 3) la creación y gestión de equipamientos deportivos y para el recreo y de equipamientos culturales, 4) el marketing regional y la promoción del desarrollo económico, 5) la planificación y el desarrollo del Parque Regional (*Regionalpark Rhein-Main*), una estrategia de carácter informal destinada al sistema verde metropolitano que se comentará más adelante, y 6) la planificación y gestión del transporte público.

En materia de transporte público, el RV es activo en materia de estudios, grupos de trabajo, proyectos piloto y de cooperación con otras regiones europeas, estadísticas y escenarios y también presta asesoramiento a los municipios sobre acciones de movilidad sostenible. No obstante, la gestión integrada del transporte público está desvinculada del RV y se lleva a cabo a través de una asociación de empresas (RMV: *Rhein-Main-Verkehrsverbund*), cuyo radio de acción trasciende el ámbito metropolitano y es de carácter regional, atendiendo dos tercios del territorio del Land donde viven cinco millones de personas.

En el ámbito de la promoción económica opera la Agencia para la Promoción Económica y el Marketing Internacional (*FrankfurtRheinMain GmbH - International Marketing of the Region*). Como Frankfurt con su aeropuerto, su centro financiero y la sede del Banco Central Europeo es un *global player* de primer rango en la economía mundial, se han creado por iniciativa de los agentes económicos numerosas redes de cooperación de la *soft governance*, que jurídicamente están organizadas como asociaciones voluntarias y centran sus actividades en estrategias y proyectos para el desarrollo económico, la economía creativa y el conocimiento.<sup>26</sup> El RV comparte con el *Verband Region Stuttgart/VRS* su presencia en Bruselas para visualizar y defender sus intereses ante la Unión Europea (especialmente la política regional comunitaria). Los titulares de la Oficina para Europa son el RV, la ciudad de Frankfurt y la Agencia para la Promoción Económica y el Marketing Internacional.

En cuanto a la planificación territorial metropolitana, en el caso de Frankfurt con la competencia de la institución metropolitana para el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler FlächennutzungsplanRFNP*), ejercida con la aprobación del RFNP de Frankfurt 2010 se aplica un instrumento novedoso de planificación territorial metropolitana en Alemania, que supone un enfoque integrado de planificación urbanística-territorial.

Desde octubre de 2011 se aplica para el área metropolitana de Frankfurt el *Regionalplan Südhessen- Regionaler Flächennutzungsplan 2010* (en adelante RFNP 2010) con un horizonte temporal hasta 2020.<sup>27</sup> Este plan cumple para los municipios del área metropolitana tanto la función de un plan territorial, conforme a la ley de planificación

26 Ejemplos son: 1) la Asociación para el Desarrollo de Estrategias de Desarrollo Económico (*FrankfurtRheinMain Verein zur Förderung der Standortentwicklung*), 2) la Iniciativa para el Patrocinio de Proyectos Económicos (*FrankfurtRheinMain Die Wirtschaftsinitiative*), 3) la Región de Conocimiento (*Wissensregion FrankfurtRheinMain*), 4) el Foro de la Cámara de Industria y Comercio (*IHK Forum Rhein-Main*) y 5) el Cluster para la Economía Creativa (*CLUK Cluster der Kreativwirtschaft in Hessen e.V.*).

27 El RFNP 2010 ha sido desde 2016 objeto de evaluación de sus resultados y se han iniciado los trabajos para la preparación de un segundo RFNP.

territorial del Land de Hesse, como de un plan urbanístico intermunicipal, el Plan Conjunto de Usos de Suelo (*Gemeinsamer Flächennutzungsplan*), previsto por la Ley Federal de Urbanismo. Esta figura del RFNP, que se había introducido en el sistema de planificación territorial alemán tras una reforma de la Ley Federal de Ordenación del Territorio en 1998, incorpora un instrumento innovador al sistema alemán de planificación territorial. Proporciona un instrumento integrado de planificación urbanística y territorial y su aplicación está expresamente prevista para las áreas metropolitanas.

Esto significa que en el área metropolitana de Frankfurt se integran en un único documento las determinaciones tanto de un plan territorial subregional como de un plan urbanístico intermunicipal, el Plan Conjunto de Usos de Suelo para todos los municipios. De este modo, ninguno de los 75 municipios procede a la elaboración de un propio Plan de Usos de Suelo, con la consecuencia de que se ahorra un nivel de planificación, lo cual se traduce en una simplificación y una considerable agilización del proceso planificador, que en el ámbito del urbanismo y de la ordenación del territorio suelen ser lentos en todos los países (HILDENBRAND, 2017b). También en otra área metropolitana de Alemania, ubicada en la mayor conurbación de Europa, la Cuenca del Ruhr, se dio el paso a avanzar con la aplicación del instrumento del RFNP en la simplificación y agilización del proceso planificado. Se trata de la *Städteregion Ruhr 2030*, que instrumenta su gobernanza de forma informal, sobre la base de un acuerdo político que en 2003 dio lugar a la creación de una red de cooperación entre ciudades formada por once socios.<sup>28</sup>

Una estrategia de intervención clave de los planes territoriales metropolitanos es la preservación y el desarrollo de un sistema verde metropolitano desde una perspectiva de multifuncionalidad vinculada a sus valores ambientales, sociales y económicos.<sup>29</sup> Para ello, estos planes formales (de carácter jurídicamente vinculante) establecen normas y directrices para el sistema verde metropolitano y cuyo destinatario son los planes urbanísticos. Así, al igual que otros planes el RFNP 2010 delimita Franjas Verdes (*regionale Grünzüge*) y Cesuras Verdes (*Grünzäsuren*), y fijando para estas zonificaciones criterios para su protección y desarrollo. Las franjas verdes son, similar a los *green belts* en el Reino Unido, de una extensión mayor y cumplen funciones múltiples. Las Cesuras Verdes tienen el objetivo de preservar el espacio libre entre núcleos urbanos diferentes, para evitar la creación de un continuo urbano como consecuencia de la fusión entre ellos.

Por otra parte, el desarrollo de un sistema verde metropolitano desde una perspectiva de multifuncionalidad avanza en las áreas metropolitanas alemanas cada vez

---

28 Estas ciudades son: Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr y Oberhausen.

29 Esta multifuncionalidad se refiere al mantenimiento o la mejora de los valores de este sistema como patrimonio natural y cultural, factor de la identidad local y activo económico (capital de imagen, agricultura periurbana, atractivo turístico) para que puedan cumplirse adecuadamente las múltiples funciones que tiene el sistema verde metropolitano para: la calidad de vida, el recreo, el equilibrio microclimático, la preservación de ecosistemas, hábitats y la biodiversidad y de zonas de filtración de agua para la alimentación de acuíferos, la prevención de riesgos naturales así como la estructuración y calidad paisajística del territorio y la fijación de límites para la ocupación edificatoria del suelo.

más también a través del uso de un instrumento informal (de aplicación voluntaria) en el contexto de la gobernanza metropolitana blanda (*soft governance*): la Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*). Se trata de un instrumento que pone el énfasis en el “desarrollo desde abajo”, a través de la cooperación intermunicipal y la cooperación pública-privada, especialmente por las vías de la participación de la sociedad civil y ciudadanos y de la colaboración de las empresas privadas en la formulación e implementación de esta Estrategia.

La finalidad principal de este instrumento que se centra en la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas, 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 que complementa las zonificaciones de los planes territoriales metropolitanos para la protección y el desarrollo del sistema verde metropolitano, incorporando a dicho sistema áreas del suelo rústico no integradas en dichas zonificaciones pero que también poseen valores dignos de ser preservados.

Esta Estrategia 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, Saarbrücken y Karlsruhe.

El área metropolitana de Frankfurt ha sido pionero en la aplicación de la Estrategia Parque Regional. En 1995, el primer ente metropolitano de Frankfurt, el *Umlandverband Frankfurt (UVF)*, creó el *Regionalpark Rhein-Main*. Desde 2005 la planificación, gestión y promoción del Parque Regional corresponden a la Sociedad Marco del Parque Regional, una sociedad de responsabilidad limitada de utilidad pública. 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 la institución responsable de la gobernanza metropolitana, el *Regionalverband FrankfurtRheinMain (RV)*. El RV participa activamente en la Estrategia Parque Regional. Aporta propuestas y asesoramiento técnico y, sobre todo, vela para que las necesidades de desarrollo del Parque se reflejen en la forma debida en las determinaciones del RFNP 2010.

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 en la que destaca el compromiso con el Parque Regional por parte de las empresas ubicadas en el área metropolitana. Las empresas

son una de las diferentes fuentes de financiación del Parque Regional, destacando por la magnitud y constancia de sus aportaciones la empresa más importante del área metropolitana, el aeropuerto internacional de Frankfurt (*Fraport AG*). Las empresas con sede (o nacimiento) apoyan con sus recursos el desarrollo del Parque Regional para manifestar su compromiso y sentido de pertenencia con la región. Asimismo, son conscientes de que la calidad de vida (que engloba la calidad paisajístico-ambiental), no sólo es un importante factor blando de localización que contribuye a atraer al área metropolitana de Frankfurt la localización de empresas de sectores punta y de profesionales altamente cualificadas, sino también constituye un elemento relevante para la imagen corporativa de la propia empresa.

Por último cabe resaltar que el área metropolitana de Frankfurt es dentro de las áreas metropolitanas alemanas el caso que con más claridad ha puesto de manifiesto los factores críticos para el avance de la gobernanza metropolitana. Estos factores son: 1) la escasa voluntad de cooperación por los intereses divergentes entre diferentes niveles político-administrativos y entre los propios municipios, 2) los conflictos entre partidos políticos sobre la cuestión metropolitana (en el caso de Frankfurt hubo además posiciones distintas en el seno del mismo partido, el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) que durante el período del UVF tuvo el poder de gobierno en el Land, la ciudad de Frankfurt y la mayoría de los municipios en el Sur de Hesse) y 3) la dificultad mayor de instrumentar la gobernanza metropolitana en áreas metropolitanas con un sistema urbano policéntrico. A tal respecto, ha de tenerse presente que el radio de influencia Frankfurt como ciudad central del área metropolitana es mayor que el ámbito territorial en el que el RV ejerce sus competencias. Corresponde a un ámbito más amplio que se extiende sobre el territorio del Land de Hesse y también sobre zonas colindantes de Baviera y de Renania-Palatinado.<sup>30</sup> Dentro de este ámbito y muy próximas a Frankfurt se ubican la ciudad de Mainz, la capital del Land de Renania-Palatinado, y dentro del propio Land de Hesse la ciudad de Wiesbaden, capital de este Land, ciudades ambas que son tradicionales “rivales” de la ciudad de Frankfurt.

### **3.5. Área metropolitana de München: *Regionaler Planungsverband München***

En el área metropolitana de München, que lleva el nombre *Region München*, se aplica lo que es el modelo mayoritario en Alemania, para organizar institucionalmente la gobernanza metropolitana: una Mancomunidad monofuncional, que agrupa los municipios y otros entes locales para realizar la tarea de planificación territorial escala subregional. Es una modalidad de corporación de Derecho público de forma obligatoria, porque la constitución de este tipo de Mancomunidades está prevista en la ley de ordenación del territorio del Land correspondiente.

<sup>30</sup> Este ámbito más amplio se reconoció jurídicamente en la Ley sobre la Región Metropolitana Frankfurt/Rhein-Main como espacio para posibles cooperaciones más allá del territorio en el que el RV ejerce sus competencias. Es, a su vez, e idéntico al ámbito que la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio delimitó con el mismo nombre para la Región Metropolitana de Relevancia Europea (EMR) de Frankfurt/Rhein-Main (ver el apartado 4).

Para la Región de Múnich, la Mancomunidad de Planificación Territorial Subregional de Múnich (*Regionaler Planungsverband München, RPV*) se creó en 1973, en cumplimiento de lo establecido por la Ley de Planificación Territorial del Land de Baviera. Elabora el plan territorial metropolitano, el *Regionalplan München* (RP). Actualmente sigue en vigor el RP aprobado ya en 1987, que no obstante es un documento dinámico y flexible, que se adapta a nuevas circunstancias y retos de forma continua (hasta 2014 hubo 14 modificaciones del plan). En el Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente de la Unión Europea “*Urban sprawl – the ignored challenge*”, presentado en 2006, este plan y el planeamiento urbanístico desarrollado de la ciudad de München fueron señalados en un amplio comentario titulado “*Munich – compact city*”, “*Bavarian planning solutions*” como factores relevantes que han permitido en el área metropolitana de München un desarrollo urbano-territorial en cumplimiento con los requerimientos de la sostenibilidad.

Los órganos del RPV son: una Asamblea, un Comité de Planificación (*Planungsausschuss*), un Director, varias Comisiones y Grupos de Trabajo y una Oficina Técnica dirigida por un Director Gerente. La Asamblea es el órgano de máxima decisión. Su función principal es la aprobación del RP. Los 194 miembros de la Asamblea (186 municipios y 8 Distritos) tienen cada uno un representante. El número de votos correspondiente a cada municipio se rige en función de su población, existiendo para la ciudad de Múnich el límite máximo de 40% de los votos.

Además del RPV existe otra vía para la gobernanza metropolitana: la Mancomunidad de Planificación para el Espacio Económico Exterior de Múnich, el *Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München, PV*). Ya se había creado en 1950 y su ámbito territorial es algo más pequeño que el del RPV. No es como éste una Mancomunidad obligatoria sino una corporación de Derecho público constituida por la asociación voluntaria de municipios. Sus órganos son: una Asamblea, un Consejo Ejecutivo 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 de Baviera, la ciudad de München, que tiene reservada un tercio del total de los votos. Las actividades principales del PV son la asistencia técnica para el planeamiento urbanístico, la elaboración de proyectos integrados para la movilidad urbana sostenible, dictámenes sobre el uso de energías renovables en la edificación así como la publicación de estadísticas, indicadores y escenarios sobre el desarrollo regional.

Entre el PV y el RPV se ha desarrollado una estrecha colaboración en todos los ámbitos relevantes para la planificación urbanística-territorial del espacio metropolitano de Múnich. Además, el Director Gerente de la Oficina Técnica del RPV es, a su vez el Director Gerente de la Oficina Técnica del PV. En suma, la experiencia de München destaca por la estabilidad y el buen funcionamiento, tanto de las fórmulas organizativas para la gobernanza metropolitana como del ejercicio de la planificación territorial. No obstante, no se han dado los pasos para crear una institución metropolitana más potente, similar a los casos de Hannover y Stuttgart (REISS-SCHMIDT, 2004). Hasta hoy no se pudo lograr para ello ningún consenso político sobre este tema controvertido entre el Land de Bayern, la ciudad de München y los municipios en el entorno de esta ciudad central del área metropolitana.

### 3.6. Área metropolitana de Berlin-Brandenburg: La cooperación entre dos Länder

El proceso de la expansión urbana de la ciudad de Berlin, la capital del Estado federal de Alemania y, a su vez, un Estado-Ciudad, supera los límites político-administrativos del Land de Berlin (WELCH GUERRA, 2003; WESLEY SCOTT, 2004).

Afecta al territorio del Land de Brandenburg en el que el Land de Berlin tiene una situación de enclave. Se diferencian dos ámbitos metropolitanos (ver el Cuadro 2): el área metropolitana, que comprende la ciudad de Berlin con su ámbito funcional de influencia inmediata (“*Berliner Umland*”), y la región metropolitana más extensa, que lleva el nombre Región Capital Metropolitana de Berlin-Brandenburg (*Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg*), cuyo ámbito territorial es la suma del territorio de ambos Länder. Esta región metropolitana coincide con el ámbito que la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio delimitó con el mismo nombre para la Región Metropolitana de Relevancia Europea (EMR) de Berlin-Brandenburg (ver el apartado 4).

En 1995 los Parlamentos de Berlin y Brandenburg acordaron la fusión de los dos Länder en un único Land. Pero esta fusión, que es una reforma de la organización territorial del Estado permitida por la Constitución alemana, se rechazó por los ciudadanos en los dos obligatorios referéndum populares celebrados en 1996. No obstante, los gobiernos de ambos Länder prosiguieron en su voluntad de la coordinación y cooperación mutua. Dada la compleja situación territorial y político-administrativa del espacio metropolitano nadie pensó en la creación de un nuevo ente metropolitano como corporación de Derecho público con competencias propias. La vía emprendida para la gobernanza metropolitana se fundamentó en la cooperación directa entre los Länder de Berlin y Brandenburg sobre la base de un Tratado entre Estados (*Staatsvertrag*) firmado en 1995 por los gobiernos de ambos Länder.

Se crearon un Departamento Común para la Planificación Territorial de Berlin-Brandenburg (*Gemeinsame Landesplanung*), que empezó su actividad en 1996, y otras instituciones conjuntas en diferentes ámbitos de las políticas públicas que reflejan la intensa coordinación mutua y cooperación entre los dos Länder (por ejemplo, el Instituto de Estadística de Berlin-Brandenburg y el Ente Común de Transporte (VBB) para la gestión integrada del transporte público metropolitano. Desde 1998 el Departamento Común para la Planificación Territorial de Berlin-Brandenburg ha llegado a aprobar varios planes territoriales conjuntos, que a diferencia del instrumento informal (Estrategia de Desarrollo Territorial) empleado en el área metropolitana de Hamburgo, son planes territoriales vinculantes jurídicamente.

La creación de un Departamento Conjunto de Planificación Territorial entre dos Länder es sin duda el hito sobresaliente de la experiencia de gobernanza metropolitana que aporta el caso de Berlin-Brandenburg. Es un caso excepcional en Alemania y refleja una gran voluntad y capacidad de los actores para poner en camino la cooperación y afrontar juntos los retos, en un entorno nada fácil, tanto por las grandes disparidades de desarrollo entre Brandenburg (baja densidad poblacional, carácter rural y menor riqueza) y Berlin: (región urbana cosmopolita, próspera y centro político de Alemania) como por las dificultades políticas (el fracasó de la fusión de los dos Länder).

En el área metropolitana se aplicaron el Plan Territorial Metropolitano Conjunto de los Länder de Berlín y Brandeburgo de 1998 (LEPEV) y, posteriormente, el Plan de Desarrollo Territorial Berlín-Brandenburg de 2009 (LEP B-B). Para el LEPEV, que tuvo un claro compromiso con el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, los resultados de los dos informes de evaluación realizados han sido positivos, Confirmaron la operatividad de las zonificaciones y de los parámetros cuantitativos orientativos poblacionales que este plan había previsto de forma modulada para tres diferentes categorías de municipios, con la finalidad de concentrar el crecimiento urbanístico en los municipios de categoría 1 (primordialmente) y de categoría 2, dotados de centralidad y ubicados a lo largo de los corredores de los diferentes sistemas de transporte ferroviario. El planeamiento urbanístico cumplió en esta cuestión, con un grado elevado, los objetivos previstos del plan territorial metropolitano para promover el modelo de ciudad compacta y la preservación de los espacios libres (Hildenbrand, 2017a: 339).

### *3.6.1 Área metropolitana de Hamburg: La cooperación entre cuatro Länder*

El proceso de la expansión urbana de la ciudad de Hamburg, que es al igual que Berlín, un Estado-Ciudad, no solo afecta al Land de Hamburg sino también al territorio de tres länder colindantes: Niedersachsen, Schleswig-Holstein y Mecklenburg-Vorpomern (ver el Mapa 1). Se distinguen dos ámbitos metropolitanos (ver el Cuadro 2): el área metropolitana, que comprende la ciudad de Hamburg y su ámbito funcional de influencia inmediata, y la región metropolitana más extensa, que lleva el nombre Región Metropolitana de Hamburg (*Metropolregion Hamburg/MRH*), Región Metropolitana de Hamburg), coincidiendo este territorio con el de la Región Metropolitana de Relevancia Europa (EMR) de Hamburg (ver el apartado 4).

También en esta región metropolitana de carácter transfronterizo la gobernanza metropolitana se instrumenta a través de la cooperación entre los Gobiernos de los cuatro Länder concernidos (FEIL, 2005; SCHWIEGER, 2009; VON LÖWIS, 2012). No obstante, dentro de esta cooperación la fórmula institucional elegida es en el caso de la MRH muy diferente a la utilizada en Berlín-Brandenburg. No se ha llegado a crear un Departamento compartido para la planificación territorial, sino las grandes cuestiones metropolitanas (planificación territorial, desarrollo económico y transporte, cambio climático y otros) se tratan a máximo nivel a través de reuniones de los Presidentes de los cuatro Länder involucrados así como en el seno de otras estructuras organizativas de la cooperación.

En la MRH la cooperación entre los Länder se inició ya en 1955 de forma bilateral (entre Hamburg y Schleswig-Holstein y entre Hamburg y Baja Sajonia) en materia de ordenación del territorio. Tras una fase de cooperación reforzada de carácter trilateral a partir de 1991 se produjo a finales de la década de los 90 la ampliación del espacio de la cooperación, incluyendo ahora también las áreas del ámbito de influencia de la aglomeración urbana de Hamburg ubicadas en el Land de Mecklenburg-Vorpommern.

La gobernanza en la MRH se fundamenta en un Tratado de Estado y en un Acuerdo Administrativo, firmados ambos en 2012 por los representantes de los cuatro Länder. Las grandes cuestiones metropolitanas (planificación territorial, desarrollo económico y transporte) se tratan a máximo nivel a través de reuniones periódicas multilaterales de los Presidentes de los cuatro Länder. Además 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 participan en el Consejo de Planificación.

En el ámbito de la planificación territorial, en el espacio metropolitano de Hamburgo la cooperación entre los cuatro Länder no se materializó, como ocurrió en el caso de Berlin-Brandenburg, en un plan territorial conjunto vinculante jurídicamente. La vía emprendida consistió en la elaboración 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 (cuatro Länder), como por el hecho de que los cuatro Länder operan en el ámbito de la planificación urbanística y territorial con regulaciones jurídicas y estructuras organizativas muy diferentes.

Se elaboraron dos Estrategias de Desarrollo Territorial: la Estrategia de Desarrollo Regional (*Regionales Entwicklungskonzept/REK Hamburg 2000*) y el Marco de Acción Estratégico para la Región Metropolitana de Hamburgo 2011-2013. La REK 2000, estaba en plena consonancia con el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica y la planificación integrada del uso del suelo y el transporte, que tiene sus raíces históricas en el espacio metropolitano de Hamburgo.

#### **4. Conclusiones: valoración del caso alemán desde la perspectiva de la experiencia comparada**

En un balance final de las experiencias alemanas de gobernanza metropolitana en el contexto de las experiencias respectivas existentes en otros países destacan algunos hitos que, a juicio del autor de estas líneas, deben retenerse. Incluso, pueden aportar referentes útiles para el diseño de la gobernanza en otros países, especialmente aquellos que, como es el caso de Brasil, comparten con Alemania la estructura federal de su Estado o, los que cuentan con una descentralización política muy elevada a nivel regional y muestran un funcionamiento muy similar a esta forma de Estado, como es el caso de España.

Evidentemente, no procede hacer una transferencia mimética de estructuras o procedimientos de gobernanza metropolitana que han dado buenos resultados en Alemania. El diseño de la gobernanza metropolitana ha de realizarse siempre en función de los contextos específicos (territoriales, económicos, políticos, sociales y culturales) existentes en cada lugar y que constituyen factores condicionantes de este diseño. No obstante, siempre es posible y aconsejable hacer un *benchmarking* con la

experiencia comparada internacional, para aprender de las mejores prácticas. Se trata de seleccionar de esta experiencia de forma inteligente los elementos considerados valiosos y viables y, sobre todo, realizar, con carácter previo a la aplicación de fórmulas de gobernanza inspiradas en la experiencia foránea, las adaptaciones necesarias de las mismas a los contextos que caracterizan la realidad propia.

#### **4.1. Alemania enseña que conviene aplicar modelos diferenciados y flexibles para la gobernanza metropolitana**

Sobre la base de la reflexión anterior, el primer hito a destacar en la gobernanza metropolitana en Alemania es la diversidad y flexibilidad de los modelos aplicados para las instituciones metropolitanas del *hard governance*, fórmulas diferenciadas que están atentas y ajustadas a las condiciones específicas de cada una de las áreas metropolitanas que, sin perjuicio de rasgos comunes, suelen tener características diferentes. Es un mensaje claro de rechazo a modelos únicos de instituciones metropolitanas que se prevén en la legislación de otros países (las áreas metropolitanas en España y, hasta cierto punto, también le *citta metropolitane* en Italia). En este sentido, Alemania es un lugar creativo y un banco de ideas de gran riqueza empírica en cuanto a diseños institucionales posibles para instrumentar la gobernanza metropolitana.

#### **4.2. En las áreas metropolitanas alemanas el *hard governance* y el *soft governance* no son vías excluyentes sino se aplican de forma combinada**

Una de las características más sobresalientes de la gobernanza metropolitana en Alemania es el hecho de que se opera tanto con fórmulas del *hard governance* como del *soft governance*.

En prácticamente todas las áreas metropolitanas alemanas existen diversos tipos de *soft governance*. Una de sus modalidades son las redes de cooperación entre ciudades, para las que hemos comentado como ejemplos las redes *Städteregion Ruhr 2030* y *Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover (EWH)*.

Además, es frecuente el apoyo de las instituciones metropolitanas del *hard governance* a las iniciativas del *soft governance* que han llegado a desarrollarse en su territorio. En determinados casos, como lo ponen de manifiesto Stuttgart, Hannover y Frankfurt, estas instituciones metropolitanas incluso participan en las estructuras organizativas y las actividades de estas iniciativas.

Asimismo, en el ámbito de la planificación territorial metropolitana se emplean estrategias de desarrollo territorial (*Entwicklungskonzepte*) que junto con otros instrumentos informales fueron incorporados al sistema de planificación territorial alemán a través de la reforma en 1998 de la Ley Federal de Ordenación del Territorio. Ejemplos para ello son las Estrategias de Desarrollo Territorial ejecutadas en el área metropolitana de Hamburgo y, también las Estrategias *Regionalpark* aplicadas en varias áreas metropolitanas alemanas y que se centran en la cualificación y el desarrollo del espacio libre y el paisaje.

En los planes territoriales metropolitanos, el uso de los instrumentos informales, está expresamente previsto, como opción, no obligación jurídica. Por ejemplo, los planes de Berlín-Brandeburgo y de Frankfurt recogen orientaciones básicas de carácter recomendatorio para la aplicación del instrumento informal Estrategia Parque Regional. Por regla general, la puesta en práctica de los instrumentos informales en Alemania ha puesto de manifiesto que son una vía de acción cooperativa entre actores públicos y privados que contribuye a la implementación efectiva de las actuaciones previstas en los planes territoriales metropolitanos y, por tanto, propician la consecución de los objetivos de estos planes formales.

Por último, en varias áreas metropolitanas se ha producido una coordinación y sinergia entre los planes territoriales metropolitanos (son formales por recoger determinaciones vinculantes jurídicamente) y los planes estratégicos metropolitanos, que son instrumentos informales (no tienen carácter normativo, sino son pactos y compromisos políticos). Claros ejemplos para ello son las áreas metropolitanas de Hannover, Frankfurt y Berlin-Brandenburg. En todos los tres casos, la elaboración del plan territorial metropolitano se fundamentó en un documento que recogió una visión estratégica para el desarrollo deseable del área metropolitana a largo plazo, colectivamente consensuado a través de un proceso de participación amplio. Estos documentos se elaboraron con carácter previo al plan territorial, aportando al mismo un marco de referencia estratégico. Por su parte, los planes territoriales incorporaron ideas y proyectos de los planes estratégicos y aportaron a los mismos la necesaria dimensión territorial, es decir, criterios para su localización (o localizaciones alternativas) en el territorio así como orientaciones para su desarrollo en consonancia con las condiciones del lugar elegido para su implantación concreta.

En suma, esta coordinación y sinergia entre diferentes tipos de planes pueden considerarse buenas prácticas para el desarrollo del enfoque de planificación integrada que se propugna en la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas.

#### **4.3. En Alemania la cuestión metropolitana recibe atención y apoyo “desde arriba”**

Otro rasgo sobresaliente a señalar es el hecho de que en Alemania la cuestión metropolitana no sólo se plantea “desde abajo”, desde la voluntad de los entes locales de crear y fortalecer fórmulas de cooperación intermunicipal. También ha recibido atención “desde arriba”, desde los gobiernos y administraciones públicas de nivel nacional (la Federación) y regional (los Länder), que reconocieron la necesidad de la existencia de instituciones propias para áreas metropolitanas. Ambos han propiciado y, en mayor o menor grado, también apoyado la constitución de estas instituciones.

Así lo pone de manifiesto la constitución por leyes de los Parlamentos de los Länder correspondientes de las áreas metropolitanas en Stuttgart, Hannover, Frankfurt y algunos otros lugares. Igualmente lo refleja el interés de los Gobiernos de los Länder de implicarse en la gobernanza metropolitana se refleja también en su papel activo para resolver los problemas y asegurar el funcionamiento de las áreas metropolitanas de Berlin-Brandenburg y de Hamburg, que afectan al territorio de varios Länder, por

el establecimiento de mecanismos de cooperación intergubernamental y de planificación territorial conjunta.

Por otra parte, ha de destacarse que el Gobierno federal, aunque no tiene competencias en materia de administración local (la regulación jurídica de los entes locales es una competencia de los Länder), no se quedado queda al margen de la cuestión metropolitana.

Prueba de ello es la iniciativa desarrollada a tal respecto en el marco de la cooperación entre la Federación y los Länder en el seno de un emblemático órgano del modelo de federalismo cooperativo alemán, la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio. Esta Conferencia, que reúne los Ministros de la Federación y de los Länder, responsables de esta materia, impulso la creación de 11 macrorregiones metropolitanas de relevancia europea (las *Europäische Metropolregionen/EMR*) para posicionar los espacios metropolitanos alemanes de forma competitiva a nivel internacional y en la economía global.<sup>31</sup> Se trata de macrorregiones metropolitanas de gran extensión que engloban los ámbitos territoriales más reducidas de las áreas metropolitanas existentes en Alemania. Las instituciones responsables de la gobernanza de éstas son socios de la red de cooperación de las 11 ERM (*Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, IKM*) y juegan un papel activo en las actividades y proyectos de esta red. Asimismo, la existencia de las EMR refleja que en Alemania también existe por parte de las instituciones metropolitanas una inteligencia estratégica, para identificar los puntos de interés común y, en consecuencia, cultivar una intensa cooperación intermetropolitana, sin perjuicio de que en muchos asuntos reinan entre ellas relaciones de competencia, rivalidad y defensa del interés propio.

Este apoyo de la cuestión metropolitana desde arriba existe en Europa no sólo en Alemania, sino también se muestra en Francia desde hace varias décadas y, más recientemente, también en Italia.<sup>32</sup> No obstante, no es la regla general, en otros sitios (por ejemplo, España), las áreas metropolitanas en cuanto a la institucionalización de estructuras propias de gobernanza metropolitana (HILDENBRAND SCHEID, 2017a, 2017b) son un tema conflictivo, eludido y abandonado.

---

31 Las 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 Conferencia Sectorial consideró que la consolidación y potenciación de estos espacios juega un papel decisivo para el desarrollo y la competitividad de Alemania en su conjunto y a largo plazo. Las 11 EMR delimitadas son: 1) *Hauptstadregion Berlin-Brandenburg* (Region Capital Metropolitana de Berlin-Brandenburg), 2) *Bremen-Oldenburg*, 3) *Frankfurt/Rhein-Main*, 4) *Hamburg*, 5) *Hannover-Braunschweig-Göttingen*, 6) *München*, 7) *Nürnberg*, 8) *Rhein-Neckar*, 9) *Rhein-Ruhr*, 10) *Sachsendreieck* y 11) *Stuttgart*.

32 Tras las reformas legislativas de 2010 y 2014 (la Ley n° 2014-58 de 27 de enero de 2014 de modernización de la acción pública territorial y de afirmación de ciudades metropolitanas) existen en Francia 22 áreas metropolitanas: 1) dos *métropoles* basadas en la cooperación intermunicipal con un estatuto especial (Aix-Marseille, París), 2) 19 *métropoles* igualmente ancladas en la cooperación intermunicipal (Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulon, Toulouse y Tours) y 3) un área metropolitana constituida como un nuevo ente territorial (*Métropolitan Lyon o Grand Lyon*).

#### 4.4. El avance en Alemania hacia instituciones de gobernanza metropolitana con legitimación política directa

Es un hecho destacable que en Alemania se está dando pasos para incrementar el número de instituciones metropolitanas de una legitimación política directa. Es cierto que tampoco en Alemania, como en los demás países del mundo, se ha hecho hasta ahora un uso intenso de la legitimación política directa de las instituciones metropolitanas. En Estados Unidos, *Metro*, la institución de gobernanza metropolitana en la parte del área metropolitana de Portland que corresponde al Estado de Oregón, y en el Reino Unido, la *Greater London Authority*, siguen siendo en ambos países las excepciones que confirman esta regla. También en Alemania las instituciones metropolitanas sin legitimación política directa suelen ser el modelo mayoritario. De todas formas, ya existen en cuatro sitios, instituciones metropolitanas con legitimación política directa: *Verband Region Stuttgart*, *Región Hannover*, *StädteRegion Aachen* y *Regionalverband Saarbrücken*.

De este modo Alemania se posiciona bien en el correspondiente ranking relativo europeo de países con instituciones metropolitanas dotadas de legitimación política directa. Figura delante del Reino Unido, donde existe una única institución metropolitana con legitimación política directa y, a su vez, un espectro amplio de competencias, la *Greater London Authority*.<sup>33</sup> También se sitúa delante de Italia, donde desde 2015 operan quince ciudades metropolitanas (*città metropolitane*) reguladas por la Ley n° 56, de 7 de abril de 2014, del Parlamento italiano y que todas están dotadas de una legitimación política. De todas formas, como estas ciudades metropolitanas (Roma, Milán, Nápoles, Turín, Bari, Florencia, Bolonia, Génova, Venecia, Reggio Calabria, Trieste, Cagliari, Catania, Messina, y Palermo) son los herederos directos de las anteriores quince provincias del mismo nombre, hoy suprimidas y cuyas competencias han sido transferidas a las ciudades metropolitanas, no pueden considerarse en sentido estricto “innovaciones institucionales” como los entes metropolitanos alemanes. Además, el jefe del ejecutivo de cada ciudad metropolitana es el Alcalde de su ciudad central (la capital de la anterior provincia), lo cual no ocurre en las cuatro instituciones metropolitanas de legitimación política directa de Alemania, donde el jefe del ejecutivo es un cargo de naturaleza propia.

Por ahora, Alemania también supera en este ranking a Francia, un país en el que desde la década de los sesenta la cuestión metropolitana ha recibido una atención considerable y continua. Hoy, con la excepción de *Grand Lyon*,<sup>34</sup>

<sup>33</sup> En Inglaterra existen también nueve *Combined Authorities*, por ejemplo, la *Greater Manchester Combined Authority*, que, no obstante, son entes metropolitanos (siete de ellos con un Alcalde elegido directamente) que sólo cuentan con competencias en un catálogo reducido de materias.

<sup>34</sup> Desde enero de 2015 los Consejeros comunitarios (*conseillers communautaires*) de los entes públicos de cooperación intermunicipal (*établissement public de coopération intercommunale/EPCI*) existentes dentro del área metropolitana de *Grand Lyon*, que se eligen directamente por los ciudadanos, ejercen también el mandato de Consejeros metropolitanos (*conseillers métropolitains*) en el órgano metropolitano de representación y deliberación, el Consejo Metropolitano (*Conseil de la Métropole de Grand Lyon*).

la legitimación política de sus áreas metropolitanas es todavía una promesa política. Se prevé que esta legitimación política, objeto de una futura ley, será una realidad hasta el año 2020 en todas las áreas metropolitanas. Una diferencia muy acusada muestra Alemania con la situación en España. En este país, que tiene una organización territorial del Estado similar a Alemania, las 17 Comunidades Autónomas, las instituciones recién nacidas en el proceso de descentralización política del Estado, desmantelaron sucesivamente las instituciones metropolitanas preexistentes. Además, las únicas dos instituciones metropolitanas de carácter multifuncional que llegaron a crearse en el Estado de las Autonomías, las Áreas Metropolitanas (AMB) de Barcelona (renació en 2010) y Vigo (se creó en 2012, pero quedó suspendido en 2018 por una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia), carecen de una legitimación política directa (HILDENBRAND SCHEID, 2017a, 2017b, 2019).

Es importante avanzar en la legitimación política directa de las instituciones metropolitanas, porque es un factor fundamental para una buena gobernanza metropolitana, por varias razones (HILDENBRAND SCHEID, 2019): 1) refuerza la legitimidad democrática de las decisiones, 2) visibiliza la problemática metropolitana, 3) propicia el nacimiento de una identificación y un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos con el área metropolitana, y 4) obliga a los políticos y la administración a “pensar en clave metropolitana” y presentar visiones estratégicas, proyectos movilizadores y compromisos claros comprometidos con los problemas y oportunidades de desarrollo del área metropolitana.

#### ***4.5. El clásico paradigma planificador alemán, configurado por el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica en combinación con la planificación integrada del suelo y el transporte, tiene plena validez***

El modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica y la planificación integrada del transporte y del uso del suelo configuran el paradigma imperante y el hilo conductor que caracteriza en Alemania desde hace casi cuatro décadas los objetivos y estrategias de los planes territoriales metropolitanos. Alemania ha sido uno de los países pioneros en la aplicación de este paradigma.

En cuanto al modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, otros países europeos lo han seguido también en sus planificaciones territoriales. Ejemplos destacables como buenas prácticas son en Francia los Esquemas de Coherencia Territorial en las áreas metropolitanas de París y Grenoble (*Schéma Directeur Îl-de-France 2030, Schéma de cohérence territoriale de Grenoble/SCOT 2010-2030*), la Estrategia Territorial de Londres en el Reino Unido, el Plan Territorial de Coordinación/PTCP de la Ciudad Metropolitana de Bologna en Italia así como los planes territoriales en varias áreas metropolitanas de España y en España (PTM de Barcelona, PTP de Bilbao, POT AUS de Sevilla). Es de interés que también en los Estados Unidos, durante décadas el referente de la expansión urbana dispersa (*urban sprawl*), el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica recibe

un creciente apoyo en las políticas a nivel local y supramunicipal vinculadas a los planteamientos del *smart growth* o *new urbanism*.<sup>35</sup>

Más recientemente, este modelo ha sido respaldado como la vía más adecuada para la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible también en documentos presentados por las organizaciones internacionales, los dos ya señalados (La Agenda Urbana/Hábitat III de las Naciones Unidas, el Informe de la Agencia de Medio Ambiente de la Unión Europea) así como el Informe publicado en 2012 por la OECD sobre las políticas para la ciudad compacta (*Compact City Policies*).

En cuanto a la estrategia de la planificación integrada del transporte y del uso del suelo, ésta es junto con el modelo de la ciudad razonable compacta y policéntrica el segundo gran hilo conductor que sigue la planificación territorial en Alemania desde hace varias décadas en todas las áreas metropolitanas. Alemania tuvo a tal respecto un papel pionero, ya que las raíces históricas de dicha estrategia se remontan en este país al “Plan de Plumas” de 1919 para el Desarrollo de Hamburgo y su Entorno, precursor del internacionalmente más conocido “Plan de Dedos” de 1947 para la ciudad de Copenhague, habiendo reafirmado hace unos años el Gobierno danés el acierto y la vigencia de la estrategia de la planificación integrada del uso del suelo y el transporte seguido por este plan.

Por último, cabe destacar que esta estrategia, que internacionalmente se conoce con el concepto *Transit Oriented Development* (TOD), no sólo se encuentra presente en la planificación territorial de los países europeos, sino es utilizada de forma creciente también fuera de Europa. Así lo reflejan áreas metropolitanas en Estados Unidos (por ejemplo, Portland y San Francisco), Canadá (por ejemplo, Vancouver, Toronto) y varios países en Latinoamérica. Destaca especialmente Brasil, donde existe en la ciudad de Curitiba un caso modélico de la aplicación de esta estrategia.

---

<sup>35</sup> Un ejemplo lo ofrece el caso de la planificación territorial en el área metropolitana de Portland en el Estado de Oregón (actualmente el plan *Portland Region's 2040 Growth Concept*), donde se opera, para contener el *urban sprawl*, con la concentración del crecimiento urbanístico en determinadas áreas (*urban growth boundaries/UGB*) y la creación de ciudades satélite de 20.000 a 30.000 habitantes.

## Referencias

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2006): *Urban sprawl – the ignored challenge, Copenhagen.*

AHREND, R., C. GAMPER Y A. SCHUMANN (2014): The OECD Metropolitan Governance Survey A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations, *OECD Regional Development Working Papers*, abril de 2014.

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, p. 36-40.

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, *International Planning Studies*, Volume 16, Issue 3, 2011, pp. 273-287

BÖRDLEIN R. (2000): *Regionalreform Rhein-Main. Kommunikation und Kooperation oder Konfusión*, en: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie, 2, pp. 11-17.

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2015): Promover la cooperación metropolitana para lograr un desarrollo urbano sostenible. La Declaración de Montreal sobre áreas metropolitanas, 7 de octubre de 2015, Conferencia Temática Áreas metropolitanas (*Hacia Hábitat III, ONU*): Montreal 6 y 7 de octubre de 2015.

DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (2002): *Interkommunale Kooperation im Städtebau. Beiträge zur Stadtforschung*, Nr. 34, Berlin.

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

FEIL, H.-J. (2005): Regional Governance am Beispiel der Metropolregion Hamburg, *LIT Verlag*, Münster.

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.

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* n° 186, june 2012.

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 New York*, pp. 125-144.

FÜRST, D. (2005): Metropolitan governance in Germany, en HEINELT, H./KÜBLER, D. 2005: Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place, *London and New York*, Routledge, pp. 151-168.

GAWRON, T. (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation?, Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH, Department Umwelt- und Planungsrecht, *UFZ-Bericht* 25/2004.

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

HEEG, S. (2003): Governance in the Stuttgart metropolitan 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 New York*, pp. 163-174.

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.*

HEINELT, H. Y D. KÜBLER (2005): Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place, *London and New York*, Routledge.

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.

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

HILDENBRAND SCHEID, A. (2005): Les xarxes de ciutats. Un instrument emergent de cooperació intermunicipal a Europa, Barcelona, Diputació Barcelona. Xarxa de Municipis (Gabinet d'Estudis de la Presidencia-Centre per a la Innovació Local, *Colecció Síntesi*, 10. <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/42113.pdf>.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2006). Las redes de cooperación entre ciudades: la experiencia europea, en: TARROJA, A./CAMAGNI, R. (CORD.): Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio,

Diputació Barcelona xarxa de municipis, Colección Territorio y Gobierno; *Visiones*, nº 4, Barcelona, pp. 513-559.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2016): *La experiencia de ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autonomías en:* COMISIÓN COORDINADORA DEL SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (2016): *Autonomías y Desarrollo Territorial y Urbanístico: Memorias del IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, Universidad de Cuenca (Ecuador), pp. 87-165.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=696206>

HILDENBRAND SCHEID, A. (2017a): *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, Universitat de València, *Servei de Publicacions, Colecciones:* Desarrollo Territorial,18, ISBN 978-84-9134-194-9

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

[https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108615/13\\_02\\_RIURB\\_Hildenbrand.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108615/13_02_RIURB_Hildenbrand.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

HILDENBRAND SCHEID, A. (2019): Gobernanza metropolitana: modelos posibles, experiencias europeas y sugerencias para una práctica renovada en España, en: FARINÓS, J. (DIR. Y COORD.): *Hacia una nueva inteligencia territorial en la Comunitat Valenciana. Aportes desde la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana 2016-2017* (Selección de materiales). Valencia, Cátedra de Cultura Territorial Valenciana/PUV, págs. 27-74.

IERMB (Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona) (2009): *Revista PAPERS*, Nº 50, 2009 monográfico sobre "Áreas metropolitanas europeas".

LEHMANN, M. F. (2003): *Strategischer Planungsansatz «Freiraumentwicklung in deutschen Stadtregionen» - eine empirische Untersuchung von Regionalpark-Projekten in deutschen Stadtregionen*, *Frankfurt am Main*, Peter Lang.

LEFÈVRE, C. (2010): ¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas (Ungovernable Metropolis? European Experiences), en: *Política y Sociedad*, vol. 47, 3, pp. 131-143.

LEHMANN, M. F. (2003). *Strategischer Planungsansatz «Freiraumentwicklung in deutschen Stadtregionen» -eine empirische Untersuchung von Regionalpark- Projekten in deutschen Stadtregionen*, *Frankfurt am Main*, Peter Lang.

NACIONES UNIDAS (2017): *Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia*

**de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito**, Ecuador, el 20 de octubre de 2016.

NEL-LO, O. (1995): *Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de la integración europea, Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 106, pp. 783-792.

OECD (2000): *The reform of metropolitan governance, Policy Brief, october 2000.*; traducción al castellano “La reforma del Gobierno en áreas metropolitanas”, en: *Análisis Local* n.º. 33, noviembre-diciembre 2000, pp. 27-33.

OECD (2012): *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing.

OECD (2015): *Governing the City. Policy Highlights*, Paris.

PRIEBS, A. (2012a): *Was bringt die Region der Region?*, Planung und Management für die Stadtregion, Beiträge zur regionalen Entwicklung, Nr 127, pp. 171-180.

PRIEBS, A. (2014): Regional Government and Regional Planning in the Hannover Region, en: *Quaestiones Geographicae* (33) 4, pp. 101-109.

Priebs, A. (2014a): *Stadt-Umlandbeziehungen, Stellungnahme im Anhörverfahren der Enquete-Kommission 16/1 Kommunale Finanzen*» des Landtages Rheinland Pfalz, am 10 juni 2014.

PÜTTNER, G. (ED.) (1982): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bad.2, Kommunalverfassung & 39*, Berlin (zweite Auflage).

REISS-SCHMIDT, S. (2004): From Government to Governance? Cooperative Regional Development in the Munich Region, *40th ISoCaRP Congress* 2004; [http://www.iso-carp.net/Data/case\\_studies/424.pdf](http://www.iso-carp.net/Data/case_studies/424.pdf).

ROMERO GONZÁLEZ, J. (2009): Geopolítica y gobierno del territorio, *Tirant lo Blanch*, Valencia.

SALET, W., A. THORNLEY Y A. KREUKELS (EDS.) (2003): Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions, *London and New York*, Spon Press.

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 Beispiele für Regional Governance*, 2. Auflage, Baden-Baden. pp.71 ss.

TOMÀS, M. (2009): *La gobernabilidad metropolitana en Europa y América del Norte*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

TOMÀS, M (2015): La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos, febrero 2015, *European Metropolitan Authorities* (EMA), www.amb.cat.

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

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.

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 n° 31, primavera 2004 (Dossier: Diálogos regionales entre América Latina y Europa Central).

