

La gobernanza de las áreas metropolitanas. El caso de Alemania en el contexto de otras experiencias europeas.

Análisis y recomendaciones para el proceso metropolitano en la Comunitat Valenciana.



Dr. Andrea Hildenbrand Scheid (Universidad de Sevilla)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
LAS RECOMDACIONES EN UN GOLPE DE VISTA	
(Resumen ejecutivo)	4
1. EL INTERÉS ESPECIAL DE LAS EXPERIENCIAS EN ALEMANIA COMO REFERENTE PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA.....	7
2. VISIÓN GENERAL DE LAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN ALEMANIA	10
2.1. Datos básicos sobre las áreas metropolitanas	10
2.2. Los diferentes modelos del <i>hard governance</i> metropolitano	14
2.2.1. Consideraciones generales	14
2.2.2. Los cuatro modelos habituales de instituciones metropolitanas.....	15
2.2.3. El quinto modelo para situaciones especiales.....	25
2.3. Fórmulas blandas de gobernanza metropolitana (<i>soft governance</i>).....	27
2.3.1. Visión general.....	27
2.3.2. Tres instrumentos de especial valor estratégico para el desarrollo de las áreas metropolitana	30
3. LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN STUTTGART	37
3.1. Datos de contexto del territorio metropolitano	38
3.2. La institución metropolitana	39
3.2.1. Órganos.....	39

3.2.2. Competencias	42
3.2.3. Recursos financieros y humanos	44
3.2.4. Entidades instrumentales	45
3.3. La creación de la institución metropolitana: actores y momentos clave del proceso metropolitano	45
3.4. Las fórmulas de gobernanza blanda	48
3.5. Hitos de la puesta en práctica de las políticas públicas metropolitanas.....	52
3.6. Conclusiones.....	57
4. LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN HANNOVER	59
4.1. Datos de contexto del territorio metropolitano	60
4.2. La institución metropolitana	61
4.2.1. Órganos.....	61
4.2.2. Competencias	63
4.2.3. Recursos financieros y humanos	65
4.2.4. Entidades instrumentales	66
4.3. La creación de la institución metropolitana: actores y momentos clave del proceso metropolitano	67
4.4. Las fórmulas de gobernanza blanda	73
4.5. Hitos de la puesta en práctica de las políticas públicas metropolitanas.....	78
4.6. Conclusiones.....	81
5. LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN FRANKFURT	84
5.1. Datos de contexto del territorio metropolitano	85
5.2. La institución metropolitana	89
5.2.1. Órganos.....	89

5.2.2. Competencias	90
5.2.3. Recursos financieros y humanos	92
5.2.4. Entidades instrumentales	92
5.3. La creación de la institución metropolitana: actores y momentos clave del proceso metropolitano	93
5.3.1. Antecedentes,	94
5.3.2. Un modelo muy potente, el <i>Umlandverband Frankfurt (UVF)</i> de 1974 hasta 2001.....	95
5.3.3. Un modelo debilitado, el <i>Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main</i> de 2001 hasta 2010	97
5.3.4. Un modelo renovado, el <i>Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main (RV)</i> a partir de 2011 hasta hoy	98
5.4. Las fórmulas de gobernanza blanda	98
5.5. Hitos de la puesta en práctica de las políticas públicas metropolitanas.....	104
5.6. Conclusiones.....	107
6. RECOMENDACIONES PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA.....	109
6.2. Aspectos institucionales y proceso metropolitano	109
6.3. Políticas públicas metropolitanas	128
ANEXO I: VISIÓN SINTÉTICA DE OTRAS EXPERIENCIAS EUROPEAS DE GOBERNANZA METROPOLITANA	143
Francia	144
Italia	151
Otros países.....	155
ANEXO II: FUENTES CONSULTADAS.....	160

INFORME TÉCNICO

LA GOBERNANZA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS – EL CASO DE ALEMANIA EN EL CONTEXTO DE OTRAS EXPERIENCIAS EUROPEAS

ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES PARA EL PROCESO METROPOLITANO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

INTRODUCCIÓN

La finalidad del presente Informe es aportar un conocimiento útil para asesorar el diseño del proceso metropolitano, que se prevé iniciar en la Comunitat Valenciana, con el anuncio de *Ximo Puig*, Presidente de la Generalitat Valenciana, de impulsar un anteproyecto de ley para la creación de áreas metropolitanas en esta región. Para este proceso y proyecto legislativo el Informe ofrece un análisis y una valoración de las experiencias europeas en materia de gobernanza metropolitana. Culmina en un conjunto de recomendaciones para la práctica valenciana extraíbles de las conclusiones obtenidas de las experiencias en Alemania, primordialmente, pero con las miras puestas en elementos de interés detectados en otros países europeos.

Por tanto, el Informe se centra en las experiencias alemanas, que los expertos suelen considerar como el referente fundamental para acometer un proceso metropolitano y la creación y de instituciones de gobernanza metropolitana en el contexto de las condiciones específicas que marca el Estado de las Autonomías.

En primer lugar, se señalan las razones por las que dentro de la experiencia comparada europea el caso de Alemania tiene un especial interés como referente para la gobernanza metropolitana en la Comunitat Valenciana.

En segundo lugar, se aporta un panorama general de la diversidad de los modelos del *hard governance* (las instituciones de gobernanza metropolitana) que se encuentran hoy al uso en Alemania, explicando las características de cada modelo, especialmente en cuanto a sus órganos, competencias, sus entidades instrumentales o su legitimación política directa o indirecta.

En tercer lugar, se abordan las estructuras o fórmulas blandas (*soft governance*) de la gobernanza metropolitana, ancladas en el principio de la cooperación voluntaria entre actores a través de instrumentos informales (no reglados) o de regulación jurídica de perfil bajo. En Alemania existe un amplio espectro de este tipo de instrumentos, siendo las redes de cooperación entre ciudades uno de los ejemplos más significativos.

En cuarto lugar, se realiza un estudio en profundidad de los tres casos considerados de mayor interés: las áreas metropolitanas de *Stuttgart*, *Hannover* y *Frankfurt*. El esquema de estudio es común, lo cual permite una rápida comparación, con la siguiente estructura: 1) datos básicos del área metropolitana, 2) la institución metropolitana, 3) el proceso metropolitano que culminó en la creación de la misma, 4) las fórmulas de gobernanza blanda, 5) los hitos de la puesta en práctica de las políticas metropolitanas y 6) las conclusiones extraíbles.

Especial atención recibe el proceso metropolitano que permitió la construcción de un consenso político y social entre los actores públicos y privados sobre la creación de una institución de gobernanza metropolitana. Se acomete un análisis pormenorizado, en el que se señalan tanto los elementos que propiciaron avanzar como los factores críticos que supusieron retrocesos o fracasos.

Este análisis conecta con el enfoque del “institucionalismo centrado en actores” de las ciencias políticas alemanas (*Mayntz.R./Scharpf,F.*, 1995), que entiende los espacios metropolitanos como arenas políticas de gran complejidad y heterogeneidad en las que, por un lado, coexisten e interactúan múltiples actores públicos: los municipios, los Distritos (los equivalentes funcionales de

las Diputaciones provinciales en España), los Länder, la administración federal y otros organismos públicos como, por ejemplo, las cámaras de industria y comercio). Por otro lado, estos actores públicos involucran en su toma de decisiones sobre la formulación e implementación de políticas públicas también a los actores privados (agentes económicos y sociales, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos), a través de mecanismos de participación, concertación y cooperación pública-privada. Así, en cada uno de los capítulos monográficos sobre las tres áreas metropolitanas seleccionadas, se esbozan las posiciones e intereses que tuvieron los diferentes actores en el proceso metropolitana correspondiente.

En quinto lugar, sobre la base de las conclusiones extraíbles de las experiencias alemanas, se formula un conjunto de recomendaciones para el proceso metropolitano y la creación de áreas metropolitanas en la Comunitat Valenciana.

Evidentemente, Alemania, a pesar de su gran relevancia como referente para España en la cuestión metropolitana, no puede ser el único “proveedor” de sugerencias para la Comunitat Valenciana. Es necesario y útil tomar en cuenta las prácticas de todos los países europeos en los que se han producido, en mayor o menor grado, avances en la cuestión metropolitana. Por ello, en su Anexo A el Informe ofrece una visión sintética de los elementos esenciales de la evolución y el estado de cuestión del tema en Francia, Italia y otros países (Reino Unido, Suiza, Dinamarca, Suecia). Asimismo, determinados aspectos de estas experiencias que se han considerado de mayor interés para el caso de la Comunitat Valenciana se han reflejado en varias de las Recomendaciones. Respaldan y refuerzan las sugerencias extraídas de las conclusiones sobre la práctica alemana. Por último, en algunas recomendaciones el autor del presente Informe ha incorporado también aspectos que se alimentan de su conocimiento de cerca – como funcionario de la Junta de Andalucía y profesor de la Universidad de Sevilla con 36 años de vida en Sevilla – del trayecto que ha tenido y está teniendo la cuestión metropolitana en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

LAS RECOMENDACIONES EN UN GOLPE DE VISTA (resumen ejecutivo)

Como resultado del estudio de las experiencias europeas en el ámbito de la gobernanza metropolitana se ha obtenido un total de 18 Recomendaciones.

Convencido de que siempre podemos y debemos aprender de los demás y efectuar un *benchmarking* de la propia situación con los *best practices*, no obstante, estas Recomendaciones sólo cumplen la función de ser un referente o una fuente de inspiración para el proceso metropolitana y la futura creación de instituciones de gobernanza metropolitana en la Comunitat Valenciana. No se pueden transferir o importar de forma mimética, sino precisan una “interpretación inteligente” por parte de los destinatarios del presente Informe, para integrarlas y adaptarlas a la realidad valenciana con sus características específicas territoriales, histórico-culturales, político-administrativas y económicas y sociales.

Las Recomendaciones que se recogen en los dos cuadros a continuación se estructuran en dos bloques.

En el primer cuadro se reflejan las Recomendaciones 1 hasta 10 referidas a los aspectos institucionales y el proceso metropolitano. El segundo cuadro contiene las Recomendaciones 11 hasta 18 para las políticas públicas que precisan un enfoque metropolitano, considerando tanto políticas metropolitanas clásicas (ordenación del territorio, transporte público, desarrollo económico) como otras encaminadas a afrontar retos nuevos con una dimensión metropolitana inequívoca.

CUADRO 1: RECOMENDACIONES I

(ASPECTOS INSTITUCIONALES Y PROCESO METROPOLITANO)

- 1) Considerar diferentes modelos de instituciones metropolitanas (*hard governance*).
- 2) Combinar los modelos del *hard governance* con fórmulas blandas de gobernanza metropolitana (*soft governance*) y apoyar especialmente a las redes de cooperación entre ciudades.
- 3) Aplicar ámbitos metropolitanos de geometría variable.
- 4) Ofrecer la opción de empezar con competencias obligatorias y asumir más tarde otras opcionales.
- 5) Establecer un mecanismo de perecuación financiera intermunicipal como elemento del principio de solidaridad a escala metropolitana.
- 6) Ejercer un liderazgo (personal y colectivo) para pilotar el proceso metropolitano siendo clave el papel del gobierno autonómico.
- 7) Forjar una Alianza Metropolitana Valenciana pública, privada y civil.
- 8) Involucrar los medios de comunicación para la construcción de un relato metropolitano.
- 9) Tener como meta final la creación de instituciones metropolitanas dotadas de una legitimación política directa.
- 10) Tomar el caso de *Stuttgart* como modelo de referencia a largo plazo de la gobernanza metropolitana en la Comunitat Valenciana.

CUADRO 2: RECOMENDACIONES II
(POLITICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS)

- 11) Poner en marcha la elaboración de la Agenda Metropolitana Valenciana.
- 12) Dar la prioridad al transporte público entre las políticas metropolitanas por ser una “palanca estratégica” para visibilizar la utilidad del enfoque metropolitano.
- 13) (Re)activar la ordenación del territorio como marco de referencia integrador y transversal para un desarrollo urbano-territorial sostenible de las áreas metropolitanas.
- 14) Fortalecer el desarrollo económico de las áreas metropolitanas como centros del emprendimiento, empleo, conocimiento y de la innovación.
- 15) Posicionar las áreas metropolitanas a nivel europeo y propiciar su cooperación mutua y con otras áreas metropolitanas, dentro y fuera de España.
- 16) Diseñar estrategias metropolitanas para afrontar el cambio climático y la transición energética.
- 17) Atender nuevos retos en las políticas metropolitanas: jóvenes, cambio demográfico, vivienda, transformación digital y resiliencia.
- 18) Crear un Observatorio Metropolitano como herramienta de generación de conocimiento y de asesoramiento de las políticas metropolitanas.

1. EL INTERÉS ESPECIAL DE LAS EXPERIENCIAS EN ALEMANIA COMO REFERENTE PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

En Europa, la creación de instituciones para la gobernanza metropolitana ha tropezado habitualmente con grandes dificultades. Las razones para ello residen, por un lado, en la elevada complejidad y transversalidad de las tareas y retos a afrontar en los espacios metropolitanos, que exigen un enorme esfuerzo de coordinación y cooperación y suele superar la capacidad de respuesta de los poderes públicos, frecuentemente instalados en esquemas mentales y organizativos sectorialistas. Por otro lado, las dificultades son de naturaleza política. Suelen existir el rechazo y la resistencia de los entes locales tradicionales a la implantación de un nuevo ente territorial metropolitano o el desinterés o recelo de los gobiernos regionales respecto a un nuevo competidor político en unos espacios de elevado peso electoral, debido a la fuerza poblacional y económica de las áreas metropolitanas. Por ello, la mayoría de las áreas metropolitanas europeas carecen de fórmulas organizativas específicas para la gobernanza metropolitana.

La gobernanza metropolitana en Europa (y también fuera de Europa) nunca ha sido una “historia de éxito” como lo corroboran los estudios sobre las experiencias de gobernanza metropolitana en diferentes países europeos realizados. Las respuestas a los retos de la gobernanza metropolitana por la acción pública a través de la creación de instituciones metropolitanas propias han sido dispares, oscilando entre una atención elevada, por ejemplo, en Alemania y Francia y, en menor medida, también el Reino Unido, una atención renovada, como en el caso de Italia, o una desatención preocupante como ocurre en España, donde las áreas metropolitanas desde el punto de vista político-administrativo son prácticamente invisibles. Actualmente sólo existen dos, es el AMB de Barcelona (desde 2010), que está funcionando, y el de Vigo (desde 2012), que por decisión judicial está paralizado.

Existen fundamentos sólidos para considerar que dentro de la experiencia comparada europea Alemania es el caso más idóneo para ofrecer a la Comunitat Valenciana y también a otras CC.AA. ideas, que puedan servir para orientar la toma de decisiones sobre el diseño de políticas y medidas concretas para la gobernanza metropolitana.

Alemania, como ningún otro país europeo, reúne un conjunto de características similares a las que existen en España, lo cual confiere a las sugerencias obtenidas sobre la base de las experiencias alemanas probablemente una mayor utilidad y viabilidad en el contexto de España, que las transferencias de conocimiento procedentes de países que son muy diferentes a España en lo que respecta a las estructuras político-administrativas.

En este sentido, y sin perjuicio de que entre España y Alemania existen indudables diferencias económicas, sociales, culturales etc., ambos países tienen en común tres características fundamentales.

En primer lugar, la gran semejanza de la organización territorial del Estado en Alemania y España. Tanto los especialistas de Derecho constitucional como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España corroboran que en su diseño y en su evolución futura el Estado federal de Alemania ha sido y es el modelo de referencia del Estado de las Autonomías, siendo los 16 Länder las instituciones regionales europeas más comparables con las 17 CC.AA.

En segundo lugar, la creación de un área metropolitana precisa en ambos países la aprobación de una ley por los parlamentos de nivel regional.

En tercer lugar, en ambos países existe un entendimiento idéntico conceptual de una de las políticas metropolitanas fundamentales, la planificación territorial, que, como confirman las experiencias europeas, siempre ha sido uno de los motores de los procesos metropolitanos. Y este anclaje de los procesos metropolitanos en procesos de planificación territorial en la escala intermedia (supramunicipal, subregional) a la que pertenecen los espacios metropolitanos, alcanza especialmente en Alemania su mayor potencia, debido a que en este

país la ordenación del territorio constituye una política pública consolidada de larga tradición, que no solamente se ejerce en la totalidad del territorio nacional sino también se instrumenta en la escala intermedia y, en la mayoría de los Länder, a través de mecanismos de cooperación intermunicipal.

Sobre todo en cuanto a los dos primeros criterios (y, en parte, también al tercer criterio) Francia, el Reino Unido e Italia muestran características diferentes a las de España y Alemania: no existen cámaras legislativas regionales en Francia, ni en Inglaterra (únicamente en Gales, Irlanda del Norte y Escocia), para aprobar normas con rango de ley sobre la gobernanza metropolitana o cualquier otra materia, y en Italia, que sí como España cuenta con una descentralización política a nivel regional (cada una de las 20 regiones tiene su parlamento), el legislador que regula las áreas metropolitanas no son los parlamentos regionales sino lo es el Parlamento nacional.

Además, es en Alemania donde, junto a Francia, más se ha incrementado en Europa la atención a la gobernanza metropolitana. Se registró en las últimas tres décadas un continuo aumento del número de instituciones para la gobernanza, con el resultado de que actualmente existe en Alemania un total de 25 áreas metropolitanas, entre las cuales 22 cuentan con instituciones específicas para la gobernanza metropolitana.

Igualmente, ha de resaltarse que ha sido en este país donde se ha prestado la mayor atención a la legitimación política directa de las instituciones metropolitanas. Así, Alemania es el país europeo con más casos de instituciones de gobernanza metropolitanas dotadas de una legitimación política directa, contabilizándose hoy ya un total de cinco áreas metropolitanas (Stuttgart, Hannover, Saarbrücken, Aachen y Cuenca del Ruhr) con estructuras de gobernanza metropolitana que cumplen este criterio democrático.

Por último, en cuanto a la planificación territorial como política metropolitana clave, en todas las áreas metropolitanas alemanas está aprobado el plan (o la estrategia) territorial metropolitano. En la mayoría de ellas existe una experiencia planificadora larga y consolidada a través de varias generaciones de

planes de este tipo aprobados e implementados. Un ejemplo significativo para ello es uno de los casos estudiado en profundidad en el presente Informe, el área metropolitana de Hannover, que cuenta con una tradición planificadora de ya más de cinco décadas (en 1967 aprobación del primer plan territorial).

2. VISIÓN GENERAL DE LAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN ALEMANIA

2.1. Datos básicos sobre las áreas metropolitanas

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, y cuyos datos se han actualizado por el autor del presente Informe existen en Alemania actualmente 25 áreas metropolitanas (ver el Cuadro 3) Entre ellas, 22 cuentan con estructuras duras para la gobernanza metropolitana (*hard governance*), en forma de instituciones específicas para la gobernanza metropolitana. Sólo tres áreas metropolitanas (Düsseldorf, Leipzig y Münster) carecen de una institución de este tipo. En el cuadro se reflejan los nombres de la institución responsable de la gobernanza metropolitana en cada caso y su año de instauración.

Todas estas 22 instituciones de gobernanza metropolitana se incardinan a escala intermedia o supramunicipal en las estructuras político-administrativas que caracterizan la organización territorial del Estado de Alemania. Por ello, es necesario dar una noción básica sobre estas estructuras, porque las instituciones metropolitanas interactúan en cuanto a la composición de sus órganos y su funcionamiento con los entes locales y también con las instituciones regionales, los Länder.

Alemania es un Estado federal compuesto por 16 Estados miembros (los *Länder*) de la Federación (ver la Figura 1). Tres de estos Länder, Berlin, Hamburg y Bremen son Ciudades-Estado, es decir, son tanto entes locales como Estados miembros de la Federación. 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, Alemania tiene dos escalones de administraciones locales, concretamente, 11.005 (2020) Municipios (*Gemeinden, Städte*) y 294 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 gubernamentales (*Regierungsbezirke*), que son ámbitos intermedios para la administración periférica de los gobiernos de los Länder.

Dentro de las fórmulas del *hard governance*, en el pasado se utilizó la vía de la fusión obligatoria de los municipios en el entorno de una ciudad central en un único municipio grande. Esto ocurrió, por ejemplo, con 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. Por ejemplo, no llegó a ser realidad 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.

CUADRO 3: LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN ALEMANIA 2021

Nombre del Área Metropolitana	Institución para la gobernanza metropolitana Si/No	Nombre de la institución	Año de creación
Aquisgrán	Sí	<i>StädteRegion Aachen</i>	2001
Augsburgo	Sí	<i>Regionaler Planungsverband Augsburg</i>	1973
Berlín	No		
Bochum	Sí	<i>Regionalverband Ruhr</i>	2004
Bonn	Sí	<i>Region Köln-Bonn e.V.</i>	1992
Braunschweig	Sí	<i>Regionalverband Grossraum Braunschweig</i>	2017
Bremen	Sí	<i>Kommunalverband Bremen</i>	1991
Colonia	Sí	<i>Region Köln-Bonn e.V.</i>	1992
Dortmund	Sí	<i>Regionalverband Ruhr</i>	2004
Dresde	Sí	<i>Region Dresden</i>	2004
Duisburgo	Sí	<i>Regionalverband Ruhr</i>	2004
Düsseldorf	No		
Essen	Sí	<i>Regionalverband Ruhr</i>	2004
Fráncfort	Sí	<i>Regionalverband FrankfurtRheinMain</i>	2011
Friburgo	Sí	<i>Region Freiburg</i>	1994
Hamburgo	Sí	<i>Metropolregion Hamburgo</i>	2006
Hanover	Sí	<i>Region Hannover</i>	2001
Karlsruhe	Sí	<i>Regionalverband Mittlerer Oberrhein</i>	1973
Leipzig	No		
Mannheim	Sí	<i>Verband Metropolregion Rhein-Neckar</i>	2006
Múnich	Sí	<i>Region München</i>	1973
Münster	No		
Nuremberg	Sí	<i>Metropolregion Nürnberg</i>	1995
Saarbrücken	Sí	<i>Regionalverband Saarbrücken</i>	1974
Stuttgart	Sí	<i>Region Stuttgart</i>	1994

Fuente: HILDENBRAND SCHEID 2017: 106.

FIGURA 1: LOS LÄNDER EN ALEMANIA



Fuente: www.weltkarte.com

Fuente: HILDENBRAND SCHEID 2017:99.

La experiencia internacional refleja que la fusión de municipios se sigue todavía empleando en determinados casos (p.e. en Canadá con la creación de las nuevas ciudades de Toronto, Montreal y Ottawa entre 1990 y 2000 como consecuencia de fusiones), no obstante, en Alemania actual la fusión de municipios, ya nadie considera un modelo viable para organizar la gobernanza metropolitana. Por muchos motivos se prefiere usar otras vías.

2.2. Los diferentes modelos del *hard governance* metropolitano

2.2.1. Consideraciones generales

Las estructuras duras de la gobernanza metropolitana que actualmente están al uso en Alemania se pueden diferenciar en cuatro modelos:

- El modelo de la creación de un nuevo ente territorial de escala subregional con legitimación política directa.
- El modelo de una mancomunidad de carácter plurifuncional sin legitimación política directa.
- El modelo de una mancomunidad de carácter plurifuncional con legitimación política directa
- El modelo de una mancomunidad de carácter monofuncional centrada en la planificación territorial

Tienen en común que se basan en el Derecho público, leyes de los Länder, para crear instituciones metropolitanas (gobiernos metropolitanos), regular sus órganos (representativos, de decisión y de asesoramiento), competencias, organización administrativa, recursos humanos y fuentes financieras.

En determinados casos se opera también con fórmulas del Derecho privado, cuando se trata de conseguir una gestión más ágil y flexible. Pertenecen también a las herramientas del *hard governance* y se emplean cuando las instituciones metropolitanas decidan servirse de entidades instrumentales. Estas entidades (empresas, agencias, etc.) cumplen tareas operativas y están

participados por la institución metropolitana. Operan en Alemania frecuentemente en forma de sociedades de responsabilidad limitada (*GmbH*), con participación de capital público de varias administraciones y, en su caso, también de capital privado. Uno de los ámbitos de mayor aplicación de esta vía son las agencias para la promoción económica, tecnológica, turística y el marketing regional, para los que se aportarán ejemplos en los capítulos específicos de este Informe sobre los casos de las instituciones metropolitanas en Hannover, Stuttgart y Frankfurt.

Otras modalidades del *hard governance* en Alemania son los Tratados de Estado (*Staatsverträge*) y Acuerdos Administrativos (*Verwaltungsabkommen*) entre los Länder. Se aplican para situaciones especiales en las que el proceso de metropolización afecta al territorio de varios Länder y la creación de un ente metropolitano resulta muy difícil (los casos de Berlín y de Hamburgo) y, por tanto, la gobernanza metropolitana ha de encauzarse por la cooperación entre los niveles político-administrativos superiores.

2.2.2. Los cuatro modelos habituales de instituciones metropolitanas

(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*).

En el Derecho alemán, los criterios definatorios 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).

Los casos existentes actualmente en Alemania que representan este primer modelo para instituciones de gobernanza metropolitana son:

- La Región de Hannover (*Region Hannover*), constituida el 1 de noviembre de 2001, sobre la base de una ley aprobada por el Parlamento del Land de Baja Sajonia (Ley de 16 de mayo de 2001 para la creación de la *Region Hannover*),
- La Mancomunidad Regional de Sarrebruck (*Regionalverband Saarbrücken*), creado el 21 de noviembre de 2007 (sucesor del *Stadtverband Sarbrücken*, que existía desde 1974) en el marco de la Ley para la reforma de la estructura administrativa del Land, aprobada el 21 de noviembre de 2007 por el Parlamento del Land de Sarre.
- La Región Urbana de Aquisgrán (*StädteRegion Aachen*), instaurada el 21 de octubre de 2009, tras haberse aprobado el 21 de febrero de 2008 en el Parlamento del Land de Renania del Norte-Westfalia la Ley para la creación de la *StädteRegion Aachen*.

El primer rasgo sobresaliente de este modelo son sus competencias en un amplio catálogo de materias, ya que en todos los tres casos los nuevos entes territoriales ejercen todas las competencias que la legislación prevé como

tareas obligatorias de los Distritos. La segunda característica relevante es su 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. Hasta la fecha se consiguió su implantación para el caso de las tres 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 urbana policéntrica el uso de este modelo.

El caso más avanzado de este modelo lo representa en Alemania la *Región Hannover*. Por su amplio espectro de competencias, sus recursos financieros y humanos y su doble legitimación política directa (tanto de la asamblea como del Presidente de la Región) es la institución metropolitana más potente en Alemania. Por ello, fue elegida para un análisis y balance más detallado en un apartado específico del presente informe.

(2) El modelo de una mancomunidad de carácter plurifuncional sin legitimación política directa

El modelo de una mancomunidad con carácter plurifuncional (*Mehrzweckverband* y *mehrdimensionaler Regionalverband*) consiste en agrupaciones de municipios en espacios metropolitanas que se conciben como corporaciones de derecho público que carecen de potestad territorial y, por tanto, no tienen naturaleza de entes territoriales. Sus competencias proceden

esencialmente de la delegación de los municipios y del resto de entidades locales que las integran.

Los casos que en Alemania actualmente representan este modelo, son la Mancomunidad de la Región de Frankfurt/Rhein-Main (*Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main*) y la Mancomunidad Regional para el Gran Brunswick (*Regionalverband Großraum Braunschweig*).

El *Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main* se instauró por una ley del Parlamento del Land de Hesse, aprobada el 8 de marzo de 2011 (*Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main*), habiendo existido antes otras instituciones. El interés de esta región metropolitana reside en que este caso representa en Alemania el territorio con la mayor densidad de experiencias históricas en cuanto a la gobernanza metropolitana. Las instituciones metropolitanas antecesores del actual *Regionalverband* han supuesto el ensayo sucesivo de fórmulas diferentes de la gobernanza metropolitana. Enseña mejor que ningún otro caso en Alemania que en el proceso de construcción de la gobernanza metropolitana pueden darse fases de progreso y otras fases de retroceso. Los “éxitos” y “fracasos” acontecidos en el caso de Frankfurt influyeron en el debate académico y político y la práctica de la gobernanza en otras áreas metropolitanas en Alemania.

Por ello, las experiencias de la gobernanza metropolitana en esta región metropolitana se comentarán a continuación en un apartado específico.

El *Regionalverband Großraum Braunschweig*, nace con la ley del Parlamento del Land de Baja Sajonia aprobada el 22. März 2017, ampliando a su vez las competencias de su antecesor, el *Zweckverband Großraum Braunschweig*, que existió desde 1991. Sus miembros son las ciudades de Braunschweig, Salzgitter y Wolfsburg y los Distritos de Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel con sus respectivos municipios, configurando un ámbito de 5.090 km² con una población de 1,1 millones de habitantes. Sus tareas principales son la planificación territorial y la planificación del transporte público de

cercanías (ferroviario y por autobuses). Tras una modificación de la ley señalada en 2017, esta institución de gobernanza metropolitana puede realizar tareas en otros campos, por ejemplo, asesoramiento de los municipios para la planificación, urbanización y comercialización de suelos para actividades productivas y el desarrollo de estrategias regionales para el turismo y la prevención del riesgo de inundaciones.

También este segundo 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 en materia de planificación territorial y promoción económica.

En este modelo, las mancomunidades plurifuncionales solo tienen una legitimación política indirecta. 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 tienen que estar representados en la asamblea de cada ente metropolitano, rigiéndose el número de representantes que corresponde a cada ente local en función de su tamaño poblacional, y la identificación de las personas concretas en función de la composición política de sus órganos representativos.

La creación de entes metropolitanos conforme a este modelo 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.

(3) El modelo de una mancomunidad de carácter plurifuncional con legitimación política directa

Dentro de las mancomunidades de carácter plurifuncional el caso de Stuttgart, cuya institución metropolitana es el *Verband Region Stuttgart (VRS)*, creado el 7 de febrero de 1994, es excepcional. El VRS 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*).

La excepcionalidad del El VRS como institución metropolitana consiste en que hasta hace poco fue la única mancomunidad de este tipo dotada también de una legitimación política directa. Aunque jurídicamente no es un ente territorial, sí tiene uno de los elementos importantes de éstos: la legitimación política directa. Son los ciudadanos los que eligen directamente a los miembros del órgano representativo de este ente metropolitano.

Tanto en Alemania como a nivel europeo, el caso de Stuttgart recibió mucha atención como modelo de referencia para instrumentar la gobernanza metropolitana de forma flexible, con amplias competencias, con legitimación política directa y respetuoso con los entes locales preexistentes, sin llegar a crear un ente territorial nuevo. Stuttgart fue un pionero e impulsor de la gobernanza metropolitana en Alemania. Agilizó incluso la toma de decisión política para la creación de la *Region Hannover* siete años más tarde.

Por todo ello, en el presente informe es objeto de un análisis y balance más detallado en un apartado específico.

El segundo ejemplo de este modelo, lo representa la Mancomunidad Regional del Ruhr (*Regionalverband Ruhr/(RVR)*), que opera en la mayor conurbación urbana de Europa, la Cuenca del Ruhr, con un sistema urbano policéntrico al que pertenecen numerosas ciudades grandes como Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Bochum o Essen. Existe bajo este nombre desde 2004, dando continuidad a instituciones de gobernanza metropolitana antecesoras.

Ya en 1920 se había creado, como una asociación de municipios y Distritos de la Cuenca del Ruhr, para la coordinación del crecimiento urbanístico, la gestión del transporte público y la preservación de los espacios libres, la Mancomunidad *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk* (SVR). Esta institución, posteriormente, por una ley del Parlamento del Land de Renania del Norte-Westfalia de 1979, se convirtió en el *Kommunalverband Ruhrgebiet/KVR*.

El RVR se fundamenta en una ley del Parlamento del Land de Renania del Norte-Westfalia, aprobada el 1 de octubre de 2004, que estableció esta institución como sucesor del KVR. En 2020 se incorporó en el grupo de instituciones metropolitanas en Alemania que cuentan con una legitimación política directa. Los 91 miembros de su asamblea representativa, que ahora se denomina Parlamento del Ruhr (*Ruhrparlament*), se eligieron el 13 de septiembre de 2020 por primera vez mediante sufragio universal directo por los ciudadanos.

(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 alemán sobre régimen local, 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), que se crean, esencialmente, para el cumplimiento de una única finalidad: la planificación territorial a escala subregional tanto en espacios metropolitanos como en cualquier otra categoría territorial supramunicipal (zonas rurales, áreas de montaña, tramos costeros, etc). La mayoría de las leyes de ordenación del territorio de los Länder prevé como organismos responsables de esta tarea las Mancomunidades de planificación territorial (*Regionale Planungsgemeinschaften, Regionalverbände*), que tienen que crearse

obligatoriamente, figurando en cada ley la delimitación territorial de estas mancomunidades.

Esta forma de organizar la planificación territorial ha sido sumamente importante en prácticamente todos los procesos de construcción de instituciones metropolitanas en Alemania. Lo ponen de manifiesto con claridad los casos de Stuttgart, Hannover y Frankfurt, que a continuación se comentarán. Estas mancomunidades, no sólo abordaron los problemas y retos del desarrollo ordenado y sostenible del territorio, que es una cuestión de primer orden en las políticas metropolitanas. También aportaron valiosas experiencias de cooperación intermunicipal, que generaron un capital social basada en la confianza mutua que propició el posterior nacimiento de instituciones de gobernanza, transformándose como ocurrió por ejemplo, en el caso de Stuttgart, las mancomunidades en instituciones metropolitanas con competencias más amplias.

Esto pudo ocurrir así, porque en Alemania la planificación territorial subregional en la mayoría de los Länder se ha concebido como una modalidad de la cooperación intermunicipal en el que, sin perjuicio de las competencias y controles del Land, los entes locales constituyen los verdaderos protagonistas de la elaboración y gestión de los planes subregionales de ordenación del territorio. En este modelo la planificación subregional se concibe como “un deber y un derecho” de los entes locales. Un deber, porque la planificación territorial subregional está definida como una tarea obligatoria, y un derecho, porque las mancomunidades de planificación territorial, que son entes de derecho público dotados de autonomía administrativa y con recursos humanos propios, ejercen la planificación subregional como una de las tareas que pertenecen a la esfera de la autonomía administrativa local (*kommunale Selbstverwaltung*). En consecuencia, son los órganos (director, asamblea, comisiones de planificación, comisiones administrativas y financieras) y los técnicos de las propias mancomunidades de planificación territorial los que se responsabilizan de la elaboración y gestión de los planes subregionales.

Además, corresponde a estas mancomunidades aprobar inicialmente el respectivo plan subregional.

Las mancomunidades de este tipo 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 formar parte del órgano representativo (la Asamblea) de cada mancomunidad. El número de representantes que corresponde a cada ente local depende de su tamaño poblacional, y la identificación de las personas concretas de la composición política de sus órganos representativos.

Como ejemplos de áreas metropolitanas que instrumentan la gobernanza metropolitana por este modelo pueden señalarse, en el Land de Baden Württemberg, la Mancomunidad de Planificación Territorial del Rin Superior-Medio (*Regionalverband Mittlerer Oberrhein*), que comprende el ámbito funciona metropolitano y el área de influencia más amplio de la ciudad de Karlsruhe o, en el Land de Baviera, la Mancomunidad de Planificación Territorial de la región urbana de Múnich (*Regionaler Planungsverband München/RPV*).

Otro ejemplo es la Mancomunidad de Planificación Territorial de la región urbana de Múnich. Abarca un ámbito territorial configurado por la ciudad de Múnich y los ocho Distritos y 185 municipios en su entorno con y casi 3 millones de habitantes. 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 plan territorial. 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.

Estas Mancomunidades, si bien tienen en la planificación territorial el núcleo esencial de su actividad, también desarrollan de forma creciente otras

iniciativas. Se entienden no sólo como organizaciones de planificación en el sentido clásico, sino también como actores de la gestión regional (*Regionalmanagement*), que aportan servicios de asesoramiento y moderación para impulsar y acompañar procesos de cooperación para el desarrollo territorial con la involucración de los actores de la sociedad civil. Por ejemplo, la Mancomunidad de Planificación Territorial del Rin Superior-Medio tiene un Foro sobre el cambio demográfico y también participa en proyectos europeos (INTERREG-IV-A: Mejora de los pasos fronterizos con Francia en el Río Rin, proyecto Ulysses de ESPON).

Los modelos 2), 3) y 4) formados por mancomunidades se corresponden a lo que en el derecho alemán se entiende por *Stadt-Umland-Verbände*, concepto que se suele traducir por los juristas españoles con la expresión “agrupaciones metropolitanas. Estas agrupaciones metropolitanas configuran mancomunidades de carácter obligatorio, porque su creación, sus órganos, competencias y reglas de funcionamiento se encuentran regulados por una ley del Parlamento del respectivo Land. No deben confundirse con otro tipo de mancomunidades, contempladas en la legislación de las CC.AA. en materia de autonomía local o cooperación territorial, conformadas por asociaciones de municipios que representan entidades intermunicipales de carácter voluntario.

Otra característica importante de la aplicación en Alemania de estos tres modelos y del primer modelo, es el hecho de que en cada caso los municipios mantiene su autonomía territorial, conservando en gran parte sus competencias. En cuanto a los Distritos como entes locales de nivel superior, en el caso de Hannover, Saarbrücken y Aachen, los nuevos entes territoriales asumieron las competencias y el ámbito territorial de los Distritos, desapareciendo éstos como entes locales. En Stuttgart esto no ha ocurrido, en sintonía con el tradicional respeto de la autonomía local seguido por los gobiernos del Land de Baden-Württemberg. Se creó la nueva institución metropolitana (el *Verband Region Stuttgart*), pero los Distritos siguieron como instituciones.

2.2.3. El quinto modelo para situaciones especiales

Además de los cuatro modelos habituales dentro de las estructuras duras de la gobernanza metropolitana, existe en Alemania un quinto modelo, el desarrollo de la gobernanza metropolitana a través de la cooperación por los gobiernos de los Länder.

Se usa este modelo como una vía excepcional, cuando existen circunstancias especiales que hacen muy difícil, por no decir imposible, la creación de un ente metropolitano conforme a los 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 de los espacios metropolitanos de Berlín y de Hamburgo.

El proceso de la expansión urbana de la ciudad de Berlín, la capital del Estado federal de Alemania y, a su vez, un Estado-Ciudad, supera los límites político-administrativos del Land de Berlín, afectando al territorio del Land de Brandeburgo en el que el Land de Berlín tiene una situación de enclave. 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 es 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. Los resultados más destacables de esta cooperación son la creación de un Departamento Común para la Planificación Territorial de Berlín-Brandeburgo,

Desde su creación en 1995 aprobó varios planes conjuntos de ordenación del territorio a escala metropolitana y para la totalidad del territorio de ambos Länder. Igualmente, existen otras instituciones comunes, por ejemplo, el Instituto de Estadística de Berlin-Brandenburg y el Ente de Transporte (*Verkehrsverbund Berlin Brandenburg/VBB*) para la gestión integrada del transporte público metropolitano y regional.

El proceso de la expansión urbana de la ciudad de Hamburg, igual que Berlin, un Estado-Ciudad, no solo afecta al Land de Hamburg sino también a partes del territorio de tres länder colindantes: Baja Sajonia, Schleswig-Holstein y Mecklemburgo-Pomerania Occidental. La gobernanza de esta región metropolitana compleja 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, la cooperación entre los cuatro Länder no se materializa en un plan territorial conjunto vinculante jurídicamente sino por la vía de documentos estratégicos de carácter informal. La principal razón para ello es la enorme dificultad de elaborar un plan formal conjunto, no sólo por el gran número de responsables a involucrar (cuatro Länder), sino también 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 aprobó la Estrategia de Desarrollo Regional *REK Hamburg 2000*, que apostó por el modelo de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica y la planificación integrada del uso del suelo y el transporte público, (*transit oriented development/TOD*). La cooperación se materializa también a través de proyectos directores estratégicos (*Leitprojekte*), cuyos ámbitos son economía, transporte, turismo, vivienda, cultura y naturaleza. Pueden señalarse proyectos conjuntos para la gestión de suelos para actividades productivas, el *E-government*, el cambio demográfico y la viabilidad de equipamientos y servicios, el cambio climático y la prevención del riesgo de inundaciones y la reducción del consumo de suelo.

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.

2.3. Formulas blandas de gobernanza metropolitana (*soft governance*)

2.3.1. Visión general

En Alemania, no sólo existen los diferentes modelos de estructuras duras de la gobernanza metropolitana (*hard governance*), comentados, sino también un gran número de estructuras blandas (*soft governance*) de la gobernanza metropolitana, ancladas en el principio de la cooperación voluntaria entre actores a través de instrumentos informales (no reglados).

Las modalidades de la gobernanza blanda en los espacios metropolitanos al uso en Alemania son: 1) Conferencias periódicas de Alcaldes, 2) Foros de diálogo y debate, , 3) Mesas redondas (*runde Tische*) y Conferencias regionales (*Regionalkonferenzen*), con involucración de los agentes económicos y sociales y de la sociedad civil, 4) Redes de cooperación entre ciudades (*Städtenetze*), 5) Grupos de Trabajo intermunicipales (*interkommunale Arbeitsgemeinschaften*), 6) Acuerdos intermunicipales para el cumplimiento de un fin determinado (*interkommunale Zweckvereinbarungen*) y 7) Asociaciones de Derecho civil (*eingetragene Vereine/e.V.*), en las que participan actores públicos y, en su caso, también privados.

El *soft governance* y el *hard governance* no se consideran excluyentes en Alemania sino se combinan. Se entienden como vías complementarias que se refuerzan mutuamente. Las propias instituciones responsables de la gobernanza metropolitana suelen propiciar en su ámbito funcional o en su espacio de influencia más amplio el nacimiento de estas estructuras blandas de gobernanza metropolitana. Apoyan su desarrollo y consolidación y en algunos

casos, incluso, participan en las redes de cooperación que han surgido (ver los ejemplos en los capítulos sobre Stuttgart, Hannover y Frankfurt).

La práctica alemana también pone de manifiesto que las fronteras entre *el hard governance* y el *soft governance* no son nítidas, sino que existen transiciones y confluencias.

Cuando las estructuras blandas de cooperación de carácter informal adquieren un grado avanzado de consolidación y madurez, éstas 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). Esto ocurre, cuando la cooperación prevé la realización de proyectos comunes que suponen compromisos contractuales y/o financieros, es decir, cuando se requieren la adopción de decisiones vinculantes y estructuras organizativas estables. En estos casos las fórmulas informales, que tienen la flexibilidad y su fácil y rápida creación como ventajas, ya no resultan suficientes. De todas formas, las formulas informales tienen la utilidad de generar ideas creativas y, sobre todo, de preparar y encontrar, a través del dialogo entre todos, compromisos políticos y sociales, que posteriormente puedan servir como base para la toma de decisiones con legitimación formal.

Los Grupos de Trabajo intermunicipales se encuentran regulados en las leyes de los Länder sobre cooperación entre municipios, Sirven para perseguir objetivos comunes y realizar de forma conjunta ciertas tareas. No obstante, no se crea una institución propia, y las competencias no se transfieren al Grupo de Trabajo sino permanecen en manos de los municipios. Un ejemplo para un Acuerdo intermunicipal para el cumplimiento de un fin determinado lo aporta la Empresa Pública para la Depuración de Aguas Residuales de Múnich (*Münchner Stadtentwässerung*) que recoge estas aguas de los municipios del entorno y lo trata en las depuradoras de esta ciudad.

Las Asociaciones que operan en los espacios metropolitanos alemanes abordan temáticas como el desarrollo urbano, la planificación intermunicipal, el recreo periurbano, la promoción económica y el marketing regional.

Las primeras asociaciones nacieron en el ámbito de la preservación de las áreas periurbanas para el recreo en Múnich (*Erholungsflächenverein München e.V.* 1965) y Hamburgo (*Verein Naherholung im Umland Hamburg e.V.* 1972). Ejemplos para asociaciones centradas en la promoción económica y el marketing regional son la Asociación para el Futuro de la Región Metropolitana de Rin-Neckar (*Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V.*, 2006) y la Asociación para la Promoción Económica de la Región FrankfurtRheinMain (*Wirtschaftsförderung Region Frankfurt RheinMain e.V.*).

En cuanto al desarrollo urbano y el planeamiento urbanístico, cabe señalar la Mancomunidad de Planificación para el Espacio Económico Exterior de Múnich (*Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München/PV*). Es una corporación de Derecho público constituida por la asociación voluntaria de municipios. Se creó en 1950 y su ámbito territorial es algo más pequeño que el de la Mancomunidad de Planificación Territorial (RPV) ya comentada. Sus actividades principales son la asistencia técnica a los municipios para el planeamiento urbanístico, la elaboración de proyectos integrados para la movilidad urbana sostenible, dictámenes sobre el uso de energías renovables en la edificación y proyectos en el ámbito de la digitalización (*smart city*, *smart mobility* y digitalización del planeamiento).

Dentro de las experiencias de gobernanza metropolitana blanda destacan en Alemania actualmente tres instrumentos de especial valor estratégico para el desarrollo de las áreas metropolitanas:

- 1) Las redes de cooperación entre ciudades, con un espectro amplio de actividades.
- 2) Las 11 Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea, creadas por iniciativa conjunta del Gobierno federal y los Länder y orientadas al

desarrollo de las áreas metropolitanas como centros de la economía, innovación y del conocimiento.

- 3) La Estrategia Parque Regional centrada en el desarrollo de las infraestructuras verdes.

2.3.2. Tres instrumentos de especial valor estratégico para el desarrollo de las áreas metropolitanas

(1) Las redes de cooperación entre ciudades

Redes de cooperación entre ciudades (*Städtenetze*), entendidas como espacios de cooperación entre ciudades con proximidad geográfica entre sí (y por tanto diferente a redes de ciudades temáticas), como fórmula blanda de cooperación intermunicipal, han llegado a crearse en Europa sobre todo en Alemania y Francia ha sido frecuente.

Este tipo de redes, que se crean por iniciativa de los propios municipios, operan como un espacio de acción conjunta a escala supramunicipal para promover estrategias y proyectos comunes para el desarrollo económico y territorial. Son, fundamentalmente, una estrategia para afrontar mejor la creciente competitividad que existe entre los diferentes territorios en el contexto de la globalización. Por ello, su *leitmotiv* puede sintetizarse en la frase “cooperar para competir todos juntos mejor”, generando y aprovechando complementariedades economías de escala y efectos de sinergia y, con frecuencia, construyendo un *lobby* respecto a terceros.

Sus principales campos de acción han sido la promoción económica y el *marketing* urbano y regional, con el objetivo de atraer inversiones de empresas, turistas, residentes y todo tipo de eventos culturales, deportivos, etc. Por otra parte y especialmente en la experiencia alemana, muchas redes abarcan el planeamiento urbanístico y la ordenación territorial: 1) un Plan Conjunto de Usos del Suelo (*Gemeinsamer Flächennutzungsplan*, el equivalente a un PGOU intermunicipal en España), 2) la elaboración de una estrategia compartida de desarrollo económico y territorial, 3) la gestión intermunicipal de

suelos (GIS común y promoción conjunta de la oferta de suelo disponible para actividades productivas), 4) información mutua y coordinación respecto a la implantación de grandes superficies comerciales; 5) la planificación, financiación y gestión conjunta de polígonos industriales, incubadoras de empresas, parques de empresas o centros tecnológicos, y 6) el desarrollo de las infraestructuras y servicios en el ámbito del transporte (espacios logísticos compartidos, sistema integrado de transporte público).

Las redes de cooperación entre ciudades operan entre ciudades pequeñas, medias y grandes, dándose también constelaciones mctas en la composición de las redes. Entre las redes en espacios metropolitanos pueden destacarse como ejemplos:

- La red MAI (*Städtenetz München-Augsburg-Ingolstadt*) en el Land de Baviera, que se había creado en 1995 para la promoción económica y el marketing a nivel internacional de uno de los espacios de mayor importancia económica e industrial dentro de la UE. Su ámbito queda delimitado por el triángulo de las ciudades grandes de Múnich (sede de *BMW*), Augsburgo (*KUKA* robots industriales) e Ingolstadt (sede de *Audi*). En 2008 esta red se transformó en la Asociación Región Metropolitana Europea de Múnich (*Europäische Metropolregion München*): Tiene como socios 22 Distritos, 50 municipios, 6 Cámaras de Comercio e Industria, 27 organizaciones del ámbito de la ciencia y de la sociedad civil y 130 empresas.
- La red *QuattroPole*, una red de carácter transfronterizo conformado por cuatro ciudades grandes (todas superan 100.000 habitantes), Sarrebruck y Treveris en Alemania, la ciudad francesa de Metz y Luxemburgo. La red centra sus actividades en el turismo, la cultura y en el emprendimiento (*startups*) en el ámbito de la economía digital y creativa.
- La red Expo-Region de Hannover (*Städtenetz Expo Hannover*) que posteriormente transitó hacia una red de cooperación más amplia, la red Espacio Económico Ampliado de Hannover (*Erweiterter Wirtschaftsraum*

Hannover, EWH), en la que participa la institución de gobernanza metropolitana de Hannover (ver el comentario en el capítulo 4 dedicado al caso de Hannover).

Las redes de cooperación entre ciudades en Alemania, al igual que en Francia, recibieron impulsos y apoyos desde arriba, desde las políticas de ordenación del territorio de la Federación y los Länder. Las Estrategias Nacionales de Desarrollo Territorial (1993, 1995) aprobadas en el seno de la Conferencia Sectorial de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (MKRO) insistieron en la utilidad de las Redes de Ciudades. Tras los buenos resultados de un Proyecto Piloto de Investigación sobre Redes de Ciudades durante 1994-1998, se renovó el apoyo a estas redes en el marco del Foro Redes de Ciudades (*Forum Städtenetze*) durante 1999-2002. El apoyo prestado por la Federación a las redes consistió en el asesoramiento técnico, la moderación, la documentación y la asunción de los gastos para el seguimiento (*monitoring*) y la evaluación externa de las actividades de las redes por un centro de investigación.

En cuanto al apoyo a las redes de ciudades desde los Länder, cabe señalar que han sido sus Ministerios de Ordenación del Territorio quienes propusieron las redes candidatas a participar en el citado Proyecto Piloto de la Federación. Algunos Länder se encargaron de los gastos relacionados con el monitoring y la evaluación de la red propuesta, por ejemplo, el Land de Baden-Württemberg en relación con la red *Städteforum Südwest*. Asimismo, los planes de ordenación del territorio de escala regional y subregional suelen recoger el instrumento de las redes de cooperación entre ciudades.

(2) Las 11 Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea

A diferencia de España, en Alemania la cuestión metropolitana recibe la atención e impulsos “desde arriba”, además, en forma de una actuación conjunta de los gobiernos federal y de los Länder. En el seno de la Conferencia

Sectorial de Ministros de Ordenación de Territorio (*Ministerkonferenz für Raumordnung*, MKRO), institución que representa uno de los ejemplos más claros del federalismo cooperativo que caracteriza el estilo de hacer política en el sistema político alemán, se designaron once Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (*Europäische Metropolregionen*, EMR). La Decisión del 8 de marzo de 1995 de la MKRO señaló de forma orientativa once EMR, Estas 11 EMR (ver la Figura 2) son: 1) Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (Region Capital Metropolitana de Berlín-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.

Estas 11 EMR son macrorregiones metropolitanas referidas a grandes espacios, configurados por zonas urbanas funcionales y amplias zonas rurales que se encuentran en su radio de influencia. Ninguna de las 11 EMR corresponde a una delimitación política-administrativa y tampoco esta cerrado de forma definitiva su delimitación hacia el exterior. Son *soft spaces* de carácter flexible, cuya delimitación concreta y estructuras organizativas quedaron abiertas a un posterior proceso de cooperación entre los actores a nivel regional y local.

La superficie y el peso poblacional de las EMR superan considerablemente las dimensiones geográficas y poblacionales de las 22 áreas metropolitanas alemanas con estructuras de gobernanza institucionalizadas. Por ejemplo, en el caso de la *Region Hannover*, su ámbito territorial representa el 12,3 % del territorio y el 29 % de la población de la EMR de Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg. En el caso del *Verband Region Stuttgart*, su ámbito representa el 23,7 % del territorio y el 50,7 % de la población de la EMR de Stuttgart.

Con las 11 ERM se tomó en cuenta que la dinámica económica y social genera una expansión continua de los ámbitos funcionales de las áreas urbanas, de modo que el ámbito de influencia real de las áreas metropolitanas, definido por

la movilidad pendular residencia-trabajo, supera cada vez más los ámbitos funcionales clásicos (más reducidos y anclados más bien en criterios administrativos) y los ámbitos funcionales vinculados a los sistemas de transporte público de cercanías.

El motivo principal de su creación fue visibilizar y posicionar las macrorregiones metropolitanas alemanas a nivel europeo y en la economía global, consciente de que los grandes inversores (p.e., empresas multinacionales) y también profesionales de alta cualificación (los “talentos” en la terminología italiana) se suelen fijar en sus decisiones de localización cada vez más en la oferta disponible en grandes espacios geoeconómicos, quedándose cortos los esfuerzos de promoción y marketing a escala de ciudad o ámbitos metropolitanos demasiado reducidos. Así, las 11 EMR son primordialmente un instrumento del marketing regional cooperativo, para promover el desarrollo económico y la competitividad de las macrorregiones metropolitanas alemanas.

Las 11 EMR impulsadas “desde arriba” se hicieron realidad a través de la cooperación institucional y la cooperación pública-privada “desde abajo”. Además, sin perjuicio de que cada EMR persigue sus propios intereses, están cooperando entre ellas en cuestiones de interés común. Desde 2001 esta cooperación tiene lugar en el Foro de Cooperación de las EMR (*Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland*, IKM). El IKM se reúne como mínimo dos veces al año y se estructura en varios grupos de trabajo. Centra sus actividades en las siguientes áreas: 1) visiones guía, 2) estrategias de desarrollo territorial, 3) Europa, 4) transporte y movilidad, 5) internacionalización, 6) regiones de conocimiento y su gestión y 6), gobernanza, seguimiento y evaluación a través de indicadores de las estructuras, tendencias evolutivas, oportunidades y problemas del territorio de las EMR.

Las 22 instituciones de gobernanza metropolitana participan activamente en el IKM. Durante muchos años, la sede de la oficina técnica del IKM (que es rotativa) estaba vinculada al *Verband Region Stuttgart*. Desempeñan un papel

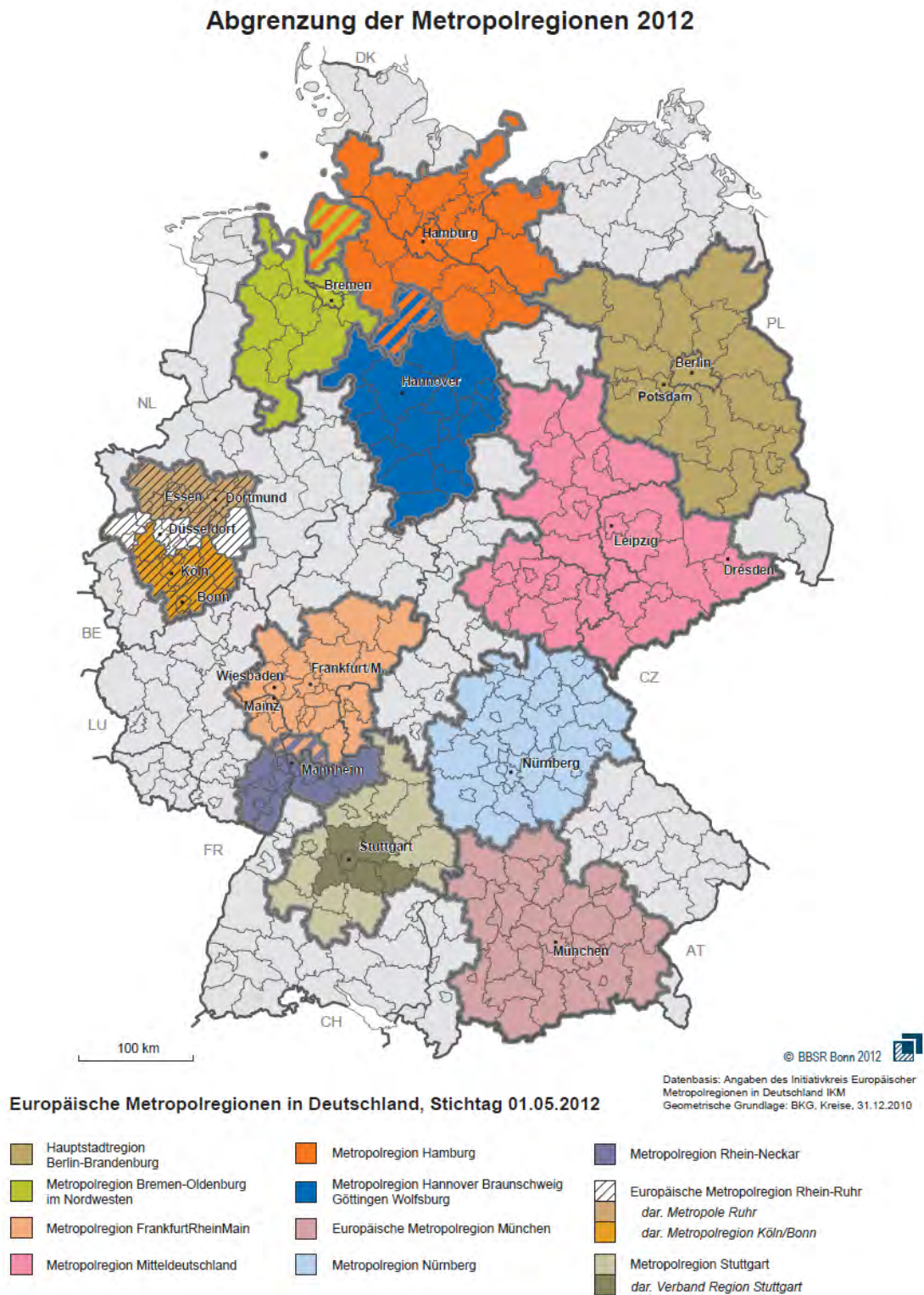
de liderazgo dentro de su EMR correspondiente. Son ellas las que aportan la mayor parte de las propuestas para proyectos concretos de cooperación, que se desarrollan entre los socios de cada EMR en un amplio espectro de ámbitos temáticos: promoción económica, *marketing* regional, movilidad, suelos para actividades productivas, ferias industriales, eventos, turismo, cultura, deporte, energía, cambio climático, paisaje, etc.

(3) La Estrategia Parque Regional

La Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*) es un instrumento que contribuye a la construcción y el desarrollo de las infraestructuras verdes en las áreas metropolitanas.

Se centra en la cualificación y el desarrollo del paisaje en las zonas periurbanas, con la finalidad de preservar los espacios libres periurbanos y ponerlos en valor para el uso recreativo, turístico y agrario. 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 y a ofertar equipamientos para propiciar el uso público. Es un instrumento que complementa las zonificaciones establecidas en los planes urbanísticos (cinturones verdes) y de ordenación del territorio para la protección y el desarrollo del sistema verde metropolitano, incorporando en este sistema áreas del suelo rústico no afectadas por dichas zonificaciones, pero que también poseen valores dignos de ser preservados. Los planes de ordenación del territorio alemanes recogen en sus textos esta Estrategia como un instrumento complementario, haciendo recomendaciones generales, pero la aplicación efectiva del instrumento tiene carácter voluntario.

FIGURA 2: LAS REGIONES METROPOLITANAS DE RELEVANCIA EUROPEA



BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen (BBR))

Fuente: HILDENBRAND SCHEID 2017: 149.

Las instituciones de la gobernanza metropolitana son los impulsores y responsables del diseño y de la implementación de cada Estrategia Parque Regional. Se sigue el enfoque del “desarrollo desde abajo”, a través de la cooperación intermunicipal y la cooperación pública-privada y contando con la participación de organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos y también de empresas privadas.

La Estrategia Parque Regional se desarrolla ya desde hace muchos años 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, se inició también en otras áreas metropolitanas alemanas (Hamburg, Saarbrücken, Karlsruhe. Pionero en la aplicación de esta estrategia ha sido el área metropolitana de Frankfurt (ver el comentario sobre el Parque Regional *Frankfurt RheinMain* en el capítulo 5 sobre el caso de Frankfurt).

3. LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN 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 el 7 de febrero de 1994 por el Parlamento del Land de Baden-Württemberg. La doble denominación de esta ley es reveladora de la voluntad de cooperación que se tuvo por parte de los actores relevantes, de llevar para adelante el proyecto compartido de la creación de una institución metropolitana: “Ley para el Fortalecimiento de la Cooperación en la Región de Stuttgart y Ley para la creación de la Mancomunidad Región de Stuttgart (VRS)”. En la clasificación de los modelos de gobernanza metropolitana existentes en Alemania, el VRS representa el

modelo de una mancomunidad plurifuncional, dotada de una legitimación política directa por la elección de su órgano representativo por los ciudadanos.

3.1. Datos de contexto sobre el territorio metropolitano

El ámbito territorial de la *Region Stuttgart*, en el que el VRS desarrolla sus funciones, forma parte del Land de Baden-Württemberg y tiene una extensión de 3.654 km², con una población de 2,8 millones de habitantes (2020) y una densidad de 761 habitantes/km². Desde el punto de vista político-administrativo este ámbito se estructura en 179 municipios y seis Distritos (ver la Figura 3).

Es un área metropolitana con un sistema urbano policéntrico, en el que Stuttgart es la ciudad más poblada (609.000 habitantes) y a su vez la capital del Land. Está rodeada por una corona de ciudades grandes (Ludwigsburg y Esslingen, con casi 100.000 habitantes) y medias cuya población oscila entre 35.000 y 60.000 habitantes (Bietigheim-Bissingen, Böblingen, Fellbach, Göppingen, Kirchheim, Leonberg, Nürtingen, Schorndorf, Sindelfingen y Waiblingen).

El área metropolitana de Stuttgart es una de las regiones europeas con la mayor renta per cápita. Es la región alemana con la densidad más alta de centros de I+D+i y alberga las sedes de grandes empresas multinacionales, algunas de ellas con origen en esta misma región (Daimler-Mercedes Benz, Porsche y Bosch) con un gran peso de la fabricación de automóviles. Pilares fundamentales de la prosperidad y estabilidad económica de la región son el alto grado de diversificación sectorial de su estructura económica y la existencia de un tupido tejido de empresas medianas, que hacen este territorio menos vulnerable a las crisis económicas.

El ámbito territorial político-administrativo en el que el VRS desarrolla sus funciones coincide en gran parte con el ámbito funcional metropolitano real delimitable con el criterio de la movilidad pendular residencial-trabajo. La razón para ello es el hecho de que el ámbito territorial del VRS se fundamenta en una

delimitación, que se realizó en su momento por la Ley de Planificación Territorial del *Land* de Baden-Württemberg para todas las doce Mancomunidades de Planificación Territorial, responsables de la elaboración de los planes subregionales, y que se basaba en las relaciones funcionales existentes en el territorio. El VRS es el heredero del territorio de una de estas Mancomunidades, el *Regionalverband Mittlerer Neckar*, creado en 1974 (en 1992 renombrado *Regionalverband Stuttgart*), que es el antecesor institucional del VRS.

3.2. La institución metropolitana

La ley aprobada en 1994 convirtió la Mancomunidad de Planificación Territorial Regional de Stuttgart (*Regionalverband Stuttgart*), que existía desde 1992 y, con otro nombre (*Regionalverband Mittlerer Neckar*), ya desde 1974, 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. A su vez, representa el modelo de gobernanza metropolitana en forma de una Mancomunidad plurifuncional dotada de una legitimación política directa por la elección de su órgano representativo por los ciudadanos.

3.2.1. Órganos

El VRS cuenta con tres órganos: la Asamblea Regional, el Presidente Regional y el Director Ejecutivo Regional.

FIGURA 3: EL TERRITORIO DEL VERBAND REGION STUTTGART



Verband Region Stuttgart (2014a: 160)

Fuente: HILDENBRAND SCHEID 2017: 160.

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 88 y habiéndose celebrado ya el 26 de mayo de 2019) las sextas elecciones son 9 los partidos políticos con representación (Partido Verde 22, CDU 21, SPD 1, etc.)

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 15, un 17 %) El hecho de que en la Asamblea del VRS los municipios cuenten con una representación considerable y de máximo nivel es un factor importante. Por un lado, asegura que en la institución metropolitana los municipios puedan articular y defender sus intereses. Por otro, propicia que éstos tengan en cuenta en sus decisiones la perspectiva de conjunto y el interés colectivo de la escala metropolitana que, al fin y al cabo, significa también darse cuenta de la necesidad y de las posibilidades y oportunidades de la cooperación intermunicipal, superando la competencia mutua que con frecuencia caracteriza las relaciones entre municipios.

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, siendo 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.

Si bien no es un órgano, cabe destacar en este sitio del presente Informe que 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 estructuras y alianzas para ejercer una labor de *lobby* ante las instancias comunitarias, cuya potencia supera a la de cualquier otra área metropolitana alemán.

3.2.2. Competencias

El VRS tiene competencias en pocas materias, pero éstas son de alta importancia estratégica para su desarrollo. A su vez, la Ley de 7 de febrero 1994 prevé un elemento de flexibilidad en cuanto a la asunción de competencias, diferenciando entre competencias obligatorias y competencias voluntarias. El VRS ejerce todas estas competencias, previstas en esta ley y ampliadas en parte en sus posteriores modificaciones.

Las competencias obligatorias (*Pflichtaufgaben*)

- Planificación territorial

Consiste en la elaboración y aprobación (inicial) del Plan Regional de Ordenación del Territorio (*Regionalplan*) del área metropolitana.

También incluye la tarea de prestar asesoramiento a los municipios en las cuestiones del desarrollo territorial.

- Planificación paisajística

Comprende la elaboración y aprobación para el ámbito territorial metropolitano de un Plan Marco Paisajístico (*Landschaftsrahmenplan*) de escala subregional, uno de los instrumentos del sistema de planificación paisajística que existe en Alemania.

- La concepción y planificación del Parque Paisajístico de la Region Stuttgart,

- Promoción económica regional.

Es una competencia entendida en sentido amplio que considera todas las modalidades de medidas para mejorar el desarrollo económico y la competitividad del área metropolitana (proyectos estratégicos, agencia metropolitana de promoción económica, *marketing/branding* del espacio metropolitano, etc.).

- Planificación del transporte regional.

Esta competencia se refiere a la obligación de formular un Plan de Transporte para el ámbito territorial del área metropolitana de Stuttgart.

- Transporte público regional.

Esta competencia consiste en las tareas de coordinar y gestionar el transporte público ferroviario de cercanías y determinadas líneas de autobuses.

- Gestión de Residuos Sólidos Urbanos

Se prevé esta tarea para determinados tipos de residuos.

- *Marketing* turístico regional

El ejercicio de esta competencia engloba todas las modalidades para la promoción turística del área metropolitana de Stuttgart.

Las competencias voluntarias (*Optionale Kompetenzen*)

- La titularidad y coordinación de nuevas ferias de exposiciones de interés regional y la participación en otras ferias de exposiciones.
- La titularidad y coordinación de congresos, eventos culturales y eventos deportivos de interés regional.
- La titularidad de determinados servicios de transporte ferroviario de personas.

- La titularidad del Parque Paisajístico de la *Region Stuttgart*.

3.2.3. Recursos financieros y humanos

El VRS se financia a través de cuatro fuentes:

- 1) Los tres tipos de contribuciones financieras (*Umlagen*) que los entes locales (municipios, distritos) han de pagar al VRS en función de su población y capacidad fiscal.
- 2) Transferencias del *Land* al VRS para el cumplimiento de sus competencias obligatorias en el ámbito de la planificación territorial.
- 3) Transferencias del Gobierno federal (por medio del *Land* de Baden-Württemberg) al VRS para la financiación de aquella parte del transporte público ferroviario de cercanías, la *S-Bahn* (tren rápido metropolitano), que es operado por la Compañía Alemana de Ferrocarriles (*Deutsche Bahn/DB*).
- 4) Ingresos procedentes de tasas por servicios prestados por el VRS.

Los tres tipos de contribuciones financieras son:

- La contribución general (*allgemeine Verbandsumlage*), a pagar por los 179 municipios (*Städte, Gemeinden*).
- La contribución de transporte (*Verkehrsumlage*), a pagar por los distritos integrados en la Asociación de Transporte y Tarifaria de Stuttgart (*Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart/VVS*), como asociación responsable de la gestión integrada del transporte público a nivel metropolitano.
- La contribución de Residuos Sólidos Urbanos (*Abfallumlage*) que deben pagar los distritos.

En 2021 el volumen del presupuesto del VRS alcanzó los 418,2 millones de euros. En los gastos, todos los años dominan los referidos al transporte público (380,5 millones €), que suponen un 91 % del total. Los restantes recursos financieros se asignan a la promoción económica (17,8 millones €), los recursos humanos y la administración (11,1 millones €) la planificación (2,0 millones €) así como a la cultura y el deporte (0,7 millones €). El VRS es un ejemplo de una administración delgada y austera. Su oficina administrativa (*Geschäftsstelle*) tiene actualmente 71 empleados (2021).

3.2.4. Entidades instrumentales

El VRS se sirve en sus actividades de entes instrumentales.

Para la promoción económica del área metropolitana se creó bajo la forma jurídica de una sociedad de responsabilidad limitada la *Wirtschaftsförderung Stuttgart* (WRS), la Sociedad para la Promoción Económica de la Region Stuttgart. El VRS tiene, con un 51 %, la mayoría de capital en esta agencia metropolitana para el desarrollo económico. La WRS tiene oficinas en Bruselas y en Estados Unidos (partenariado con el Estado de *Northern Virginia*).

En el ámbito del transporte público, el VRS participa en la Asociación de Transporte y Tarifaria de Stuttgart (*Verkehrs- und Tarifverband Stuttgart/VVS*), responsable de la gestión integrada del transporte público a nivel metropolitano, ofreciendo servicios coordinados de trenes, tranvías o autobuses y con billete único de diferentes operadores, públicos y también privados. En esta Asociación el VRS es entre sus 12 socios el segundo más importante, con una participación de un 19%, aportando cada año 140 millones de euros.

Para la promoción turística se ha creado una Sociedad con Responsabilidad Limitada, la *Regio Stuttgart Marketing und Tourismus GmbH*. En esta sociedad participan el VRS (con un 32 %), la Cámara de Industria y Comercio de la región (*IHK Region Stuttgart*), la ciudad de Stuttgart y otros municipios.

3.3. La creación de la institución metropolitana: actores y momento clave del proceso metropolitano

El motivo principal para la creación del VRS ha sido de naturaleza económica. La decisión de fortalecer la cooperación a escala subregional era primordialmente una respuesta a la crisis económica que, a finales de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa, afectó a Alemania. En la región urbana de Stuttgart, causó un fuerte impacto sobre su tejido industrial, con una pérdida masiva de puestos de trabajo, especialmente en la industria de automóviles. También estaban presentes otros argumentos en el debate sobre la conveniencia de la creación de un nuevo ente metropolitano. Entre ellos se encontraba, especialmente, la necesidad de resolver los problemas y retos derivados de la suburbanización mediante la potenciación del papel director de la planificación territorial respecto al planeamiento urbanístico, y la mejora de las redes y de la gestión de los servicios del transporte público a escala metropolitana.

El Gobierno del *Land*, los empresarios, los sindicatos y otros agentes (la *Fundación Robert Bosch*, la *Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung* del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) y el Instituto Alemán de Urbanística (DIfU) fueron conscientes de que el área metropolitana de Stuttgart era el motor decisivo de la economía de Baden-Württemberg y, por tanto, la competitividad a largo plazo del *Land*, en su conjunto, en la economía globalizada dependía en gran parte de la competitividad económica de esta área metropolitana.. Apoyaron la idea de crear una potente institución de gobernanza metropolitana. Puede destacarse que *Edzard Reuter*, el CEOE de una de las empresas más emblemáticas de la región (*Daimler Benz*), abogó en un discurso en marzo de 1992 por esta idea y convenció a muchos agentes económicos y otros actores que las ciudades por si solas ya no tienen el suficiente peso para afrontar con éxito la competencia entre regiones en la nueva Europa.

El Gobierno del Land creó un Comité de Expertos que formuló como reto que el Gobierno del Land de Baden-Württemberg, al igual que los municipios, tenían

que establecer un espacio urbano con irradiación europea como un punto de identificación y orientación en el contexto de la integración europea. Así, apoyado por un amplio consenso colectivo entre los actores más relevantes a escala metropolitana, el Gobierno del *Land*, formado en aquel momento por un gobierno de gran coalición entre el Partido Demócrata Cristiano (CDU) y el Partido Socialdemócrata (SPD), decidió crear, por medio de una ley del Parlamento del *Land*, una nueva institución para la gobernanza metropolitana.

Esta coalición fue un hecho insólito en este *Land*, tradicionalmente gobernado por la CDU. Sin duda, la existencia de esta excepcionalidad política fue un factor decisivo para el nacimiento de la nueva institución metropolitana, ya que la creación de esta institución formaba parte del Acuerdo de Coalición entre ambos partidos. Se decidió crear una institución metropolitana dotada no solo de una competencia planificadora (entre ellas la planificación territorial metropolitana), sino también de competencias de ejecución y gestión de políticas públicas con relevancia para el desarrollo del área metropolitana, concretamente, en materia de transporte público y promoción económica que, junto con la planificación territorial, son las materias de mayor relevancia estratégica para el desarrollo de las áreas metropolitanas.

Como el territorio del VRS es la suma de la ciudad de Stuttgart con cinco Distritos rurales y sus respectivos municipios como tercer nivel, se dio un encaje a la nueva institución metropolitana en el entorno político-administrativo preexistente, que respetó al máximo la autonomía de los entes territoriales locales. Nadie tuvo que desaparecer, y por tanto no hubo resistencias significativas por parte de los municipios y los Distritos respecto a la creación del VRS.

Además, y esto es un hecho importante, el alcalde de la ciudad central del área metropolitana, *Manfred Rommel* (CDU), apoyó expresamente la creación de una institución de gobernanza metropolitana, defendiendo incluso un planteamiento más potente, el modelo de la creación de un nuevo ente territorial de escala subregional, con legitimación política directa tanto de su

asamblea como de su presidente (el modelo que posteriormente se realizó en Hannover). En este planteamiento se encontró acompañado por el SPD que dentro del Gobierno de coalición del Land favoreció también esta idea.

3.4. Las fórmulas de gobernanza blanda

El VRS presta una elevada atención a la formación y consolidación de redes de cooperación, de carácter voluntaria y flexible, entre diferentes actores públicos y privados. Respecto a estas redes, en algunos casos el VRS participa directamente en ellas, mientras que en otros no participa, teniendo simplemente el papel de impulsor en la creación de la red correspondiente.

En este contexto pueden señalarse varios proyectos de redes de cooperación creadas por el VRS y la WRS. En el marco de estas redes, se apoya la cooperación entre el mundo universitario-científico y las empresas. Ejemplos de ello son el proyecto PUSH, que se centra en el apoyo del nacimiento de empresas de base tecnológica y científica desde las universidades, el proyecto *BioRegio Stern Management*, encaminado al desarrollo de un *cluster* regional en el ámbito de las *Life Sciences* (medicina regenerativa, biología regenerativa, etc.) o el proyecto *MedienRegion Stuttgart*, mediante el que se ha creado un *cluster* regional dedicado a la economía cultural y creativa, entendiendo por ella una amplia gama de actividades: música, libros, arte, cine, radio, software de juegos, prensa, arte, diseño, arquitectura, etc.

Asimismo, existe como asociación registrada la Región de Universidades y de la Ciencia (*Hochschul- und Wissenschaftsregion Stuttgart e.v.*) para promover la transferencia de conocimientos entre la investigación científica y la economía y poner en red los actores más relevantes de ambos sectores. El WRS es responsable de la Oficina Técnica de esta asociación.

El VRS destaca entre las experiencias alemanas de gobernanza metropolitana también por su elevado interés en la cooperación con organizaciones de la

sociedad civil. Entre ellas figuran el Foro Región Stuttgart (*Forum Region Stuttgart*), el Grupo Asesor de las Mujeres (*Frauenratschlag*) y el Foro de Diálogo de las Iglesias (*Dialogforum Kirchen*).

El Foro Región Stuttgart, que existió entre 1994 y 2015, fue una iniciativa ciudadana impulsada por *Hans Peter Stihl*, el entonces Presidente de la Cámara de Comercio e Industria de la Región de Stuttgart y el político alemán *Guenther Öttinger* (posteriormente Presidente del Land de Baden-Württemberg y Comisario de la UE), No estaba vinculado a ningún partido político y reunió 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 fueron: 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 Foro Región Stuttgart fue un factor determinante para promover el desarrollo de una conciencia regional en la población del área metropolitana, que genera lazos estrechos de identificación de los ciudadanos con su Región de Stuttgart.

El Grupo Asesor de las Mujeres, creado en 1995 medio año después de la constitución de la Asamblea del VRS por iniciativa de mujeres representantes en la misma, se reúne cuatro veces al año. 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. Ejerce su influencia a través de su colaboración con las mujeres representadas en la Asamblea del VRS y en el WRS. Organizado como asociación registrada tiene garantizado jurídicamente su participación en todas las planificaciones públicas y suele presentar alegaciones y propuestas sobre las políticas del VRS en materia de promoción económica, planificación territorial y transporte.

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

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.

Como ejemplo importante del nivel alto de cultura de cooperación, de la intensa *cooperación de todos con todos*, en el área metropolitana de Stuttgart, puede destacarse la aprobación, en 2013, de la Estrategia “La Región de Stuttgart como Lugar de Localización para la Economía y la Ciencia” (*Leitbild für den Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Region Stuttgart*). Esta estrategia es un consenso colectivo de gran calado, fruto de un diálogo durante varios meses organizado por el WRS, en el que participaron más de 250 representantes de municipios, distritos, universidades, centros de investigación, cámaras de industria y comercio, sindicatos, empresas, las iglesias y partidos políticos.

En el ámbito de la gobernanza blanda se incardinan también las habilidades de personas y colectivos en puestos de responsabilidad, entre ellas su capacidad de liderazgo.

El liderazgo político y colectivo, para establecer una institución propia de la gobernanza metropolitana en la región urbana de Stuttgart, ejerció de forma clara el Gobierno del *Land* de Baden-Württemberg. Tomó la iniciativa e impulsó la creación del VRS como una operación estratégica para posicionar y promocionar a nivel europeo e internacional el área metropolitana de Stuttgart y, con ello, fomentar a su vez el desarrollo económico y la competitividad del *Land* en su conjunto. Por otro lado, el caso de Stuttgart también pone de manifiesto la importancia del *factor humano*, es decir, la capacidad de liderazgo profesional e individual de determinadas personas altamente cualificadas y al servicio de las instituciones públicas.

En este sentido, la personalidad dinámica de *Bernd Steinacher*, director ejecutivo regional del VRS desde 1994 hasta su trágica muerte en 2008, ha

sido determinante para la consolidación y el funcionamiento eficiente y eficaz de esta institución metropolitana. También influyó mucho en el diseño de la senda de desarrollo por la que camina esta área metropolitana, que se caracteriza por la búsqueda de un equilibrio entre los requisitos del desarrollo económico y social y la necesidad de preservar las bases naturales y territoriales imprescindibles para su sostenibilidad y como elemento de la calidad de vida de los ciudadanos y como factor de atracción (capital territorial).

Con su iniciativa personal contribuyó a la puesta en marcha de proyectos de gran importancia estratégica para el futuro desarrollo del área metropolitana: el proyecto *Stuttgart 21* para el soterramiento de la estación de trenes de Stuttgart y la ubicación del campo de ferias y exposiciones al lado del aeropuerto. También promovió el posicionamiento del área metropolitana a nivel europeo, como presidente de la Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas (METREX) y, tras haber aprobado el VRS en 2001 por iniciativa suya un paquete de medidas ante Europa, se abrió en 2002 la Oficina del VRS en Bruselas.

Por último, en el área metropolitana de Stuttgart los ciudadanos se identifiquen con su región teniendo un sentido de pertenencia a ella. Ya se constató en un estudio (Basten, 2011: 283) este nacimiento de una identidad regional y de una conciencia metropolitana. Esta apreciación se ve respaldada por los resultados de una encuesta reciente realizada entre los ciudadanos de la región metropolitana (Verband Region Stuttgart, 2013). La mayoría de los encuestados manifestó un sentimiento de pertenencia respecto a la región metropolitana: 19 % con una pertenencia fuerte, 40 % con una cierta pertenencia y 32 % con ninguna pertenencia.

3.5. Hitos de la puesta en práctica de las políticas públicas metropolitanas

En cuanto a la planificación territorial metropolitana, el VRS aprobó en 2009 el *Regionalplan Region Stuttgart*. Este plan ejemplifica de forma modélica la decidida apuesta por el paradigma planificador de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica que encontramos en todos los planes territoriales metropolitanos alemanes y que se deagrega en las líneas estratégicas que a continuación se comentan.

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 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. Esta 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.

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

Se trata de aprovechar todas las posibilidades de desarrollo de suelos aún no ejecutados, vacantes o abandonados que se encuentren ubicados en el interior, antes de declarar nuevos suelos urbanizables en las zonas periféricas. Con el objetivo de lograr una aplicación efectiva de esta estrategia por el

planeamiento urbanístico de los municipios, el VRS, además de velar por el cumplimiento de las determinaciones vinculantes del plan territorial, 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, propugna la planificación integrada de las redes de transporte público ferroviario de todo tipo (metro, tranvía, tren de cercanías) y de los usos del suelo.

Con ello sigue una estrategia que a nivel internacional se conoce como *transit oriented development* (TOD). Significa la coordinación y el aprovechamiento de sinergias entre desarrollo urbano y transporte público, activando un “*círculo virtuoso*” en el que la apuesta por la ciudad compacta y el transporte público se retroalimentan mutuamente. La concentración de los usos residenciales a lo largo de los trazados ferroviarios, con mayores densidades en el entorno de los intercambiadores y paradas, contribuye a preservar el espacio libre, propicia un mayor uso del transporte público ferroviario, con todas las ventajas desde la perspectiva ambiental y de eficiencia energética, y asegura la viabilidad económica de estas infraestructuras de elevado coste de construcción, porque se genera un umbral de población mínimo necesario de potenciales usuarios que viven cerca de los intercambiadores y paradas.

En cuarto lugar, los responsables de la planificación territorial metropolitana del VRS prestan una atención cada vez mayor a la cuantía del consumo de suelo que se registra en el área metropolitana.

Contener el consumo de suelo (por el crecimiento urbanístico y el sellado de suelos por infraestructuras viarias) en las grandes ciudades y áreas metropolitanas es en Alemania un objetivo político, tanto del Gobierno federal

como de los gobiernos de los Länder. El objetivo fijado por el Gobierno federal ya en la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible de 2002 previó reducir hasta 2020 este consumo diario a 30 ha. Se potenció con la reforma de esta Estrategia en 2016, que estableció que ha de alcanzarse un consumo inferior a 30 ha. Entre los Länder se han movido especialmente Baviera y Baden-Württemberg en esta misma dirección. El Acuerdo de Coalición del Gobierno de Baviera para la legislatura 2018-2023 recoge expresamente este objetivo del Gobierno federal y plantea la puesta en marcha de una Estrategia para la Reducción del Consumo de Suelo en Baviera (*Flächensparoffensive Bayern*). Se prevé la integración en la Ley de Ordenación del Territorio del Land de un parámetro cuantitativo orientativo de un consumo de suelo de 5 ha por día, previendo que su implementación concreta ha de alcanzarse mediante instrumentos acordados conjuntamente con los municipios.

La reducción del consumo de suelo es un objetivo especialmente en el Land que alberga el área metropolitana de Stuttgart, Baden-Württemberg. Desde el año 2011 tiene un Presidente que pertenece al Partido Verde, *Winfried Kretschmann*. Gobierna este Land, tradicionalmente bajo el dominio de la Unión Demócrata Cristiana (CDU), ya por tercera vez en el marco de sucesivas coaliciones de este partido con el CDU, el Partido Socialdemócrata (SPD) y desde 2021 nuevamente con el CDU, El Gobierno del Land persigue como objetivo a largo plazo reducir el consumo neto a zero, y propugna la estrategia de la densificación de las zonas interiores de los núcleos. En el portal del Gobierno en Internet se ofrece un video divulgativo que explica a la ciudadanía las ventajas del uso ahorrativo del suelo para el hombre y el medio ambiente.

El VRS está alineado con este objetivo del Gobierno del Land. Ya desde hace años suele realizar un *monitoring* continuo del consumo de suelo en el territorio metropolitano, aportando datos sobre esta cuestión en capítulos específicos en sus Informes periódicos que publica sobre el desarrollo socioeconómico y territorial del área metropolitana (*Regional-Monitor Region Stuttgart*).

Otro hito en la puesta en práctica de políticas metropolitanas por el VRS es su atención al desarrollo de las infraestructuras verdes en el marco de la planificación paisajística.

Además de aprobar el Plan Marco Paisajístico (*Landschaftsrahmenplan*), que se exige por la ley de protección de la naturaleza y que ha de tomarse en cuenta en los contenidos ambientales de los planes de ordenación del territorio subregionales y, por tanto, también en el Plan Territorial para el área metropolitana de Stuttgart, el VRS implementa también el Parque Paisajístico de la Región de Stuttgart (*Landschaftspark Region Stuttgart*). La legislación reguladora de las competencias del VRS previó que los municipios cuyos términos municipales se vean afectados por la implantación del parque tendrán que estar conforme con el proyecto de parque y, a su vez, habrán de asumir como mínimo la mitad del coste de su gestión. El parque se desarrolla desde 2005 en cooperación con los municipios y en el marco de varios Planes Máster que recogen para diferentes áreas del parque los proyectos concretos. Se celebran concursos en los que los municipios presentan sus proyectos y los proyectos seleccionados pueden recibir del VRS una cofinanciación de hasta un 50% de los costes. Hasta la fecha se realizaron para el parque inversiones con un total de 45 millones de euros para cofinanciar alrededor de 200 proyectos.

Como señaló *Thomas Kiwitt*, Director Técnico del VRS para el área de planificación, en el Seminario Internacional sobre la gobernanza en las áreas metropolitanas europeas, realizado en octubre de 2020 por iniciativa de la Universidad de Valencia y la Generalitat Valenciana, el desarrollo ordenado de la actividad comercial es una de las prioridades dentro del Plan Territorial Metropolitano.

El plan contiene determinaciones para evitar el impacto territorial originado por la localización de grandes superficies comerciales y *factory outlets* en sitios en las afueras y muy alejados de los asentamientos que carecen de una integración urbana y de un acceso al transporte público (*no greenfield "big box" development*). Asimismo, exige que estos formatos comerciales se concentren

en los lugares centrales del sistema de ciudades en áreas considerados oportunos para ello por el plan territorial o, si existe disponibilidad de suelo, en los centros de las ciudades, contribuyendo a su atractivo y vitalidad económica.

Por regla general, las determinaciones del plan en esta cuestión se suelen respetar. Pero también surgieron conflictos con municipios y promotores, que en un caso llegaron a la aplicación de la prohibición de medidas contrarias a la ordenación del territorio (*Raumordnungsverbot*) prevista en la legislación. En 2005 el VRS ganó por la vía judicial el cumplimiento de estas determinaciones ancladas en el interés general en el caso de un municipio pequeño que no quiso cumplir con su deber de adaptar su plan urbanístico al plan territorial.

En materia de transporte público, el VRS aprobó en 2001 el Plan de Transporte Metropolitano (*Regionalverkehrsplan*). En 2018 aprobó el segundo plan orientado en los principios de la movilidad urbana y regional sostenible, de acuerdo con las directivas de la UE para la elaboración de los PMUS.

En cuanto a las entidades instrumentales, cabe señalar la participación del VRS como segundo socio más relevante (tras la empresa alemana de ferrocarriles, DB) en la Asociación de Transporte y Tarifaria de Stuttgart (*Verkehrs- und Tarifverband Stuttgart/VVS*), responsable de la gestión integrada del transporte público a nivel metropolitano, se caracteriza por una eficaz gestión y le aporta al VRS una enorme visibilidad ante la ciudadanía, que sin duda tiene una fuerte capacidad persuasiva para hacer comprender a la ciudadanía el sentido y la necesidad del enfoque metropolitano.

En el ámbito de la promoción económica, el VRS actúa a través de la Sociedad para la Promoción Económica de la Región de Stuttgart ((WRS). La WRS ha implantado en diferentes áreas del espacio metropolitano once centros de competencia e innovación, con el objetivo de desarrollar *clusters* regionales para determinados sectores tecnológicos. Ejemplos de estos centros, en los que participan Pymes, instituciones científicas y municipios, son el Centro Alemán para Comunicaciones vía Satélite (DESK) en Backnang, el Centro de Cooperación Logística (KLOK) en Kornwestheim o el Centro de Competencia

Energética y Diseño Ecológico (ENERGETIKOM) en Ludwigsburg. Todos estos centros ponen de manifiesto la cooperación exitosa entre municipios, empresas, cámaras de comercio, universidades y centros de investigación e instituciones que reflejan, de forma modélica, el lema del VRS: «Aglutinar fuerzas» (*Kräfte bündeln*).

Entre las políticas emergentes para afrontar retos nuevos el VRS, fiel a la tradición de la región urbana como lugar emblemático de la invención del automóvil y cuna de la industria automovilística alemana, destaca la movilidad sostenible.

En el marco de su programa “Región modélica para la movilidad sostenible” el VRS realiza foros de debate, la edición de publicaciones y cofinancia proyectos de la movilidad urbana sostenible, de la gestión de la movilidad en las empresas, de la intermodalidad, de la movilidad eléctrica (autobuses híbridos) y del transporte gratuito de bicicletas en autobuses (iniciativa “*Fahrrad2GO*”). Para los proyectos de mayor excelencia el VRS otorga premios. El enfoque común de muchos de estos proyectos es el fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental mediante el uso combinado de bicicletas, transportes públicos y ofertas de *sharing*, entendiendo la movilidad como un servicio (*Mobility as a Service, MaaS*).

Otra prioridad del VRS es la logística urbana. Se creó para este tema un Grupo de Trabajo Regional en el que participan el VRS, la WRS representantes de municipios y expertos. Asimismo, se cofinancian proyectos en el marco de un programa de apoyo con 50.000 euros anuales de 2020 hasta 2022. Destinatarios son los entes locales y, excepcionalmente, también empresa si el proyecto es de interés público y no se infringen las reglas de competencia.

3.6. Conclusiones

Del proceso de construcción de una institución de gobernanza metropolitana en el caso de Stuttgart se pueden extraer las siguientes conclusiones.

- El caso del área metropolitana de Stuttgart pone de manifiesto que el nacimiento de la institución metropolitana resultó posible, debido a la generación de un consenso mínimo necesario entre todos los actores político-institucionales involucrados: el Land de Baden-Württemberg, la ciudad de Stuttgart como capital del Land y ciudad central del espacio metropolitano, los restantes municipios y los Distritos.
- Representa el proceso de un nacimiento de una institución metropolitana, tanto “desde abajo” como “desde arriba”, en el que se produjo una constelación en la que nadie tenía que perder, y todos podían ganar algo (un *win-win* para todos).

El VRS en el diseño de su organización territorial se integró en el entorno político-administrativo preexistente, respetando al máximo la autonomía de los entes territoriales locales. Nadie tuvo que desaparecer, y por tanto no hubo resistencias significativas por parte de los entes locales a la creación del VRS. Además, el Alcalde de Stuttgart, la ciudad central del área metropolitana, apoyó expresamente la creación de una nueva institución de gobernanza metropolitana.

- Como en ninguna de las otras instituciones de gobernanza metropolitana en Alemania analizadas, el nacimiento de la institución de gobernanza metropolitana es sobre todo el resultado de un apoyo y compromiso asumido desde arriba. El Gobierno del Land de Baden-Württemberg impulsó desde el primer momento esta idea y fue el gran protagonista en el proceso de creación del VRS.
- El interés del Gobierno del Land en este proceso fue la respuesta a una amenaza externa, la crisis económica. Guiado por un sentido de inteligencia estratégica, percibió la existencia de una institución específica de gobernanza metropolitana en el espacio de mayor peso poblacional y económico del Land como un factor clave para el desarrollo económico y la competitividad del Land en su conjunto a nivel europeo e internacional dentro del contexto de la economía globalizada.

Todo lo contrario de lo que ocurrió en el caso de Frankfurt (ver el capítulo 5), donde el Gobierno del Land nunca vio con entusiasmo la idea de un ente metropolitano potente en el espacio más relevante del Land, por el temor de crear un “indeseable competidor” en la arena política.

- El “origen económico” del proceso metropolitano explica también por qué la idea de crear el VRS recibió también el amplio apoyo de los *stakeholders* relevantes, las organizaciones empresariales y sindicales y de diversos *think tanks* (por ejemplo, las Fundaciones de los principales partidos políticos) e incluso del CEOE de una de las empresas más emblemáticas de la región, interesados principalmente en las cuestiones del futuro desarrollo económico del área metropolitano.
- El caso de Stuttgart corrobora que para culminar con éxito un proceso metropolitano y consolidarlo posteriormente se precisa un liderazgo potente. Así ocurrió en Stuttgart en dos sentidos: en forma de un liderazgo individual del primer Director Ejecutivo Regional del VRS, y en forma de un liderazgo colectivo, ejercido por el Gobierno del Land decididamente comprometida con la causa metropolitana.
- Otro hecho remarcable es, que en el caso de Stuttgart existe, a diferencia de Hannover y Frankfurt, un grado elevado de congruencia del ámbito territorial político-administrativo en el que el VRS ejerce sus funciones con el ámbito funcional metropolitano real delimitable con el criterio de la movilidad residencia-trabajo.

4. LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN HANNOVER

Desde 2001 el área metropolitana de Hannover tiene un ente específico para su gobernanza, *la Region Hannover*, creada por una ley (*Gesetz zur Bildung der Region Hannover*), aprobada el 16 de mayo de 2001 por el Parlamento del Land de Baja Sajonia .Constituye la manifestación más potente de gobernanza metropolitana que existe hoy en Alemania, porque representa el modelo de

gobernanza metropolitana a través de la instauración de un nuevo ente territorial de escala subregional, es decir, de una corporación de derecho público que reúne todos los requisitos de los entes territoriales locales.

La legitimación política directa de su Asamblea y de su Presidente y su amplio espectro de competencias convierten la *Region Hannover* en la institución de gobernanza metropolitana más potente en Alemania.

4.1. Datos de contexto sobre el territorio metropolitano

El ámbito territorial en el que la RH desarrolla sus funciones forma parte del Land de Baja Sajonia. Tiene una extensión de 2.291 km², con una población de 1,2 millones de habitantes (2020) y una densidad de 504 habitantes/km², y está compuesto por 21 municipios (ver la Figura 4). Este territorio coincide exactamente con el del antiguo Distrito de Hannover, que en 2001 con la creación de la RH se disolvió, transfiriendo sus competencias a este nuevo ente metropolitano.

Es un área metropolitana con un sistema urbano monocéntrico, en el que Hannover es la ciudad central y a su vez la capital del Land. Su población de 533.912 habitantes (2020), supera con claridad a la de los restantes municipios. Éstos son 17 ciudades medias con más de 20.000 habitantes (las más grandes Garbsen 61.000 y Langenhagen 56.000) y 3 ciudades pequeñas con menos de 20.000 habitantes (Gehrden, Pattensen, Wennigsen)

El área metropolitana de Hannover es una de las regiones más prósperas de la UE-28 en términos de renta per cápita. A nivel internacional es conocida por ser la sede de la feria industrial más grande del mundo (*Messe Hannover*). Además de esta feria tradicional, se celebra otra feria más reciente y también con irradiación internacional, la *CeBit* en el sector informático. Tiene una larga tradición industrial, especialmente en los sectores de la producción de automóviles, vagones de tren, maquinaria para la construcción y productos

químicos, teniendo gran importancia internacional la presencia de las empresas de Volkswagen, Continental y Hanomag.

El ámbito territorial en el que la RH ejerce sus competencias no coincide con el ámbito funcional metropolitano. La RH heredó el territorio de un ente local preexistente, el Distrito de Hannover, cuya delimitación en su momento no se había basado en criterios funcionales. Así, su territorio es mucho más reducido que el ámbito funcional metropolitano delimitado sobre la movilidad residencia-trabajo de las personas (*commuters*), que diariamente se dirigen hacia la ciudad de Hannover procedentes de los municipios de su entorno. Este ámbito funcional abarcaba ya en la década de los sesenta el territorio de la actual RH y de cuatro distritos colindantes con ella.

4.2. La institución metropolitana

4.2.1. Órganos

La RH tiene tres órganos políticos (*Region Hannover*, 2014): la Asamblea Regional (*Regionsversammlung*), el Presidente de la Región (*Regionspräsident*) y la Comisión Regional (*Regionsausschuss*).

Tiene una legitimación política directa especialmente fuerte, porque ésta la tiene no solo, como ocurre en el caso del *Verband Region Stuttgart*, la Asamblea Regional (*Regionsversammlung*), sino también el Presidente de la Región (*Regionspräsident*). Ambos órganos son elegidos directamente por los ciudadanos.

La Asamblea Regional es el órgano más relevante. Adopta las decisiones políticas y aprueba el presupuesto anual. Conforme a la Ley de 2001, se compone de 85 miembros, entre ellos el presidente de la región. Los ciudadanos eligen a 84 miembros ordinarios para cinco años y al presidente para ocho años. El presidente de la región es el representante de la región y a su vez el jefe de la administración de la región (*Regionsverwaltung*). Existe un representante

general del presidente en la administración de la RH, el Consejero primero de la Región (*erster Regionsrat*).

FIGURA 4: EL TERRITORIO DE LA REGION HANNOVER



<https://es.wikipedia.org/wiki/Hannover>

La Asamblea Regional organiza su trabajo mediante Comisiones Sectoriales (*Fachausschüsse*). Actualmente existen diez de este tipo de comisiones, dos obligatorias por su previsión en la legislación sectorial y otras ocho de carácter voluntario.

El tercer órgano político, la Comisión Regional, está compuesta por el presidente de la Región, diez miembros de la Asamblea Regional con derecho a voto y otros miembros con función consultiva. Adopta las decisiones que no requieren una decisión de la asamblea o no son competencia del Presidente. Por ejemplo, decide sobre asuntos de personal, contrataciones e iniciativas populares (*Bürgerbegehren*). También coordina el trabajo de las Comisiones Sectoriales.

En suma, la *Region Hannover* es el ente metropolitano con mayor poder político que hoy existe en Alemania, por su fuerte legitimación política, por el hecho de que el Presidente de la Región es tanto el representante de la región como el jefe de su ejecutiva y, como se explica a continuación, por el amplio espectro de sus competencias que en Alemania no alcanza ninguna otra institución responsable de la gobernanza metropolitana.

A diferencia de las instituciones responsables de la gobernanza en las áreas metropolitanas de Stuttgart y FrankfurtRheinMain, el *Verband Region Stuttgart* y el *Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main*, la RH no tiene una oficina propia en Bruselas como instrumento de contacto y comunicación directa de sus necesidades e intereses ante las instancias de la Unión Europea. Es la representación del *Land* de Baja Sajonia ante la UE (*Vertretung des Landes Niedersachsen bei der Europäischen Union*) que cumple de forma indirecta esta función para la RH.

4.2.2. Competencias

La RH no solo es titular de las tres competencias de mayor relevancia estratégica para el desarrollo metropolitano (planificación territorial, promoción

económica y transporte público), sino también tiene atribuida competencias en un amplio catálogo de otras materias.

Concretamente, los artículos 7, 8 y 9 de la Ley de 2001 enumeran para la RH las siguientes competencias:

- transporte público de cercanías,
- promoción del desarrollo económico y del empleo,
- planificación territorial,
- protección de la naturaleza, recreo (incluye la gestión del *Zoo Hannover*),
- gestión de residuos sólidos urbanos,
- hospitales locales,
- centros de salud,
- ayudas sociales,
- determinados tipos de servicios sociales,
- apoya a los jóvenes,
- centros de formación profesional y escuelas especiales,
- viviendas sociales, y
- orden público.

Como consecuencia de la supresión de niveles político-administrativos, este catálogo de competencias de la *Region Hannover* está compuesto por competencias transferidas ejercidas anteriormente por otros: 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).

4.2.3. Recursos financieros y humanos

La RH se financia, sin perjuicio de la posibilidad de establecer tasas e impuestos, principalmente, a través de dos fuentes de ingresos: 1) las contribuciones financieras (*Regionsumlage*) de los municipios, cuya cuantía se calcula en función de su capacidad financiera, y 2) las transferencias del Land para el ejercicio de las competencias transferidas, y cuyo cálculo se realiza en el marco de un ajuste financiero intermunicipal. En 2020 el presupuesto de la RH se situó en 2.126,1 Mio. €. Las contribuciones al mismo por parte de los 21 municipios alcanzan un 36%. El gasto de la RH se concentra principalmente en ayudas sociales (56%), jóvenes (13%), transporte (12%) y escuelas (4%). Es un hecho importante que desde la creación de la RH todos los gastos sociales se financian de forma solidaria a través de las contribuciones de los municipios a la RH.

La administración de la RH tiene actualmente 2.700 empleados. Es la institución metropolitana alemana que con más recursos humanos cuenta para el cumplimiento de sus tareas. Esto es una consecuencia de la amplitud del catálogo de sus competencias, resultado de las transferencias de competencias (y de los correspondientes recursos humanos y financieros) de tres instituciones disueltas: el Distrito de Hannover, la Mancomunidad del Gran Área de Hannover y el Distrito Gubernamental de Hannover.

4.2.4. Entidades instrumentales

La RH participa en más de veinte organizaciones de este tipo. Ejemplos son:

- 1) el “Gran Área de Transporte de Hannover” (*Grossraum-Verkehr-Hannover/GVH*), sociedad de responsabilidad limitada que agrupa todas las empresas del sistema integrado del transporte público de cercanías, formando parte del mismo las empresas *üstra*, que atiende la ciudad de Hannover y su ámbito inmediato con los servicios del tren ligero (*Stadtbahn*) y de autobuses, y *Regiobus*, que presta servicios de autobús en todo el ámbito de la región;
- 2) la Mancomunidad *aha*, que se encarga de la gestión de los residuos sólidos urbanos;
- 3) el *Klinikum Region Hannover GMBH*, sociedad de responsabilidad limitada que gestiona los hospitales;
- 4) la *Deutsche Messe Hannover AG*, sociedad anónima, que opera en relación con la feria industrial, y
- 5) 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.

4.3. La creación de la institución metropolitana: actores y momentos clave del proceso metropolitano

Un primer elemento que se debe tener en cuenta en el proceso de la creación de la RH es el hecho de que se pudo partir de experiencias previas de cooperación intermunicipal obtenidas en el marco de una institución metropolitana antecesora, la Mancomunidad de la Gran Hannover (*Kommunalverband Grossraum Hannover*), que existía entre 1963 y 2001. Es un rasgo común del área metropolitana de Hannover con los casos de la formación de un ente metropolitano en las áreas metropolitanas de Frankfurt/Rhein-Main y Stuttgart.

Esta mancomunidad se creó en 1962 por una ley del Parlamento del *Land* de Baja Sajonia (*Gesetz zur Ordnung des Grossraums Hannover*), por iniciativa de la ciudad de Hannover y del Land de Baja Sajonia, para afrontar desde la perspectiva de la planificación territorial las cuestiones que planteaba la interrelación cada vez más intensa entre la ciudad central y los municipios suburbanos del espacio metropolitano. En 1969 se ampliaron las competencias de la Mancomunidad. Además de la planificación territorial, ostentó a partir de entonces las competencias en otras materias: transporte público de cercanías, medidas para la localización de empresas industriales, promoción económica y mejora de los equipamientos para los espacios recreativos. Además, la Mancomunidad empezó a participar en el capital de la empresa responsable para el transporte metropolitano y del centro tecnológico de Hannover.

En el marco de la reforma generalizada de las administraciones de los Länder alemanes durante la década de los setenta, en Baja Sajonia se produjeron cambios en la organización territorial del Land, reduciéndose de forma significativa el número de los Distritos y municipios.

En este contexto, en el ámbito territorial de la Mancomunidad se creó un nuevo Distrito compuesto por veinte municipios alrededor de la ciudad de Hannover. Esta mantuvo su estatus de una ciudad no integrada en un distrito y, a su vez, vio ampliado su término municipal por la integración en él de varios municipios vecinos. Después de 1974 se incrementó el poder institucional de la

Mancomunidad por una nueva ley del Land, que introdujo una asamblea con legitimación política directa a través de la elección de sus representantes por los ciudadanos.

No obstante, en 1978 hubo un cambio de poder político en el gobierno del Land, pasando el gobierno del Partido Socialdemócrata (SPD) al Partido Demócrata Cristiana (CDU) en coalición con el Partido Liberal (FDP). Este cambio se tradujo primero en un intento de disolver la Mancomunidad, que no prosperó, porque esta Mancomunidad ya había adquirido un alto grado de aceptación y apoyo por parte de las instituciones locales y los agentes económicos y sociales presentes en el área metropolitana. Así, en 1980 se aprobó en el Parlamento una nueva ley, que eliminó la elección directa de la asamblea y redujo, alentado por una parte de los municipios que se oponían a la existencia de una institución supramunicipal fuerte, las competencias de la Mancomunidad. Ahora ésta formalmente solo tenía la competencia para el transporte público de cercanías, si bien en la práctica, por la vía de la delegación de competencias desde la ciudad y el Distrito de Hannover, siguió ejerciendo las competencias en todas las materias que tenía asignadas con anterioridad.

En 1990 el SPD recuperó el Gobierno y en 1992 se aprobaron en el Parlamento del *Land* dos leyes, una para hacer renacer la Mancomunidad de la Gran Braunschweig (*Zweckverband Grossraum Braunschweig*) y otra para reestablecer la legitimación política directa y todas las competencias de la Mancomunidad de la Gran Hannover. Además, ésta recibió –por su transferencia desde la ciudad de Hannover– como competencia nueva la gestión del zoológico de Hannover (*Zoo Hannover*), uno de los zoológicos más importantes de Europa. Con ello se pudo avanzar en la importante cuestión de la compensación intermunicipal de cargas financieras. Las pérdidas del zoológico y también del transporte público de cercanías empezaron a afrontarse por el presupuesto de la Mancomunidad y, por tanto, de forma solidaria por parte de todos los municipios que aportaron a la financiación del mismo sus contribuciones en función de su respectiva capacidad financiera.

Un segundo elemento caracterizador del proceso de la creación de la RH es que este proceso consistió primordialmente en una iniciativa «desde abajo», desde la escala local, a diferencia de lo que ocurrió en el caso del área metropolitana de Stuttgart. Los tres actores principales en esta iniciativa fueron la Mancomunidad de la Gran Hannover, el Distrito y la Ciudad de Hannover.

En 1996, se iniciaron por estos tres actores los primeros pasos del camino hacia la creación de una nueva institución responsable de la gobernanza metropolitana en Hannover. En este proceso se hizo patente la influencia de lo que había ocurrido en el área metropolitana de Stuttgart. En los debates y planteamientos para Hannover se observaron con atención la creación y el desarrollo del *Verband Region Stuttgart*, la nueva institución de gobernanza metropolitana que se había creado tan solo dos años antes.

El primer impulso lo dieron los tres funcionarios de más alta responsabilidad en las administraciones de la ciudad de Hannover (el Director general, *Jobst Fiedler*), del Distrito Rural de Hannover (el Jefe Administrativo, *Herbert Droste*) y de la Mancomunidad de Hannover (el Director, *Valentin Schmidt*). Ellos presentaron un primer documento, llamado el Papel Azul (*das blaue Papier*), para reformar las estructuras político-administrativas existentes en el espacio metropolitano, criticadas por las duplicidades en el cumplimiento de las tareas a escala supramunicipal y su falta de capacidades de *marketing*. Se trataba de conseguir una estructura político-administrativa más transparente y más eficiente, mejores posibilidades para posicionar y promocionar el espacio metropolitano de Hannover y, especialmente, un sistema de perecuación intermunicipal para reparto solidario de los beneficios y cargas, un tema en el que siempre habían estallado conflictos entre la ciudad central Hannover y los restantes municipios amparados en sus posiciones por el Distrito. Igualmente, se partió del principio del respeto de la autonomía de los municipios y del interés de la ciudad central Hannover. Se aseguró para ellos el mantenimiento de sus órganos y de sus competencias en materia de urbanismo, partes del sistema educativo, juventud y policía local, considerando que son los

municipios donde están las personas que tienen el necesario conocimiento de cerca de estos asuntos.

Para ello el Papel Azul propuso lograr como resultado de una reforma compartida y pactada la creación de una nueva institución a escala metropolitana, la *Region Hannover*, previendo, a su vez, la disolución tanto del Distrito como de la Mancomunidad de la Gran Hannover.

Tras dos años de debate entre todos los involucrados y afectados por esta propuesta, se consiguió, ya en 1998, un consenso político para acometer la institucionalización de la *Region Hannover*. El Gobierno del Land anunció su disposición de crear para ello las bases legales. 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. Asimismo, el Land elaboró el texto de la ley en coordinación y participación con los municipios.

En el proceso metropolitano de Hannover las diferencias entre partidos políticos no jugaron un gran papel. Existieron en todos los partidos tanto personas a favor como en contra de la reforma, de modo que esta cuestión no se convirtió en un objeto de enfrentamientos entre partidos políticos con posicionamientos claramente diferentes a tal respecto.

La mayoría de los municipios también estaba por la labor. Ciertas resistencias y reparos se registraron en el caso de los municipios pequeños rurales, que dependían del Distrito de Hannover. Se pronunciaron más bien en contra de la reforma, temiendo que con la desaparición del Distrito perderán el protector de sus intereses. Asimismo, la Federación de Distritos de Baja Sajonia, en la fase preparatoria de la ley, se había posicionado en contra de la creación de la RH.

A diferencia de la fuerte influencia del sector de la economía privada en la creación de instituciones metropolitanas en Stuttgart y Frankfurt/Rhein-Main, este sector no jugó un papel relevante en la creación de la RH.

La reforma fue posible porque consideró los diferentes intereses existentes. Los veinte municipios pertenecientes al Distrito de Hannover reivindicaron más competencias y quisieron acabar definitivamente con los debates que surgieron de vez en cuando sobre posibles fusiones de determinados municipios con la ciudad de Hannover. Salieron beneficiados por la creación de la RH. Todos los municipios conservaron su autonomía y, además, vieron ampliadas sus competencias. Recibieron del Distrito disueltas competencias en materia de escuelas, vigilancia del tráfico y determinadas ayudas sociales. Este hecho de que los municipios no perdieron competencias por una transferencia de competencias desde abajo hacia arriba, sino que incluso pudieron incrementar sus competencias fue fundamental para lograr el consenso

La reforma logró satisfacer también el interés principal de la ciudad de Hannover que consistía en conseguir una participación de los demás municipios en sus considerables cargas financieras como ciudad central, especialmente en el ámbito de las ayudas sociales generales y de las ayudas específicas para jóvenes. Desde la creación de la RH todos los gastos sociales (ayudas generales y específicas) se financian de forma solidaria a través de contribuciones al presupuesto de la RH por parte de los municipios en función de su respectiva capacidad financiera. Por otra parte, la ciudad de Hannover, a pesar de su integración en la RH, mantiene su estatus jurídico como ciudad no perteneciente a ningún Distrito, lo que en el Derecho alemán sobre régimen local significa que puede ejercer tanto las potestades de un municipio como las de un Distrito.

El caso de Hannover es dentro de las experiencias alemanas que con más claridad pone de manifiesto, que es preciso establecer mecanismos financieros de compensación de las externalidades negativas generadas tanto en la ciudad central por las cargas de la ciudad central, como en la corona metropolitana por la necesidad de ubicar equipamientos de ámbito metropolitano poco deseados por la población (por ejemplo, prisiones, depuradoras o plantas de residuos), los cuales pueden tener efectos negativos para la localización de la actividad residencial o productiva.

Las cargas de la ciudad central se refieren a los servicios públicos que ésta presta en el ámbito del transporte, del medio ambiente, de la salud y de los asuntos sociales, y cuyos beneficiarios directos o indirectos son también la población y las empresas ubicadas en otros municipios del ámbito metropolitano. No obstante, éstos no contribuyen del modo debido a la financiación de los costes de la prestación de estos servicios (en la economía regional se habla del fenómeno de los *free-riders*). Los procesos de suburbanización en las grandes ciudades en Alemania desempeñan un factor agravante en este desequilibrio. Provocan que la ciudad central pierda ingresos fiscales por la deslocalización de ciudadanos y empresas hacia los municipios ubicados en las zonas periurbanas o rururbanas del ámbito de influencia de la ciudad central, con la consecuencia de que estos municipios registran un incremento de sus ingresos fiscales e impulsos sobre su vida económica por la localización de nuevos residentes y empresas en sus términos.

Como singularidad del proceso de creación de la RH resalta el hecho de que el nacimiento de esta nueva institución metropolitana no solo significó la disolución de la Mancomunidad de la Gran Hannover, sino sobre todo la desaparición de un ente territorial local preexistente, el Distrito de Hannover. La RH asumió el territorio, las competencias, el personal y los recursos financieros del Distrito disuelto. Unos años después, en 2005 desapareció también el órgano de la administración periférica del Land, el Distrito Gubernamental de Hannover, como consecuencia de una reforma de la Administración del Land de Baja Sajonia. Posteriormente, se transfirieron a la RH las competencias de este órgano disuelto, entre ellas la protección de la naturaleza y la autorización de los planes urbanísticos.

La desaparición del Distrito como ente local superior es un elemento que diferencia el caso del área metropolitana de Hannover de los procesos de creación de instituciones responsables de la gobernanza metropolitana en la mayoría de las demás áreas metropolitanas alemanas. Únicamente en otros dos casos (Aachen, Saarbrücken) ocurrió lo mismo, al instaurar una institución de gobernanza metropolitana conforme al modelo de un ente territorial regional.

No obstante, ha de hacerse la matización de que la desaparición no supuso un “trauma” para el Distrito de Hannover, que incluso fue uno de los tres actores principales del proceso de la creación de la RH. El distrito de Hannover tuvo en este proceso primordialmente un interés en la eliminación de la Mancomunidad, ya que ésta a lo largo de los años había adquirido cada vez más competencias.

En cuanto al papel del Land de Baja Sajonia en el proceso metropolitano, cabe señalar que 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, procurando lograr un consenso beneficioso (un *win-win*) para todos. Asimismo, consideró razonable establecer a la escala metropolitana un órgano potente dotado de amplias competencias, para afrontar desde una gestión pública unitaria con eficacia y eficiencia todas las tareas que precisan un tratamiento a escala metropolitana, tomando en cuenta también las posibles ventajas para el desarrollo económico y la visibilización del área metropolitana en la economía global.

4.4. Las fórmulas de gobernanza blanda

En la RH están funcionando numerosas redes de cooperación voluntaria entre actores públicos y entre éstos y actores privados.

Puede destacarse la Red “Espacio Económico Ampliado” (*Netzwerk Erweiterter Wirtschaftsraum*, EWH) y la “Región Metropolitana de Relevancia Europea de Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg”/EMR (*Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen – Wolfsburg*). Estas redes muestran lo que es una pauta general en las áreas metropolitanas alemanas: la combinación de ámbitos territoriales metropolitanos de extensión más reducida y con carácter estable, equivalente al territorio del ejercicio de las competencias

metropolitanas (y especialmente la de la planificación territorial) del gobierno metropolitano, con otros ámbitos, más amplios y flexibles en cuanto a su configuración espacial y su permanencia en el tiempo (*soft spaces*), que constituyen el territorio de la acción de las estructuras blandas, que se usan especialmente en el ámbito del desarrollo económico y de la promoción económica del territorio.

La red EWH es una cooperación intermunicipal voluntaria entre municipios (Celle, Hameln, Hildesheim, Nienburg/Weser, Peine, Stadthagen, Walsrode), Distritos (Celle, Hameln-Pyrmont, Heidekreis, Hildesheim, Nienburg/Weser, Peine, Schaumburg) y la RH. Abarca un territorio en el que vive un tercio de la población del Land de Baja Sajonia. A su vez, se integra e el espacio geoeconómico más amplio de la EMR (ver la Figura 5). La red se organiza internamente en seis Foros temáticos y desarrolla proyectos conjuntos. Uno de estos Foros se dedica específicamente al tema urbanismo y planificación territorial. Sus miembros son especialistas en estas materias que trabajaron en su momento en la Red de cooperación ente ciudades *Expo-Region*, que fue el antecesor de la red EWH. Asimismo, forman parte de la red expertos de la administración del Land (Ministerio responsable de la ordenación del territorio, Instituto Estadístico) y representantes de la Cámara de Industria y Comercio de Hannover y de la asociación de las empresas del comercio de Hannover. Centra sus actividades en los temas de demografía, grandes superficies comerciales, crecimiento urbanístico y transporte. Dos proyectos importantes en el marco de este Foro son la Ruta de la Cultura (*KulturRoute*), cofinanciado por la UE, y el Proyecto de Consenso Grandes Superficies Comerciales (*Konsensprojekt Großflächiger Einzelhandel*). Este último proyecto, consiste en la información mutua y la generación de un consenso entre los socios de la red sobre las grandes superficies comerciales, considerando los impactos territoriales de éstas, especialmente la conflictiva cuestión de las repercusiones (p.e. sobre el comercio minorista) sobre los municipios vecinos, que se derivan de la localización de un proyecto de este tipo en un determinado término municipal.

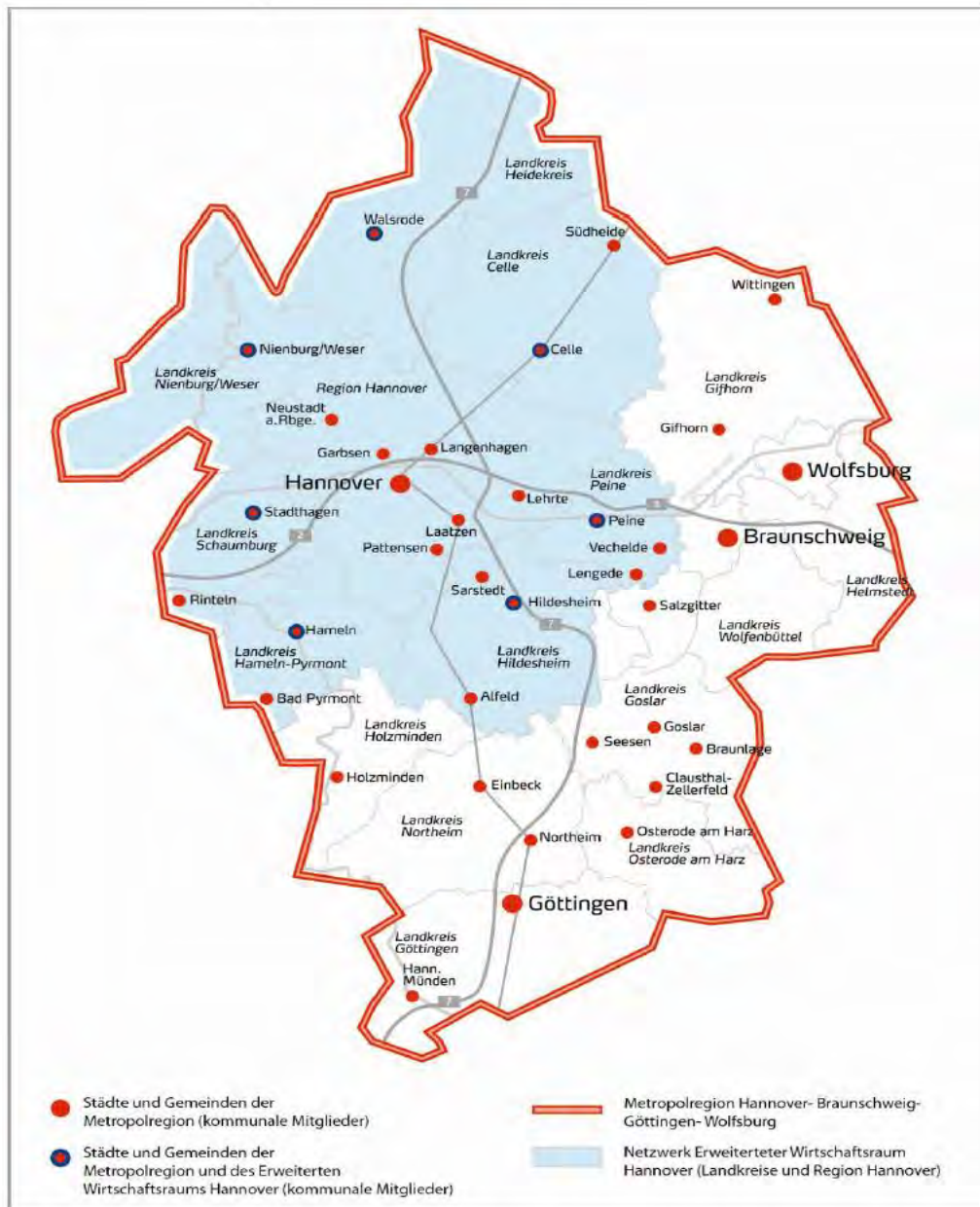
La red EWH se basa en la experiencia previa de cooperación en el marco de la Red de cooperación entre ciudades *Expo-Region Hannover*. Esta red se había creado en 1995 entre prácticamente las mismas ciudades que pertenecen hoy a la red EWH, con la idea desencadenante de aprovechar los impulsos de un evento internacional, la *Exposición Universal/EXPO 2000*, en beneficio de la corona de ciudades medias alrededor de la ciudad de Hannover. Centró sus actividades de cooperación en la promoción económica, el desarrollo urbano sostenible (es conocido mundialmente el proyecto de barrio sostenible de Kronsberg, la planificación conjunta de centros de transporte de mercancías y la coordinación intermunicipal de las repercusiones ligadas a la implantación de grandes superficies comerciales. La huella más significativa que ha dejado la red *Expo-Region* en la red EWH se nota precisamente en este último tema. La capacidad de coordinación y de llegar a acuerdos voluntarios en este tema adquirida a lo largo de los años ha sido la semilla para el funcionamiento del Proyecto de Consenso Grandes Superficies Comerciales.

También en la RH, al igual que en el caso del *Verband Region Stuttgart*, se registra la relevancia que tiene la capacidad de liderazgo tanto en la fase de la institucionalización de las instituciones metropolitanas como en su posterior consolidación y desarrollo.

En el caso de la RH el liderazgo político para impulsar la iniciativa para la instauración de un nuevo ente territorial como institución para la gobernanza metropolitana ejercieron la Mancomunidad de la Gran Hannover, el Distrito de Hannover y la ciudad de Hannover.

Este liderazgo político iba acompañado por la capacidad de liderazgo “profesional” de los tres funcionarios de más alta responsabilidad de estas tres instituciones que dieron el primer impulso para la creación de la RH, presentando el documento inicial para la reforma de las estructuras político-administrativas existentes en el espacio metropolitano.

FIGURA 5: EL TERRITORIO DE LA RED DE COOPERACIÓN EWH



Quelle: Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg (Hrsg.) 2014, S. 3
 – veränderte Darstellung

Fuente: HILDENBRAND SCHEID 2017: 232.

También para la consolidación y desarrollo de la RH este liderazgo «profesional» ha sido un factor importante.

De forma continua y desde el primer momento de la institucionalización de la RH, una persona altamente cualificada y habilidades directivas, *Axel Priebes*, ejerció el puesto directivo de máximo rango de la administración metropolitana y ha propiciado la consolidación y el funcionamiento eficiente y eficaz de la RH. Igualmente, la formación y la dilatada experiencia práctica de esta persona como planificador en la Administración pública dejaron su impronta en el diseño de los contenidos de los planes territoriales de la RH.

Axel Priebes, geógrafo y en la década de los noventa Director del Departamento Conjunto de Planificación Territorial del área metropolitana de Berlin-Brandenburg, ejerció desde 2002 hasta 2018 el cargo de Consejero primero de la RH. Durante este período fue también el representante general del Presidente de esta región. Asimismo, compaginó sus responsabilidades en la Administración pública con el ejercicio de la docencia universitaria, y por medio de sus publicaciones contribuye activamente a la difusión del conocimiento sobre el caso de Hannover como una buena práctica alemana de gobernanza y planificación territorial en Alemania. Por ello fue un gran acierto y honor poder contar con él como experto invitado en el “Seminario Internacional de Valencia sobre la gobernanza en las áreas metropolitanas europeas”, celebrado *online* en octubre de 2020 por la Universitat de València y la Generalitat Valenciana.

Por último, similar al caso de Frankfurt, también en el proceso metropolitano de Hannover los medios de comunicación tuvieron un papel relevante. Con una cobertura continua de información sobre el avance del proyecto de crear la RH generaron y difundieron un relato metropolitano, que contribuyó a sensibilizar y concienciar al público sobre la necesidad de una visión metropolitana para afrontar tareas y problemas que afectan a la ciudadanía en la calidad de su vida cotidiana.

El proceso metropolitano de Hannover se siguió con atención por la prensa regional, por ejemplo, *Hannoversche Allgemeine Zeitung* ((HAZ) y *Neue Presse* (NP), que apoyaron la idea de la reforma institucional mediante la creación de

la RH. Pero también jugó un papel importante el periódico *Frankfurter Rundschau* de difusión nacional.

4.5. Hitos de la puesta en práctica de las políticas públicas metropolitanas

Para el RH las nuevas políticas metropolitanas prioritarias son el cambio climático y la transición energética.

La RH creó una de las primeras Agencias para la Protección del Clima a nivel local en Alemania, la *Klimaschutzagentur Region Hannover*. Es una organización sin ánimo de lucro, que ofrece información y presta de forma gratuita asesoramiento a ciudadanos, propietarios de casas y empresas. Asimismo, organiza Foros temáticos y realiza actividades formativas.

Esta prioridad es el hilo conductor transversal de las demás políticas metropolitanas de la RH. Se refleja, como se señala a continuación claramente en los contenidos del plan de ordenación del territorio de la RH.

El caso de Hannover pone de manifiesto la larga tradición y la estabilidad y continuidad como función pública de la planificación territorial metropolitana en Alemania. En el territorio de la RH se desarrollaron ya desde hace más de cinco décadas de forma ininterrumpida planes de ordenación del territorio: 1) el plan territorial aprobado en 1965 por la Mancomunidad de la Gran Hannover, 2) otros planes de este tipo elaborados por dicha Mancomunidad a lo largo de las décadas de los 80 y 90, y 3) otros dos planes ya aprobados por la RH: el Programa de Ordenación del Territorio de la Región de Hannover (Regionales Raumordnungsprogramm/RROP) de 2006 y el Programa de Ordenación del Territorio de la Región de Hannover (RROP) de 2016.

El RROP de 2016 contiene todas las líneas estratégicas asociadas al paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica ya comentadas en relación al plan territorial metropolitana del VRS en Stuttgart.

En este contexto, son respetables los resultados conseguidos con la estrategia del *Transit Oriented Development* (TOD). 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 han desarrollado 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.

A lo anterior se une la gestión integrada del transporte público (una tarifa única, un billete único y un horario único) que se remonta ya a los años 70 y que constituye uno de los grandes éxitos de la RH. Da a esta institución una enorme visibilidad ante los ciudadanos y es el resultado más palpable para ellos del sentido y de la necesidad de realizar las tareas desde una perspectiva metropolitana. Es por ello por qué en el Seminario Internacional sobre la gobernanza en las áreas metropolitanas europeas, realizado en octubre de 2020 por iniciativa de la Universidad de Valencia y a Generalitat Valenciana, el Presidente de la RH, *Hauke Jagau*, con orgullo habló de la calidad del servicio del transporte público de la región, que permite a ciudadanos que viven en las zonas suburbanas alejadas de la ciudad central ir por la noche a la Opera en Hannover y después encontrar todavía un tren que les llevará a sus casas.

En la línea con el paradigma de la ciudad razonablemente compacta y policéntrica, el plan rechaza la ocupación dispersa del suelo y, igual que el plan territorial metropolitano de Stuttgart, limita los crecimientos en los municipios pequeños de carácter rural a la satisfacción de la demanda propia. Esta demanda propia queda fijada para el período de los 10 años de vigencia del RROP 2016 en un crecimiento del suelo urbanizable en un 5% (en casos justificados excepcionalmente 7%).

El elemento sobresaliente innovador del RROP de 2016 es su gran atención al cambio climático. Entre sus determinaciones a tal respecto destacan sus áreas

de preferencia absoluta para la localización de instalaciones de energías renovables o áreas sensibles donde no pueden localizarse dichas instalaciones. Asimismo, para las infraestructuras verdes contempla 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) y 3) Ejes de transporte de flujos de aire entre las áreas de compensación y las zonas residenciales con problemas de calidad de aire. Todas estas zonificaciones suponen que los terrenos afectados por las mismas tienen el carácter de suelo no urbanizable de especial protección.

Es especialmente la ciudad de Hannover la que sufre impactos bioclimáticos por la alta densidad de edificación y del elevado grado de sellado del suelo, lo que propicia el calentamiento (islas de calor) o obstaculiza la ventilación (un aspecto que adquiere relevancia adicional en el contexto de la pandemia del Covid-19). Consciente de esta problemática el plan prohíbe la edificación en los ejes de advección de aire frío y fresco y en las áreas de compensación.

Igual que en el caso del área metropolitana de Frankfurt, también en Hannover la formulación del RROP de 2016 iniciado en junio de 2013 tuvo como marco de referencia un documento de planificación estratégica. Fue la «Imagen de Futuro para la Región de Hannover 2025» (*Zukunftsbild Region Hannover, 2025*), que se elaboró durante los años 2012 y 2013 en el marco de un proceso de participación amplia. Este documento aprobado en diciembre de 2013 se estructuró en siete bloques temáticos: 1) «Igualdad de oportunidades para jóvenes y mayores», 2) «Región económica fuerte con futuro», 3) «Ciudades y pueblos con vida y una región con calidad de vida», 4) «Una región con espacios verdes», 5) «Energía para el clima», 6) «Movilidad para todos», y 7) «Un futuro a través de la cooperación».

4.6. Conclusiones

- En el proceso de la formación de la RH el Land de Baja Sajonia no fue como en el caso de Stuttgart el impulsor y protagonista del proceso metropolitano, no hubo un liderazgo desde arriba.

El Land tuvo una posición de “esperar y ver”, inclinándose al final hacia una posición favorable. Adoptó el papel de moderador y mediador para buscar un equilibrio entre los diferentes intereses afectados.

- La creación de la RH por una Ley del Parlamento del Land de Baja Sajonia de 2001 es el resultado de un liderazgo “desde abajo”, desde la escala local, habiendo sido los tres actores principales que ejercieron este liderazgo los tres funcionarios de más alta responsabilidad de la Mancomunidad de la Gran Hannover, el Distrito de Hannover y de la ciudad de Hannover.
- Para la consolidación y el desarrollo de la RH también ha sido un factor importante el liderazgo profesional.

Desde el primer momento de la institucionalización de la RH y durante casi dos décadas, una persona altamente cualificada ejerció el puesto directivo de máximo rango de la administración metropolitana, siendo a su vez el representante general del Presidente de la región. Con ello se propició el funcionamiento eficiente y eficaz de la RH y la formulación e implementación de planes de ordenación del territorio de gran calidad técnica.

- En la compleja constelación de actores institucionales, con posiciones e intereses diferentes, involucrados en el proceso metropolitano se pudo lograr con paciencia y capacidad de llegar a acuerdos finalmente un diseño para la nueva institución de gobernanza metropolitana que supuso un modelo en el que todos pudieron ganar y nadie salió como perdedor (un win-win para todos).

Esto fue un factor fundamental para posibilitar la creación de la RH. No hubo una centralización, sino los municipios salieron incluso fortalecidos por recibir algunas nuevas competencias. La ciudad central Hannover pudo mantener su posición como ciudad libre de Distrito. Si bien se decidió la disolución consensuada del Distrito de Hannover, se respetaron los Distritos vecinos, ya que no se planteaba una extensión del territorio de la RH hacia el territorio de los Distritos colindantes.

- El caso de Hannover demuestra que la creación de un área metropolitana como un ente territorial puede requerir un ajuste del mapa de las divisiones administrativas a nivel local, para lograr una integración racional de la nueva institución en el entorno político-administrativo preexistente.

No se puede insertar cada vez más niveles de decisión político-administrativa a los ya existentes, generando duplicidades y solapamientos competenciales con costes de ineficacia y descoordinación. Una proliferación innecesaria de niveles dificulta a los ciudadanos en un entorno burocrático poco transparente su orientación sobre el «quién es quién» y el «quién hace qué».

Por ello, el nacimiento de un nuevo nivel de decisión político-administrativa como un ente territorial metropolitano en ocasiones precisa una reordenación del mapa de las administraciones locales. Es un mérito que esto, tras un largo proceso no libre de conflictos, se ha logrado, de forma pacífica y consensuada, en el caso de Hannover. Tanto el Distrito de Hannover como la Mancomunidad de la Gran Hannover no se opusieron a su disolución, sino desde una lógica racional y orientada al bien común fueron incluso los impulsores de una reforma pactada consistente en la creación de una única institución a escala metropolitana como titular de todas las competencias estratégicas con relevancia supramunicipal.

- Otro factor importante para la consecución del consenso político entre todos fue el hecho de que se pudo resolver de forma satisfactoria la siempre espinosa cuestión de la precaución financiera intermunicipal, especialmente en cuanto a las elevadas cargas financieras de Hannover como ciudad central del espacio metropolitana en el ámbito de los elevados gastos para ayudas sociales. Se logró una regionalización de estos costes, estableciendo un mecanismo de participación y reparto de costes entre municipios que fortalece el papel de la *Region Hannover* como comunidad solidaria.
- Los medios de comunicación tuvieron un papel relevante en el proceso metropolitano. Con una cobertura continua de información sobre el avance del proyecto de crear la RH generaron y difundieron un relato metropolitano, que contribuyó a sensibilizar y concienciar al público sobre la necesidad de una visión metropolitana.
- El caso de Hannover pone de manifiesto que en áreas metropolitanas con un sistema urbano monocéntrico resulta más fácil crear un ente metropolitano que en áreas metropolitanas con un sistema urbano policéntrico (por ejemplo, en el caso de *Franfurt/Rhein-Main*). También el reducido número de municipios (21) que conforman la RH, fue un factor que propició la creación de la RH.
- El ámbito territorial en el que la RH ejerce sus competencias no es congruente con el ámbito funcional metropolitano. El caso de Hannover, al igual que en las demás áreas metropolitanas (con la excepción, hasta cierto punto, de Stuttgart), confirma como tónica general de las áreas metropolitanas alemanas que el espacio funcional metropolitano supera al ámbito político-administrativo metropolitano. Además, debido a la intensa dinámica económica y social, se encuentra en continua expansión.
- El caso de Hannover confirma la pauta general en las áreas metropolitanas alemanas de utilizar diferentes tipos de ámbitos metropolitanos de geometría variable.

Se combinan ámbitos territoriales de extensión más reducida y con carácter estable, equivalente al territorio del ejercicio de las competencias metropolitanas (especialmente las de la planificación territorial) de la institución responsable de la gobernanza metropolitana, con otros ámbitos, más amplios y flexibles en cuanto a su configuración espacial y su permanencia en el tiempo (*soft spaces*), que son sobre todo los espacios de acción de las redes de cooperación de la gobernanza metropolitana blanda.

- Finalmente, al igual que en el caso de Stuttgart, la existencia previa de una Mancomunidad responsable de materias de relevancia metropolitana supuso una valiosa experiencia previa que propició la creación de la RH.

Proporcionó un aprendizaje colectivo y la generación de un capital social, consistente en la confianza mutua y la voluntad de cooperar y pensar y actuar en clave suramunicipal.

5. LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN FRANKFURT

Desde 2011 opera en el área metropolitana de Frankfurt como institución específica para la gobernanza metropolitana, el *Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main*, RV) creado sobre la base de una ley aprobada el 8 de marzo de 2011 por el Parlamento del Land de Hesse: la Ley sobre la Región Metropolitana Frankfurt/Rhein-Main (*Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein--Main*). Esta ley se actualizó por la ley de 24. August 2018 y se prorrogó su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2029. El RV representa el modelo de una corporación de Derecho público tipo Mancomunidad plurifuncional, dotada de una legitimación política de naturaleza indirecta.

5.1. Datos de contexto sobre el territorio metropolitano

El ámbito territorial del área metropolitana de Frankfurt, que se encuentra dentro del Land de Hesse y en el que *Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main* (RV) desarrolla sus funciones. tiene una extensión de 2.458 km², con una población de 2,3 millones de habitantes (2020) y una densidad de 914 habitantes/km². Desde el punto de vista político-administrativa este ámbito se estructura en 75 municipios y ocho Distritos (ver la Figura 6).

Este ámbito corresponde a lo que la ley citada entiende como aglomeración urbana de Frankfurt (*Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*) y que constituye el ámbito funcional de influencia directa de Frankfurt. Este ámbito, al que nos referimos en este Informe a continuación con el término área metropolitana, se caracteriza por un sistema urbano policéntrico, en el que Frankfurt es la ciudad más poblada (758 574 habitantes) y a su vez la capital del Land. Esta ciudad está rodeada por una ciudad grande (Offenbach: 128.744 habitantes, Hanau: 93.382) y un gran número de ciudades medias (entre ellas Rüsselsheim, sede de la empresa Opel, Bad Homburg, y Oberursel).

Se añade como elemento que refuerza este carácter policéntrico del sistema urbano, el hecho de que muy próximo a Frankfurt se encuentran dos grandes ciudades importantes, que se ubican fuera de la aglomeración urbana en el territorio de un ámbito metropolitano mucho mas amplio, denominado por la ley de 2011 Región Metropolitana Frankfurt/Rhein-Main (*Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main*) y que se extiende por el territorio de tres Länder (Hesse, Renania Palatinado y Baviera), teniendo una superficie de 14.755 km² y mas de 5,5 millones de habitantes. Esta Región Metropolitana alberga las ciudades grandes de Wiesbaden (278.342 habitantes), la capital del Land de Hesse, y de Mainz (217.118 habitantes), la capital del Land de Renania-Palatinado (ver la Figura 7).

FIGURA 6: EL TERRITORIO DEL ÁREA METROPOLITANA



<http://www.region-Frankfurt.de/Verband/Region-in-Zahlen/Gebiet-des-Regionalverbandes>

Fuente: HILDENBRAND SCHEID 2017: 266.

FIGURA 7: EL TERRITORIO DE LA REGIÓN METROPOLITANA Y EL ENCUADRE EN ELLA DEL ÁREA METROPOLITANA



Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland

Fuente HILDENBRAND 2017: 264.

Frankfurt como ciudad central del área metropolitana y de la región metropolitana es con su aeropuerto internacional, su papel como centro financiero de Alemania (sedes centrales de los bancos y de la bolsa) y de la UE (sede del Banco Central Europeo) un *global player* de primer rango en la economía mundial. Igual que Stuttgart y Hannover pertenece a las regiones de la UE de mayor nivel de riqueza en términos de renta per cápita.

El factor de localización más importante para toda la región metropolitana es el aeropuerto internacional de Frankfurt-Main. En el *ranking* europeo es el tercer aeropuerto internacional (tras Heathrow de Londres y Charles de Gaulle de París) y ocupa a nivel mundial la posición duodécima. Es el mayor empleador en la región, con más de 80.000 empleados directos que trabajan en más de 500 empresas. El papel de *global player* se traduce en que en la idiosincrasia de los tomadores de decisión política la perspectiva internacional en no pocas ocasiones recibe mayor atención que la metropolitana.

El caso de Frankfurt aporta un buen ejemplo para el hecho de que los ámbitos metropolitanos pueden tener geometrías variables, en función de las tareas a cumplir y las finalidades que se persiguen.

El área metropolitana de Frankfurt configurado por la aglomeración urbana como ámbito funcional de influencia directa de Frankfurt, es de acuerdo con la ley de 2011 esencialmente el territorio sobre el que el RV realiza su competencia clave, la planificación urbanística y territorial. El ámbito más amplio, la Región Metropolitana es el espacio que en la práctica se usa para el desarrollo de las actividades de gestión del transporte, la promoción económica y el fomento de la cultura. Para la Región Metropolitana, cuyo ámbito territorial es idéntico al territorio de la Región Metropolitana de Relevancia Europea (EMR) del mismo nombre (ver el capítulo 2.3.2 de este Informe), esta ley no regula ni órganos ni competencias, lo cual refleja su naturaleza como *soft space* y herramienta de la gobernanza blanda. Simplemente define en su preámbulo la finalidad de la Región Metropolitana como un motor del desarrollo social, económico y cultural y sostenible (haciendo referencia expresa al uso

ahorrativo de los recursos y el cambio climático), para fortalecer la competitividad del Land de Hesse y su capacidad de afrontar el futuro en el contexto nacional e internacional.

5.2. La institución metropolitana

5.2.1. Órganos

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 RFNP, el plan urbanístico-territorial integrado) controla la administración y aprueba el presupuesto. Los miembros de la Asamblea son los representantes correspondientes de los 75 municipios que pertenecen al área metropolitana, es decir la aglomeración urbana de Frankfurt (*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 los partidos políticos 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 de las decisiones administrativas 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, existe un Comité

Ejecutivo ampliado en el que también son miembros permanentes los Alcaldes de las ciudades de Frankfurt y Offenbach, los representantes de los seis Distritos así como cinco miembros con funciones asesoras, que proceden de organizaciones empresariales, sindicales y de protección de la naturaleza. Este Comité decide, entre otras cuestiones, sobre todo los asuntos que afectan a la Región Metropolitana de Frankfurt/Rhein-Main, que participa en el Comité con nueve representantes con status de invitado.

El RV, igual que el VRS, ha prestado atención a una presencia directa en Bruselas, para visualizar y defender los intereses de la región metropolitana ante la UE, especialmente en relación con los Fondos Europeos. Tiene una Oficina para Europa cuyos titulares son el RV, la ciudad de Frankfurt y la Agencia para la Promoción Económica y el Marketing Internacional con una sede central en la ciudad de Frankfurt y una oficina en Bruselas en las instalaciones de la representación del Land de Hesse ante la UE.

5.2.2. Competencias

Al igual que la ley para la creación de la institución de gobernanza para el área metropolitana de Stuttgart (el VRS), la Ley sobre la Región Metropolitana Frankfurt/Rhein-Main de 2011 diferenció entre competencias obligatorias y opcionales.

En su artículo 8.1., atribuye al RV como competencias obligatorias:

- La elaboración del Plan Conjunto de Usos del Suelo para el territorio de los 75 municipios del área metropolitana (*Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main*) que, de acuerdo con esta ley, ha de ser un Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler Flächennutzungsplan*, RFNP), que cumple de forma simultánea las funciones de un plan urbanístico intermunicipal y de un plan territorial subregional.

- La elaboración del Plan Marco Paisajístico (*Landschaftsrahmenplan*) para el mismo ámbito territorial.

Como competencia opcional (art. 8.2.), se establece que el RV puede colaborar en las tareas especificadas por el artículo 1 de la ley, cuya realización se prevé a través de la cooperación intermunicipal en el marco de fórmulas asociativas creadas por los municipios y distritos pertenecientes al área metropolitana. En principio, la ley contempla una cooperación intermunicipal voluntaria. No obstante, en su artículo 5, abre la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, puedan crearse agrupaciones municipales de carácter obligatorio para la realización de estas tareas. Concretamente, se dispone que, por acuerdo del Consejo de Gobierno del *Land* de Hesse, se podrá proceder a la creación de agrupaciones municipales de carácter obligatorio (*Pflichtverband*), si el cumplimiento de una de estas tareas, por razones del interés público, resulta de carácter urgente y no puede ser ejercida de forma adecuada y eficaz sin la existencia de una asociación de cooperación.

En la práctica, todas estas tareas con carácter de competencia opcional, ya se están realizando por el RV en cooperación con los municipios y otros actores.

Estas tareas son:

- La implantación, gestión y el mantenimiento de equipamientos deportivos, de tiempo libre y para el recreo de importancia supramunicipal.
- La creación, gestión y el mantenimiento de equipamiento culturales de importancia supramunicipal.
- El marketing regional para la localización de empresas y la promoción del desarrollo económico regional.
- La creación, planificación y el mantenimiento del Parque Regional (*Regionalpark Rhein-Main*).
- La planificación y gestión del transporte público de relevancia regional.

De este modo, el RV hoy está funcionando como una institución que opera tanto por la vía del *hard governance*, como autoridad de planificación urbanística y territorial y paisajística, y por la vía del *soft governance*, cooperando con las redes de cooperación intermunicipal en todas las demás materias, prestando asesoramiento y apoyo financiero.

5.2.3. Recursos financieros y humanos

Los recursos financieros del presupuesto del RV se situaron en 2020 en 14,5 millones de euros. Los gastos de personal alcanzan dos tercios de este importe. La fuente de financiación son las contribuciones de los 75 municipios, pagando cada municipio en términos medios 2,83 € por habitante. Actualmente el RV tiene 120 empleados.

5.2.4. Entidades instrumentales

En cuanto a las entidades instrumentales, éstas suelen operar parcial o totalmente en el ámbito territorial configurado por la región metropolitana.

Para la promoción económica opera como sociedad de responsabilidad limitada la Agencia para la Promoción Económica y el Marketing Internacional (*Frankfurt/Rhein-Main GmbH - International Marketing of the Region*). Sus socios son ciudades, Distritos y las cámaras económicas, especialmente las Cámaras de Industria y Comercio. Sus actividades se desarrollan primordialmente en el extranjero con oficinas en London, Chicago, Tokio, Shanghai y Pune.

En el campo del transporte público actúa desde 1995 como asociación entre entes locales la Asociación de Transporte y Tarifaria Rhein Main (*Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV)*), responsable de la gestión integrada del transporte público abarca no sólo el territorio de la región metropolitana que corresponde

a Hesse sino también otras partes de este Land colindantes a la región metropolitana. En total es un territorio conformado por 15 Distritos equivalente a dos tercios de la superficie de Hesse del Land que atiende a cinco millones de habitantes o, contabilizando las zonas con tarifas de transición a otras asociaciones de transporte, incluso 6,7 millones de habitantes. La gestión integrada supuso la unificación de más de 100 tarifas diferentes en una tarifa única, un billete único y un horario único.

En la gestión integrada del transporte y de la movilidad participa también una sociedad del sector público, la IVM, cuyos socios son los Länder de Hesse y Renania-Palatinado. la ciudad de Frankfurt, los Distritos de la región Su objetivo es aportar estrategias y soluciones concretas para la mejora de la sostenibilidad, intermodalidad y la puesta en red inteligente y comercialización innovatiiva de las diferentes ofertas de transporte. Para ello aplica una plataforma en internet (*Vielmobil*), que sigue el enfoque MaaS (*Mobility as a Service*) que ofrece información en tiempo real y permite una confección intermodal de la ruta óptima.

De la gestión de los residuos sólidos urbanos se encarga otra sociedad de responsabilidad limitada la *Rhein-Main Abfall GmbH (RMA)*. Es una empresa regional, cuyos socios son las ciudades de Frankfurt, Offenbach y Maintal y tres istrictos (Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis, Kreis Offenbach). Elimina cada año alrededor de 500.000 toneladas de 41 municipios.

5.3. La creación de la institución metropolitana: actores y momentos clave del proceso metropolitano

El interés del análisis del caso de Frankfurt reside en que representa en Alemania el territorio con la mayor densidad de experiencias históricas en cuanto a la gobernanza metropolitana. Las instituciones metropolitanas antecesores del *Regionalverband*, especialmente, el *Umlandverband Frankfurt* (1975-2001), han supuesto experiencias previas caracterizadas por el ensayo

de modelos diferentes de la gobernanza metropolitana. Sus “éxitos” y “fracasos” han sido determinantes a la hora de diseñar el actual *Regionalverband*.

Hasta hoy se estrenaron, sucesivamente tres modelos diferentes de gobernanza metropolitana, partiendo de unos antecedentes que reflejan la conflictividad que, históricamente y hasta hoy, ha dificultado en el área metropolitana de Frankfurt la implantación de instituciones para su gobernanza.

5.3.1. Antecedentes

Entre 1965 y 1974 existía, la Mancomunidad de Planificación Territorial del Meno Bajo (*Regionale Planungsgemeinschaft Untermain*), una de las cinco Mancomunidades de este tipo para realizar la planificación subregional en el Land de Hess, que afectaba a una parte del territorio actual del área metropolitana, En 1972 aprobó un primer Plan Territorial de Ámbito Subregional (*Regionalplan Untermain*).

Posteriormente, el Alcalde de la ciudad de Frankfurt, *Walter Möller* del Partido Socialdemócrata (SPD), propuso en 1971 la sustitución de esta mancomunidad por otra estructura organizativa con un ámbito territorial más reducido pero más fuerte en términos políticos y administrativos. La propuesta consistió en la creación de una ciudad regional (*Regionalstadt*) mediante la fusión obligatoria de numerosos municipios colindantes con la ciudad existente de Frankfurt, con la finalidad de crear un nuevo municipio de Frankfurt con un término municipal mucho más grande, mayor peso demográficos, más capacidad para su desarrollo urbanístico y, sobre todo, más recursos financieros, de manera que pudiera afrontar sus crecientes gastos que como ciudad central tiene en infraestructuras, equipamientos y servicios, de los que se beneficiaban desde hace mucho tiempo siempre también los municipios de su entorno sin contribuir a los mismos. La reivindicación de lograr una ciudad más grande de Frankfurt se basaba en el hecho de que Berlín y Hamburgo, tras la aprobación de leyes (p.e. la Ley de Gran Berlín de 1920), se habían convertido en las ciudades mas grandes de Alemania, mientras Frankfurt como ciudad central de espacios de

aglomeración similares se quedó con un término municipal de tamaño mucho más pequeño.

La propuesta de la *Regionalstadt* fracasó por el rechazo de los municipios colindantes, que no vieron en ella ningún beneficio, sino una amenaza de su autonomía local y una pérdida de sus ingresos provenientes del impuesto sobre los bienes inmuebles. Asimismo, existían no solo discrepancias entre el SPD que gobernaba la alcaldía de Frankfurt y la Unión Demócrata Cristiana (CDU), que favoreció otro modelo - la creación de un distrito urbano (*Stadtkreis*), en el que los municipios que mantendrían su autonomía y la mayoría de sus competencias - sino también conflictos internos en el SPD. Los Distritos de Hesse Sur, la parte más próspera del *Land* de Hesse, bajo el control de Consejeros del SPD se posicionaron también en contra y, finalmente, la propuesta no prosperó.

Tras este fracaso, se acometió en el Land de Hesse hasta 1976 un proceso de reforma de la Administración local (*Gebietsreform*). Supuso una reducción considerable del número de municipios (1969: 2642; 2014: 426) y de Distritos (1969: 39; 2014: 21) y tenía ganadores, por ejemplo, la ciudad de Wiesbaden, la capital del Land de Hesse, que pudo ampliar considerablemente su término municipal, y perdedores, especialmente Frankfurt que integró en su territorio tan solo cuatro municipios pequeños.

5.3.2. Un modelo muy potente, el *Umlandverband Frankfurt (UVF)* de 1974 hasta 2001

Con la Ley de 11 de septiembre de 1974 del Parlamento del Land de Hesse, se creó el *Umlandverband Frankfurt (UVF)*, que representa el modelo de una corporación de Derecho público en forma de una Mancomunidad de carácter obligatorio con carácter plurifuncional. En su momento fue la institución de gobernanza metropolitana más avanzada en Alemania, por su dotación con una legitimación política directa y por la amplitud de sus competencias. 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).

Un resultado positivo ha sido la aplicación de un Plan Conjunto de Usos del Suelo. Supuso no solo el Plan de este tipo en Alemania con el ámbito territorial más grande (43 municipios), sino también recibió el elogio de la comunidad de planificadores alemanes por haber sabido instrumentar un complejo y amplio proceso de participación (más de 200 titulares de intereses públicos involucrados, negociaciones difíciles entre municipios con intereses muy divergentes) y por su implementación eficaz.

Sin embargo, surgieron problemas en relación con la gestión del transporte público y el tratamiento de los residuos, siendo la manzana de litigio el reparto de los gastos para la gestión de estos servicios entre los municipios pertenecientes al UVF. Asimismo, se añadieron conflictos entre los intereses de los distintos actores institucionales y también conflictos políticos.

Los municipios vieron en esta institución una amenaza continua para su autonomía local. Por su parte, la ciudad de Frankfurt tenía poco interés en el UVF, estaba más bien interesada en el posicionamiento de la ciudad a nivel nacional e internacional que en las cuestiones metropolitanas. Además, no le agradaba el hecho de que tenía solo un voto en la Asamblea de Municipios, al igual que los pequeños municipios rurales miembros del UVF.

También los Consejeros de los Distritos, responsables de competencias supramunicipales, siempre tuvieron recelos respecto al UVF. Tenían una posición crítica general respecto a cualquier institución nueva supramunicipal que pudiera suponer un cuestionamiento de su propio poder.

Igualmente, el Land de Hesse, si bien estaba dispuesto a aprobar la ley de creación del UVF, no tenía nunca un interés en la existencia de un ente metropolitano demasiado potente, que podría convertirse en un potencial adversario político, amenazando la posición de poder del Land. La razón de ello es que gobernar el área metropolitana de Frankfurt supone gobernar el área más próspera y con el mayor peso demográfico y económico del Land. Por ello, pero también por tener en cuenta el criterio de la cohesión territorial, los gobiernos de Hesse siempre procuraron evitar un desequilibrio excesivo de desarrollo entre Hesse Sur (la parte más próspera que alberga el área metropolitana de Frankfurt) y las regiones de menor desarrollo relativo de Hesse Centro y Hesse Norte.

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

El 19 de diciembre de 2000, el Parlamento del Land de Hesse, ahora gobernado por una coalición entre el Partido Demócrata-Cristiano (CDU) y el Partido Liberal (FDP), aprobó la Ley para el Fortalecimiento de la Cooperación Intermunicipal en la Aglomeración Urbana de Frankfurt/Rhein-Main.

Con esta ley se amplió el territorio del área metropolitana a 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 representaba también un retroceso 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 (*Regionsrat*) ya no contaba con una legitimación política directa a través de la elección de sus miembros por los ciudadanos. De todas formas, en caso de inactividad a escala municipal, el Gobierno del Land podía proceder a la creación de mancomunidades de carácter obligatorio para asegurar el cumplimiento de las tareas.

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

Se puede concluir que en el caso del área metropolitana se ha confirmado la ley del péndulo y puesto de manifiesto que un proceso metropolitano puede ser también una historia de progreso y de retroceso: 1) comienzo con un modelo avanzado (el *UVF* 1974-2001: amplias competencias y legitimación política directa), 2) la implantación de un modelo “descafeinado” (*Planungsverband* 2001-2011: competencias restringidas, legitimación política sólo indirecta) y 3) el resurgimiento de un modelo algo más potente en cuanto a las competencias (*Regionalverband* desde 2011), pero sin legitimación política directa. Este paso, que se dió en Stuttgart, actualmente no quiere dar ninguno de los actores institucionales.

Tras todas las dificultades acontecidas para la construcción de una institución metropolitana con estabilidad en el tiempo, el *Regionalverband FrankfurtRheinMain*, que en este año 2021 cumple 10 años, parece ser el único modelo viable que hoy encuentra un consenso colectivo.

5.4. Las fórmulas de gobernanza blanda

En el área metropolitana de Frankfurt, están funcionando fórmulas de gobernanza blanda creadas, en su mayoría, por iniciativa de los agentes económicos. Sus campos de acción se suelen centrar en el desarrollo

económico y tecnológico, la promoción económica y el *marketing* regional. Pero también abarca como tema novedoso la creación de infraestructuras verdes. En todas estas redes participa el *Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main*.

Las redes de cooperación creadas por iniciativa de los agentes económicos son, sobre todo: la Asociación para el Fomento de la Localización en la Región (*Frankfurt/Rhein-Main Verein zur Förderung der Standortentwicklung*); la Iniciativa para el Patrocinio de Proyectos Económicos (*Frankfurt/Rhein-Main - Die Wirtschaftsinitiative*), la Región de Conocimiento (*Wissensregion Frankfurt Rhein-Main*), y el Foro de la Cámara de Industria y Comercio Rhein-Main (IHK Forum Rhein-Main), que es una iniciativa conjunta de todas las cámaras de comercio de la región metropolitana que representa los intereses económicos de más de 400.000 empresas.

Una característica común es su ámbito territorial de acción, que supera al área metropolitana (*Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*) y abarca, total o parcialmente, el ámbito más extenso de la Región Metropolitana. Así, en el caso de Frankfurt, se observa la combinación de un ámbito territorial metropolitano de extensión más reducida y con carácter estable, equivalente al territorio del ejercicio de las competencias del VR como institución metropolitana (y especialmente la de la planificación territorial), con otros ámbitos, más amplios y flexibles en cuanto a su configuración espacial y su permanencia en el tiempo (*soft spaces*). Estos constituyen el territorio de la acción de las estructuras blandas de la gobernanza metropolitana y se utilizan especialmente en el ámbito del desarrollo de la economía y la promoción económica del territorio.

En lo que se refiere al liderazgo como factor de la gobernanza blanda, se constata que en este aspecto hubo más bien una ausencia del mismo por parte de las instituciones. No hubo ni personas ni colectivos de este ámbito que realizaron un pilotaje decidido del proceso metropolitano.

Los estudios realizados (Freund 2003, 142 y 143) atestiguan para las instituciones y políticos una deficiente actuación (*bad performance*) en el

proceso metropolitano. No estaban a la altura de los retos metropolitanos a afrontar, en parte, por la situación económica relativamente buena en la región, de modo que no tuvieron, en un contexto de crisis económica, un sentido de vulnerabilidad y de la necesidad para la acción común, como había ocurrido en los casos de Hannover y Stuttgart.

De todas formas, este papel de liderazgo lo asumieron, hasta cierto punto, determinados actores de la sociedad civil. En el área metropolitana de Frankfurt han sido los agentes económicos y sociales los que mostraron una mayor inteligencia estratégica y visión de futuro, respecto a la relevancia de la cuestión metropolitana, que los actores político-administrativos. Han sido ellos, los que impulsaron, a lo largo de la década de los noventa del siglo pasado, el debate público sobre las cuestiones metropolitanas. Insistieron en la necesidad de pensar en clave metropolitana y atender, a través de fórmulas institucionales, iniciativas y proyectos con un enfoque metropolitano, los problemas y oportunidades que se plantean a esta escala. El argumento principal era que, en la competencia entre ciudades metropolitanas en el contexto de la economía globalizada, no resultan competitivas las ciudades individualmente (Frankfurt, además, tiene un tamaño relativamente pequeño), sino que lo que se precisa para ser competitivo es un enfoque metropolitano y compartido por varias ciudades, tanto en términos de una Administración eficaz como en cuanto a la presentación y al *marketing* conjunto.

En su papel de constructores de una visión metropolitana fueron secundados por los medios de comunicación que se encargaron de generar y difundir un relato metropolitano. Los periódicos más relevantes de la región de Frankfurt y de difusión nacional, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* y *Frankfurter Rundschau*, informaron a mediados de la década de los noventa de forma continua en sus suplementos regionales sobre las cuestiones de relevancia metropolitana y contribuyeron a concienciar y estimular el debate público.

En 2001 la Cámara de Comercio e Industria (IHK) y grandes empresas regionales crearon, con el apoyo mediático del periódico *Frankfurter*

Rundschau, la Asociación *Metropolitana Frankfurt/Rhein-Main*, una organización sin ánimo de lucro con la finalidad de promover la generación de una conciencia regional a nivel metropolitano y de una imagen corporativa metropolitana de cara al exterior y, de este modo, posicionar y promocionar a nivel internacional la Región Rhein-Main, destacando sus ventajas para la localización de empresas. Se trata de un caso de *Corporate Citizenship* a escala regional que se centra en el enfoque de la *Corporate Regional Responsibility*, es decir, los representantes de la vida económica asumen una responsabilidad activa para el futuro desarrollo de la región metropolitana y, en esta tarea, se entienden como socios de la sociedad civil. Pocos años después de su creación, *Metropolitana Frankfurt/Rhein-Main* se fusionó con la Iniciativa para el Patrocinio de Proyectos Económicos (*FrankfurtRhein-Main - Die Wirtschaftsinitiative*), que existe hasta hoy.

En 2015 se produjo la Declaración sobre la Región Metropolitana Frankfurt Rhein-Main (*Erklärung zur Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main*). Representantes del mundo empresarial, de asociaciones y de las Cámaras de Industria y Comercio así como de la vida cultural, de la ciencia y de la sociedad firmaron, junto con los representantes de los entes locales de los *Länder* de Hesse, Baviera y Renania Palatinado, esta Declaración. Quisieron reafirmar su compromiso de trabajar juntos para un futuro desarrollo exitoso de la región metropolitana y también reivindicar, de los gobiernos de los tres *Länder* señalados, la adquisición de un compromiso jurídico con este mismo objetivo a través de la firma de un tratado entre los estados (*Staatsvertrag*). Así lo hicieron los gobiernos de varios *Länder* en el caso de otras regiones metropolitanas alemanas de carácter transfronterizo (Hamburgo, Berlín-Brandenburgo).

También el importante tema de una oferta de infraestructuras verdes de calidad en las áreas metropolitanas ha sido en el área metropolitana de Frankfurt objeto de la aplicación de un instrumento de gobernanza blanda. Se trata de la ya comentada Estrategia Parque Regional (*Regionalpark*) en cuya aplicación el RV ha sido pionero en Alemania.

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 gobernaza metropolitana, el *Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main (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 instrumento de ordenación del territorio metropolitano (el 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.

También los medios de comunicación de Frankfurt se sienten comprometidos con la idea del Parque Regional. Juegan un papel activo en la difusión de sus valores entre la ciudadanía. Entre estos medios destaca el periódico *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Dio una cobertura continua al Parque Regional no solo en forma de noticias de actualidad sobre el desarrollo del Parque, sino también a través de la publicación periódica de suplementos en su edición de domingo, que ofrecen una información completa y detallada sobre el Parque.

La Estrategia Parque Regional se lleva a cabo a través de sociedades de ejecución (*Durchführungsgesellschaften*), creadas con varios municipios y que son responsables de la ejecución de un conjunto de proyectos, o mediante acuerdos con algunos municipios para la ejecución de un proyecto

determinado. Las sociedades de ejecución, en partenariat y coordinación con la Sociedad Marco, realizan la planificación y la ejecución de los proyectos y, en parte, también el mantenimiento de las instalaciones creadas. Si se actúa a través de acuerdos con municipios individuales, estos directamente realizan la ejecución. de los proyectos y se encargan, por regla general, del mantenimiento. Asimismo, otros actores locales se involucran en la formulación e implementación del Parque Regional y aportan sus propuestas de proyectos para su desarrollo. Ejemplos de ello son las unidades administrativas de las ciudades de Frankfurt y Offenbach para sus respectivos cinturones verdes, la Sociedad para la Restauración de las Zonas de Extracción de Graveras en Weilbach (GRKW) y la Sociedad de Reciclaje de Main-Taunus (*MTR GmbH*). Hasta la fecha existen seis sociedades de ejecución que utilizan diferentes formas jurídicas: sociedad de responsabilidad limitada (*GmbH*), Mancomunidad (*Zweckverband*) o asociación registrada de derecho público (*eingetragener Verein, eV*). Con la participación de doce municipios del RV y de la GRKW la sociedad de ejecución más grande es la Regionalpark *RheinMain Südwest GmbH*, creada en 1997.

El Parque Regional cuenta con diferentes fuentes para la financiación de sus actividades que provienen de la Sociedad Marco (las cuotas de los quince socios a su presupuesto anual); de las sociedades de ejecución (sobre todo, aportaciones de los municipios); de los municipios para la financiación directa de proyectos fuera de estas sociedades; del *Land* de Hesse; de la UE (cofinanciación comunitaria de proyectos por el FEDER), y del mecenazgo (*sponsorship*) por parte de empresas privadas.

Son cada vez más empresas las que, con sede (o nacimiento) en la región, apoyan con sus recursos la realización del Parque Regional. Destaca por la magnitud de sus aportaciones y la constancia de su compromiso financiero la empresa más grande de la región metropolitana, el aeropuerto internacional de Frankfurt (*Fraport AG*).

Manifiestan con ello su compromiso y sentido de pertenencia a la región. Son conscientes de que la calidad de vida (que engloba la calidad paisajístico-ambiental) del área metropolitana de Frankfurt es cada vez más no solo un importante factor blando de localización que incide en el desarrollo económico del área metropolitana, sino que también constituye un elemento relevante para la imagen corporativa de la propia empresa. La valoración de esta imagen suele ser más positiva en el caso de las empresas cuyas instalaciones se encuentran integradas en un entorno percibido como atractivo y de calidad desde el punto de vista de sus características estético-visuales.

Por último, según un estudio realizado en 2010 (*Hertie Studie*) los ciudadanos de la Región Metropolitana Frankfurt RheinMain se identifican con su región, teniendo un sentido de pertenencia a ella. Más de 70 % se sienten como habitantes de esta región y 80 % están satisfechos con sus circunstancias de vida. Critican la congestión de tráfico y la carestía de la vida y, por otro lado, elogian la oferta cultural su diversidad. A pesar de su heterogeneidad se percibe la región como un espacio unitario.

5.5. Hitos de la puesta en práctica de las políticas públicas metropolitanas

En cuanto a la planificación territorial metropolitana, la aprobación en 2010 del *Regionalplan Südhessen- Regionaler Flächennutzungsplan 2010 (RFNP 2010)* significó la primera aplicación de la figura del Plan de Usos del Suelo de Ámbito Subregional (*Regionaler FlächennutzungsplanRFNP*), como instrumento innovador de planificación territorial metropolitana en Alemania. Supone la integración de la planificación urbanística-territorial en un único documento planificador, previsto para las áreas metropolitanas por la reforma en 1998 de la Ley Federal de Ordenación del Territorio.

El RFNP 2010 tiene un horizonte temporal hasta 2020 y, tras haberse concluido la fase de participación pública, están culminándose actualmente los trabajos para el texto final del segundo RFNP.

El RFNP 2010 cumple para los municipios del área metropolitana tanto la función de un plan territorial subregional, conforme a la ley de planificación territorial del Land de Hesse, como de un plan urbanístico intermunicipal, el Plan Conjunto de Usos de Suelo (*Gemeinsamer Flächenutzungsplan*), previsto por la Ley Federal de Urbanismo. El cumplimiento de esta doble función planificadora en un único documento integrado significa que ninguno de los 75 municipios del área metropolitana elabora un propio Plan de Usos de Suelo (equivalente al PGOU en España). Con ello se ahorra un nivel de planificación, lo cual se traduce en una simplificación y una considerable agilización del proceso planificador.

Asimismo, cabe destacar, que el Avance del RFNP 2010 que se presentó en 2006, tomaba en cuenta las orientaciones de un documento de planificación estratégica, que se había elaborado prácticamente al mismo tiempo: la Visión Guía para Frankfurt Rin-Meno 2020 - La Región Metropolitana Europea (*Leitbild para Frankfurt Rhein-Main 2020 - die europäische Metropolregion*), publicada en 2004 por los órganos responsables de planificación territorial del Land y de la institución metropolitana. En su elaboración hubo una amplia participación por parte de numerosos agentes económicos y sociales. La Visión Guía definió como meta final perfilar hasta 2020 la imagen corporativa de la región de Frankfurt Rhein-Main, como “Región de conocimiento, de dinamismo económico y de alta calidad de vida y, a su vez, internacional, multicultural e innovadora”, marcando seis objetivos a lograr a través de la cooperación entre actores públicos y privados, y a diferentes niveles: “región de los centros fuertes”, “región de los jóvenes y de las familias” “región de la ciencia y de la formación”; “región de los sectores innovadores”, “región de la movilidad y de la logística”, “región del paisaje atractivo y de la cultura”.

No obstante, en materia de transporte público, a diferencia de los modelos de Stuttgart y Hannover, la cuestión fundamental del transporte público, su gestión integrada, está completamente desvinculada del RV. Se lleva a cabo a través de una asociación de empresas (RMV: *Rhein-Main-Verkehrsverbund*), cuyo radio de acción trasciende el ámbito metropolitano, atendiendo dos tercios del territorio del Land de Hesse donde viven cinco millones de personas. El RV limita en esta materia su actividad a estadísticas, estudios, grupos de trabajo, proyectos piloto y la cooperación con otras regiones europeas.

Respecto a los nuevos retos para el desarrollo del área metropolitana el RV aborda especialmente la transformación digital. Pilota la iniciativa *Region Gigabyte FrankfurtRheinMain* y la Estrategia de Digitalización (*Digitalisierungsstrategie FrankfurtRheinMain*).

Otros campos nuevos son la adaptación al cambio climático y la movilidad sostenible, prestando asesoramiento a los municipios sobre posibles acciones concretas. En el marco de su Estrategia para la Movilidad (*Mobilitätsstrategie*) apoya especialmente la implantación de nueve vías ciclistas rápidas (*Radschnellwege*), financiando estudios de viabilidad y, en algunos casos, también la construcción de los trazados. También desarrolla la Estrategia Regional de Energía (*Regionales Energiekonzept FrankfurtRheinMain*) que afronta los retos de la transición energética y de la adaptación al cambio climático.

Por último, cabe destacar que se presta una atención cada vez mayor al hecho de que las áreas metropolitanas son los grands polos del conocimiento y de la innovación. A tal respecto, se ha puesto en marcha la Iniciativa “Región del Conocimiento FrankfurtRheinMain (*Wissensregion FrankfurtRheinMain*, estas siglas significan en alemán “nosotros”).

Esta iniciativa creada conjuntamente por el RV, la Cámara de Industria y Comercio de Frankfurt y la Cámara de Economía de Frankfurt, se entiende como una gran plataforma de trabajo y proyectos que reúne y pone en red a más de 1000 expertos procedentes de ministerios, universidades, centros de

investigación, empresas, cámaras y asociaciones. Publicaciones (Atlas del Conocimiento, Benchmarking de Frankfurt en el contexto de las 11 EMR), el *Think Tank* WiR (trató el tema “digitalización y producción urbana”), la “Mesa Redonda Ecosistema de *startups*” y el “Grupo de Trabajo Universidades y *startups*” son sus principales actividades.

5.6. Conclusiones

Del recorrido y los resultados del proceso de construcción de una institución de gobernanza metropolitana en el caso de Frankfurt se pueden extraer las siguientes conclusiones.

- Como tónica general, el proceso metropolitano en Frankfurt se caracterizó por la escasa voluntad de cooperación entre los actores institucionales, debido a los intereses divergentes entre diferentes niveles político-administrativos y entre los propios municipios.
- Por parte de los municipios y Distritos surgieron resistencias y reservas contra una ciudad central y una institución metropolitana demasiado potentes.
- Durante mucho tiempo la cuestión metropolitana también fue la arena de conflictos entre los diferentes partidos políticos, habiendo surgido en el caso de Frankfurt además discrepancias en el seno de un mismo partido (el SPD).
- Ha sido constante la falta de un liderazgo personal o colectivo por parte de las instituciones, para llevar para adelante un proceso metropolitano. No hubo ni personas ni colectivos de este ámbito que realizaron un pilotaje decidido del proceso metropolitano.
- A diferencia de Stuttgart, no hubo impulsos desde arriba por parte del Land.

El Land tuvo un papel pasivo, con ciertos recelos respecto a la creación de una institución metropolitana fuerte en el área geográfica de mayor relevancia estratégica del Land. Finalmente, actuó como mero “notario” que a través de la ley de su Parlamento aportó el requisito jurídico imprescindible para la creación de la institución metropolitana.

- Han sido los agentes económicos los impulsores y defensores de la causa metropolitana.
- En el proceso metropolitano resultó relevante el papel de los medios de comunicación como constructores de un relato metropolitano.
- El caso de Frankfurt pone de manifiesto la dificultad mayor de instrumentar la gobernanza metropolitana en un área metropolitana con un sistema urbano policéntrico que en un área metropolitana de tipo monocéntrico. Esta situación se complica aún más por el hecho de que dos ciudades muy próximas a Frankfurt, Wiesbaden como capital de Land de Hesse, y Mainz, capital del Land de Renania-Palatinado, son tradicionales “rivales” de la ciudad de Frankfurt.
- Se confirma en el caso de Frankfurt con especial claridad que en las áreas metropolitanas alemanas se utilizan tipos de ámbitos metropolitanos de geometría variable.

Se usa un ámbito territorial metropolitano de extensión más reducida y con carácter estable, equivalente al territorio del ejercicio de las competencias de la institución metropolitana, el RV, (y especialmente la de la planificación territorial), y otro ámbito, más amplio y flexible en cuanto a su configuración espacial y su permanencia en el tiempo (*soft spaces*), que constituye el territorio de la acción de las estructuras blandas de la gobernanza metropolitana y en el ámbito del desarrollo de la economía.

6. RECOMENDACIONES PARA EL PROCESO METROPOLITANO Y LA FUTURA LEY DE ÁREAS METROPOLITANAS EN LA COMUNITAT VALENCIANA.

Como resultado del estudio de las experiencias europeas en el ámbito de la gobernanza metropolitana se ha obtenido un total de 18 Recomendaciones.

Convencido de que siempre podemos y debemos aprender de los demás y efectuar un *benchmarking* de la propia situación con los *best practices*, no obstante, estas Recomendaciones sólo cumplen la función de ser un referente o una fuente de inspiración para el proceso metropolitana y la futura creación de instituciones de gobernanza metropolitana en la Comunitat Valenciana. No se pueden transferir o importar de forma mimética, sino precisan una “interpretación inteligente” por parte de los destinatarios del presente Informe para integrarlas y adaptarlas a la realidad valenciana con sus características específicas territoriales, histórico-culturales, político-administrativas, económicas y sociales.

Las Recomendaciones se estructuran en dos bloques:

- (1) aspectos institucionales y el proceso metropolitano, y
- (2) políticas públicas que precisan un enfoque metropolitano, considerando tanto políticas metropolitanas clásicas (ordenación del territorio, transporte público, desarrollo económico) como otras encaminadas a afrontar retos nuevos con una dimensión metropolitana inequívoca.

6.1. Aspectos institucionales y proceso metropolitano

1) Considerar diferentes modelos de instituciones metropolitanas (*hard governance*)

Las experiencias alemanas en el ámbito de las instituciones de gobernanza metropolitana se caracterizan por la diversidad y la flexibilidad.

A diferencia de la situación en España, donde la Ley Reguladora de las Bases para el Régimen Local de 1985 prevé un único modelo de áreas metropolitanas, en las leyes de creación de instituciones de gobernanza metropolitana los Länder en Alemania han establecido diferentes modelos de áreas metropolitanas, adaptados a la situación diferenciada y las características específicas de cada espacio metropolitano.

Estos modelos de instituciones metropolitanas son:

- 1) entes territoriales locales de escala subregional (por ejemplo, la *Region Hannover*) con legitimación política directa,
- 2) mancomunidades plurifuncionales con legitimación política directa (por ejemplo, el *Verband Region Stuttgart*) o solo una legitimación política indirecta (por ejemplo, el *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main*), y
- 3) mancomunidades monofuncionales centradas en la planificación territorial (la mayoría de las demás áreas metropolitanas, por ejemplo, Múnich).

Para las dos áreas metropolitanas de carácter transfronterizo (Berlín-Brandenburgo y Hamburgo), que se extienden por el territorio de varios *Länder*, se aplican fórmulas de gobernanza metropolitana especiales, basadas en la cooperación de los Gobiernos de los *Länder* concernidos.

Por ello, se sugiere que la futura ley valenciana sobre áreas metropolitanas, supere la uniformidad (modelo único) y rigidez del marco regulador básico estatal en España sobre las áreas metropolitanas con una legislación autonómica inspirada en los principios de diversidad y flexibilidad.

Han de abrirse opciones para usar diferentes modelos de áreas metropolitanas, adaptados a la situación diferenciada y las características específicas de cada espacio metropolitano dentro del territorio valenciano. Estos principios han de reflejarse también en las disposiciones sobre posibles requisitos poblacionales y territoriales para la creación de un área metropolitana, los diferentes tipos de entidades instrumentales, los catálogos competenciales (obligatorias y

opcionales) y diferentes tipos de ámbitos metropolitanos (ver para más detalle las Recomendaciones a continuación).

La vía de constituir áreas metropolitanas mediante la fusión obligatoria de los municipios en el entorno de una ciudad central en un único municipio grande, queda hoy en Alemania descartada. Ya nadie considera este modelo viable para organizar la gobernanza metropolitana. Por muchos motivos se prefiere usar las vías señaladas anteriormente.

Además, queda patente en las experiencias alemanas, que una de las competencias clave de las instituciones de gobernanza metropolitana, la planificación territorial metropolitana, siempre se ejerce a través de las estructuras del *hard governance*, porque en estos planes también tienen que recogerse determinaciones con carácter de normas jurídicamente vinculantes que, a través de su desarrollo por el planeamiento urbanístico, afectan al fin y al cabo a la propiedad. Este tipo de determinaciones difícilmente se pueden establecer en el marco de fórmulas blandas de gobernanza basadas en la voluntariedad, la flexibilidad, la relación no jerarquizada entre iguales y una toma de decisión, habitualmente, por consenso unánime.

2) Combinar los modelos del *hard governance* con fórmulas blandas de gobernanza metropolitana (*soft governance*) y apoyar especialmente a las redes de cooperación entre ciudades

Una segunda muestra de la diversidad y flexibilidad que caracteriza las experiencias alemanas de gobernanza metropolitana es la aplicación combinada de modelos del *hard governance* con diferentes fórmulas de la gobernanza blanda (*soft governance*). Ambos son vías necesarias y complementarias.

Las formulas blandas de la gobernanza, que se fundamentan en el principio de la cooperación voluntaria, se revelan en Alemania como campos de entrenamiento para la cooperación, laboratorios de ideas, lugares del aprendizaje colectivo y, sobre todo, espacios de generación de capital social

(definido por el politólogo americano *Robert Putnam* como la existencia de redes de cooperación basadas en la confianza mutua). En determinados casos, la práctica previa de fórmulas de gobernanza blanda propició incluso un clima favorable para transitar hacia el nacimiento posterior de instituciones de gobernanza metropolitana, como corroboran las experiencias obtenidas en Alemania y también en Francia en relación con una de las fórmulas de la gobernanza blanda, las redes de cooperación entre ciudades. Éstas funcionan con la lógica “cooperar para competir juntos mejor” y cuyas características esenciales y aplicación exitosa en ambos países se ha expuesto en el capítulo 2.3.2. y el Anexo I del presente Informe.

Por ello, se sugiere para la futura ley valenciana de creación de áreas metropolitanas prestar atención a los diferentes tipos de fórmulas de gobernanza metropolitana, tomando en cuenta especialmente aquellas fórmulas que ya se encuentren operando dentro de los ámbitos funcionales de Valencia y de otros espacios metropolitanos de la Comunitat Valenciana. Cabe señalar a tal respecto, que las redes de cooperación de ciudades se encuentran recogidas en las leyes de ordenación del territorio en Alemania y en Andalucía están contempladas en el artículo 84 de la Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía.

Muchas de las fórmulas de *soft governance* al uso en Alemania y Francia son sobre todo redes de cooperación intermunicipal. Existen en espacios metropolitanos, especialmente en las zonas del ámbito funcional metropolitana más alejadas de la ciudad central (ver la Recomendación 7), y también en otras categorías de espacios (ámbitos rurales, costeros, zonas de montaña). En España, la experiencia más exitosa de cooperación han sido los territorios de los Grupos de Desarrollo Rural (municipios y otros actores) apoyados con fondos financieros por la Iniciativa Leader de la UE.

En este sentido, se plantea como sugerencia reflexionar sobre la posibilidad de incardinar la regulación jurídica de las áreas metropolitanas valencianas quizás

en un planteamiento más amplio, consistente en una ley general reguladora de la cooperación territorial.

En una ley de este tipo, además de recoger las áreas metropolitanas (plurifuncionales), las entidades metropolitanas sectoriales y las comarcas, figuras todas creadas por una ley, podrían considerarse también criterios básicos para las fórmulas blandas de cooperación intermunicipal ancladas en el principio de la voluntariedad, con especial atención a las redes de cooperación entre ciudades.

Estas fórmulas voluntarias podrían diferenciarse en dos categorías:

(1) Entidades de cooperación territorial:

- mancomunidades de municipios,
- consorcios, y
- otras modalidades de cooperación interadministrativa que no den lugar a la creación de un ente con personalidad jurídica, para el desempeño de servicios, obras o iniciativas de interés para la cooperación territorial.

(2) Instrumentos para la cooperación territorial:

- convenios de cooperación, y
- redes de cooperación territorial entre entidades locales, de ámbito inferior o igual al autonómico, nacional, europeo o internacional y considerando las redes de ciudades como el nivel básico y preferente de este tipo de instrumento, y
- asociaciones locales para la protección y promoción de sus intereses comunes.

Esta lógica de incardinar la creación de áreas metropolitanas en un planteamiento más amplio referido a la cooperación territorial y también la organización territorial del Estado se siguió en Francia mediante la Ley para la Simplificación y el Fomento de la Cooperación Intermunicipal de 1999. Lo

mismo ocurrió en Italia, a través de Ley n.º 56 de 2014, relativa a Disposiciones sobre las Ciudades Metropolitanas, las Provincias y sobre las Uniones y Fusiones de Municipios. Igualmente, estaba presente esta lógica en el Anteproyecto de Ley General de Entidades e Instrumentos para la Cooperación Territorial en la Comunidad Autónoma de Andalucía de 2003, impulsado por *Alfonso Perales Pizarro* (PSOE) en su época como Consejero de Gobernación de la Junta de Andalucía, texto que al final no llegó a aprobarse como ley.

Por último, a la vista de las experiencias europeas, se sugiere que se incentiven desde la Generalitat Valenciana las fórmulas de la cooperación intermunicipal.

Las fórmulas de cooperación territorial en ámbitos metropolitanos, especialmente las de carácter intermunicipal, se han incentivado en Alemania y Francia. En ambos países, las redes de cooperación entre ciudades han recibido apoyos por los gobiernos a nivel nacional y regional. Los incentivos fueron financieros y de otro tipo (contratación de estudios preparatorios y del seguimiento y evaluación, organización de foros de debate, etc.). Asimismo, en Francia, la Ley para la Simplificación y el Fomento de la Cooperación Intermunicipal de 1999 estableció incentivos financieros para la utilización por los municipios de una de las tres figuras de cooperación intermunicipal reguladas en esta Ley. Igualmente, en Italia la cooperación intermunicipal se apoyó con incentivos. En la Provincia de Bologna, sobre la base de la Ley de urbanismo y planificación territorial de la Región (Ley nº 20/2000) de Emilia-Romagna, los 60 Municipios de la Provincia se agruparon en nueve asociaciones y uniones de Municipios, por iniciativa propia y con el apoyo de incentivos financieros y de la asistencia técnica y jurídica de la Región. La finalidad de estas asociaciones y uniones fue la firma de Acuerdos Territoriales para elaborar conjuntamente un Plan Estructural que orientó como marco de referencia estratégico compartido la elaboración de los planes urbanísticos de cada municipio.

3) Aplicar ámbitos metropolitanos de geometría variable

Una tercera muestra de la diversidad y flexibilidad que caracteriza las experiencias alemanas de gobernanza metropolitana es la aplicación de ámbitos metropolitanos de geometría variable.

Se opera con un primer tipo ámbito metropolitano, de extensión más reducido, que coincide con el ámbito de influencia más directa de la ciudad central del área metropolitana correspondiente, en el que las instituciones de gobernanza metropolitana ejercen las diferentes competencias que les están asignadas por la ley de su creación. Este ámbito está claramente establecido por la ley de creación de la institución metropolitana correspondiente, detallando los municipios cuyos términos municipales forman parte de este ámbito. De todas formas, la legislación alemana indica que no se trata de ámbitos de delimitación rígida. Por ejemplo, la ley de creación de la institución de gobernanza metropolitana en Frankfurt, prevé que en este ámbito pueden incorporarse también municipios colindantes.

El territorio de este primer tipo de ámbito metropolitano coincide con el espacio que de forma más directa y más intensa se ha visto afectado por la expansión urbanística de la ciudad central y el consiguiente proceso de suburbanización. Por ello, este ámbito es especialmente el espacio del ejercicio de la competencia para la ordenación del desarrollo urbanístico-territorial del espacio metropolitano. Las instituciones de gobernanza metropolitana alemanas aplican en este ámbito los planes territoriales metropolitanos, que están aprobados para todas las áreas metropolitanas. En el caso de Frankfurt, se usa un instrumento innovador de la planificación territorial alemana, el Plan de Usos del Suelo de Ámbito Suegional (el RFNP 2010), que integra en un único documento el plan territorial y un planeamiento urbanístico general conjunto para 75 municipios.

Un segundo tipo de ámbitos metropolitanos se suele utilizar para el cumplimiento de la prestación de determinados servicios públicos (depuración de aguas, recogida de residuos sólidos urbanos, transporte público) por

entidades instrumentales metropolitanas. Estos ámbitos funcionales sectoriales en muchas áreas metropolitanas alemanas no coinciden con el primer ámbito metropolitano, sino se diseñan con una delimitación diferente que engloba un territorio mucho más extenso (especialmente en el transporte público, como lo muestra especialmente el caso de Frankfurt).

Un tercer tipo de ámbito metropolitano son los ámbitos funcionales basados en la movilidad pendular diaria por los desplazamientos del lugar de residencia hacia el centro de trabajo. Los estudios realizados para las áreas metropolitanas alemanas arrojan como resultado, que estos ámbitos funcionales se encuentran en continua expansión. No sólo superan el primer tipo de ámbitos metropolitanos, sino también, por la elevada movilidad en coche particular, superan incluso los ámbitos asociados al transporte público.

En Hannover, Frankfurt y muchas otras áreas metropolitanas alemanas el primer tipo de ámbito metropolitano no coincide con estos ámbitos funcionales. Una excepción es Stuttgart, donde el ámbito en el que el *Verband Region Stuttgart* (VRS) ejerce sus potestades como institución de gobernanza metropolitana, coincide todavía bastante con el ámbito funcional. La razón para ello es que el ámbito territorial del VRS es heredero del ámbito territorial de su antecesor institucional, una Mancomunidad de Planificación Territorial. Para ésta y todas las demás Mancomunidades de este tipo en Baden-Württemberg, se fijaron en la ley de ordenación del territorio del Land ámbitos territoriales que se habían delimitado con criterios funcionales y no con criterios político-administrativos.

Un cuarto tipo de ámbitos metropolitanos lo constituyen los llamados *soft spaces*. Son espacios aún más amplios que los ámbitos metropolitanos anteriores. Constituyen regiones metropolitanas en el sentido de macrorregiones geoeconómicas, configuradas por la zona de influencia o irradiación económica de las ciudades centrales de las áreas metropolitanas, que alcanza a muchas zonas rurales integradas en estos *soft spaces*. La principal función de estos ámbitos es el desarrollo económico del territorio y la promoción económica y el marketing regional.

En este tipo de ámbitos metropolitanos se opera con fórmulas de gobernanza blanda, que agrupan amplias redes de cooperación entre actores públicos y privados. Los límites exteriores de estos *soft spaces* son flexibles, ya que en cualquier momento pueden adherirse otros municipios adyacentes u otros actores interesados en la cooperación. Ejemplos son los 25 Polos Metropolitanos en Francia y las 11 Regiones Metropolitanas de Relevancia Metropolitana (EMR) en Alemania, impulsadas por la cooperación entre el Gobierno federal y los Länder en el seno de la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio.

En estos *soft spaces* las instituciones de la gobernanza metropolitana participan y suelen jugar un papel motor en el desarrollo de sus actividades. Así lo reflejan en Francia el *Pôle Métropolitain* de Lyon y en Alemania la Red Espacio Económico Ampliado de Hannover (EWH). Ejemplos del uso de estos *soft spaces* en espacios metropolitanos dónde no existen estructuras duras de gobernanza metropolitana son en Alemania la Asociación Región Metropolitana Europea de Múnich y en Suiza la Asociación Espacio Metropolitano Zúrich.

En Alemania, el primer y el cuarto tipo de ámbitos metropolitanos se han recogido en la misma ley de creación de la institución metropolitana en el caso de Frankfurt. Esta ley

En suma, de las experiencias de gobernanza metropolitana en Alemania y otros países europeos se desprende un mensaje claro y sencillo para la futura práctica valenciana en el ámbito de las áreas metropolitanas: Operar, en función de los fines perseguidos, con pragmatismo y flexibilidad a través de ámbitos metropolitanos con delimitaciones diferentes.

4) Ofrecer la opción de empezar con competencias obligatorias y asumir más tarde otras opcionales

En los casos de Stuttgart y Frankfurt las leyes de creación de las instituciones de gobernanza metropolitana permitieron a éstas la asunción de competencias obligatorias, con la opción de asumir posteriormente otras competencias

opcionales. En ambos casos ocurrió que se asumió en un tiempo relativamente corto la totalidad de las competencias posibles.

De todas formas, puede ser de interés considerar en la futura ley valenciana para la creación de áreas metropolitanas los criterios de flexibilidad y gradualidad de la legislación alemana en el ámbito de las competencias.

Con los mismos criterios se actuó también en la legislación en Francia, concretamente la Ley para la Simplificación y el Fomento de la Cooperación Intermunicipal de 1999, que estableció para las áreas metropolitanas (entonces bajo el nombre Comunidades Urbanas) la diferenciación entre competencias obligatorias y opcionales.

5) Establecer un mecanismo de perecuación financiera intermunicipal como elemento del principio de solidaridad a escala metropolitana

Las experiencias en Alemania, pero también en Francia e Italia, confirman que una de las cuestiones clave a atender por las instituciones de gobernanza metropolitana es el establecimiento de un mecanismo de perecuación financiera intermunicipal como principio de la solidaridad a escala metropolitana.

Han de instrumentarse en las áreas metropolitanas mecanismos financieros de compensación de las externalidades negativas generadas tanto en la ciudad central por las cargas de la ciudad central (presta servicios públicos para los municipios de su entorno, sin recibir contribuciones financieras a cambio), como en la corona metropolitana por la necesidad de ubicar allí equipamientos poco deseados (prisiones, depuradoras, etc.). Igualmente, estos mecanismos resultan oportunos en el caso de que un determinado municipio presta en su territorio servicios ambientales (p.e. el parque y pulmón verde del área metropolitana) de los que se benefician también otros municipios colindantes (externalidades positivas). En suma, se pone de manifiesto que las políticas metropolitanas precisan para su funcionamiento también innovaciones en la legislación sobre las haciendas locales.

La futura ley valenciana para la creación de áreas metropolitanas ha de afrontar los retos que se derivan de las externalidades intermunicipales.

Para ello puede inspirarse en experiencias que a tal respecto se hicieron: 1) en la *Region Hannover* respecto al reparto intermunicipal de las cargas de la ciudad central, 2) en la Provincia (hoy *Città Metropolitana*) de Bologna en cuanto al Fondo de Perecuación Metropolitano para el reparto de los ingresos procedentes de los costes de urbanización y 3) en las áreas metropolitanas francesas que operan con la Dotación de Solidaridad Comunitaria.

6) Ejercer un liderazgo (personal y colectivo) para pilotar el proceso metropolitano siendo clave el papel del gobierno autonómico

Los procesos metropolitanos que se desarrollaron en Alemania corroboran que en estos procesos es necesaria la existencia de personas o colectivos que asuman el liderazgo, para pilotar el camino hacia la creación de instituciones de gobernanza metropolitano. También en la consolidación de estas instituciones y el desarrollo de sus políticas los casos de Stuttgart y Hannover confirman la importancia del factor liderazgo. Bajo el signo del liderazgo de determinadas personas se ha desarrollado en Francia la formación de una red de cooperación entre ciudades y la posterior creación de una institución de gobernanza metropolitana en el caso de la región urbana de Lille.

En cuanto al factor de liderazgo, es de máximo interés el caso de Stuttgart como modelo de referencia para la Comunitat Valenciana. La creación del *Verband Region Stuttgart* (VRS) fue el resultado de un proceso iniciado e impulsado “desde arriba”. El liderazgo del proceso metropolitano lo tuvo el Gobierno del Land de Baden-Württemberg, respaldado por el apoyo de una amplia alianza (Alcalde de Stuttgart, organizaciones empresariales y sociales, empresarios, fundaciones de los partidos políticos, sociedad civil) a favor de la creación de la nueva institución metropolitana.

En el escenario actual de la arena política de la Comunitat Valenciana, en el que no parecen existir iniciativas suficientemente potentes desde abajo (por

ejemplo, desde la Alcaldía de Valencia), el liderazgo del proceso metropolitano tiene que asumir claramente la Generalitat Valenciana. Es la institución que tiene las competencias, tanto sobre el régimen local, para impulsar un proyecto de ley de creación de áreas metropolitanas en la Comunitat Valenciana, como en materias de importancia estratégica para el desarrollo de los espacios metropolitanos (por ejemplo, transporte público, ordenación del territorio).

Para iniciativas con liderazgo desde abajo para instaurar una institución de gobernanza metropolitana el caso modélico en Alemania es el nacimiento de la *Region Hannover* (RH). Los tres actores principales en esta iniciativa fueron los entes locales, la Mancomunidad de la Gran Hannover, el Distrito y la Ciudad de Hannover, siendo los protagonistas materiales de impulsar y negociar el proceso metropolitano tres personas con mentalidad pragmática y sentido común, los tres funcionarios de más alta responsabilidad de estas instituciones.

Una vez creadas el VRS y la RH, el funcionamiento exitoso de ambas instituciones y la definición de los contenidos de sus políticas pudo beneficiarse durante un largo período del liderazgo personal y técnico de *Bernd Steinacher*, director ejecutivo regional del VRS entre 1994 y 2008, y *Axel Priebes*, desde 2002 hasta 2018 Consejero primero de la RH y representante general del Presidente de esta región. Participó con su conocimiento y experiencia en el Seminario Internacional “Gobernanza de la áreas metropolitanas en Europa”, organizado por la Universitat de Valencia y la Generalitat Valenciana, del 23 al 24 de octubre de 2020.

El proceso de la creación de la institución metropolitana de Frankfurt puso de manifiesto la falta de un liderazgo por parte de las instituciones, para llevar para adelante un proceso metropolitano. En este proceso fueron los agentes económicos los principales impulsores y defensores de la cuestión metropolitana.

7) Forjar una Alianza Metropolitana Valenciana pública, privada y civil

Las experiencias en Alemania, tanto con las instituciones para la gobernanza metropolitana como con la aplicación de las fórmulas de gobernanza metropolitana, confirman que la existencia y el funcionamiento de ambos precisan como condición previa la existencia de una conciencia y un convencimiento colectivo de actores públicos y también privados sobre la utilidad y la necesidad de pensar y actuar en clave metropolitano en todas las cuestiones de relevancia estratégica de incidencia supramunicipal, superando el "fronterismo municipal" o litigios competenciales infructuosos entre las diferentes administraciones públicas que intervienen con sus actuaciones en los espacios metropolitanos.

Los problemas y retos en las áreas metropolitanas tienen un alcance y una dinámica que no entienden de límites administrativos entre términos municipales, sino tienen una clara naturaleza supramunicipal. A su vez, afectan de forma transversal a las competencias de otras administraciones públicas (Administración general del Estado, Generalitat Valenciana, Diputaciones provinciales) que desarrollan en cada área metropolitana con actuaciones relevantes para su desarrollo. En suma, tienen una inequívoca naturaleza metropolitana e interadministrativa. Si se quiere dar respuestas adecuadas a los problemas y retos, tanto en términos de coherencia, eficacia, eficiencia y equidad como en cuanto a los objetivos de desarrollo económico, competitividad, sostenibilidad ambiental y de cohesión social, es imprescindible abordarlos, a nivel de análisis y diagnóstico y en las actuaciones, con una visión unitaria, integrada y coordinada para el conjunto del área metropolitana. Y para ello, a todos los actores involucrados se impone el imperativo de adoptar una lógica de COOPERACIÓN.

Los procesos metropolitanos acontecidos en Alemania demuestran que con esta lógica como paradigma de actuación se han podido construir alianzas entre actores públicos y privados comprometidos con la cuestión metropolitana. Los ejemplos más claros son el proceso de la creación de la institución de gobernanza metropolitana y la involucración de las organizaciones de la

sociedad civil en el área metropolitana de Stuttgart y las numerosas redes de cooperación de la gobernanza blanda para promover el desarrollo económico, que han surgido en el área metropolitana de Frankfurt.

Frente a ello, las áreas metropolitanas son en España hoy una cuestión prácticamente invisible, tanto en términos político-administrativos (sólo existe único gobierno metropolitano, Barcelona) como en el debate público y en los programas de los partidos políticos. Los ciudadanos, a pesar de tener una vida cotidiana de alcance metropolitano, tampoco perciben las áreas metropolitanas como tales. Asimismo, España se caracteriza por una cultura de cooperación mucho más débil que la que existe en Alemania.

En el contexto de este panorama poco alentador, se sugiere que antes de lanzar un proyecto de ley para la creación de las áreas metropolitanas valencianas se prepare el terreno, adoptando medidas para estimular una demanda social real para esta ley. Se trata de conseguir como una condición previa imprescindible la formación de una Alianza pública, privada y civil compuesta por un amplio espectro de actores a favor de la causa metropolitana.

Para ello sería conveniente organizar Foros Metropolitanos para el diálogo y debate entre expertos, políticos, agentes económicos y sociales y representantes de organizaciones de la sociedad civil sobre la gobernanza metropolitana y los problemas y retos concretos que se tienen que atender con políticas públicas con visión metropolitana.

Asimismo, sería conveniente emprender desde la Generalitat Valenciana una estrategia de información y comunicación sobre la necesidad y utilidad del enfoque metropolitano.

Igualmente, han de explorarse las posibilidades para aplicar fórmulas de gobernanza blanda de cooperación con los municipios interesados, por ejemplo, Grupos de Trabajo de técnicos de municipios o Reuniones (Conferencias) de Alcaldes y Concejales, para tratar cuestiones metropolitanas.

Las temáticas prioritarias iniciales podrían ser la movilidad, las áreas de oportunidad para el desarrollo económico y la prestación metropolitana de servicios públicos (agua, residuos, vivienda).

La idea estrella de la Alianza Metropolitana será sin duda la convocatoria por el Presidente de la Generalitat Valenciana a la elaboración de una Agenda Metropolitana Valenciana, con la participación de un amplio espectro de actores públicos y privados (ver la Recomendación 11).

Forjar una Alianza Metropolitana pública, privada y civil es una tarea que ha de acometerse de forma inmediata. No sólo para recuperar un “largo tiempo perdido” en la Comunitat Valenciana respecto a la cuestión metropolitana, sino sobre todo para aprovechar las oportunidades del momento actual. La crisis económica y social causada por la pandemia del Covid-19 ha propiciado que los actores públicos y privados se unen y empiezan a “remar juntos” para pactar acciones comunes orientadas hacia el bien común. Un ejemplo para ello es la Alianza para la Reactivación Social y Económica de Sevilla, acordada en septiembre de 2020.

Sobre la base de la consolidación y el buen funcionamiento de la Alianza Metropolitana como fórmula de la gobernanza blanda se podrá avanzar posteriormente hacia la construcción de un consenso político y colectivo para la creación de instituciones de gobernanza metropolitana en la Comunitat Valenciana. En esta “fase institucional” del proceso metropolitano valenciano el *win-win* ha de ser el paradigma o *leitmotiv* compartido por todos los actores involucrados (ver la Recomendación 10).

8) Involucrar los medios de comunicación para la construcción de un relato metropolitano

Para visibilizar la relevancia de la cuestión metropolitana ante la ciudadanía y en la opinión pública, también es importante la construcción de un relato metropolitano. Los expertos de la comunicación política advierten de la creciente importancia de una información y comunicación atractiva de los

asuntos a través de la narración de historias (*storytelling*) para la construcción de relatos sobre asuntos importantes.

En la construcción y difusión de estos relatos los medios de comunicación tienen un papel fundamental. Los procesos metropolitanos en Frankfurt y Hannover han puesto de manifiesto el papel activo que tuvieron periódicos, tanto de difusión regional como nacional, en la construcción y difusión de un relato metropolitano. Fueron defensores de la creación de instituciones de gobernanza metropolitana y dieron una cobertura continua a los problemas y retos para el desarrollo de las áreas metropolitanas correspondientes. También en España, la *Asociación Bilbao Metropoli-30*, en la que participan los medios de comunicación como socios, refleja el compromiso de los medios de comunicación con la cuestión metropolitana.

La importancia del relato metropolitano no sólo se da en la fase de la creación de las instituciones de la gobernanza metropolitana. Igual de importante es que desde los medios de comunicación y desde la propia comunicación institucional de cada ente metropolitano, se informe y también se rinda cuentas sobre los resultados obtenidos en las políticas públicas metropolitanas. Es importante, destacar de forma continua ante la ciudadanía el valor añadido que aporta la realización de estas políticas desde instituciones específicas de gobernanza metropolitana.

9) Tener como meta final la creación de instituciones metropolitanas dotadas de una legitimación política directa

La primera razón por la que es necesaria la legitimación política directa de las instituciones de gobernanza metropolitana es que ésta confiere a ellas una mayor fortaleza desde el punto de vista del principio de la democracia.

La segunda razón es, que instituciones metropolitanas ancladas en el sufragio universal directo de los ciudadanos tienen visibilidad ante la ciudadanía. No sólo ya la mera existencia de estas instituciones sino también la involucración periódica de los ciudadanos en la decisión sobre la composición de sus

órganos representativos visibiliza ante la ciudadanía la relevancia de las cuestiones metropolitanas y la necesidad de abordarlas desde un enfoque integrado y unitario a escala metropolitana.

En España, los espacios metropolitanos son los espacios de la vida cotidiana de muchos ciudadanos y en los que se desarrolla su realidad social y económica marcada por una intensa y permanente movilidad. No obstante, estos espacios usados diariamente resultan ser unos “totalmente desconocidos” por los ciudadanos. Con la excepción de Barcelona y Vigo, ni siquiera existen instituciones metropolitanas.

El problema de la no percepción y desconocimiento tiene mucho que ver con el hecho de que las áreas metropolitanas no son circunscripciones electorales para la elección de instituciones de gobernanza metropolitana. En el caso del *Verband Region Stuttgart*, que cuenta con una legitimación política directa, estudios realizados sobre la identificación y el sentido de pertenencia de los ciudadanos con su área indican la relevancia de la legitimación política directa a tal respecto.

En este sentido, para visibilizar lo metropolitano y generar una identificación y un sentido de pertenencia de la ciudadanía con sus espacios metropolitanos es fundamental iniciar en la Comunitat Valenciana no sólo la creación de instituciones de gobernanza metropolitana sino también considerar como meta final de un proceso metropolitano dotarlas de una legitimación política directa. En Alemania, esta legitimación política directa alcanza ya a cinco de sus 22 instituciones de gobernanza metropolitana (Stuttgart, Hannover, Aachen, Saarbrücken y la Cuenca del Ruhr) y en Francia a Lyon, con la previsión de establecer por ley este tipo de legitimación para las restantes catorce instituciones metropolitanas. También se dio este paso para las instituciones de gobernanza metropolitana en el Reino Unido en dos casos (Londres, Manchester), en Dinamarca (Copenhague) y en Suecia (Estocolmo).

Así, a la Generalitat Valenciana se brinda la oportunidad de pilotar en España la convergencia con Europa en esta cuestión.

10) Tomar el caso de *Stuttgart* como modelo de referencia a largo plazo de la gobernanza metropolitana en la Comunitat Valenciana

Entre las 22 instituciones de gobernanza metropolitana en Alemania el *Verband Region Stuttgart (VRS)* reúne un conjunto de características que lo sitúan más que cualquier otra experiencia alemana como un modelo de referencia para instrumentar el proceso metropolitano en la Comunitat Valenciana.

Cumple los criterios que en la investigación sobre gobernanza metropolitana (*Heinelt y Kübler, 2005*) se suelen resaltar como factores relevantes para las instituciones metropolitanas:

- su creación como entidades locales constituidas por la agrupación de municipios y con personalidad jurídica y administrativa propia, que constituye una vía flexible y de fácil creación,
- su dotación con competencias en un amplio espectro de materias,
- su legitimación política directa, y
- con un ámbito territorial administrativo que coincida (totalmente o lo más posible) con el ámbito funcional metropolitano.

Todos estos factores deben tomarse en cuenta a la hora de diseñar en la Comunitat Valenciana instituciones de gobernanza metropolitana.

Además, pensando en la cuestión del futuro encaje de estas instituciones en las preexistencias del mapa político-administrativo (municipios, Diputaciones provinciales), la vía emprendida en el caso de *Stuttgart* es un referente idóneo, porque la implantación del *VRS* se realizó con pleno respeto de la autonomía de los entes locales. No tenía que desaparecer ningún municipio y ninguno de los Distritos.

Con ello, el *VRS* y también el caso de la *Region Hannover/RH* (el Distrito de Hannover se disolvió de forma pactada y fue, incluso, uno de los impulsores de la creación de la *RH*) demuestran que el nacimiento de las instituciones de gobernanza metropolitana fueron el resultado de un proceso tipo *win-win* en el

que nadie perdió y todos ganaron. Este win-win ha de ser el paradigma o *leitmotiv* del relanzamiento del proceso metropolitano en la Comunitat Valenciana.

Sería poco viable en el contexto de la Comunitat Valenciana o de otras CC.AA. implantar un modelo similar al de Italia, donde las continuas resistencias de muchas de las Provincias (el caso más significativo fue la provincia de Milán) contra la creación de instituciones metropolitanas, supusieron al final la transformación de una parte de las provincias en ciudades metropolitanas. Este modelo se descarta por suponer una elevada conflictividad institucional y política (defensa de las diputaciones de su existencia e intereses) y por sus dificultades jurídicas, ya que en el Estado autonómico las provincias gozan de una especial protección por el “bloque de constitucionalidad”, que las convierte en instituciones blindadas, por no decir “intocables”, ante reformas que afecten su número, su delimitación o sus competencias.

Otro factor fundamental para considerar el caso de Stuttgart como modelo de referencia para la Comunitat Valenciana, es el hecho de que la creación del VRS fue el resultado de un proceso iniciado e impulsado “desde arriba”. El liderazgo del proceso metropolitano lo tuvo el Gobierno del Land de Baden-Württemberg, contando, a su vez con el apoyo de una amplia alianza (Alcalde de Stuttgart, organizaciones empresariales y sociales, empresarios, fundaciones de los partidos políticos, sociedad civil) a favor de la creación de la nueva institución metropolitana.

Por último, la creación del VRS también es fruto de la capacidad de dar una respuesta colectiva a una crisis.

Fue la crisis económica que forjó la alianza entre los actores públicos y privados para sacar la región de Stuttgart de esta crisis y, para ello, crear una institución de gobernanza metropolitana como herramienta para la recuperación económica y social y posicionarla de forma competitiva en la economía global. Se aprovechó una crisis para dar un gran paso hacia adelante en la cuestión metropolitana.

También desde este punto de vista, el caso de Stuttgart es un modelo de referencia a tomar en cuenta, que pone de manifiesto que las crisis también son una oportunidad (la expresión china para crisis y oportunidad tienen el mismo símbolo gráfico). La crisis económica y social causada por la pandemia del Coronavirus puede convertirse también en una oportunidad, aprovechando el momento para crear bajo el liderazgo de la Generalitat Valenciana una Alianza para avanzar en la cuestión metropolitana.

6.2. Políticas públicas metropolitanas

11) Poner en marcha la elaboración de una Agenda Metropolitana Valenciana

La idea estrella de la Alianza Metropolitana Valenciana pública, privada y civil puede ser la elaboración de una Agenda Metropolitana Valenciana, con la participación de un amplio espectro de actores públicos y privados (ver la Recomendación 11). Con ello, la Comunitat Valenciana tendría un papel de vanguardia e innovador, por ser la primera Comunidad Autónoma que elabora una agenda de este tipo.

En España, los esfuerzos, tanto de las ciudades como de CC.AA, (por ejemplo, País Vasco, Andalucía) se han centrado en la elaboración de las Agendas Urbanas, siguiendo el planteamiento de las Agendas urbanas a nivel internacional (ONU: Habitat III, Agenda Urbana de la UE) y nacional (Agenda Urbana de España). En estos documentos, comprometidos todos con la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las áreas metropolitanas se contemplan, no obstante, no son el objeto principal. Las cuestiones metropolitanas tienen una relevancia política, económica y social enorme y, por ello, tienen un peso o una sustantividad propia, que precisan un enfoque específico.

Una futura Agenda Metropolitana Valenciana, de todas formas, debería tomar en cuenta las experiencias de las Agendas Urbanas, no solo porque ofrecen

una metodología de trabajo compartida por los gobiernos de distintos niveles y, dentro de ellos, por los diferentes departamentos de sus administraciones públicas, sino también porque las Agendas Urbanas son el referente de la Unión Europea para movilizar sus recursos financieros, sea a través de su política de cohesión (Fondos Europeos) sea a través de los fondos extraordinarios (*Next Generation*) lanzados en el contexto de la pandemia del Covid-19.

Por ello, se recomienda que la Agenda Metropolitana Valenciana siga la metodología asentada por las Agendas Urbanas, ya con ello tiene mayores posibilidades de captar para sus proyectos estratégicos la cofinanciación de la UE.

La función de la Agenda Metropolitana Valenciana consistiría en aportar un paraguas y una hoja de ruta para objetivos, líneas de acción y proyectos estratégicos compartidos colectivamente y que se desarrollarán por las administraciones públicas, la cooperación pública-privada y la participación de organizaciones de la sociedad civil. Su “referente espiritual” puede ser los objetivos y orientaciones recogidas en la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas del 7 de octubre de 2015 (*Communauté Métropolitaine de Montréal*, 2015) vinculada a Habitat III. Entre las experiencias en áreas metropolitanas europeas sería de interés seguir las Agendas que se están elaborando por determinadas Ciudades Metropolitanas (Torino, Bologna) en Italia.

En cuanto a sus contenidos materiales, esta Agenda se centraría en los problemas, oportunidades y retos que se están planteando actualmente en las áreas metropolitanas y que precisan respuestas “diseñadas a medida” desde una perspectiva metropolitana. Estas respuestas han de darse tanto por las políticas metropolitanas clásicas como por políticas metropolitanas nuevas (ver a continuación las Recomendaciones 12 hasta 18).

Es aconsejable que el proceso de la elaboración arranque cuanto antes. Si bien las reglas de juego (los Reglamentos de los Fondos Europeos) y recursos de la

política de cohesión territorial para el marco financiero de 2021-2027 aun no se encuentren aprobados, la distribución de los Fondos Next Generación se esta decidiendo y realizando ya en estos momentos. En este sentido, aunque la elaboración de la Agenda es un proceso que necesita su tiempo adecuado, podrían quizás ya adelantarse y presentarse para su cofianciación comunitaria algunos proyectos consensuados y de especial interés estratégico para el desarrollo de las áreas metropolitanas valencianas.

El proceso de elaboración de la Agenda ha de entenderse como un proceso colectivo de aprendizaje mutuo, de generación de conocimiento, de innovación social y, sobre todo, de construcción de capital social para obtener una visión compartida de los problemas, oportunidades y retos en la escala metropolitana y una unidad de acción común para la puesta en práctica de proyectos y actuaciones conjuntos. Tienen que participar y ponerse de acuerdo actores procedentes de las administraciones públicas, de la economía y de la sociedad civil, que suelen operar con culturas organizativas y mentalidades bastante diferentes. Por ello, será un proceso complejo y nada fácil la consecución de una ccooperación multi-*stakeholder*” comprometida con la puesta en práctica de una Agenda Metropolitana Valenciana.

En este contexto, sería de interés invertir en el proceso de la elaboración de esta Agenda un tiempo inicial para lograr un lenguaje común y un método de reflexionar compartido por todos, para llegar al fin y al cabo a un liderazgo colectivo de esta Agenda. A tal respecto es un referente el enfoque del “*collective leadership compass*” de *Petra Kuenkel* (2016) recogido en el último Informe presentado al Club de Roma (*Come On!*, 2017).

12) Dar la prioridad al transporte público entre las políticas metropolitanas por ser una “palanca estratégica” para visibilizar la utilidad del enfoque metropolitano

El transporte público es la columna vertebral de la estructura y articulación territorial de los espacios metropolitanos. Asimismo, el tranporte público, especialmente el que se desarrollo por los modos de vías férreas (metro,

tranvía, tren), es para los ciudadanos en los desplazamientos diarios de su municipio de residencia a otro donde se encuentra su centro de trabajo, la vivencia cotidiana y más directa de la dimensión metropolitana.

Por ello, la organización por las instituciones de gobernanza metropolitana, de un sistema de transporte público eficiente y atractivo en cuanto a la calidad de sus servicios por entidades instrumentales y/o fórmulas de cooperación pública y privada participados por ellas, aporta una “palanca estratégica” de primer orden, para persuadir y convencer a los ciudadanos de la necesidad y utilidad del enfoque metropolitano.

El transporte público es lo más palpable para la ciudadanía en el amplio espectro de temas de incidencia metropolitana. Así lo dejó muy claro el Presidente de la *Region Hannover (RH)*, *Hauke Jagau*, en su intervención en el “Seminario Internacional de Valencia sobre la gobernanza en las áreas metropolitanas europeas”, celebrado *online* en octubre de 2020 por la *Universitat de València* y la *Generalitat Valenciana*. Destacó que en esta región los ciudadanos aprecian mucho la calidad de los servicios de transporte público organizados por la *RH*, resaltando que ciudadanos que viven lejos de la capital en el espacio rururbano, pueden visitar la ópera en Hannover por la noche y después de la sesión todavía regresar en transporte público a sus casas.

Todas las áreas metropolitanas de Alemania, sobre todo Hannover, Stuttgart, Frankfurt, Karlsruhe, München, Berlín y Hamburg cuentan desde hace muchos años con sistemas de transporte público, de gran extensión territorial y de gestión integrada (una tarifa única, un billete único y un horario único) que ofrecen servicios de buena calidad. Con ello las instituciones de gobernanza metropolitana que participan en la organización de estos sistemas “puntuán mucho” ante los ciudadanos usuarios de los mismos.

Además de dar prioridad al transporte público entre las políticas de futuras áreas metropolitanas en la *Comunitat Valenciana* por su valor de “palanca estratégica”, esta prioridad también se deriva del requerimiento de afrontar el cambio climático. Es en las áreas metropolitanas, donde se gana (o se pierde)

la batalla contra el cambio climático, porque son lugares de intensos flujos intermunicipales de transporte en coche particular que suponen contaminación del aire y elevadas emisiones de gases de efecto invernadero. Así, el papel del transporte público es clave para reducir la movilidad privada en coche particular y, de este modo conseguir una movilidad metropolitana más sostenible.

Junto a la decidida apuesta por el transporte público, las políticas de futuras áreas metropolitanas valencianas han de considerar la planificación integrada del transporte público y de los usos del suelo (*transit oriented development*), que se está practicando en las áreas metropolitanas alemanas, aprovechando el “circulo virtuoso” de sinergias que aporta esta integración.

Se trata, por un lado, de potenciar la efectividad y el alcance territorial de este enfoque con un mejor aprovechamiento de las posibilidades de intermodalidad (aparcamientos disuasorios para coches, aparcamientos de bicicletas en las estaciones y paradas, transporte de bicicletas en vagones reservados a este uso). Por otro lado, por la continua expansión de las regiones metropolitanas, han de crearse o fortalecer conexiones tangenciales y transversales que completan el tradicional sistema radial-centripetal. En los nodos de esta red ampliada pueden crearse nuevas áreas de centralidad para localizar equipamientos y llevar a cabo la densificación de las zonas residenciales.

Otro tema a atender es la movilidad en bicicleta (las tradicionales y los *E-bikes*) desde una perspectiva metropolitana que se centra en la construcción de vías ciclistas rápidas para conectar los diferentes núcleos urbanos. El referente a seguir son las buenas prácticas existentes en el área metropolitana alemana de la Cuenca del Ruhr y en las ciudades grandes de Kiel y Gotingia, en Holanda, donde existe un Plan nacional para convertir estas vías ciclistas rápidas en las nuevas arterias de la movilidad en las áreas metropolitanas, y en el área metropolitana de Copenhague en Dinamarca.

13)(Re)activar la ordenación del territorio como marco de referencia integrador y transversal para un desarrollo urbano-territorial sostenible de las áreas metropolitanas

El desarrollo urbanístico-territorial coherente y sostenible del espacio metropolitano a través de planes de ordenación del territorio es la tarea más clásica de la gobernanza metropolitana. Si se repasa el origen histórico de las formulas organizativas de la gobernanza metropolitana en Alemania y otros países europeos, la necesidad de ordenar el territorio, junto a la organización del transporte supramunicipal, ha sido el motor y factor desencadenante de la creación de estas fórmulas.

En Alemania, la ordenación del territorio como función pública ha tenido un desarrollo activo y continuado desde hace ya más de cinco décadas en todo el territorio y especialmente en las áreas metropolitanas. Los planes de ordenación del territorio “grosso modo” cumplen su función como marco de referencia territorial para el planeamiento urbanístico y las políticas sectoriales de incidencia territorial. Asimismo, los planes de la nueva generación están incorporando cada vez más criterios territoriales y zonificaciones para el desarrollo económico (áreas de oportunidad para actividades logísticas, grandes superficies comerciales, parques empresariales, parques solares y eólicos, etc.).

En España, el trayecto y el rendimiento de la ordenación de territorio practicada por las CC.AA. ha sido muy diferente, revelándose ésta con una política pública débil o incluso olvidada. Por ello, a la vista de las experiencias en Alemania (y también en algunos otros países europeos) se recomienda para la gobernanza metropolitana proceder a una (re)activación de la ordenación del territorio, tomando en cuenta las siguientes recomendaciones:

- (1) Aprovechar la capacidad estratégica de la política de ordenación del territorio.

A diferencia de las políticas sectoriales que abordan la dimensión territorial desde la estricta lógica específica de su propio sector, la

ordenación del territorio (junto al urbanismo) es la única política pública directamente centrada en el territorio. Trata el territorio como su objeto principal desde la perspectiva de ordenación, protección y desarrollo con una perspectiva integrada y plurisectorial. Esta visión holística y transversalidad confieren a la ordenación del territorio una especial capacidad estratégica, para generar ideas (*think tank* para el territorio), orientaciones y reglas de juego, plasmados en un plan territorial metropolitano, cuya misión consiste en la consecución de un desarrollo urbano-territorial sostenible de las áreas metropolitanas.

- (2) Potenciar la función de los planes territoriales para la construcción y el desarrollo de las infraestructuras verdes metropolitanas.

Han de considerarse en estas infraestructuras, como ocurre especialmente en el plan territorial para el área metropolitana de Hannover, sus funciones nuevas en el contexto del cambio climático. Igualmente se tiene que realzar su aportación a la calidad del paisaje, entendiendo ésta también como un factor de atracción (capital de imagen) que genera también beneficios económicos, un enfoque presente en el Plan Territorial Metropolitano de Stuttgart y en el instrumento informal Estrategia Parque Regional de Frankfurt.

- (3) Reforzar el papel de los municipios en la planificación territorial metropolitana.

Merece la pena tomar nota del hecho de que a la creación de la mayoría de las instituciones de gobernanza metropolitana en Alemania precedieron como fórmulas organizativas antecesoras experiencias de cooperación intermunicipal en el marco de Mancomunidades de Planificación territorial (Stuttgart, Frankfurt, Hannover), que en el sistema de planificación territorial alemán son los responsables de la elaboración de los planes territoriales subregionales. Constituyeron un campo de entrenamiento previo y de aprendizaje colectivo en materia de cooperación intermunicipal que generó un valioso capital social y

fortaleció la capacidad de cooperar y de pensar y actuar en clave del interés supramunicipal.

En este sentido, se podría reflexionar sobre la oportunidad de una reforma de la planificación territorial en la Comunitat Valenciana, para articular el proceso de la elaboración de los planes subregionales (entre ellos los metropolitanos) en forma de Mancomunidades de Planificación Territorial. Su finalidad sería dar a los municipios un mayor protagonismo, entendiéndose la elaboración del plan subregional como un “deber y un derecho” de los municipios. Con ello, quizás se reducirían la resistencia o rechazo de los municipios a esta planificación, que es percibida por ellos como algo impuesto desde arriba e invasora de su esfera competencial en urbanismo. Además, coadyuvaría a una mayor identificación y un mayor compromiso de los municipios con los planes territoriales subregionales, no solo en cuanto a su elaboración, sino en cuanto a su aplicación efectiva a través del planeamiento urbanístico municipal.

En suma, esta reforma supondría “tener el valor” a acometer una cierta descentralización competencial desde la Comunitat Valenciana hacia los municipios en el ámbito de la planificación territorial subregional.

Podría servir como campo de experimentación para verificar en que medida existen voluntades y capacidades de cooperación intermunicipal para realizar como tarea compartida la elaboración de un plan territorial. Se trata de averiguar si se cuenta con condiciones y capacidades reales para que futuras instituciones de gobernanza metropolitanas, (las áreas metropolitanas en la terminología de la legislación española), que *lato sensu* también son una de las modalidades de la cooperación intermunicipal, puedan ejercer razonablemente como competencia propia la elaboración de su plan territorial metropolitano, que en los gobiernos metropolitanos existentes en Europa es una de sus competencias clave.

- (4) Simultanear lo más posible los procesos de la planificación estratégica y de la planificación territorial de las áreas metropolitanas.

Esta coincidencia entre ambos procesos planificadores se produjo en los casos de Hannover, Frankfurt y, especialmente Bologna, uniéndose en este caso también el Plan Urbanístico General de la ciudad de Bologna. Con ello se propician la complementariedad, coherencia mutua y sinergia entre el plan territorial y el plan estratégico. Una alternativa es considerar la posibilidad de hacer un plan estratégico-territorial combinado, como ocurre en Londres (*Spatial Development Strategy/The London Plan*) y Estocolmo (*RUFS 2010 y RUFS 2050*).

- (5) Afrontar el reto de reducir el consumo del suelo.

La reducción del consumo del suelo es un objetivo político considerado por los gobiernos de los Länder alemanes (Baviera, Baden-Württemberg) y también previsto por la ley de urbanismo de la Región de Emilia Romagna. Los planes territoriales metropolitanos de Stuttgart y Hannover limitan los crecimientos en los municipios pequeños de carácter rural a la satisfacción de la demanda propia, estableciendo para ello parámetros cuantitativos. El planteamiento más avanzado en esta cuestión lo aporta la Città Metropolitana de Bologna. Su Plan Territorial Metropolitano aprobado en 2021, fija un porcentaje máximo para el nuevo suelo urbanizable y combina esta medida con un Fondo de Pérécuación Metropolitana.

En este sentido, la Agenda Metropolitana Valenciana debería alinearse con las prácticas de las áreas metropolitanas europeas más avanzadas y fijar objetivos y medidas concretas (descalificación de suelos innecesarios, topes para el nuevo suelo urbanizable, etc.). para reducir el consumo de suelo, para el que la propia UE en su Séptimo Programa de Acción Ambiental fija el objetivo del consumo zero de suelo para 2050.

14) Fortalecer el desarrollo económico de las áreas metropolitanas como centros del emprendimiento, empleo, conocimiento y de la innovación

El desarrollo económico del territorio metropolitana y su promoción económica y el marketing regional para atraer inversiones es una de las políticas clásicas de las instituciones de gobernanza metropolitana.

Para futuras iniciativas de las áreas metropolitanas valencianas en este ámbito, una de las primeras lecciones extraíbles para de las experiencias alemanas, es la creación de una entidad instrumental específicamente dedicada al cumplimiento de estas tareas. Especialmente los casos de Stuttgart y Frankfurt demuestran el funcionamiento de agencias de promoción económica potentes.

Asimismo, ambas experiencias enseñan la utilidad de practicar una intensa cooperación pública-privada entre un amplio espectro de actores (gobiernos regionales, entes locales, universidades, centros de investigación, empresas) para implantar plataformas para el diálogo y el networking y desarrollar proyectos conjuntos encaminados a fomentar el emprendimiento (con especial atención a los startups), la generación del conocimiento, la gestión del talento, el desarrollo de clusters industriales y a potenciar el papel de las áreas metropolitanas como hubs del desarrollo tecnológico y de la innovación.

Como temas nuevos a atender en una política metropolitana para el desarrollo económico se revelan la eficiencia energética, la economía circular, la formación profesional dual, conforme al modelo alemán que se está aplicando en los últimos años en España y tiene una alta tasa de contratación posterior de los jóvenes y, especialmente, la digitalización como oportunidad para procurar las transformaciones urbanas que son precisas, entre ellas la mejora de los servicios que se prestan a los ciudadanos, pero también la innovación que hará más competitivas a las empresas.

15) Posicionar las áreas metropolitanas a nivel europeo y propiciar su cooperación mutua y con otras áreas metropolitanas, dentro y fuera de España

Un tema de interés para la Agenda Metropolitana Valenciana podría ser el posicionamiento de las áreas metropolitanas valencianas en su conjunto a nivel europeo.

Esta idea conecta con las experiencias obtenidas en Alemania con las Regiones Metropolitanas de Relevancia Europea (EMR), que son esencialmente una práctica de un marketing regional cooperativo, para promover el desarrollo económico y la competitividad de once macrorregiones metropolitanas en su conjunto. Sin perjuicio de que cada área metropolitana valenciana desarrolle su propia estrategia, siguiendo una lógica de competición con las demás, podrían existir oportunidades de cooperar en temas de interés común que aconsejan actuar de forma conjunta. Además, en la economía global, los grandes inversores (p.e., empresas multinacionales) y también profesionales de alta cualificación (los “talentos” en la terminología italiana) se suelen fijar en sus decisiones de localización cada vez más en la oferta disponible en grandes espacios geoeconómicos, quedándose cortos los esfuerzos “a título individual” de promoción y marketing a escala de una única ciudad o área metropolitana.

Por otra parte, las futuras instituciones de gobernanza metropolitana valencianas (o, mientras no existen, la Generalitat Valenciana) pueden identificar y aprovechar las oportunidades existentes para obtener apoyo desde el FEDER de la UE para la cofinanciación de proyectos de cooperación territorial (transnacional e interregional), en las que ellas cooperan juntas o a título individual con otras regiones europeas y españolas en materias vinculadas a la gobernanza y las políticas metropolitanas.

Igualmente, han de considerarse las oportunidades que puedan derivarse de la participación de las áreas metropolitanas valencianas en redes europeas de cooperación entre áreas metropolitanas. En este contexto, podría estudiarse la posibilidad de hacerse socio de METREX, la Red de Regiones y Áreas

Metropolitanas Europeas, en la que tanto el área metropolitana de Stuttgart (a través del *VRS*) y el área metropolitana de Frankfurt (a través del *RV*) participan como socios. Lo mismo habría que plantearse para otras redes como Metropolis, la red global de las ciudades grandes y áreas metropolitanas, o EMA (*European Metropolitan Authorities*), una plataforma para el diálogo entre políticos de las grandes ciudades y áreas metropolitanas, gobiernos nacionales e instituciones de la UE.

Por último, una vez constituidas instituciones de gobernanza metropolitana en la Comunitat Valenciana, también podría considerarse en que medida estas podrían contar para sus actividades de lobby ante terceros con una oficina en Bruselas dentro de la sede de la representación de la Generalitat Valenciana ante la UE. Consciente del interés común y de su utilidad, tanto el Land de Baden-Württemberg como el Land de Hesse albergan en sus representaciones en Bruselas oficinas del *VRS* y del *RV* respectivamente.

16) Diseñar estrategias metropolitanas para afrontar el cambio climático y la transición energética

El análisis de las experiencias alemanas arroja como resultado que las instituciones de gobernanza metropolitana en Alemania, desde hace años están considerando el cambio climático como un reto clave que afecta de forma transversal a una gran parte de las políticas metropolitanas.

Se han formulado estrategias (Hamburgo, Stuttgart) y también creado agencias (Hannover) para afrontar de forma específica este reto en estrecha conexión con el reto de la transición energética. Asimismo, en muchas políticas, entre ellas, transporte y movilidad, vivienda, urbanismo y planificación territorial, se han integrado objetivos y actuaciones en relación con el cambio climático.

Destacan especialmente los planes territoriales metropolitanos de Stuttgart y Hannover, con la consideración de localizaciones para la energía eólica y la asignación de nuevas funciones climáticas a los espacios libres que forman parte de las infraestructuras verdes. Asimismo, en los documentos preparatorios

del nuevo plan territorial de Frankfurt el tema de la energía ha recibido una atención reforzada.

En la escala urbana, la ciudad razonablemente compacta se combina con la diversificación y mezcla de usos, para generar proximidad a los servicios y una ciudad de distancias cortas, planteamientos afines a la ciudad de los 15 minutos propugnado para París por su Alcaldesa, *Anne Hidalgo*, o las supermanzanas que se han convertido en un paradigma imperante en el urbanismo en España. De esta manera se contribuye también de forma indirecta a los objetivos en materia de cambio climático y transición energética, ya que con la generación de la proximidad se obtiene una reducción del uso de los vehículos privados y, por tanto, un menor gasto energético y una menor emisión de gases de efecto invernadero.

Por ello, bajo el paraguas de la Agenda Metropolitana Valenciana se podrían elaborar estrategias metropolitanas que en la Comunitat Valenciana aborden conjuntamente el cambio climático y la transición energética desde una perspectiva metropolitana.

17) Atender nuevos retos en las políticas metropolitanas: jóvenes, cambio demográfico, vivienda, transformación digital y resiliencia

La Agenda Metropolitana Valenciana, además de abordar las temáticas metropolitanas clásicas, tendrá que incorporar en las políticas metropolitanas objetivos, estrategias y acciones para afrontar nuevos retos.

Estos retos se plantean en relación a los jóvenes, cuyo paro masivo y falta de expectativas es actualmente el gran drama social de España, que en términos de cifras absolutas, se plantea como una problemática urbana, concentrada en las grandes ciudades y áreas metropolitanas.

El tema clásico de la vivienda, adquiere una nueva relevancia, tanto en lo que respecta la accesibilidad de los jóvenes a viviendas de alquileres razonables

como en cuanto al dimensionamiento como las tipologías del parque de viviendas en el contexto del cambio demográfico (envejecimiento, inmigración, individualización y diferenciación de estilos de vida).

Un tema relevante emergente para la Agenda Metropolitana Valenciana será sin duda la transformación digital, tanto en lo que se refiere a los aspectos de las ciudades inteligentes (*smart city*), como en relación con las zonas rururbanas o rurales en el ámbito de influencia más amplio de las grandes ciudades (*smart territories*). En estas zonas la implantación de la banda ancha podría operar como un factor de reducción del éxodo de jóvenes con proyectos de emprendimiento hacia las ciudades y, a la inversa, como factor de atracción de profesionales procedentes de las ciudades como nuevos residentes que aprovechan las oportunidades del teletrabajo.

En el campo de la resiliencia y vulnerabilidad de las grandes ciudades y áreas metropolitanas se plantean, además del gran reto del cambio climático, también como nuevo reto la necesidad de aplicar un enfoque de redundancia en la planificación de las infraestructuras críticas (seguridad de datos digitales, suministro de energía, telecomunicaciones), es decir, no basta orientar su dimensionamiento en las situaciones de funcionamiento normal sin perturbaciones, sino también ha de tomarse en cuenta su capacidad de funcionamiento para situaciones de emergencia o catástrofes. Otro reto en este campo es también la protección contra posibles ataques terroristas que en los últimos años han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de las grandes áreas metropolitanas europeas (London, Paris, Madrid, Berlin).

18) Crear un Observatorio Metropolitano como herramienta de generación de conocimiento y de asesoramiento de las políticas metropolitanas

Las políticas metropolitanas necesitan para su diseño y puesta en práctica un conocimiento sólido de la realidad existente en el territorio del propio ámbito

metropolitano y de la situación y tendencias evolutivas de su entorno a nivel regional, nacional e internacional que afectan a su presente y futuro.

Para ello ha de contarse para todas las temáticas relevantes, con estadísticas, un GIS, análisis, diagnósticos y una prospectiva para diferentes escenarios de desarrollo. Asimismo, resulta aconsejable realizar un seguimiento y evaluación de las políticas metropolitanas, efectuando también su contraste continuo con las experiencias de mejores prácticas existentes dentro y fuera de España (*benchmarking*).

A su vez, se precisa una plataforma con la función de un *think tank*, en la que el trabajo en red entre actores públicos, privados y de la sociedad civil construya ideas creativas y centradas en la generación de conocimiento para la acción (*knowledge for action*) para todos los aspectos relevantes de las políticas públicas y también de la gobernanza en las áreas metropolitanas. Como señaló *Yehezkel Dror* (1994), en su Informe al Club de Roma (“La capacidad de gobernar”), la labor de los think tanks es fundamental para la calidad de la toma de decisiones de los gobiernos y administraciones públicas.

Para cumplir todas las anteriores funciones se sugiere la creación de un Observatorio Metropolitano por la Generalitat Valenciana. Los referentes para ello pueden ser las prácticas seguidas en Alemania por instrumentos de la gobernanza blanda en el área metropolitana de Frankfurt (la Región de Conocimiento/*Wissensregion Frankfurt Rhein-Main*), la Iniciativa para el Patrocinio de Proyectos Económicos Frankfurt Rhein-Main -*Die Wirtschaftsinitiative*). Igualmente es un referente en Italia el Observatorio sobre las Ciudades Metropolitanas (*Osservatorio sulle Città metropolitane*).

Cabe la posibilidad de desarrollar la Catedrú Prospecto Comunitat Valenciana 2030 hacia un Observatorio Metropolitana, capitalizando sus primeras iniciativas en materia metropolitana, la celebración del Seminario Internacional “Gobernanza de las áreas metropolitanas en Europa”, del 23 al 24 de octubre de 2020.

ANEXO I: VISIÓN SINTÉTICA DE OTRAS EXPERIENCIAS EUROPEAS DE GOBERNANZA METROPOLITANA

En Europa, la creación de instituciones para la gobernanza metropolitana ha tropezado habitualmente con grandes dificultades. Las razones para ello residen, por un lado, en la elevada complejidad de las tareas y retos a afrontar en los espacios metropolitanos que exige un enorme esfuerzo de coordinación y cooperación que suele superar la capacidad de respuesta de los poderes públicos, frecuentemente instalados en esquemas mentales y organizativos sectorialistas. Por otro lado, las dificultades son de naturaleza política. Con frecuencia existen un rechazo y resistencia de los entes locales tradicionales a la implantación de un nuevo ente territorial metropolitano o el desinterés o recelosos de los gobiernos regionales respecto a un nuevo competidor político en unos espacios de elevado peso electoral por la fuerza poblacional y económica de las áreas metropolitanas. Por ello, la mayoría de las áreas metropolitanas europeas carecen de fórmulas organizativas específicas para la gobernanza metropolitana. Así, la gobernanza metropolitana en Europa (y también fuera de Europa) nunca ha sido una “historia de éxito” como lo corroboran los estudios sobre las experiencias de gobernanza metropolitana en diferentes países europeos realizados por Lefèvre (1998, 2001, 2003, 2004), Jouve (2002, 2003, 2005), Jouve y Lefèvre (2004a y 2004b, 2010) y Heinelt y Kübler (2005). Las respuestas a los retos de la gobernanza metropolitana por la acción pública a través de la creación de instituciones metropolitanas propias han sido dispares, oscilando entre una atención elevada, por ejemplo, en Alemania y Francia y, en menor medida, también el Reino Unido, una atención renovada, como en el caso de Italia, o una desatención preocupante como ocurre en España, donde las áreas metropolitanas desde el punto de vista político-administrativo son prácticamente invisibles. Actualmente sólo existen dos, el AMB de Barcelona, que está funcionando, y el de Vigo, que por decisión judicial está paralizado.

Francia

En Francia la cuestión metropolitana ha recibido de forma constante una gran atención por parte del Gobierno nacional. Las experiencias francesas se desarrollan, a diferencia Alemania y España, dentro de un Estado en el que las instituciones regionales no gozan de una autonomía política. La organización territorial del Estado en Francia se estructura en 13 Regiones, 101 Departamentos y 36.571 municipios. En este Estado unitario con una descentralización a nivel regional desde 1982 las regiones tienen únicamente potestades administrativas, ya que sus asambleas carecen de competencias legislativas. El único legislador en Francia sigue siendo el Parlamento nacional que ha sido bastante activo en la cuestión metropolitana y en, egeneral en la regulación de la cooperación intermunicipal. La razón para ello es, que es el país europeo con el mayor número de municipios (35.416, España: 8.131, Alemania: 10.799) lo cual supone dificultades para la prestación de servicios públicos.

La atención elevada del Gobierno nacional a la cuestión metropolitana se refleja en que ya en la década de los sesenta del pasado siglo se crearon tres entes metropolitanos, las Comunidades Urbanas (Communauté Urbaine) de Lille (1967), Burdeos (1968) y Lyon (1969). Con la aprobación en 1999 de la Ley del Parlamento francés para la Simplificación y el Fomento de la Cooperación Intermunicipal (Ley n.º 99-586, de 12 de julio de 1999) se implementaron otros entes metropolitanos para las grandes aglomeraciones urbanas. Así, en 2001 se añadieron Nantes y Marsella a las comunidades urbanas ya existentes: Brest, Burdeos, Cherbourg, Nancy, Lille, Dunkerque, Grand Alencon, Arras, Estrasburgo, Lyon, Creusot, Montceau-Les- Mines y Mans.

Esta ley de 1999, conocida también como Ley *Chevènement* (nombre del ministro socialista que impulsó su elaboración), racionalizó las ocho diferentes figuras existentes para las organizaciones de cooperación intermunicipal (EPCI: Entidades Públicas de Cooperación Intermunicipal con Fiscalidad Propia) a

tres: la Comunidad de aglomeración, la Comunidad Urbana y la Comunidad de Municipios.

Estas tres figuras se prevén para espacios supramunicipales con umbrales poblacionales diferenciados. Las Comunidades Urbanas (que son las áreas metropolitanas) agrupan varios municipios que, en su conjunto, alcanzan más de 500.000 habitantes; las Comunidades de Aglomeración son ámbitos urbanos de más de 50.000 habitantes, reagrupados alrededor de la capital departamental o de un municipio con más de 15.000 habitantes. Las Comunidades de Municipios no están definidas por valores demográficos y pueden tener una duración limitada en el tiempo.

Es de interés el elemento de flexibilidad que se prevé para las Comunidades Urbanas en cuanto a sus competencias, ya que se diferencia entre competencias obligatorias y competencias opcionales. Las obligatorias se refieren a cuatro bloques de materias: desarrollo económico, ordenación del territorio, necesidades sociales derivadas del desarrollo urbano, y el desarrollo urbanístico del conjunto de la Comunidad. Además, deben elegir al menos tres competencias de entre las cinco siguientes: creación, ordenación y mantenimiento de las vías de interés de la comunidad; abastecimiento de agua y saneamiento; protección y puesta en valor del medio ambiente; construcción y gestión de equipamientos culturales, deportivos y escolares; y la eficacia energética y el control del consumo de energía.

Es un hecho relevante que se establecieron incentivos económico-fiscales para los Municipios dispuestas a utilizar una de estas tres figuras de cooperación intermunicipal. El Estado incrementó para ellos, de manera significativa (de 100 a 450 Francos por habitante) y durante un período de cuatro años, la Dotación Global de Funcionamiento (DGF), que es el mecanismo de apoyo financiero más importante del Estado para cofinanciar los gastos de administración de los municipios y Departamentos.

Otro elemento importante de la Ley *Chevènement* fue la potenciación de la solidaridad territorial, implantando para el conjunto del territorio de cada una de

las figuras de cooperación intermunicipal una tasa profesional única (Taxe Professionnelle Unique/TPU, hasta cierto punto comparable con el impuesto sobre actividades económicas en España) y la Dotación de Solidaridad Comunitaria (Dotation de Solidarité Communautaire). La ley estableció que la TPU (representa una parte importante de la fiscalidad local, (más de un 60 % de los ingresos tributarios), sea homogénea en la totalidad del ámbito territorial configurado por los tres tipos de organizaciones intermunicipales (Comunidades). El componente de solidaridad de la TPU consiste en que se implanta en la totalidad del territorio de la respectiva Comunidad un instrumento de equidad fiscal que permite atenuar la competencia fiscal entre municipios. Una parte de la recaudación obtenida por la TPU se utiliza para financiar la llamada Dotación de Solidaridad Comunitaria, cuyos recursos se reparten entre los municipios integrantes de la respectiva Comunidad según criterios fijados con mayoría de dos tercios por el Consejo de la Comunidad, teniendo en cuenta, especialmente, el peso poblacional, el potencial fiscal por habitante y la importancia de las cargas de cada municipio.

Tras las últimas reformas legislativas de 2010 (Ley de Reforma de las Colectividades Territoriales), 2014 (Ley de Modernización de la Acción Pública Territorial y de Afirmación de Ciudades Metropolitanas, ley MAPTAM) y 2015 (Ley de Organización Territorial de la República), existe en Francia una nueva generación de instituciones metropolitanas, las *Metrópolis (Métropoles)*. Actualmente funcionan 15 áreas metropolitanas de este tipo: Niza (creada en 2012); Lyon, Toulouse, Lille, Burdeos, Nantes, Estrasburgo, Rennes, Rouen, Grenoble, Montpellier y Brest, creadas en 2015; y tres áreas metropolitanas, Aix-Marseille-Provence y Grand París (ambas con un estatuto especial) y Nancy creadas en 2016.

Todas estas *Metrópolis* son instituciones con una legitimación política indirecta, con la excepción del caso de Lyon que cuenta con una legitimación política directa. Tienen un amplio catálogo de competencias, entre ellas la promoción del desarrollo económico y la ordenación del territorio, a través de un esquema de coherencia territorial (SCOT: *Schéma de Cohérence Territoriale*), que se

encuentra aprobado en casi todas las áreas metropolitanas. Representan unos 25 millones de habitantes y más de la mitad del PIB francés.

Su finalidad es fortalecer el papel de las grandes aglomeraciones como motores del crecimiento y atractivo del territorio. En esta línea se mueve el Pacto Estado-Metrópolis firmado en 2016 que define una Estrategia Nacional de Desarrollo de las Metrópolis anclada en la innovación. La cooperación Estado-Metrópolis en esta Estrategia se centra en tres campos temáticos: transición energética y medio ambiente, ciudades inteligentes y movilidad, y excelencia económica y proyección internacional.

Un caso especial es la *Métropole de Lyon*. No es una agrupación municipal (EPCI) sino un nuevo ente territorial propio con estatuto particular. Creada el 1 de enero de 2015, reemplaza a la Comunidad Urbana de Lyon y, dentro de su territorio al Departamento de Rhône. Ejerce las competencias de la metrópoli y todas las de un Departamento: planificación territorial, desarrollo urbano, espacios públicos, transporte público, carreteras, energía, agua, residuos, desarrollo económico, marketing regional y turismo, bomberos y protección civil, protección ambiental y, como función nueva, servicios sociales. Con este amplio espectro de competencias es una institución potente, lo cual se refleja también en sus recursos humanos (alrededor de 8.700 empleados) y en sus recursos financieros (3,34 billones de €).

Sus órganos son el Consejo Metropolitano compuesto por 150 Consejeros elegidos directamente por los ciudadanos, el Presidente y los 23 Vicepresidentes elegidos por el Consejo y dos órganos consultivos, la Conferencia Metropolitano en la que están representados los Alcaldes y el Consejo de Desarrollo como cauce de participación de la sociedad civil.

La Metrópoli de Lyon es hasta la fecha la única metrópoli de Francia con una legitimación política directa de su asamblea (desde junio de 2020). Por ello, un de las cuestiones abiertas y tema del debate político sobre la cuestión metropolitana en Francia sigue siendo la legitimación política directa de las instituciones metropolitanas. La Ley MAPTAM de 2014 ya consideró la

posibilidad de regular en una futura ley la elección de los consejeros metropolitanos por sufragio universal directo y también permitió la creación de otras siete metrópolis (Clermont-Ferrand, Dijon, Metz, Orléans, Saint-Étienne, Toulon et Tours). No obstante, hasta hoy no se llegó a avanzar en ambos temas, registrándose incluso en 2018 en el Senado francés una proposición de ley en contra de la elección directa de los consejeros metropolitanos.

También se han ensayado en Francia fórmulas de gobernanza blanda en las áreas metropolitanas, basadas en instrumentos de cooperación voluntaria.

Una primera generación la constituyeron las redes de cooperación entre ciudades (*Réseau des Villes*).

Estas redes además de en Francia se han utilizado con buenos resultados también en otros países europeos, especialmente en Alemania, como se señaló en el capítulo 2.3.2. de este Informe.

En Francia, la mayoría de las redes de cooperación de ciudades se crearon a lo largo de la década de los noventa. Las iniciativas de abajo para la creación de estas redes recibieron una regulación a través de disposiciones del Estado (Circulares del Primer Ministro: *Circulaire Rocard* de 1991 y *Circulaire Jospin* de 2000) y una incentivación mediante diferentes tipos de apoyo financiero, entre ellos, la cofinanciación estatal, a través del Fondo Nacional de Ordenación del Territorio (FNADT) para las redes emergentes de sus gastos de diseño y construcción y de asistencia técnica, o la cofinanciación regional, en el marco de Contratos de cooperación firmados entre la red y el respectivo Consejo Regional (por ejemplo, el caso de la red Grandes Aglomeraciones de Rhône-Alpes).

Un ejemplo de una red creada dentro de un espacio metropolitano con la presencia de varias ciudades grandes aporta la red *Rafhael* (*Réseau des Agglomérations de Flandres, du Hainault, de l'Artois et du Littoral*), situada en la Región de Nord-Pas-de-Calais, una región densamente urbanizada y tras Île-de-France la región francesa con la mayor densidad poblacional.

La red compuesta de trece ciudades, entre ellas las ciudades francesas de Lille, Arras y Dunkerque y la ciudad belga de Mons, inició su trabajo bajo el liderazgo de *Pierre Mauroy*, entonces alcalde de la ciudad de Lille y personalidad influyente en la política francesa (entre 1982 y 1984 Primer ministro de Gobierno).

Como alcalde de esta ciudad creó en 1987 una asociación que actuó como lobby a favor de la ubicación de la estación del tren de alta velocidad (el TGV) en el centro de la ciudad de Lille, en contra de las intenciones del Gobierno francés de ubicar la estación en las afueras. La asociación consiguió su objetivo y se transformó en 1995 en la red de ciudades “TGVilles-Rafhael”, que centró sus actividades en el aprovechamiento de las oportunidades del paso del tren de alta velocidad por varias de las ciudades de la red, y de la ubicación estratégica de Lille en la encrucijada de las líneas de alta velocidad entre tres grandes centros de decisión política y financiera en Europa: París, Londres y Bruselas. Los éxitos más palpables del trabajo de esta red han sido el proyecto urbanístico “Euralille” (creación de un nuevo barrio en el entorno de la estación de alta velocidad diseñado por el arquitecto *Rem Koolhaas*) y la declaración de Lille (junto a Genova) por la UE como “Capital Europea de la Cultura para 2004”.

Pierre Mauroy, durante muchos años también fue el Presidente de la Comunidad Urbana de Lille, y su liderazgo en la cuestión metropolitana encontró su continuidad en otro “peso pesado” de la política francesa. Se trata de *Martine Aubry*, hija del Comisario Europeo *Jacques Delors* y entre 2008 y 2012 Secretaria General del Partido Socialista francés, que ostentó la presidencia de la Comunidad Urbana de 2008 y 2014 y es desde 2001 hasta la fecha de hoy la Alcaldesa de Lille.

La Comunidad Urbana de Lille (desde 1996 con el nombre Lille Metrópoli Comunidad urbana) se convirtió en 2015 sobre la base de la ley MAPTAM en Metrópoli europea de Lille (*Métropole européenne de Lille – MEL*). Sus competencias las ejerce en el ámbito de la promoción económica y el empleo,

con especial atención a los jóvenes, la planificación urbana y territorial, el transporte público, el desarrollo sostenible ambiental, así como el turismo, la cultura y el deporte. Como campos de acción emergentes destacan la transformación digital y la transición energética. Para promover la imagen de la metrópoli en Francia y a nivel internacional opera con una potente estrategia de *branding* regional, que se diseña y se realiza con la cooperación de los agentes económicos y turísticos. Sus herramientas clave son la creación de la marca “*Hello Lille*” y de una Agencia de Atracción Metropolitana.

Con raíces en la red de cooperación entre ciudades *Rafhael* existe desde 2008 la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai constituida como una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), la primera en Europa. Está compuesta por representantes de los Estados francés y belga, poderes regionales y entes locales, para realizar con proyectos conjuntos una estrategia de desarrollo compartida, generar la coherencia territorial transfronteriza de las actuaciones y facilitar la vida diaria de los habitantes de esta metrópolis, de 3.629 km² de extensión y en la que viven dos millones de personas en 157 municipios franceses y belgas. La presidencia de esta Eurometrópolis es rotativa, habiendo sido *Martine Aubry* entre 2008 y 2020 en cinco ocasiones la Presidenta.

Actualmente, en Francia el instrumento más relevante de la gobernanza blanda son los Polos Metropolitanos (*Pôle Métropolitains*). Son asociaciones, reguladas por la Ley de Reforma de las Colectividades Territoriales de 2010, nacional, para la cooperación voluntaria entre sus socios (EPCI), con la finalidad de favorecer la cooperación entre ciudades grandes próximas entre sí, ubicadas en grandes regiones urbanas complejas o en corredores de desarrollo. Siguen la lógica y el diseño organizativo de las redes de cooperación entre ciudades, definiendo los socios los temas de interés común objeto de la cooperación. Hasta 2020 se han constituido 25 Polos Metropolitanos.

Un ejemplo lo ofrece el Polo Metropolitano conformado por la Metrópoli de Lyon con otros cinco entes de cooperación intermunicipal (p.e. la Metrópoli Saint-Étienne y la Comunidad de Aglomeración de Villefranche-Beaujolais-Sa ne). Se entiende como motor de gobernanza de espacio metropolitano amplio (600 km , casi 2 millones de habitantes). Como se desprende de su website, su finalidad principal es hacer un *upscaling*, es decir, configurar a través de la cooperación un espacio geoeconómico más grande con suficiente masa crítica para poder competir en mejores condiciones con regiones metropolitanas europeas grandes como Milán, Barcelona, Stuttgart o Birmingham. Realiza proyectos compartidos encaminados a visibilizar el atractivo de este territorio, preservar la calidad de vida, mejorar la calidad de servicios y generar sinergias.

Italia

En Italia, la cuestión metropolitana recibí un importante impulso desde el nivel nacional por la aprobación de una ley en 2014 que supuso la instauración de quince ciudades metropolitanas.

La organización territorial del Estado en Italia se estructura en 20 Regiones, 100 Provincias y 8.000 municipios. La cuestión metropolitana se inscribe en este país en el contexto de un Estado con una descentralización política a nivel regional (desde 1948 a 1963 para cinco regiones con un estatuto autnomico especial, y desde 1970 para las restantes regiones), que confiere a los parlamentos de las Regiones competencias legislativas en un amplio catálogo de materias. La legislación sobre las áreas metropolitanas es competencia del Estado.

Durante la década de los noventa, la creación de áreas metropolitanas con el nombre de ciudades metropolitanas (*città metropolitana*) estaba prevista en dos leyes estatales. La Ley estatal n.  142, aprobada en 1990, estableció una implantación desde arriba de catorce áreas metropolitanas, y en 1999, una nueva ley (Ley n.  299) autorizaba las iniciativas de abajo hacia arriba para la

creación de áreas metropolitanas. Las ciudades metropolitanas recibieron incluso un reconocimiento en la Constitución mediante su reforma en 2001. Ésta afectó al Título V de la Constitución, que efectuó una nueva redacción del art. 114 que define las ciudades metropolitanas, junto a los municipios, las provincias, las regiones y el Estado como los sujetos que constituyen la República.

No obstante, las ciudades metropolitanas no llegaron a implantarse. Únicamente se avanzó durante algún tiempo en Bologna, donde en 1994 la Provincia de Bologna y la ciudad de Bologna y sus municipios colindantes firmaron un acuerdo para la creación de la Ciudad Metropolitana de Bologna. Asimismo, el Gobierno de la Región de Emilia Romagna, aprobó en 1995 una ley (Ley n.º 33) sobre el ámbito territorial y las funciones de este ente metropolitano previsto.

Finalmente, en 2015, 14 años tras la reforma constitucional, Italia entró en un escenario de un nuevo impulso a la cuestión metropolitana. En este año se institucionalizaron las ciudades metropolitanas, reguladas por la Ley n.º 56 de 2014, relativa a Disposiciones sobre las Ciudades Metropolitanas, las Provincias y sobre las Uniones y Fusiones de Municipios. Desde entonces existen quince ciudades metropolitanas (Roma, Milán, Nápoles, Turín, Bari, Florencia, Bolonia, Génova, Venecia, Reggio Calabria, Trieste, Cagliari, Catania, Messina y Palermo). Supusieron la supresión de las Provincias del mismo nombre y se transfirieron sus competencias a las ciudades metropolitanas, cuyo ámbito territorial es idéntico al de la anterior Provincia.

Las competencias principales de las ciudades metropolitanas son: la planificación estratégica metropolitana, la planificación territorial metropolitana, la movilidad y las infraestructuras y el desarrollo económico y social. Asimismo, ejercen competencias en el ámbito de los edificios de los centros educativos y la gestión de carreteras.

Una idea de la estructura orgánica de las ciudades metropolitanas da el ejemplo de la Città metropolitana de Bologna. Sus órganos son: 1) el Alcalde

metropolitano, que es la persona titular de la Alcaldía de la ciudad de Bologna, elegido directamente por los ciudadanos 2) el Vicealcalde, 3) un conjunto de Consejeros metropolitanos para asuntos específicos, 4) la Conferencia Metropolitana, que representa los Alcaldes de los 55 municipios de la Città Metropolitana, 5) el Consejo Metropolitano compuesto por 18 Consejeros (que son Alcaldes o Concejales de los 55 municipios), elegidos por un sistema electoral de sufragio indirecto (o de segundo grado), similar al usado para las diputaciones provinciales en España. Este sistema se aplica tras la ley de 2014 también a los Consejos de las provincias que se mantiene como tales en el territorio italiano que anteriormente fueron elegidos directamente por los ciudadanos por sufragio universal.

Además, otro órgano es la Oficina de la Presidencia, compuesto por los Presidentes de las siete Agrupaciones de Municipios (*Unione dei Comuni*) en las que están organizados los 55 municipios metropolitanos. Con ello existe un factor interesante en el diseño organizativo, que aporta una representación colectiva municipal que refuerza visiones intermunicipales en la toma de decisiones, operando, hasta cierto punto, como “contrapeso” a la Conferencia metropolitana, en la que todos los Alcaldes representan su municipio desde una lógica individual.

En la Città Metropolitana de Bologna se aplican instrumentos de gran interés en el ámbito de la planificación urbanística y territorial. Los instrumentos innovadores que se emplean son el planeamiento urbanístico cooperativo entre municipios vecinos, los acuerdos territoriales, para la elaboración conjunta del planeamiento urbanístico y, como un nuevo elemento del Plan Territorial Metropolitano (*Piano Territoriale Metropolitano della Città Metropolitana di Bologna*), aprobado el 12 de mayo de 2021, la protección del territorio mediante medidas para reducir el consumo de suelo.

Sobre la base de las previsiones de la ley urbanística regional, la Ley sobre la Tutela y el Uso del Territorio de la Región de Emilia-Romagna de 2017, se aplican parámetros cuantitativos de control del consumo de suelo combinado

con un mecanismo de perecuación financiera intermunicipal, el Fondo de Perecuación Metropolitano, referido al reparto de los ingresos procedentes de los costes de urbanización.

La ley establece que el nuevo consumo de suelo dentro del territorio metropolitano no podrá superar hasta 2030 el 3% del territorio urbanizado (antes este límite estaba fijado en un 11%), y los crecimientos sólo serán autorizados para proyectos capaces de sostener el desarrollo y el atractivo del territorio. De este límite quedan excluidos las obras públicas, las actuaciones de interés estratégico metropolitano (industria, comercio, logística, polos funcionales) y nuevos crecimientos residenciales vinculados a la regeneración urbana en suelos ya urbanizados o a la construcción de viviendas sociales. Con este límite cuantitativo la ley se anticipa al objetivo del consumo zero de suelo fijado para 2050 en el Séptimo Programa de Acción Ambiental de la UE.

Al Fondo de Perecuación Metropolitano se aporta el 50 % de los ingresos municipales procedentes de la actividad urbanística y los destinatarios de sus recursos son: 1) municipios a los que se ha asignado una menor capacidad edificatoria, 2) municipios afectados por efectos externos negativos de la actividad urbanística realizada en el territorio de otros municipios y 3) municipios, para los que el plan territorial metropolitano ha fijado protecciones paisajísticas y ambientales y que, por tanto prestan importantes servicios ecosistémicos para el conjunto del territorio de la Città Metropolitana.

También es de interés en la experiencia del caso de Bologna la coincidencia temporal de los procesos planificadores acontecidos en los últimos años en esta región. En 2018 se aprobó el Plan Estratégico de la Città Metropolitana, en 2020 el Plan Urbanístico General de la ciudad de Bologna y en 2021 el Plan Territorial de la Città Metropolitana. A esta trilogía de planes se ha añadido en este mismo año la Agenda 2.0 para el Desarrollo Sostenible de la Ciudad Metropolitana de Bologna. Estos ejercicios de planificación casi simultáneos estaban interconectados entre sí, lo cual se tradujo en una elevada coherencia mutua de los contenidos de los planes.

Asimismo, cabe destacar el Observatorio sobre las Ciudades Metropolitanas (*Osservatorio sulle Città metropolitane*) con sede en la ciudad de Bologna. Es una colaboración entre la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Bologna y (Spisa) y *Urban@it*, que es el Centro Nacional de Estudios para las Políticas Urbanas”, una red de cooperación entre varias universidades italianas. Hace un seguimiento continuo y estudios comparados (benchmarking) de todas las Ciudades Metropolitanas en Italia, poniendo el foco en los aspectos institucionales de la gobernanza metropolitana, la planificación territorial y urbanística y la planificación estratégica y las Agendas Urbanas.

Otros países

También en el Reino Unido, Suiza, Dinamarca y Suecia se ha llegado a abordar la cuestión metropolitana mediante instituciones de gobernanza metropolitana o fórmulas de gobernanza blanda.

En el **Reino Unido**, la descentralización política del Estado no alcanza hasta ahora a Inglaterra sino se limita a Escocia, Gales e Irlanda del Norte, que si están dotados con gobiernos y parlamentos propios. Dentro de este contexto y en cuanto a las instituciones metropolitanas, destaca el caso del ente metropolitano de Londres, la *Greater London Authority* (GLA).

Creada en 1999 rescata la experiencia anterior del *Greater London Council* (GLC), que existía entre 1965 y 1986 hasta que en este mismo año con la llegada al poder de *Margaret Thatcher* se procedió a su disolución, siendo el motivo principal los constantes conflictos políticos entre el nuevo gobierno nacional neoconservador y el GLC liderado por *Ken Livingstone* del *Labour Party*. Ya antes, en 1889, debido al temprano inicio de la industrialización y la consiguiente extraordinario expansión poblacional y urbana de Londres durante el siglo XIX, se había llegado a crear una administración metropolitana, el

London County Council (LCC), que trabajó con eficacia y fue el primer gobierno metropolitano del mundo.

La GLA ejerce sus potestades sobre un territorio metropolitano configurado por la ciudad central (*City of London*), de extensión relativamente escasa, y 32 distritos urbanos (*boroughs*), que constituyen municipios autónomos. Sus órganos son el Alcalde de Londres (*Mayor of London*), elegido directamente por los ciudadanos, y la Asamblea (*London Assembly*), compuesta por miembros elegidos cada cuatro años simultáneamente con las elecciones a la alcaldía. La asamblea (sólo 25 miembros) y también la administración de la institución metropolitana tienen un tamaño reducido.

La GLA tiene competencias en desarrollo urbano, planificación territorial estratégica (la *Spatial Development Strategy/The London* es el plan territorial que, a su vez, cumple la función de un plan estratégico), promoción económica, cultura, transporte público, policía, bomberos y protección civil, siendo los distritos urbanos los responsables de la prestación de la mayoría de los servicios públicos (entre ellos, educación, servicios sociales, agua y residuos).

El gobierno metropolitano, liderado por el Alcalde de Londres posee una estructura organizativa similar a una sociedad *holding* (Priebis 2019: 120), en la que las tareas metropolitanas no se atienden directamente por la GLA sino a través de unidades operativas separadas (*functional bodies*), unidas en el *GLA-Group* y bajo la dirección política del Alcalde y la Asamblea de Londres. Esto ocurre especialmente en el ámbito de transporte público (*London Transport*) policía (*Metropolitan Police*), bomberos, protección civil y planificación territorial estratégica.

Desde 1994 se está ejecutando el plan territorial estratégico del área metropolitana, la SDS (*Spatial Development Strategy-The London Plan*). Este documento, tiene un especial interés desde la perspectiva de la continuidad institucional y planificadora, ya que es un hecho notable que el cambio político en el ente metropolitano de Londres en 2008, al pasar el poder en la Alcaldía de Londres desde un gobierno socialdemócrata (*Ken Livingston*) a un gobierno

conservador (*Boris Johnson*), no supuso rupturas. Ni se disolvió el ente metropolitano, ni se abandonó la planificación territorial estratégica para el área metropolitana, manteniéndose, sin perjuicio de determinadas modificaciones, el planteamiento esencial de la SDS. Y en la misma línea se siguió cuando en 2016 el poder político en la GLA pasó de nuevo al *Labour Party*, siendo desde entonces *Sadiq Khan* Alcalde de Londres.

Otras ciudades del Reino Unido que representan experiencias de gobernanza metropolitana son Edimburgo (2008: *Strategic Development Planning Authority for Edinburg and South Scotland*), Glasgow (2008: *Glasgow and the Clyde Valley Strategic Development Authority*) y Manchester (2011: *Greater Manchester Combined Authority/GMCA*).

La *GMCA*, que nació en 1986 como una asociación voluntaria y transitó a finales de la década de 2000 hacia una institución metropolitana con estructuras formales. Es desde 2011 una institución metropolitana compuesta por el Alcalde de Greater Manchester, elegido en 2017 por primera vez directamente por los ciudadanos, y los líderes de los diez municipios metropolitanos, que forman en su conjunto el gabinete del Alcalde de Greater Manchester. Tiene pocos poderes de decisión y realiza básicamente tareas de planificación y/o gestión en materia de transporte público, formación, vivienda, regeneración urbana, residuos, reducción de emisiones de dióxido de carbono y permisos de planificación y de obras.

En **Suiza**, un Estado federal compuesto por 26 Cantones con gobiernos y parlamentos propios, la ciudad de Zürich ofrece un ejemplo que demuestra que la cuestión metropolitana se puede instrumentar a través de fórmulas de gobernanza blanda. A su vez refleja, que también en este caso la planificación territorial fue la fuerza impulsora y que la cooperación en espacios metropolitanos suele operar con ámbitos territoriales de escalas diferentes: un ámbito metropolitano más reducido formado por la ciudad central y su ámbito funcional inmediato y un ámbito metropolitano más extenso, que abarca el área de influencia más amplio.

El interés común para la consecución de un desarrollo ordenado del territorio de la región urbana de Zürich, motor de la economía suiza y uno de los centros financieros más relevantes del mundo, culminó en 1958 en la unión de seis grupos de planificación que operaban en el espacio metropolitano en la Asociación de Planificación Regional Zürich y Entorno RZU (*Regionalplanung Zürich und Umgebung*), que sigue existiendo hasta hoy (*Priebs*: 2019: 305-311).

La RZU opera desde 1963 bajo la forma jurídica de una asociación de Derecho privado y se financia a través de las aportaciones de sus socios. Su ámbito territorial en el que vive un millón de habitantes abarca el territorio de la ciudad de Zürich y de otros 70 municipios ubicados en seis regiones de planificación. Si bien existe la obligación legal de que los 70 municipios se integren en los grupos de planificación, la adhesión de estos grupos al RZU como organización paraguas sigue siendo voluntario. La tarea principal del RZU es la elaboración de una visión estratégica del desarrollo territorial de la región urbana de Zürich, sobre la base del Plan de Ordenación del Territorio del Cantón de Zürich (en el Estado federal de Suiza los Cantones son los homólogos de las CC.AA.).

Otra fórmula de gobernanza blanda que está funcionando en la región urbana de Zürich es la Asociación Espacio Metropolitano Zürich (*Verein Metropolitanraum Zürich*) creada en 2009. Su ámbito de acción es la macrorregión urbana configurada por la aglomeración urbana de Zürich y la aglomeración urbana de Lucerna, que se expande por el territorio de ocho Cantones y alberga en 238 municipios una población de casi dos millones de habitantes (*Priebs* 2019: 308). El hecho de que concentra un 29 % de los puestos de trabajo de Suiza corrobora su importancia económica. Asimismo, el área de influencia de esta macrorregión alcanza también el territorio alemán, entre otras razones por el uso transfronterizo del aeropuerto internacional de Zürich.

En esta asociación cooperan ocho Cantones, 120 municipios, siendo la RZU también uno de sus miembros. Sus objetivos son el desarrollo del Espacio

Metropolitano Zúrich como un espacio económico y de vida común que aporte a largo plazo a sus habitantes calidad de vida y competitividad internacional. La Asociación cuenta con un presupuesto propio y tiene como órgano de representación y decisión una Conferencia Metropolitana y como órgano de dirección estratégica un Consejo Metropolitano.

La Asociación defiende los intereses de los Cantones y municipios y emite dictámenes sobre políticas y proyectos del Gobierno federal que afecten al territorio del Espacio Metropolitano Zúrich, como la consideración de los proyectos clave de transporte de dicho espacio en la política ferroviaria federal, la localización de un parque nacional de innovación y la asignación de recursos financieros para el I+D+i. Las iniciativas de la asociación ponen el foco en los retos que se plantean en cuanto a la falta de mano de obra cualificada, la industria 4.0, los servicios 4,0 y el cambio demográfico. Con carácter general, la asociación apoya todas las iniciativas que fortalezcan la identificación con el Espacio Metropolitano Zúrich y, asumiendo el papel de un *think tank* político para los Cantones y municipios, propicia debates sobre la estructura, importancia y el desarrollo de los espacios metropolitanos.

En **Dinamarca**, que es un Estado unitario administrativamente descentralizado, tras la reforma de la organización territorial del Estado en 2007 la estructura político-administrativa de este país está dividido en cinco regiones administrativas y 98 municipios. Una de las cinco regiones es la región de la capital (*Hovedstaden*), que alberga el área metropolitana de Copenhague y otros 28 municipios. Como órgano representativo y de decisión cuenta con un Consejo Regional compuesto por 41 miembros elegidos directamente por los ciudadanos. Los recursos financieros de la región se nutren esencialmente de transferencias estatales y contribuciones de los municipios.

Las políticas metropolitanas se centran en los hospitales y la salud pública (reciben la mayor parte del presupuesto), el transporte público (la región es propietario de las redes ferroviarias no estatales) y el desarrollo regional. La Estrategia de Desarrollo Regional 2020-2023 establece como objetivos la

reducción de las emisiones de CO2 en un 70, la mejora de la calificación de los trabajadores e incrementar en un 20 % el uso del transporte público.

En **Suecia**, un Estado unitario dividido en veintiuna provincias administrativas, la región urbana de su capital Estocolmo cuenta desde 1971 con una institución de gobernanza metropolitana, el SLL (*Stockholm Läns Landsting*) que es un ente territorial que comprende la ciudad de Estocolmo y los 25 municipios de su ámbito funcional. El órgano representativo y de decisión es la Asamblea Regional que se compone de 149 miembros que se eligen directamente por los ciudadanos, dependiendo el número de miembros en la asamblea del número de habitantes de cada municipio.

Las políticas metropolitanas atienden al sector sanitario y asistencial, la cultura, el transporte público, el desarrollo regional y la planificación territorial (desde 1958 llegaron a aprobarse seis planes, siendo el actual el *Regional Utvecklingsplan för Stockholm/RUFS 2010*, con el año 2030 como horizonte temporal (está a punto de aprobarse el RUFS 2050). Combina en un único documento la planificación territorial con la estratégica. Por sus competencias directas para infraestructuras relevantes (sanidad, transporte público), la institución metropolitana tiene la capacidad de promover con inversiones propias la implementación de la planificación territorial. Para la financiación de sus tareas el SLL dispone de ingresos procedentes de impuestos (80 % de sus ingresos), especialmente del impuesto sobre la renta, que en Suecia se recauda por los dos niveles de entes locales, teniendo éstos también la potestad para regular su importe. A los impuestos corresponde el 80% de los ingresos del SLL (*Priebs 2019, 288*)

ANEXO II: FUENTES

A continuación, se indican las principales fuentes usadas en la elaboración del Informe. Recoge las referencias principales. Evidentemente se ha consultado normativa, documentación técnica, estadísticas etc. disponibles en Internet,

especialmente en los websites de las instituciones de gobernanza metropolitana. Pero no se han incorporado aquí. Para referencias más detalladas sobre todas las fuentes consultadas se remite al libro publicado por el autor del presente Informe (Hildenbrand Scheid 2017) basada en su tesis doctoral (Hildenbrand Scheid 2016).

Arondi, S./de Gregorio Hurtado, S. (2020): *Foregrounding Urban Agendas: The New Urban Issue in European Experiences of Policy-Making*, Springer, Berlin/New York.

Basten, L. (2011): *Stuttgart: A Metropolitan City-region in the Making? Rethinking the metropolis: reconfiguring the governance structures of the 21st century city-region*, en: *International Planning Studies*, vol. 16, issue 3, pp. 273-287.

Beutter-Bohn (2017): *Die Identifikation der Bürger mit ihren Metropolregionen durch Metropolitan Governance: Die Ballungsräume Stuttgart und Rhein-Neckar im Vergleich*, LIT Verlag Münster Berlin London

Cátedra Prospect Comunitat Valenciana 2030, ponencias presentadas al “Seminario Internacional de Valencia sobre la gobernanza en las áreas metropolitanas europeas”, celebrado del 23 al 24 de octubre de 2020 por la Universitat de València y la Generalitat Valenciana.

Camagni, R. (ed.) (1999): *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Bologna, Editorial Il Mulino.

Comisión Europea (2020): *La Nueva Carta de Leipzig*.

Comisión Europea (2019): *The future of cities. Opportunities, challenges and the way forward*.

Communauté Métropolitaine de Montréal (2015): Promover la cooperación metropolitana para lograr un desarrollo urbano sostenible. La Declaración de Montreal sobre áreas metropolitanas, 7 de octubre de 2015, Conferencia Temática Áreas metropolitanas (Hacia HABITAT III, ONU: Montreal 6 y 7 de octubre de 2015).

Demazière, C. (2018): Le sacre des métropoles? L'institution d'un nouveau palier de gouvernement local dans trois pays européens (Angleterre, France, Italie), en: Bulletin de la Société de Géographie de Liège, 71(2), 27–46.

Demazière, C. (2018) Strategic Spatial Planning in a Situation of Fragmented Local Government: The Case of France, en: DISP - The Planning Review, 54(2), 58–76.

Demazière, C., & Sykes, O. (2020) The Rise of the Metropolitan City Region? Exploring the Establishment of New Levels of Local Government in England and France. en: Arondi, S./de Gregorio Hurtado, S.

Dror, Y. (1994): la capacidad de gobernar, informe al Club de Roma, Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores, Barcelona.

Empirica (2020): Wachsende Städte und ihr Umland – Wie kann Kooperation gelingen?, Auftraggeber Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Berlin, Endbericht.

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, 186.

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./Rudolph, A. (2003): The Hanover metropolitan region, en: Salet, W./Thornley, A./Kreukels, A. (eds.): *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, London and New York, Spon Press, pp. 145-162

Geppert, A. (2017) Vae Victis! Spatial Planning in the Rescaled Metropolitan Governance in France. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 225–241.

Fricke, C. (2020): Locating Urban Issues in German Policy-Making: Metropolitan Regions and Urban Development Policies in a Multi-scalar Context. In S. Armondi & S. de Gregorio Hurtado (Eds.), *The Urban Book Series. Foregrounding Urban Agendas* (pp. 167–184). Cham: Springer International Publishing.

Heinelt, H./Kübler, D. (2005): *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, London and New York, Routledge.

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

Hildenbrand Scheid, A. (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, Colección Síntesi, 10).

Hildenbrand Scheid, A. (2006): «Las redes de cooperación entre ciudades: la experiencia europea», en A. Tarroja y R. Camagni (coords.), *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Barcelona, Diputació Barcelona xarxa de municipis, colección Territorio y Gobierno, *Visiones*, 4, pp. 513-559.

Hildenbrand Scheid, A. (2006): *La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia*», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 230, pp. 79-139.

Hildenbrand Scheid, A. (2016): Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España, Tesis Doctoral, defendida el 22 de enero de 2016 en la Universidad de Sevilla.

Hildenbrand Scheid, A. (2016): La desatención de la acción pública a la realidad metropolitana en España. Un hecho inexplicable a la luz de las experiencias en Europa, publicado el 25 de marzo de 2016 en: eldiario.es, Comunidad Valenciana, Blogs, Arguments.

Hildenbrand Scheid, A. (2017): 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, Colección Desarrollo Territorial 18, Universitat de València.

Hildenbrand Scheid, A. (2017): 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, 2017, pp. 25-46,

Hildenbrand Scheid, A. (2019): “Las redes de cooperación entre ciudades como instrumento de gobernanza territorial. Elementos clave y buenas prácticas en Europa”, en: Novell, N./Sorribes, J. (coord.): Sumar per a governar-nos el territori, col·lecció intervencions 6, Balandra Edicions y Ajuntament de Bellreguard, pp. 27 – 57.

Hildenbrand Scheid (2019): Gobernanza metropolitana; modelos posibles, experiencias europeas y sugerencias para una práctica renovada en España, en: Farinos Dasí, J. (dir. y coord.)/Peiró, E. (ed): Hacia una nueva inteligencia territorial en la Comunitat Valenciana, Universitat de València, pp. 31-76.

Hildenbrand Scheid (2019): La gobernanza metropolitana y el reto del desarrollo urbano-territorial sostenible: las experiencias en Alemania”, en: Revista Ciència & Trópico, v. 43, n. ed. especial, 2019, pp. 83-133.

Jouve, B. (2005): Cuestiones sobre gobernanza urbana, Barcelona, Fundación Carles Pi i Sunyer.

Jouve, B. y C. Lefèvre (2004): Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización, Madrid, Colección Estudios Serie Administraciones Territoriales, Ministerio de Administraciones Públicas.

Jouve, B. y C. Lefèvre (eds.) (2004): Horizons Métropolitains, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes

Klocke, A./Götz, K. 2010: Hertie-Studie FrankfurtRheinMain, Hertie-Stiftung, Societäts-Verlag Frankfurt am Main.

Künkel, P. (2016): The Art of Collective Leadership, White River Junction, VT: Chelsea Green.

Lefèvre, C. (2001): Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, pp. 3-21.

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

Mayntz, R./Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, en: Mayntz, R./ Scharpf, F. W. eds.): *Gesellschaftliche Selbstregulung und Steuerung*, Verlag Campus, Frankfurt/M. pp. 39-72.

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 (2014); The OECD Metropolitan Governance Survey (autores: Ahrend, Gamper, Schumann).

OECD (2019): Berichte zur Regionalentwicklung: Metropolregion Hamburg, Deutschland.

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

Priebs, A. (2019) Die Stadtregion: Planung, Politik, Management. Stuttgart: Eugen Ulmer Verlag, Stuttgart.

Putnam, R. (1993a): The prosperous community: social capital and public life, en: American Prospect, 13, pp. 35-42.

Romero González, J. (2009): Geopolítica y gobierno del territorio, Tirant lo Blanch, Valencia.

Salet, W./Thornley, A./Kreukels, A. (eds.) (2003): Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions, London and New York, Spon Press.

Steinacher, B. (2003): Regionale Steuerung am Beispiel des Verbandes Region Stuttgart, en: Adamaschek, B./Pöhl, M. (eds.): Regionen erfolgreich steuern, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, pp. 67-79.

Travers T. 2004: The Politics of London, Palgrave Macmillan, Houndsmill/New York.

Verband Region Stuttgart (2013): Bürgerumfrage 2013 - Ergebnisse der Bürgerumfrage in der Region Stuttgart, Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung», Sitzungsvorlage, 147/2013.

Verband Region Stuttgart (2015): Indikatoren zur Freiraumqualität in der Region Stuttgart, Schriftenreihe Verband Region Stuttgart 31, Januar 2015.

von Weizsäcker, E. U./Wijkman, A. (2017): Come On!, Informe al Club de Roma (publicado en castellano por ediciones Deusto 2019).

Wilson, D./ Game C. (2006): Local Government in the United Kingdom, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Zimmermann, K. (2017): Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 253–263.

Zimmermann, K./Feiertag, P. (forthcoming): Governance and City Regions: Policy and Planning in Europe. Routledge.