El espacio agrícola entre la ciudad y el campo

Convenio de Colaboración entre el Centro de Estudios Ambientales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Universidad Politécnica de Madrid para el Desarrollo de un Catálogo de Buenas Prácticas Urbanas con Criterios de Sostenibilidad

Madrid, 30 de junio de 2010

Ayuntamiento de
Vitoria-Gasteiz
Centro de Estudios
Ambientales
CEA

Universidad Politécnica
de Madrid
Grupo de Investigación
en Arquitectura,
Urbanismo y
Sostenibilidad
GIAU+S (UPM)

Este documento es fruto de un Convenio de Colaboración entre el Centro de Estudios Ambientales del Ayuntameinto de Vitoria y la Universidad Politécnica de Madrid firmado el 26 de febrero de 2009 en Vitoria-Gasteiz. El equipo técnico que llevó a cabo los trabajos correspondientes estuvo formado por:

Equipo `GIAU+S` (UPM):

César Corrochano Barba (CF+S), Cristina Fernández Ramírez (DUyOT), Sonia Freire Trigo (DUyOT), Nerea Moran (DUyOT), Álvaro Sevilla Buitrago (GIAU+S), Marian Simó Rojon (DUyOT), Mariano Vázquez Espí (GIAU+S), Isabel Velázquez Valoria (GEA21), Carlos Verdaguer Viana-Cárdenas (GIAU+S), Ana Zazo Moratalla (DUyOT).

Equipo `CF+S` (tareas de revisión y edición):

Raquel Antízar Mogollón, César Corrochano Barba, Mireia Galindo Bragado, Carlos Jiménez Romera, Javier Moñivas Ramos, Susana Simón Tenorio

Advertencia

Las experiencias aquí documentadas son una pequeña muestra de las experiencias llevadas a cabo en el mundo en relación a la gestión de los espacios periurbanos. La presente selección no implica ninguna valoración relativa entre las experiencias seleccionadas y aquellas otras que, por diversos motivos, no lo han sido. Tampoco es fruto de ningún tipo de concurso o convocatoria abierta.

Agradecimientos

A lo largo de la investigación el equipo tuvo la oportunidad de recibir ayuda y contrastar información con un buen número de personas e instituciones. Deseamos dejar constancia de nuestro especial agradecimiento a las siguientes:

Miquel Baldí Coll, Gregorio Ballesteros, Rebeca Dios, Juan Carlos Escudero, José Fariña, Agustín Hernández, Mónica Ibarrondo, Germán Llerena, Blanca Marañón, Josep Montasell i Dorda, Luis Andrés Orive, María Salinas, Isabel Sarrate, Ane Itziar Velasco, **Unión de Agricultores y Ganaderos de Álava** (UAGA).

1ª edición 2011 Creative Commons 3.0 Spain by-nc-sa
Compuesto con `pdf-haLaTeXv2012.1.16` Copyleft © 2010 `CF+S/GIAU+S`/UPM
Versión HTML disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/`
Correspondencia: `mariano.vazquez.espi@upm.es`
ISBN:

Parte I

Objetivos y conclusiones de la investigación

1. Presentación

Mariano Vázquez Espí

El presente documento es el resultado del Convenio de Colaboración entre el Centro de Estudios Ambientales (CEA) del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y el Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) para el *desarrollo de un catálogo de buenas prácticas urbanas con criterios de sostenibilidad*, firmado en Vitoria-Gasteiz el 26 de febrero de 2010.

Aunque el convenio me encargaba la dirección de los trabajos, conté con la colaboración de Carlos Verdaguer como co-director, una vez se constituyó el equipo investigador de la UPM.

La primera tarea fue definir de forma nítida el interés, el tema y la profundidad del catálogo, a la vista tanto de las preocupaciones del CEA (con la ciudad de Vitoria-Gasteiz en mente, por obvias razones) como de las capacidades del equipo. La definición fue ésta:

> **Ordenación y valoración de espacios agrícolas en la interfase campo-ciudad**
>
> La consideración del suelo por parte del planeamiento estratégico y territorial exclusivamente por su función de reserva para la ubicación de actividades económicas, sin atención a sus cualidades y atributos específicos ni a su carácter de recurso primordial escaso constituye el principal punto de quiebro y desconexión entre el planeamiento de Vitoria y la apuesta decidida por la sostenibilidad.
>
> Informe ambiental y de sostenibilidad de Vitoria-Gasteiz (Informe GEO Vitoria-Gasteiz), 2008
>
> **Amenazas y riesgos del suelo agrícola**
>
> - Desprestigio del mundo rural como forma de vida para los nuevos agricultores, dificultad de relevo generacional. Crisis de cultivos tradicionales,...
> - Presión de desarrollos urbanos e industriales, alto valor expectante y actitud favorable de la Administración.
> - Riesgo de pérdida de estos espacios, fundamentalmente en la periferia de la ciudad, con la consiguiente merma de productividad agrícola, biodiversidad, conectividad ecológica, patrimonio paisajístico y cultural,...
> - Presión interior *versus* presión exterior.
>
> **Oportunidades para la defensa y puesta en valor (revalorización) del suelo agrícola**
>
> - Valoración socioeconómica de bienes y servicios de los ecosistemas agrícolas de borde de ciudad.
> - Multifuncionalidad del territorio, enfoque integral: cultura, paisaje, ecología, productos agrarios de calidad.
>
> El objetivo no es congelar el suelo sino armarse de argumentos y conocimientos que demuestren que es posible crecer sin consumir más suelo y que efectivamente existen alternativas en estos espacios agrícolas de transición campo-ciudad que pueden suponer una mejora socioeconómica y ambiental de estos lugares.

El proceso seguido para dar respuesta a este objetivo es bastante simple: tras un proceso de búsqueda ligera, seleccionamos un total de cuarenta y un casos que nos parecieron prometedores como experiencias bien documentadas en relación a esa temática, de los cuales se aportó una documentación escueta y sintética. De común acuerdo con el CEA (y el convenio firmado) se seleccionaron veinticuatro, más de la

mitad, que son los casos que se describen en extenso en este documento. Como dato curioso cabe decir que los veinticuatro casos respondieron esencialmente a lo previsto en la breve exploración inicial, y en ningún caso fue imposible su documentación y valoración. Por cierto, que no se trata, después de todo, de un catálogo de *buenas* prácticas al modo usual (programa UN-HABITAT, etc), sino de un catálogo de experiencias de *interés*: unas veces por los éxitos que cosecharon sus actores, otras por sus fracasos: siempre por las lecciones que cabe extraer de ellas.

Junto a los casos documentados en la parte II (p. 53 y ss.), se ofrece también su análisis preliminar (`http://habitat.aq.upm.es/eacc/a-conclucasos.html`) en el capítulo 2 (a cuya ampliación invitamos a otros grupos de investigación), un análisis del marco legal (`http://habitat.aq.upm.es/eacc/a-marcolegal.html`) y de los instrumentos de planeamiento en el capítulo 3, y varias herramientas que nos resultaron útiles durante la investigación (una bibliografía y una terminología plurilingüe; véase la tercera parte: p. 311 y ss.).

Finalmente, en el capítulo 4, Perspectivas (`http://habitat.aq.upm.es/eacc/a-perspectivas.html`), apunto algunas líneas de investigación de interés para el futuro, así como argumentos en favor de acometerlas de inmediato.

Hay varios órdenes de lectura posibles. De lo que no cabe duda es de que la lectura de esta primera parte, en especial el capítulo 2, depende de la segunda: sólo tras leer detenidamente los casos documentados es posible comprenderla en profundidad.

CUADRO 1.1: **Preguntas guía para la investigación**

- **¿hay suelo agrícola periurbano?, ¿dónde?**
- **¿está el suelo agrícola amenazado por la urbanización?, ¿por qué sí o por qué no?**
- **¿se valora multifuncionalmente el suelo o, por el contrario, sólo por su precio actual o futuro?, ¿se usa (o se usó) multifuncionalmente el territorio?: agricultura, ocio, patrimonio, agua, etc.**
- **¿hay un conflicto explícito de intereses sobre el suelo agrícola?, ¿cómo lo vive la población?, ¿qué partes están en conflicto?**
- **¿qué instrumentos se han puesto en juego para ‘‘defender’’ o ‘‘urbanizar’’ el territorio?**
- **¿qué papel juega la propiedad del suelo (en el conflicto, en los instrumentos, etc)?**
- **¿había otras alternativas en los hitos clave del proceso?**
- **¿qué expectativas hay para el futuro?**

En lo que se refiere a la documentación de cada caso cabe advertir que se utilizó un esquema común bastante flexible. Para realizar la investigación preparé una batería de preguntas a fin de ‘gatillar’ la búsqueda de temas comunes, véase el CUADRO 1. Tras la redacción de los primeros borradores, se ajustó el esquema definitivo que se describe a continuación, tal cual se manejó en los documentos internos del equipo.

En breve: cada documento consta de: a) un título y subtítulo, autor (con email); b) un resumen o texto de síntesis; y c) la documentación detallada adicional.

- **‘Texto de sintésis’ o resumen.** *Es el resumen del caso, no del documento.* Debe redactarse de forma que pueda constituir un documento independiente de una o dos páginas, sirviendo el resto del documento para un ‘‘si usted quiere saber más,...’’. Es decir, todo lo fundamental del caso debe quedar reflejado en esa primera parte del documento, redactado además de forma *divulgativa* , de manera que que pueda ser leído y entendido por gente con interés por conocer, con independencia de su formación académica o profesional. De esta forma, al final debería ser posible organizar una pequeña publicación de todos los casos, con esas una o dos páginas de cada caso, más unas pocas páginas, más de introducción. Para esto último es imprescindible que este texto sea autocontenido, sin ninguna referencia a la documentación detallada.

  En esta ‘ficha’/resumen deben incluirse los puntos clave o de interés de la experiencia, así como los indicadores, cualitativos o cuantitativos, especialmente relevantes respecto a su (in)sostenibilidad.

En principio, puesto que se trata de un texto breve, no debería dividirse en apartados, aunque puede incluir, si se considera conveniente, cuadros o figuras.

- **Resto de la documentación / documento amplio.** Se trata de un texto con información detallada, generalmente dividido en apartados y subapartados.

  Apartados que (casi) siempre deben figurar en el documento:

  - **1. Introducción**. Este apartado se considera (casi) imprescindible, pero debe tenerse en cuenta lo siguiente:
    - Siempre se publicará después de la ''ficha síntesis'' de manera que se puede evitar repetir en este apartado lo dicho en la ficha o, por el contrario, recalcar algún aspecto.
    - Puede ser larga o corta, en conexión con la propia longitud de la ''ficha''.
    - En todo caso, cada autor es libre de definir su propio enfoque a la vista del resto del texto, e incluso de eliminar este apartado.
  - **. . . [Otros apartados].** Los que sean necesarios pero siempre con títulos *neutros* que, en general, podrían aplicarse a otro caso. Si se considera imprescindible titular con referencias concretas al caso en cuestión debe tratarse *siempre* de subapartados dentro de un apartado neutro.
  - **. . . Resultados y expectativas**. El último apartado del texto propiamente dicho. Además de las propias conclusiones del autor del documento, sería el lugar apropiado para incluir:
    - un análisis parcial y cualitativo de aspectos de (in)sostenibilidad.
    - una comparación entre *objetivos* y *resultados* alcanzados, siempre que sea posible.
  - **. . . Cronología**. La cronología ha resultado ser una buena herramienta de investigación, pero su posición en los primeros borradores dificultaba la lectura del texto completo. Ahora se incluirá, en el caso de que se haya utilizado como herramienta, como una información aneja (tras las referencias bibliográficas). Además, en la versión final será posible optar con facilidad por incluirla o no en las versiones HTML o PDF (sin que sea necesario para ello retocar el documento original).[1]

- **Título.** En principio se usará un título y un subtítulo: un título neutro y académico más un subtítulo más periodístico y 'picante': el primero es a la documentación detallada como el segundo es al resumen divulgativo.

«Guía para la documentación de casos (v1.02)»

Como puede comprenderse, la presente investigación, dadas sus limitaciones de tiempo, espacio y presupuesto, debe considerarse como una pieza más, como una contribución más, a la afortunadamente creciente lista de trabajos dedicados a una consideración más atinada de la agricultura, en tanto base que sustenta todo el edificio de cualquier ecosistema artificial, del mismo modo que la fotosíntesis —en tanto conexión de la Tierra con la energía útil del Sol— lo es en prácticamente todos los ecosistemas perdurables conectados a los ciclos atmosféricos.

[1] La cronología sólo se ofrece en la versión HTML (`http://habitat.aq.upm.es/eacc/`) de este documento.

2. La agricultura periurbana como factor de sostenibilidad urbano-territorial

Conclusiones preliminares del estudio de casos desde la perspectiva del planeamiento urbanístico

Carlos Verdaguer Viana-Cárdenas[1]

Introducción

La multitud de perspectivas desde las que se puede contemplar el territorio como escenario físico donde se desarrollan todas las actividades humanas ha dado lugar a lo largo del tiempo a una amplia diversidad de disciplinas e instrumentos de intervención, cada una de ellas centrada en un aspecto particular. Aunque sin duda ineludible, esta fragmentación del conocimiento se ha ido traduciendo en visiones irremediablemente autistas y metonímicas, en las que cada parte ha acabado sustituyendo al todo, reduciendo cada vez más los espacios de solapamiento y diálogo.

En el caso del urbanismo, las relaciones con la perspectiva del transporte, por un lado, y con la sociológica, por otro, se han mantenido de una forma relativa, pese al permanente conflicto entre ellas, pero la relación con el espacio rural, muy presente en los orígenes del urbanismo a través de las aportaciones de Kropotkin, Howard, Soria, Cerdá o Geddes, ha quedado paulatinamente relegada a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, a pesar de las aportaciones de Lewis Mumford, hasta convertirse en un terreno vedado, casi ajeno al ámbito de la reflexión urbana, reflejando de forma un tanto caricaturesca la eterna dicotomía entre campo y ciudad.

Incluso en el caso de la ordenación territorial, el tratamiento de los usos agrícolas ha sido en gran medida subsidiario del tratamiento y la atención dedicados a las grandes infraestructuras y equipamientos. Las principales aportaciones de carácter sistémico han provenido en gran medida de la geografía urbana, siguiendo la estela de Patrick Geddes, pero estas aportaciones han tenido un reflejo muy insuficiente en el instrumental urbanístico actual. Por otra parte, y en sentido contrario, las aportaciones provenientes de las ingenierías agrícolas, forestales y de montes se han mantenido cuidadosamente al margen de cualquier reflexión de calado sobre los usos, las estructuras y las morfologías urbanas.

El nuevo paradigma ecológico, al situar en primer plano las interrelaciones entre los fenómenos y los procesos, ha contribuido a poner de manifiesto de forma palpable y a explicar en gran medida las consecuencias negativas de todas estas carencias, especialmente en un área de conocimiento e intervención como es el urbanismo tan directamente ligada a la transformación de los recursos naturales y a los flujos de energía, materia e información. Dentro del marco de este paradigma y de su desarrollo bajo el concepto de sostenibilidad, la relación entre los usos urbanos y los agrícolas aparece de nuevo como un elemento fundamental de cara a la transformación del territorio hacia pautas más en paz con el planeta. Y es precisamente en la zona de contacto entre ambos, en el denominado suelo periurbano, donde esta relación se hace crucial.

Las aportaciones que se presentan a continuación constituyen las conclusiones, formuladas de manera muy sucinta y sin ánimo exhaustivo, del análisis de un conjunto de veinte casos de experiencias llevadas a cabo en su mayoría, con la excepción de una experiencia norteamericana, en entornos europeos, una buena parte de ellos en territorio peninsular. Los casos fueron seleccionados en primera instancia específicamente por su tratamiento de los usos agrícolas en el suelo periurbano desde la perspectiva del planeamiento urbanístico y no pretenden constituir ni un compendio ni una muestra completa del ‘‘estado de la cuestión’’.

Estas conclusiones, sobre todo en lo que respecta a los apartados 5. Elementos de evaluación de los casos estudiados (p. 15) y 6. Respuestas de éxito (p. 24) no son el producto exclusivo de la reflexión del autor, sino que han surgido como resultado de una sesión de reflexión y trabajo colectivo realizada el día 8 de junio de 2010 en la sede del Centro de Estudios Ambientales (CEA) de Vitoria Gasteiz, el organismo impulsor del presente trabajo, y en la que participó prácticamente en su totalidad el equipo responsable del análisis de casos junto con varios miembros de la entidad encargante, así como diversos expertos externos. En relación con el listado sintético de objetivos expuestos en el apartado 4. Objetivos básicos de sostenibilidad en el medio rural periurbano (p. 11), constituyen también una síntesis de las diversas listas de comprobación y evaluación elaboradas en el transcurso de este estudio.

[1] cverdaguer@gea21.com

2.1. El suelo periurbano: apuntes preliminares

2.1.1. La interfaz entre el campo y la ciudad

Desde la perspectiva de la sostenibilidad, puede afirmarse que las estrategias a llevar a cabo en el ámbito puramente urbano están relativamente consolidadas, al menos desde el punto de vista conceptual. A lo largo de las dos últimas décadas se ha ido desarrollando un cuerpo de ideas en torno al cual el consenso entre quienes representan las visiones más avanzadas es cada vez mayor. Sin embargo, el reto actual desde la perspectiva de la sostenibilidad se encuentra en el ámbito territorial, donde, a pesar de que los diagnósticos coinciden en gran medida, se está aún lejos de alcanzar el acuerdo en cuanto a los objetivos y las herramientas tanto desde la óptica del planeamiento urbanístico convencional como desde el paradigma de la sostenibilidad.

Y dentro del ámbito territorial, el terreno de encuentro entre la ciudad y el territorio circundante aparece como un escenario fundamental. De la atención a esta zona de encuentro, *terrain vague* o tierra de nadie, salpicada de *des-campados* entre el campo y la ciudad, pueden provenir muchas de las claves para avanzar en el terreno de la sostenibilidad territorial, ofreciendo soluciones bifrontes para ambas escalas, más allá de la dialéctica puramente morfológica de la denominada «resolución de bordes urbanos» propia del urbanismo convencional, y del paradigma ''proteccionista'', característico de un cierto ambientalismo pasivo cada vez más superado.[2]

2.1.2. Los usos del suelo en las periferias rururbanas

A todas las escalas, los espacios de transición, a pesar de ser escenario de fenómenos decisivos, suelen quedar indefinidos, desprovistos incluso de nombre y sometidos a las dinámicas dominantes, fuera de toda regulación y planificación. Por eso el suelo periurbano, espacio de transición por excelencia, suele convertirse en la franja 'descosida' de la ciudad y en el escenario residual de aquellas actividades que no encuentran su acomodo en el tejido consolidado, ya sea por su impacto, por su carácter irregular o por su insuficiente valor añadido en términos económicos: almacenes, chabolas, industrias contaminantes, grandes equipamientos de servicios urbanos (estaciones eléctricas, depuradoras o vertederos. . .) y huertos ilegales. Hay que destacar asimismo el imparable impacto de los sistemas de infraestructuras y corredores. . . Las expectativas de lucro los convierten también en los suelos en 'espera' del maná urbanizador y, por tanto, en material privilegiado para las políticas de 'salto' urbano que han caracterizado el informe desarrollo de muchas ciudades españolas durante décadas.

La agricultura, concebida en el imaginario moderno como el uso 'antiurbano' por excelencia queda oculta siempre en el punto ciego de las políticas de intervención en el ámbito periurbano y su presencia en los paisajes periféricos permanece como una anécdota nostálgica e incongruente, como un recordatorio inoportuno del remoto mundo rural en medio de ese paisaje de autovías, naves y solares yermos. Resituar los usos agrícolas en el centro de la reflexión y del debate urbano, insertándolos activamente como parte de las dinámicas económicas asociadas a la sostenibilidad urbano-territorial, constituye una tarea urgente.

2.1.3. Necesidades y recursos alimentarios

Cuando se habla de agricultura en los discursos dominantes, se produce siempre la deriva hacia su papel como sector económico, quedando en segundo plano su función como primera actividad mediadora entre los recursos naturales y la subsistencia humana a través de la alimentación y, por ende, su función clave como elemento de salud y bienestar y, en última instancia, de calidad de vida. Si la teoría de las necesidades aparece cada vez más como una pieza clave para abordar todas las estrategias urbano-territoriales desde la perspectiva de la sostenibilidad, esta función aparece como fundamental cuando la reflexión se centra sobre los recursos alimentarios: la pregunta de cuánto es necesario y cuánto suficiente y de qué recursos disponemos para satisfacer las necesidades teniendo en cuenta el cierre de todos los ciclos asociados a los procesos de producción, distribución y consumo de los alimentos y las cadenas de impactos derivadas de cada uno de estos ciclos, cobra así especial protagonismo.

[2]Con frecuencia se denomina «resolución de borde urbano» lo que no es sino una operación preparatoria de la futura expansión de la urbanización. Sólo así puede explicarse que se ofrezca, como 'solución de borde', una avenida de 'cierre' donde no se hace ninguna diferencia entre la acera que da al interior de la ciudad de aquella otra que da al campo. En sentido contrario, los mecanismos pasivos de protección zonal de carácter ambiental, si no van acompañados de otras medidas, suponen en muchas ocasiones la desprotección explícita y hasta el mismo límite de las zonas contiguas a la acotada, sobre las que recae toda la presión sustraída del área 'protegida'. Con cierta frecuencia, ambos mecanismos convergen en estrategias deliberadas para canalizar dicha presión hacia zonas 'desprovistas' de valores ambientales que suelen ser precisamente áreas agrícolas tradicionales.

2.2. Presiones globales en contra del uso agrícola del suelo periurbano

La voluntad de intervención desde la esfera local en aras de alcanzar objetivos de sostenibilidad requiere tomar conciencia de cuáles son aquellas presiones de carácter global que escapan en gran medida a las posibilidades de transformación directa desde dicha escala, tanto para evitar las dinámicas de bloqueo y frustración como para articular adecuadamente las estrategias locales de modo que puedan incidir de la forma más eficaz en aquellos procesos sobre los que se posee control efectivo, contribuyendo así a generar vectores de transformación que, en último extremo, sí pueden ayudar a contrarrestar las presiones globales. El listado sucinto que se ofrece a continuación pretende ser sólo un recordatorio de algunos de los elementos que caracterizan ese marco de presiones de carácter global.

2.2.1. Sobreprecio del suelo urbano

Esta puede considerarse la principal presión: siendo el uso urbano el que más plusvalías revierte sobre la propiedad del suelo, y el que exacerba desaforadamente su valor de cambio sobre su valor de uso, cualquier otro aprovechamiento queda supeditado a la dinámica coyuntural del mercado inmobiliario, disolviendo cual ácido sulfúrico todas aquellas actividades menos competitivas y menos generadoras de lucro. En el caso español, la última década de desarrollo inmobiliario fuera de control ha dejado sobre el territorio una enorme huella de destrucción de suelo fértil, dentro de la cual la erosión-disolución de la huerta valenciana es sólo el más crítico de los ejemplos, pues el proceso ha alcanzado incluso aquellos territorios, como las comunidades catalana y vasca, donde los niveles de control urbanístico han demostrado ser mayores.

2.2.2. Precio ficticio de la energía fósil y de los recursos primarios

En una economía de mercado basada fundamentalmente en los combustibles fósiles y en las energías no renovables, la ocultación de su precio real no sólo en términos de impacto, sino en términos estrictamente económicos, mediante estratagemas de 'externalización', se convierte en una condición necesaria para la subsistencia del sistema. La existencia de un mercado de la movilidad acelerada, sólo posible mediante el consumo intensivo de formas concentradas de energía, es consustancial a la lógica y al propio concepto de mercado global: el dominio efectivo sobre los recursos, asociado a las lógicas de poder, es imprescindible para facilitar la posibilidad de trasladar las mercancías, entre ellas los alimentos, lo más rápidamente posible de un punto a otro del planeta. Este proceso dificulta en gran medida las políticas de creación de circuitos de proximidad basadas en los alimentos frescos y en la mano de obra cualificada, inevitablemente menos competitivas precisamente por hacer menos uso del transporte y, en consecuencia, extraer menos ventaja monetaria de los precios artificiosamente bajos de los combustibles. Como parte de este factor de presión hay que hacer referencia también al auge de los biocombustibles, una alternativa a la gradual escasez de combustibles fósiles falsamente publicitada como sostenible que no hace sino suministrar un poco más de oxígeno al modelo dominante de movilidad motorizada, detrayendo al mismo tiempo extensiones cada vez mayores de suelo fértil del ciclo de alimentación.

2.2.3. El auge de la agroindustria y del regadío

La lógica de acumulación de capital asociada a la economía de mercado y el falseamiento en los precios energéticos y de los recursos antes mencionado ha llevado a privilegiar la producción alimentaria masiva basada en ingentes insumos de energía fósil y de agua, grandes extensiones continuas de suelo barato alejado de los centros urbanos y mano de obra escasa y barata, favoreciendo la zonificación planetaria en función de la relación entre recursos básicos y precio de la mano de obra: la especialización agrícola intensiva de determinadas regiones planetarias a costa de la reducción de salarios por debajo de los umbrales de miseria tiene su reflejo especular en la desaparición paulatina de los usos agrícolas en otras o en su conversión a modos hipermecanizados de alto consumo energético y utilización mínima de la mano de obra, incrementando la presión en contra de la agricultura de proximidad, basada en las prácticas ecológicas tradicionales o nuevas, en extensiones pequeñas y medias e intensiva en mano de obra cualificada. Por añadidura, el auge de las formas de producción agraria basadas conjuntamente en el sobreconsumo de agua, fertilizantes y pesticidas está contribuyendo al deterioro de los recursos hídricos tanto superficiales como subterráneos de todo el planeta. La producción de biocombustibles, por otra parte, constituye igualmente un sector en auge que sólo adquiere sentido dentro de las economías de escala propias de la agroindustria.

2.2.4. El modelo alimentario dominante

Basado en la concentración de la actividad en unas pocas empresas transnacionales de la alimentación, en la multiplicación del número de intermediarios en detrimento de los productores, en la distribución de productos alimentarios manipulados y sobre-embalados a través de grandes superficies, en la proliferación de los alimentos ultracongelados y los platos precocinados y en el consumo a través de cadenas de comida rápida, todo ello apoyado por un aparato mediático que favorece una cultura de la alimentación banalizada, el modelo alimentario dominante retroalimenta la tendencia a un sobre-consumo proteínico inadecuado para las pautas de sedentarismo urbano, favorece la desaparición de la cultura de la alimentación doméstica, y contribuye a reforzar pautas y horarios laborales concebidos únicamente desde criterios de eficiencia económica. La incorporación de la mujer al mercado laboral ha sido utilizada como justificación en gran parte falaz de este proceso, incidiendo únicamente en tales criterios economicistas, en contra de todas aquellas alternativas, basadas en la reducción de la jornada laboral y el consiguiente reparto equitativo tanto del trabajo remunerado como de las de tareas domésticas, que podrían redundar en formas y pautas de alimentación más saludables.

2.2.5. La agricultura como actividad socialmente minusvalorada

El dominio de la cultura urbana como paradigma de la modernidad ha llevado aparejado un paulatino menosprecio en el imaginario social de la actividad agrícola, directamente proporcional al nivel de industrialización y de terciarización de las sociedades avanzadas, retroalimentando todas las presiones derivadas sobre el uso agrícola del suelo: incremento de los procesos de inmigración campo-ciudad, envejecimiento global de la fuerza laboral agrícola debido al abandono del sector por parte de los jóvenes, desaparición de formas de cultivo y manejo tradicionales más respetuosas con el medios, descenso en el precio de la mano de obra agrícola, descenso en la formación de los agricultores, falta de inversiones para la innovación y la investigación en buenas prácticas en el sector agrícola, incremento del número de intermediarios entre productor y consumidor con el fin de incrementar el valor añadido asociado a actividades industriales y terciarias y, en términos globales, incremento de los procesos de deslocalización agrícola y de zonificación planetaria.

2.2.6. La sectorialización del planeamiento

La fragmentación del conocimiento en sectores estancos y la consiguiente sectorialización de los sistemas e instrumentos de planificación ha llevado a la paulatina segmentación de los modos de intervención, contribuyendo a la divergencia de las políticas de intervención sobre el territorio, especialmente el urbanismo, el transporte, la agricultura, la gestión forestal y el medio ambiente, generando conflictos y contradicciones que se resuelven coyunturalmente a favor de aquellas actividades que generan mayores valores añadidos en términos de la economía de mercado. La dicotomía entre urbanismo y agricultura constituye en términos generales la más relevante a esta escala territorial.

2.3. Oportunidades a favor del uso agrícola del suelo periurbano

Del mismo modo que, para actuar de forma eficaz en la esfera local en aras de la sostenibilidad es preciso tener en cuenta las presiones que operan en contra desde el marco global, la consideración de las oportunidades que ofrece dicho marco, aunque sean coyunturales, puede facilitar la articulación de estrategias basadas en las mismas que ayuden a acelerar y consolidar los cambios locales. Entre estas oportunidades pueden contarse las que se presentan sucintamente a continuación:

2.3.1. El incremento de la conciencia ambiental como marco general

La ineludible constatación del deterioro imparable del medio ambiente ha generado un fuerte vector de conciencia ambiental que ha situado inevitablemente el paradigma ecológico en el centro de todos los debates, acrecentando las oportunidades de contemplar el territorio desde una perspectiva integral. La consideración del territorio como el escenario de una diversidad de usos en interrelación dinámica puede contribuir así a superar la presión negativa debida a la sectorialización del planeamiento.

2.3.2. La crisis económica como factor de eco-optimación del consumo

Aunque, desde la óptica de la economía estándar, la reducción en el consumo y el incremento del ahorro doméstico son contempladas como 'obstáculos' al desarrollo económico, la perspectiva de la sostenibilidad permite considerarla como una oportunidad inigualable para poner en marcha políticas de decrecimiento, consumo responsable, intercambio desmonetarizado y desarrollo de las oportunidades locales de contacto entre productor y consumidor asociadas a la producción agroganadera de calidad.

2.3.3. La crisis inmobiliaria como factor de priorización del valor de uso del suelo

Si bien se trata de un factor coyuntural, que el mercado busca 'corregir' con la mayor celeridad para volver a poner en marcha la máquina inmobiliaria, no cabe duda de que la drástica reducción de las expectativas de lucro asociadas al desarrollo urbano se está traduciendo en sí misma en una reducción de la presión urbana sobre el suelo periurbano que puede ofrece un margen temporal aprovechable para consolidar las figuras de protección asociadas al suelo virgen y para fomentar los usos agrícolas en el ámbito periurbano.

2.3.4. La valoración de lo local como factor de priorización de la proximidad

El avance de la globalización a la escala social, ambiental y económica está generando como reacción en las últimas décadas una nueva visión del ámbito local que, en sus versiones más positivas y menos exclusivistas, se traduce en una consideración del entorno próximo como potencialmente generador de valores no sólo culturales sino valores económicos que puede ayudar a vincular la protección del paisaje local con la consolidación y el fomento de los usos agroganaderos tradicionales.

2.4. Objetivos básicos de sostenibilidad en el medio rural periurbano

La concepción de la sostenibilidad en su triple vertiente ambiental, sociocultural y económica ofrece un marco de reflexión adecuado de cara al establecimiento de objetivos para las intervenciones en el medio urbano territorial, así como para la posterior evaluación y la monitorización de las medidas puestas en marcha para alcanzarlos.

Considerando que el objetivo global a alcanzar en este ámbito es reducir la huella ecológica de las implantaciones urbanas y mantener tanto la biocapacidad del territorio como las cualidades de su medio natural y rural, sin dejar de incrementar la calidad de vida en el ámbito, los objetivos generales para cada una de las dimensiones consideradas pueden formularse en los siguientes términos:

- Sostenibilidad ambiental: mantener la biocapacidad del territorio y minorar el impacto sobre el medio ambiente y el paisaje global y local de las actividades que se desarrollen en él, favoreciendo las que contribuyan a la restauración de los ciclos naturales.

- Sostenibilidad sociocultural: incrementar la calidad de vida en términos de salud, de confort y de bienestar y cohesión social.

- Sostenibilidad económica: mayorar social y ambientalmente los recursos económicos locales y fomentar el desarrollo económico asociado a los recursos humanos, energéticos y materiales locales.

Para dar lugar a prácticas operativas, estos objetivos generales requieren a su vez de una traducción a la escala sectorial de que se trate en cada caso, entre las muchas posibles dentro del ámbito urbano-territorial. El ejercicio que se, presenta a continuación constituye de algún modo un esfuerzo de identificación de los sectores clave en relación con el medio rural en general y su aplicación al entorno periurbano en particular. El esfuerzo se ha centrado en identificar aquellos aspectos específicos que tienen una relación más directa con las intervenciones en el medio rural periurbano. A partir de un listado como el que aquí se presenta se ha elaborado la lista de comprobación sintética que se ha aplicado a la evaluación de los veinte casos de estudio (2.5. Elementos de evaluación de los casos estudiados (p. 15)/2.5.1 Nivel de atención a los aspectos clave (p. 15)).

2.4.1. Objetivos socioculturales

- Calidad de vida y salud.
  - Favorecer estilos de vida saludables.
  - Revertir la tendencia al sobreconsumo de carne y de proteínas.
  - Fomentar la calidad y la seguridad alimentarias.
- Inclusión social.
  - Proteger y reforzar las comunidades rurales.
  - Crear espacios periurbanos más seguros.
  - Fomentar la creación de puestos de trabajo rurales entre los sectores sociales con riesgo de exclusión social.
- Comunidad / empoderamiento.
  - Fortalecer el rol de la ciudadanía (empoderar) en el desarrollo económico (sector de voluntariado, participativo...)
- Concertación institucional.
  - Fomentar la coordinación entre los departamentos institucionales con impacto territorial (urbanismo, agricultura, transporte).
  - Buscar la coherencia entre las decisiones de planificación y los objetivos de desarrollo sostenible.
  - Garantizar la efectividad entre el marco legal e instrumental.
- Educación y formación en el medio rural.
  - Incrementar la excelencia en formación relacionada con el desarrollo de la actividad agrícola sostenible.
  - Mejorar la capacitación profesional del sector agrícola.
  - Sensibilizar y educar sobre los posibles efectos ambientales (positivos o negativos) de las prácticas (sistemas) de producción agrícola (condiciones del medio natural, biodiversidad, paisaje, agua, suelo, disminución de contaminación, etc).
- Identidad.
  - Mejorar la autoestima y la valoración del sector productivo agrícola y del papel en la sociedad del medio rural.
  - Mantener la identidad local preservando y fomentando los valores culturales y patrimoniales locales.
- Patrimonio.
  - Mantener y fomentar la valorización del paisaje local.
  - Mantener e incrementar el atractivo de los pueblos rurales y de los entornos rurales de las ciudades.
  - Recuperar pueblos y edificaciones rurales abandonadas.
  - Conservar y poner en valor el patrimonio histórico-artístico.

2.4.2. Objetivos económicos

- Inserción territorial.
  - Invertir el proceso de inmigración campo-ciudad.
  - Mejorar la imagen de la región en base a las características locales.
  - Incrementar la competitividad regional mediante el aprovechamiento de las oportunidades agrícolas locales.

    - Incrementar las oportunidades de desarrollo económico del sector agrícola mediante la colaboración intra e interregional.
    - Crear un buen clima para la inversión y generar un espacio más atractivo para el establecimiento y el desarrollo de la actividad agroempresarial.
- Desarrollo de la economía rural.
    - Apoyar y mantener la economía rural.
    - Generar atractivo para el establecimiento de profesionales o conglomerados (*clusters*) ligados al desarrollo de actividades agrícolas en el ámbito periurbano.
    - Optimizar el beneficio económico de la actividad agrícola mediante la minimización de los costes ambientales de la misma.
- Circuitos de comercialización.
    - Favorecer la formación de *clusters* (de investigación, producción, distribución) relacionados con la actividad agrícola en las zonas periurbanas.
    - Favorecer la creación de un mercado local de consumo de productos agrícolas ecológicos.
    - Reducir el número de intermediarios en el mercado agrícola entre la fase de producción y la de consumo.
    - Fomentar el consumo y reducir el precio de los productos agrícolas ecológicos.
- Diversificación económica
    - Diversificar las actividades profesionales y formativas en el medio rural.
    - Fomentar la diversidad de usos compatibles en el medio rural: paisaje, cultura, turismo, formación, educación, ocio, captación de energías renovables, etc.
    - Incrementar la oferta de ocio y turismo sostenible.
    - Fomentar un sector de servicios competitivo, asociado al ciclo de producción agrícola.
- Fomento del empleo rural.
    - Crear puestos de trabajo locales ligados al sector agrícola.
    - Fomentar la incorporación de los jóvenes a la actividad agrícola.
    - Mejorar las oportunidades y reducir las disparidades de acceso al empleo.
    - Reducir la jornada de trabajo rural.
    - Incrementar los ingresos y salarios dentro del sector agrícola.
- Innovación y aplicación de las nuevas tecnologías.
    - Incrementar la inversión en nuevas tecnologías en el medio rural.
    - Desarrollar el uso de las tecnologías de información y comunicación como apoyo a las actividades en el medio rural.
    - Promover prácticas de producción agrícola innovadoras y más respetuosas con el medio ambiente.

2.4.3. Objetivos ambientales

- Agricultura ecológica.
    - Fomentar la agricultura ecológica, generando tendencias de transformación de las actividades agrícolas hacia criterios ecológicos.
    - Fomentar las buenas prácticas ecológicas entre los jóvenes agricultores.
    - Incorporar medidas agroambientales.
    - Fomentar un uso más sostenible de los terrenos agrícolas periurbanos.
    - Fomentar el cultivo y preservación de variedades locales.
- Preservación del suelo.

- Reducir los procesos de fragmentación y cuarteamiento del territorio.
- Fomentar la creación de cinturones y cuñas verdes.
- Contener y evitar los procesos de dispersión urbana.
- Incorporar los usos agrícolas a las operaciones urbanísticas de remate y 'cosido' de bordes urbanos.
- Evitar la ocupación urbana de tierras fértiles.
- Reducir los procesos de artificialización del suelo.
- Evitar la creación de periferias urbanas desarticuladas (falta de identidad y vitalidad de los espacios interbloques sobredimensionados o infrautilizados).
- Adecuar a las condiciones locales y de uso el abanico de escalas de las explotaciones agrícolas (superficies óptimas de huertos urbanos de ocio y productivos y umbrales mínimos y máximos de las parcelas de explotación).

- Multifuncionalidad de los suelos rurales.
  - Maximizar la multifuncionalidad de los suelos rurales (explotaciones que favorezcan la simultaneidad de usos ganaderos, agrícolas, ecológicos y paisajísticos).
  - Minimizar la monofuncionalidad de los pastos, fomentando su doble función ecológica y productiva.
  - Favorecer la diversidad de usos en los bordes periurbanos y rururbanos.
- Biodiversidad y medio natural
  - Mantener, promover e incrementar la biodiversidad, restituir los ciclos ecológicos en las áreas urbanas y periurbanas.
  - Proteger y reforzar los hábitats y especies prioritarias (a corto y a largo plazo) en los bordes urbanos.
  - Fomentar la conservación y la utilización de especies autóctonas.
  - Fortalecer la calidad ambiental en el entorno urbano.
  - Mantener y reforzar la cobertura arbórea.
  - Proteger /reforzar los elementos /sistemas naturales relictos (heredados).
  - Mantener la función ecológica y productiva de los pastos.
- Recursos y ecosistemas hídricos.
  - Mantener y mejorar la calidad del agua.
  - Mantener la salud de las cuencas hidrográficas locales.
  - Evitar el agotamiento y los daños a los cursos de agua en los entornos periurbanos.
  - Mantener el volumen y la calidad de las aguas subterráneas en los entornos urbanos.
  - Reducir los riesgos de inundación, protegiendo las llanuras de inundación y las riberas de los procesos de desarrollo urbano.
  - Minimizar el consumo de agua asociado a las explotaciones agrícolas y ganaderas.
- Ahorro y eficiencia energética.
  - Hacer un uso eficiente de la energía y favorecer el uso de energías renovables en el medio rural.
  - Fomentar la diversificación, la descentralización y la autonomía energética en el medio rural.
  - Reducir o minimizar en la producción agrícola los insumos (pesticidas, fertilizantes) basados en combustibles fósiles o intensivos en energía añadida.
  - Fomentar las especies autóctonas, los fertilizantes y plaguicidas orgánicos, el reciclaje de residuos orgánicos y las labores intensivas en mano de obra.
  - Reducir el contenido energético de los productos agrícolas.
  - Fomentar el uso eficiente de los vehículos y la maquinaria en el medio rural (tamaños, velocidad, combustible).

    - Fomentar la adecuación bioclimática de las edificaciones e instalaciones agrícolas.

- Gestión de los residuos.
    - Fomentar el cierre de ciclos y procesos en el medio rural, mediante la reutilización y el reciclaje.
    - Incrementar la reutilización de los residuos orgánicos locales, priorizando los usos locales urbanos y periurbanos.
    - Incrementar la reducción, la reutilización y el reciclaje de residuos asociados a los procesos agrícolas.
- Reducción de la emisión de gases de efecto invernadero.
    - Mejorar la calidad del aire y la integridad atmosférica en el medio urbano.
    - Reducir las emisiones de GEI asociados a los ciclos productivos agroganaderos en los entornos periurbanos.
    - Contemplar medidas de adaptación del medio rural al cambio climático.
- Movilidad sostenible.
    - Fomentar la cultura de proximidad: satisfacción local de las necesidades locales.
    - Reducir en el ámbito las necesidades generales de desplazamientos asociadas con la producción y el consumo de productos agrícolas y ganaderos, mejorando la accesibilidad a bienes y productos.
    - Minimizar las distancias recorridas por los productos agrícolas desde la explotación hasta el lugar de consumo.
    - Hacer uso eficiente de las infraestructuras de movilidad existentes.
    - Fomentar el acceso peatonal y en bicicleta a los entornos periurbanos y rururbanos.
    - Facilitar el transporte público a los ámbitos periurbanos.

2.5. Elementos de evaluación de los casos estudiados

La presentación y análisis caso a caso de las veinte experiencias seleccionadas para el presente estudio constituye en sí misma el núcleo del trabajo y, por tanto, tiene un valor intrínseco al margen de las lecturas comparativas y las correspondientes conclusiones sintéticas que aquí se ofrecen, y que constituyen tan sólo una de estas posibles lecturas.

Tal como se explica en la introducción de este texto, con el fin de aprovechar el esfuerzo individual realizado por los componentes del equipo de trabajo, así como someter a prueba la utilidad de este recurso como herramienta de conocimiento, se celebró una sesión conjunta de puesta en común y debate en la que cada responsable de los estudios individuales actuó como portavoz y difusor de los contenidos de su caso o casos respectivos. Por lo tanto, a la hora de interpretar los resultados de dicha sesión, a partir de los cuales se han elaborado este apartado y el siguiente, es preciso tener en cuenta este marco, con sus limitaciones de tiempo y de posibilidad de profundización, lo cual no le resta valor como aproximación general a un ámbito como el aquí estudiado, que no suele recibir la adecuada atención desde la óptica del urbanismo.

2.5.1. Nivel de atención a los aspectos clave

Como primer conjunto de conclusiones de la sesión de trabajo aparecen las resultantes de un ejercicio de evaluación general de los casos llevado a cabo mediante la aplicación de una lista de comprobación sintética similar a la presentada en su versión extensa en el 2.4. Objetivos básicos de sostenibilidad en el medio rural periurbano (p. 11) del presente texto. Dicha lista sintética consistía en una selección de 17 ítems clave, a saber: Agricultura; Empleo/economía; Circuitos de comercialización; Inclusión social; Ocio; Turismo; Comunidad/empoderamiento; Ciclo del agua; Biodiversidad; Residuos; Patrimonio/identidad; Paisaje; Cambio climático; Barreras a la dispersión urbana; Movilidad sostenible; Concertación institucional; y Educación. Dentro de este conjunto, como se indica en el Cuadro 2.5.1, algo menos de la mitad de los aspectos elegidos (8, un 47 %) se refieren a objetivos ambientales, algo menos de la tercera parte (5, un 29 %) entran dentro de la esfera social y el resto, algo menos de la cuarta parte (4, un 24 %) pueden considerarse temas económicos. Aunque esta distribución no se hizo de forma deliberada y los diferentes

aspectos no tienen un mismo peso ni en todos los casos una adscripción clara a uno u otro ámbito, en términos generales sí refleja el sesgo socioambiental del análisis, este sí deliberado.

A través de este ejercicio, que aparece reflejado en la FIGURA 2.5.1, se planteaba evaluar el nivel de atención dedicado a cada uno de los ítems a juicio de la redactora o el redactor de cada caso, estableciendo tres niveles: alto, bajo y nulo. Se trata, pues, de una evaluación subjetiva y cualitativa encaminada sobre todo a facilitar una visión conjunta de los casos y el debate articulado sobre los mismos.

ÍTEMS \ CASOS		Puntos nivel bajo	Puntos nivel alto	Puntos totales	Bolonia	Delft	Gallecs	Granada	Grenoble	Londres	Milán	Montpellier	Motril	Munich	Portland	El Prat	Sabadell	Sant Boi	Sant Cugat	Toscana	Vexin	Viena	Zaragoza	Zuid Holland
Puntos nivel alto (1)					2	13	8	3	5	10	12	5	4	8	3	7	9	4	6	10	8	7	1	10
Puntos nivel bajo (0,5)					1,5	0	0	1,5	0,5	0	0	2,5	1	0	0	0	0	1	1,5	2	1,5	1	1,5	1,5
Puntos totales					3,5	13	8	4,5	5,5	10	12	7,5	5	8	3	7	9	5	7,5	12	9,5	8	2,5	10,5
1	Agricultura	2,5	15	17,5																				
2	Empleo/economía	0,5	12	12,5																				
3	Circuitos de comercialización	2,5	8	10,5																				
4	Inclusión social	0,5	4	4,5																				
5	Ocio	0,5	10	10,5																				
6	Turismo	1,5	4	5,5																				
7	Comunidad/empoderamiento	1	12	13																				
8	Ciclo del agua	0,5	5	5,5																				
9	Biodiversidad	1	9	10																				
10	Residuos	0,5	2	2,5																				
11	Patrimonio/identidad	1	12	13																				
12	Paisaje	0,5	16	16,5																				
13	Cambio climático	0	2	2																				
14	Barreras a la dispersión urbana	1,5	8	9,5																				
15	Movilidad sostenible	1,5	4	5,5																				
16	Concertación institucional	1	10	11																				
17	Educación	1	2	3																				

				casos		ítems	
	PUNTUACIÓN MÁXIMA	80 %		16		13,5	
	PUNTUACIÓN MEDIA-ALTA	50 %	80 %	10	16	8,5	13,5
	PUNTUACIÓN MEDIA	25 %	50 %	5	10	4	8,5
	PUNTUACIÓN MÍNIMA		25 %		5		4

FIGURA 2.1: **Matriz de evaluación de los casos**

De acuerdo con dicha evaluación, los aspectos o ítems que, según las personas que han estudiado los casos, han recibido una mayor atención en términos generales han sido en primer lugar, los que tienen que ver con la Agricultura y el Paisaje. Aunque esto podría parecer lógico o redundante, sobre todo en relación con el primero de los temas, que constituye el hilo argumental de este trabajo, es de señalar que el nivel de atención a los aspectos agrícolas en algunos de los casos, como son los de Bolonia, Granada, Sant Boi, Sant Cugat o Zuid Holland parece, a juicio de las personas redactoras, por debajo de lo que parecía apuntar la primera aproximación que condujo a su selección. En cualquier caso, puede sacarse sin duda como conclusión que, en términos generales, el componente de protección agrícola va estrechamente unido en la práctica a la preservación y gestión del paisaje.

Por lo que respecta a los aspectos menos incluidos, tratados o atendidos en los casos, hay dos relacionados con los objetivos ambientales, como son los Residuos y el Cambio climático, y otros dos referidos a aspectos sociales, la Inclusión social y la Educación. En la primera de estas dos parejas temáticas, llama la atención esta carencia en lo que se refiere a los residuos orgánicos, aparentemente un aspecto muy ligado a los procesos agrícolas, que parece haber sido considerado clave tan sólo en los casos de Delft, a pequeña escala, y de Viena, como estrategia general y, en menor medida, en el caso de Motril. A este respecto, es de señalar que la atención haya sido mayor en relación con los ítems del segundo conjunto de puntuación mínima, sobre todo en las prácticas de gran escala europea. En efecto, Londres, Milán, Vexin-Île de France y Zuid Holland y en segundo plano, Granada, han sido aquellos casos donde la voluntad de inclusión social ha formado parte de las estrategias, mientras que los aspectos educativos se han incorporado en los casos de Londres, Montpellier, Toscana, Delft y Zuid Holland. De todos modos, esta falta general de atención no debe interpretarse, ni mucho menos, como un menosprecio a los

aspectos metabólicos y ambientales, como lo demuestra el análisis de resultados del grupo de ítems que han obtenido una puntuación media-alta, el más numeroso y, en ese sentido, el más significativo, es decir, el que mejor puede servir para formarse una impresión sobre el estado de la cuestión en este ámbito.

En efecto, dentro de este grupo, se encuentran tres importantes aspectos referidos a la esfera sociocultural: Comunidad/empoderamiento; Patrimonio/identidad y Concertación institucional. De estos resultados se puede deducir la estrecha relación entre los aspectos comunitarios e identitarios y la importancia de la gobernanza para el éxito de las estrategias de preservación y puesta en carga del suelo agrícola, algo que aparece como una de las conclusiones fundamentales del informe, sobre la cual volveremos.

Un segundo conjunto dentro de este grupo intermedio de alto nivel se refiere a la esfera ambiental y en él figuran dos aspectos de crucial importancia como son la Biodiversidad y las Barreras a la dispersión urbana, lo cual viene a constatar una de las hipótesis iniciales que orientó la selección de casos, según la cual las prácticas más avanzadas en relación con la protección del suelo agrícola periurbano debían estar estrechamente ligadas a procesos de contención del crecimiento y la dispersión urbanas y de mantenimiento de la biodiversidad y, como ya hemos visto, la calidad del paisaje.

La última serie de ítems dentro de este grupo posee un sesgo económico y reúne tres aspectos: Empleo/economía; Circuitos de comercialización; y Ocio. De los dos primeros aspectos de este conjunto se deduce también lo acertado de otras hipótesis iniciales, según la cual la protección de los usos agrícolas en el ámbito periurbano debe ligarse por un lado a la creación de empleos estables en el sector y, por otro, a la introducción de vectores de cambio en los ciclos de producción-consumo al uso. Por otra parte, en relación con el ítem Ocio, la atención a un aspecto como son los usos relacionados con las actividades sociales y económicas de ocio revela una de las estrategias generales comunes a muchos casos, basada en la gestión del paisaje rural y natural mediante su aprovechamiento para este tipo de actividades.

Por último, en un nivel de puntuación simplemente media aparecen los tres restantes aspectos claves de la serie de diecisiete: uno de ellos de carácter económico, el Turismo, y los otros dos pertenecientes a al esfera ambiental: Movilidad Sostenible y Ciclo de Agua.

Respecto al primero de ellos, cabría reflexionar que el turismo, aunque forma parte de la estrategia en un total de siete de los casos, tiene menos peso del inicialmente presumible de cara al objetivo buscado, sobre todo si se compara con el aprovechamiento de las dinámicas locales. Aún así, a juicio de las personas redactoras, ha sido un aspecto clave en los casos de Bolonia, Grenoble, Milán y Motril.

Más significativa es la poca importancia relativa dentro del conjunto de veinte casos de dos aspectos metabólicos clave como son la movilidad y los recursos hídricos, ambos estrechamente relacionados con los procesos agrícolas. Respecto al primero, esta carencia puede interpretarse como derivada de la dificultad de incidir en ámbitos estructurales tales como la política de transporte o el sistema de distribución de alimentos para articular estrategias de proximidad. Aún así, de los siete casos en los que este tema está presente, es de señalar que en cinco de ellos la movilidad sostenible aparece como clave: Delft, Londres, Montpellier, Toscana y Zuid Holland. En cuatro de ellos, podría decirse que es la gran escala metropolitana y territorial la que sitúa este aspecto en primer plano.

Por lo que respecta al Ciclo del Agua, la relativa desatención en el conjunto de casos estudiados resulta tal vez más llamativa, dada la estrecha relación del agua con el sector agrario. Y aún llama más la atención que, entre los seis casos que sí han tenido en cuenta este aspecto, sólo uno de ellos, el de Gallecs, se encuentra dentro de nuestra península, habida cuenta de los endémicos problemas hídricos locales. En este sentido, sí responde a la lógica que figuren dos casos del sur europeo como Bolonia y Toscana.

CUADRO 2.1: **Peso relativo de la atención prestada a los tres ámbitos de sostenibilidad**

Ámbito	**Todos**	**Ambiental**	**Económico**	**Social**
número total de casos		20		
número de items dentro del ámbito	17	8	4	5
porcentaje de cada ámbito	100 %	47 %	24 %	29 %
máxima puntuación alcanzable	340	160	80	100
puntuación total obtenida	152,5	69	39	44,5
porcentaje en relación con cada sector	45 %	43 %	49 %	44,5 %

A modo de observación final en relación con este apartado, se puede señalar que, considerando de forma ponderada la atención a los tres ámbitos, ambiental, económico y sociocultural, los resultados del ejercicio aquí planteados reflejan un mayor peso en la consideración de los aspectos económicos (un 49 % del máximo total de puntuación alcanzable en dicho ámbito) por encima de los sociales (un

44,5 %) y los ambientales (43,5 %) y por encima de la media para todos los sectores (45 %), como lo muestra la tabla sintética del Cuadro 2.5.1. Aún teniendo en cuenta todas las salvedades en relación con la metodología muy aproximativa utilizada, este resultado muestra significativamente que, a pesar del enfoque deliberadamente socioambiental del análisis, los aspectos económicos, seguidos de los sociales, y en tercer lugar los ambientales, han ocupado sin duda un primer plano en todas las experiencias de éxito relacionadas con la protección del suelo agrícola.

2.5.2. Diversidad temática

El mismo ejercicio de evaluación que ha servido para generar una imagen global aproximada del nivel de atención prestada a los diversos ítems y de la jerarquía entre dichos temas sirve para hacerse una idea general respecto a la diversidad temática de los casos y el nivel de profundidad en cada uno de ellos. En términos cuantitativos y de forma sintética, estos factores se presentan en la Figura 2.5.2, en la que se ha considerado por una parte el número de ítems que, a juicio de la persona redactora, se han tenido en cuenta o poseen relevancia en el caso; por otra parte, la puntuación total para cada caso derivada de los tres niveles considerados; y finalmente, la relación entre ambas cifras. El valor de este último coeficiente[3] oscila entre 0,5 y 1 y ofrece una medida muy aproximada, sobre todo a efectos comparativos, del nivel de profundidad general del caso en relación con el conjunto del abanico temático.

CASOS / ÍTEMS		Bolonia	Delft	Gallecs	Granada	Grenoble	Londres	Milán	Montpellier	Motril	Munich	Portland	El Prat	Sabadell	Sant Boi	Sant Cugat	Toscana	Vexin	Viena	Zaragoza	Zuid Holland
Puntos nivel alto (1)		2	**13**	8	3	5	**10**	**12**	5	4	8	3	7	9	4	6	**10**	8	7	1	**10**
Puntos nivel bajo (0,5)		1,5	0	0	1,5	0,5	0	0	2,5	1	0	0	0	0	1	1,5	2	1,5	1	1,5	1,5
Puntos totales	A	3,5	**13**	8	4,5	5,5	**10**	**12**	**7,5**	5	8	3	7	9	5	7,5	**12**	**9,5**	8	2,5	**10,5**
Número de ítems considerados	B	5	**13**	8	6	6	**10**	**12**	**10**	6	8	3	7	9	6	9	**14**	**11**	9	4	**13**
Porcentaje de ítems respecto al total		29%	**76%**	47%	35%	35%	**59%**	**71%**	**59%**	35%	47%	18%	41%	53%	35%	53%	**82%**	65%	53%	24%	**76%**
Relación entre puntos totales y nº de ítems considerados	A/B	0,7	1	1	0,75	0,91	1	1	0,75	0,83	1	1	1	1	0,83	0,83	0,85	0,86	0,88	0,62	0,80

Figura 2.2: **Diversidad y profundidad temáticas**

Haciendo esta lectura, son tres los casos que sobresalen por la amplitud y la profundidad temática: Delft, Toscana y Zuid Holland. El hecho de que Delft, el que obtiene los mayores estándares, sea una experiencia a la escala micro pone de manifiesto la importancia que pueden tener este tipo de prácticas como ejemplos de excelencia a replicar a otras escalas. En los casos italiano y holandés, la magnitud de la escala de actuación se ofrece como un valor añadido en la evaluación.

En el otro extremo se hallan los ejemplos de Portland y Zaragoza, aunque la lectura resultante difiere de uno a otro. El caso de Portland aparece de forma sintética como un ejemplo de 'concentración temática', que reduce su abanico de atención a tres temas básicos que forman un paquete coherente, a saber, Agricultura, Economía/empleo y Barreras a la dispersión urbana, pero lo hace con la máxima profundidad. Por el contrario, en el caso de Zaragoza, la actuación se divide en tres temas, además de la Agricultura, cuyo nivel de relevancia y coherencia resulta dudoso como eje estratégico de cara a la protección del suelo agrícola y, además, no alcanza un nivel de profundidad alto en ninguno de los tres.

El grupo intermedio de casos en cuanto a diversidad y profundidad temática está formado por un total de siete experiencias: Londres, Milán, Montpellier, Sabadell, Sant Cugat, Vexin y Viena. Entre ellas sobresale Milán, que cubre el 71 % del abanico temático y lo hace con la máxima profundidad, seguido de Vexin, con un 65 %. Un segundo conjunto, con un 59 %, lo forman las experiencias de Londres y Montpellier, muy similares en cuanto a su caracterización temática. Finalmente, Sant Cugat y Viena, con un 53 % de cobertura del abanico temático, presentan también un perfil de evaluación semejante.

Entre los casos restantes, situados en una franja entre el 29 % y el 47 % en cuanto a abanico temático y entre el 0,7 y 1 en cuanto a coeficiente de profundidad, los más sobresalientes en términos comparativos son los de Gallecs y Munich, ambos con los valores máximos de la mencionada franja. A continuación se sitúa el caso de El Prat de Llobregat, que puede caracterizarse también por su 'concentración temática' entendida como desarrollo de un hilo temático coherente en torno a un número relativamente reducido de

[3] Considerando que la condición mínima para figurar en la tabla sería un caso en el que se hubiera tenido en cuenta únicamente uno de los ítems (Agricultura) y que la valoración del mismo fuera baja, es decir de 0,5 puntos (A=0,5; B=1; A/B = 0,5)

temas. Granada, Grenoble y Sant Boi de Llobregat, todos ellos con un 35 % de cobertura del abanico y algo menos de la unidad en cuanto a profundidad de tratamiento, presentan un perfil evaluativo similar. Finalmente, Bolonia, con un 29 % y un 0,7, es el que presenta los estándares más bajos de esta franja.

Cabe reiterar, a modo de observación final, que los factores aquí considerados no constituyen en sí mismos una medida del mayor interés o valor de cada uno de los casos considerados, como no podía ser de otra forma, sino tan sólo una primera aproximación, dentro de las limitaciones metodológicas, a la relación entre la diversidad y heterogeneidad temáticas y el mayor o menor éxito de la estrategias de protección del suelo agrícola.

2.5.3. Principales puntos fuertes y débiles

Como continuación del ejercicio de autoevaluación presentado en los anteriores apartados, y tras el correspondiente debate con el fin de orientar la reflexión, en la mencionada sesión de trabajo evaluativo se pidió a todas las personas participantes responsables de los estudios de caso que hicieran el esfuerzo de caracterizar mediante un único punto fuerte y un único punto débil cada uno de los casos considerados, entendiendo por puntos fuertes aquellos factores que, a juicio de la persona redactora, habían sido claves en relación con los aspectos más exitosos del caso en cuestión, y por puntos débiles los principales obstáculos identificados para conseguir los objetivos inicialmente propuestos, es decir, las estrategias de protección del suelo agrícola.

Tal como se ha mencionado en el inicio de este capítulo, los resultados que se presentan a continuación en el Cuadro 2.5.3 no pretenden, naturalmente, sustituir a la lectura directa de los estudios de caso, pero pueden servir como elemento de orientación preliminar de cara a dicha lectura y, en cualquier caso, tienen en sí mismos un valor comparativo en relación con el conjunto de experiencias analizadas.

Cuadro 2.2: **Puntos fuertes y puntos débiles de los casos estudiados en relación con el tratamiento del suelo agrícola periurbano**

	Puntos fuertes	**Puntos débiles**
Bolonia	Existe una estructura rural en la que apoyar una red ecológica: caminos, sendas, canales, modos de cultivo y patrimonio rural. Se cuenta con una fuerte identidad cultural, aunque haya que recuperarla	La consideración del paisaje y la producción locales como 'lujo'. El cambio de sistemas mecanizados a tradicionales
Delft	Iniciativa que parte desde abajo y se desarrolla mediante la colaboración amplia con la sociedad local: por ejemplo, la universidad y los grupos ecologistas y conservacionistas.	La dependencia de una sola persona/familia constituye un elemento claro de vulnerabilidad.
El Prat	La capacidad de negociación y de articular estrategias demuestran que existen vías factibles de resistencia a la presión metropolitana.	Debido a la ubicación estratégica, la presión metropolitana constituye una amenaza permanente.
Gallecs	La valoración social del paisaje.	La falta de autonomía económica y política y la dependencia consiguiente de la toma de decisiones no locales, así como la ausencia de un proyecto para alcanzar aquella y superar ésta.
Granada	El apoyo popular absoluto a la protección de la vega, que se enfrenta a un ayuntamiento dispuesto a hacer cambios de usos (modificaciones puntuales). Reivindicación: Parque agrario y BIC (sitio histórico).	La incoherencia en el planeamiento (respecto a la protección). Las expectativas económicas generadas por el crecimiento urbano.
Grenoble	La comunicación continua entre agentes (y la incorporación efectiva de los resultados a los documentos de planeamiento). La valoración social de la iniciativa.	La presión urbana, que se ha traducido en la promoción de viviendas unifamiliares. La prioridad de la creación de empleo industrial terciario.

Continúa en la siguiente página

	Puntos fuertes	Puntos débiles
Londres	La existencia de una estrategia metropolitana integrada y coordinada que aúna objetivos pertenecientes a los sectores de alimentación, agrícola y urbanístico.	La propia escala de las estrategias puestas en juego y la interdependencia entre ellas incrementa la magnitud de los factores de presión política y económica.
Milán	La existencia de un plan 'estratégico' agrícola del parque reorientado y dirigido por un consorcio. La coordinación entre administración y agricultores.	No se ha conseguido establecer una relación estable con la cadena agroalimentaria (un *cluster* propio).
Montpellier	La existencia de instrumentos e instituciones para sacar adelante las diversas iniciativas de colectivos en defensa de un territorio agrícola.	La dispersión urbana continúa, a pesar de los objetivos del plan territorial, que se plantea desde criterios de sostenibilidad. Dichos objetivos parecen responder más que nada a conseguir un plan conforme a la legislación existente.
Motril	La agricultura como motor económico municipal y como mecanismo de reducción de la especulación inmobiliaria.	La elección de los agentes de primar la productividad por encima del respeto al suelo sobre el que se apoya la agricultura intensiva y del medio al que pertenece.
Munich	La tradición de consumo de productos ecológicos. El apoyo a la producción local por parte de todos los agentes.	La pequeña dimensión de la iniciativa.
Portland	La importancia económica concedida al sector de la agrosilvicultura. Legislación desde los años setenta. La calidad del suelo.	La conjunción entre del modelo de crecimiento, el papel de los propietarios no agricultores y la presión debida al valor inmobiliario.
Sabadell	El desarrollo sostenible como concepto orientador.	El modelo de gestión, basado en la propiedad privada y el uso público.
Sant Boi	La capacidad de revertir el proceso urbanizador mediante mecanismos de concertación con los propietarios.	La dificultad en la gestión urbanística.
Sant Cugat	El papel de la educación ambiental.	La dificultad en la gestión urbanística debido a la titularidad del suelo.
Toscana	Las relaciones intensas e 'históricas' de proximidad entre productores y consumidores.	El conflicto de intereses sobre el territorio y la escasa propiedad pública en la que fundamentar la iniciativa.
Veixin-Île de France	La pertenencia a una estructura como parque nacional regional, que facilita la imposición de límites al crecimiento. Se plantea como objetivo la autonomía económica 'evitando' la solución única del turismo.	El riesgo de 'gentrificación'.
Viena	El marco de compromiso político y social.	La excesiva dependencia de la intervención y participación públicas en el sector agrícola.
Zaragoza	Las reacciones sociales tras propuesta de la segunda Expo	La confianza política en los 'eventos' como dinamizadores urbanos y consumidores de suelo, con actuaciones de carácter temporal y coyuntural.
Zuid Holland	La coordinación de planes con un enfoque multifuncional de la agricultura, y con incentivos económicos para el desarrollo de servicios verdes.	La terciarización del territorio: va reduciéndose el apoyo a la agricultura, y se traslada hacia sus valores 'tangenciales' como proveedora de servicios.

2.5.4. Nivel de replicabilidad

El último de los ejercicios de la sesión de trabajo evaluativo se centró en el aspecto más claramente instrumental en relación con el presente estudio, como es la posibilidad de cada uno de los casos analizados de ofrecer soluciones, fórmulas u orientaciones aplicables de un modo u otro al entorno local donde se celebró la sesión y de donde ha surgido la iniciativa del presente estudio, el municipio de Vitoria-Gasteiz. Un recorrido guiado por el entorno de la ciudad, centrado en los puntos más significativos para entender las diversas problemáticas locales en relación con el sector agrícola periurbano sirvió como marco de referencia adecuado para este ejercicio.

De nuevo, se pidió a cada una de las personas responsables del análisis de los casos que señalaran, entre las principales lecciones aprendidas de la experiencia estudiada, aquellas que, a juicio de la persona redactora, tuvieran más posibilidades de ser replicadas de alguna forma en relación con el entorno periurbano y rururbano de la capital vasca. Los resultados que se presentan a continuación en el Cuadro 2.5.4 deben interpretarse desde las limitaciones inherentes al ejercicio.

Cuadro 2.3: **Posibilidades de replicabilidad de los casos: pensando en Vitoria-Gasteiz**

Bolonia	▪ Lo agrícola como parte de la red ecológica. ▪ Escalas administración- espacio de encuentro (red provincial). ▪ Tipos de suelo agrícola: usos distintos. ▪ Red ecológica para todas las escalas desde la regional hasta la provincial. ▪ Análisis completo de todos los tipos de suelo agrícola.
Delft	▪ Necesario y replicable en el contexto de un cambio profundo del marco de la agricultura (nueva PAC). ▪ Carácter de experimento innovador replicable, del que se pueden estudiar instrumentos y métodos de contabilidad. ▪ «Granjas por la naturaleza»: Trabajo avanzado en la profundización de una agricultura que sea rentable, que cierre los ciclos naturales y que se responsabilice de la lucha contra el cambio climático, con depósitos de agua para evitar inundaciones.
El Prat	▪ Protección del suelo agrícola mediante figuras relacionadas con políticas territoriales de ámbito superior.
Gallecs	▪ Creación de un consorcio de gestión sobre lugares identitarios [sería preciso extenderlo a toda la Llanada, o inventar lugares identitarios que pudieran impulsar los procesos. Por ejemplo, toda la zona sur, desde Vitoria a los Montes]. ▪ Búsqueda de hitos: zonas de interés paisajístico (la campiña alavesa). ▪ Importancia de la participación social.

Continúa en la siguiente página

Granada	▪ Planeamiento local: reconocimiento del valor productivo del territorio. ▪ Reconocimiento en el Plan General del valor agrícola del suelo, prohibiendo expresamente cualquier abandono de dicho uso no justificado.
Grenoble	▪ Proyectos de contacto con el consumidor urbano. ▪ Implicación de agentes de planeamiento. ▪ Venta directa a través de marcas, reguladores de la trazabilidad. ▪ Implicación de diversos agentes en el planeamiento.
Londres	▪ Estrategia integrada. ▪ Ciclo de producción. ▪ El auto-abastecimiento como objetivo-marco. ▪ Las oportunidades para la redensificación: en Londres debido a la densidad baja general, son aplicables en los ámbitos de espacio público sobredimensionado.
Milán	▪ Plan 'estratégico agrícola' que implica a los agentes y que introduce el agrosistema en la cadena productiva mediante diversidad de puntos de venta. ▪ Aplicación de un plan estratégico. ▪ Implicación de todos los agentes. ▪ Diversidad de puntos de venta. ▪ Incremento paulatino de la demanda.
Montpellier	▪ Figura de protección que da estabilidad a la agricultura. ▪ Promoción de la biodiversidad urbana. ▪ Concienciación de la población. ▪ Transición hacia una producción de calidad.
Motril	▪ 'Educación de los agentes' [Camino de la sostenibilidad del territorio]. ▪ Promoción de la educación de los agricultores en buena prácticas.

Continúa en la siguiente página

Munich	▪ Programas sectoriales + agricultura. ▪ Educación empleo: apoyo a redes de pequeñas empresas, tiendas de distribución. ▪ Conexión agentes-producción/consumo. ▪ Gobierno local: intermediación entre agentes. ▪ Programas sectoriales educativos y de empleo.
Portland	▪ Consejo Política Alimentaria: Reservas Rurales cercanas a lo urbano. Amenazadas. Protección a 50 años. ▪ Consejo Consultivo de Política Alimentaria (consumidores y productores). ▪ Propuestas normativas de cambio de uso. ▪ Reservas de suelo: zonas productivas muy cercanas al límite urbano (en 50 años tienen que permanecer como reserva agrícola).
Sabadell	▪ Comercialización local de los productos: denominación de origen, puntos de venta, creación de cooperativas, etc.
Sant Boi	▪ Recuperación de suelo en proceso de urbanización: la posibilidad real de la reclasificación.
Sant Cugat	▪ Agroecología: nuevas formas de utilizar el territorio (educativo, ambiental, paisajístico). ▪ Agroecología: 'cambiar el chip' de la agricultura convencional: buscar otras formas de uso que compensen la protección del territorio.
Toscana	▪ Redes productores-consumidores, coordinadas y con apoyo institucional. ▪ Apertura de espacios para los agricultores en la ciudad (mercados, museos, restaurantes). ▪ Salidas 'al campo'- >educación, concienciación, valoración del territorio por la ciudadanía. ▪ Proyecto participativo.

Continúa en la siguiente página

Veixin-Île de France	▪ Función agroambiental (compensación financiera). ▪ Programas de fomento de la implantación (huertos en ladera, pastos) de prácticas tradicionales. Diversificación. ▪ Función agroambiental como servicio prestado por el agricultor y remunerado. ▪ Fomento de las prácticas tradicionales. ▪ Diversificación, turismo. ▪ Servicios ambientales.
Viena	▪ Plan de desarrollo de estructuras agrarias. ▪ Delimitación del papel de la administración para preservar los usos. ▪ Un planeamiento que no dificulte la actividad agrícola. ▪ Promoción producto local-mercado. ▪ Red de granjas municipales. ▪ Compost-reutilización de residuos orgánicos en las explotaciones de la ciudad. ▪ Fijación de usos de ocio. ▪ Inclusión de las estructuras agrícolas en la planificación general. ▪ Programas de autoabastecimiento de los servicios públicos con productos orgánicos locales.
Zaragoza	▪ Creación de la marca «Huerta de Zaragoza» (conjunto de productos de una zona) con la que la población se sienta identificada (propuesta del Plan estratégico de Zaragoza y su Entorno).
Zuid Holland	▪ Canalización fondos PAC para servicios y bienes agrarios. ▪ Incentivos económicos para la adhesión de los propietarios a corredores naturales. ▪ Reconocimiento del papel esencial de la agricultura en la identidad, el paisaje y calidad de vida.

2.6. Respuestas de éxito

A modo de síntesis de todo el trabajo realizado, se presentan a continuación algunos de los factores que, a lo largo de los debates llevados a cabo durante la sesión de trabajo colectivo, aparecían como los fundamentales de cara al éxito de las iniciativas relacionadas con los usos agrícolas en el suelo periurbano. Se trata en todos los casos de factores transversales cuya presencia se ha identificado a una u otra escala en la mayoría de las experiencias analizadas y, desde luego, en todas las que pueden considerarse de mayor éxito. Se trata, de todos modos, de una de las posibles lecturas del trabajo realizado y pretende sobre todo apuntar vías de reflexión desde la óptica del planeamiento urbanístico.

2.6.1. El enfoque holístico: estrategias híbridas e integradas

Entre los casos estudiados, resalta como un factor relevante de éxito la existencia de estrategias híbridas atentas a la totalidad del ciclo que liga los usos del territorio, considerados en toda su diversidad, con el consumo alimentario final, a través de programas multifuncionales y transversales que tratan simultáneamente las diversas escalas y ámbitos. La búsqueda de sinergias entre estas diferentes áreas de actuación constituye el eje de estas estrategias híbridas.

Así, el fomento de la agricultura periurbana de proximidad puede estar ligado tanto a la búsqueda de espacios para la consolidación de mercados de calle de productos frescos, desde la óptica económica y desde la urbanística del diseño y la gestión del espacio público, como a la articulación de políticas de fomento de la alimentación saludable, desde la óptica de salud, y su posible difusión a través del sistema educativo, atendiendo al mismo tiempo a la conservación de la biodiversidad del paisaje circundante, desde la perspectiva ambiental.

La clave no está en la apuesta por soluciones exclusivas sino por respuestas a las diversas escalas que se refuercen mutuamente: un programa de huertos de ocio, ligado a un plan de redensificación urbana, puede complementar y reforzar una política decidida de apoyo a las explotaciones agrarias de proximidad de escala intermedia; a su vez, el tratamiento conjunto de los residuos orgánicos generados en el ámbito urbano puede contribuir a realimentar el ciclo e incluso convertirse en fuente de ingresos para las arcas municipales. La coordinación entre políticas es la base fundamental de este tipo de estrategias. Los casos de Londres, Viena y Bolonia son paradigmáticos en este sentido.

2.6.2. Establecimiento de objetivos marco

Cuanto más claros sean los objetivos marco y más explícitamente se formulen, más fácil resulta la articulación entre las políticas en marcha en aras de dichos objetivos. El abanico de objetivos generales que pueden contribuir a la conservación y el fomento de la agricultura periurbana puede ser muy diverso y hacer hincapié en uno u otro aspecto: desde la autosuficiencia alimentaria hasta la reducción de las emisiones de CO_2, desde la conservación del paisaje tradicional hasta el incremento de la biodiversidad, desde la prevención del impacto del cambio climático a la sensibilización de poblaciones crecientemente urbanas con respecto a la importancia del entorno natural, desde la diversificación económica a la escala local hasta la regeneración urbana integral de la periferia urbana. En una u otra medida, en torno a cualquiera de estos objetivos pueden organizarse estrategias de intervención con impacto sobre la agricultura periurbana. Entre los casos estudiados, destaca a este respecto por su capacidad articuladora a la escala metropolitana el objetivo de autosuficiencia alimentaria planteado en el caso de Londres.

2.6.3. Identidad local y presión ciudadana

La capacidad de respuesta ciudadana en defensa de los valores asumidos como identitarios en relación con el territorio, especialmente cuando se refieren a la memoria del paisaje tradicional, aparece como un factor clave, especialmente en contextos en los que la agricultura periurbana existente se ve amenazada por la presión urbanizadora, como lo demuestran de forma particular los casos estudiados dentro del ámbito de Cataluña, sobresaliendo a este respecto los de el Prat de Llobregat, Gallecs, Sabadell y Sant Boi de Llobregat. En todos ellos, destaca como elemento común la existencia de un nivel elevado de cohesión social y de capacidad auto-organizativa por parte de los ciudadanos. Es de señalar también, en el caso de Londres, el papel que históricamente ha jugado la presión ciudadana en la defensa del sistema de anillos verdes ante los sucesivos embates de la presión urbanizadora.

2.6.4. Voluntad política

El estudio de los casos, sobre todo de las experiencias catalanas antes mencionadas en relación con el factor de presión ciudadana, pone de manifiesto que el éxito depende en gran medida de que exista una voluntad decidida de asumir y apoyar las demandas ciudadanas por parte de las administraciones implicadas, especialmente de las más próximas al ámbito afectado, como son las corporaciones municipales. Es esta voluntad política la que permite desplegar de la forma más operativa el abanico de soluciones aplicables y abrir el camino de la negociación entre los diversos intereses en juego. Naturalmente, la voluntad política es también el factor clave de aquellos procesos de escala metropolitana canalizados mediante estrategias híbridas de gran calado, como son los casos de Londres, Portland, Bolonia o Viena.

2.6.5. Más allá del proteccionismo: políticas proactivas

La nueva conciencia ambiental se distingue del ambientalismo de primera hornada sobre todo en la superación del carácter principalmente defensivo de este último. La constatada vulnerabilidad de los mecanismos de simple protección del entorno natural y rural frente a los embates de las sucesivas oleadas urbanizadoras producidas durante los ciclos alcistas del mercado ha puesto de manifiesto en las últimas décadas la necesidad de adoptar políticas proactivas tan atentas a la necesidad de mantener la biodiversidad y los usos agrarios como a la de aprovechar y generar oportunidades económicas que contribuyan a consolidar los mecanismos de protección puestos en carga, mediante la creación de redes sólidas de intereses locales capaces de resistir las presiones globales. Como marco de estas políticas proactivas cobra especial importancia el concepto relativamente nuevo de gestión y custodia del paisaje, presente en muchos de los casos aquí estudiados, que hace hincapié en la idea del paisaje natural y rural como un sistema vivo y en la necesidad de articular políticas que contribuyan a su auto-mantenimiento. Especialmente interesante a este respecto es la figura de Parque Agrario, cada vez más consolidada en Cataluña, como contraposición y respuesta al concepto-fetiche de Parque Tecnológico acuñado en los años ochenta como panacea de desarrollo económico unido a la idea de innovación. Vincular las ideas de modernidad e innovación a los usos agrarios dentro del marco de sostenibilidad integral aparece así como una de las estrategias proactivas fundamentales.

2.6.6. Innovaciones legislativas: la necesidad de marcos adecuados de actuación

La conjunción de sectorialización del planeamiento y de rigidez de los instrumentos legislativos constituye uno de las mayores obstáculos a la hora de sacar adelante propuestas innovadoras en relación con la protección, la consolidación y el fomento de las actividades agrarias periurbanas, incluso en aquellos casos en que convergen la presión ciudadana y la voluntad política en aras de dichas propuestas. La lógica urbanística convencional, encaminada prioritariamente a agilizar los procesos de transformación en urbano del suelo rural, sirve de poca ayuda cuando se intenta revertir el proceso, como lo demuestran las dificultades de gestión encontradas en el caso de Sant Boi de Llobregat. Por el contrario, los casos de mayor éxito entre los estudiados son aquellos, como es el de Portland, en el que se ha creado previamente un marco legislativo de acuerdo con esta lógica inversa, en torno al cual se han podido articular las medidas transformadoras de forma coherente y ágil.

2.6.7. El valor de lo ejemplar a la escala micro

El potencial ejemplificador de una experiencia micro, con el consiguiente valor en términos de educación y difusión de buenas prácticas, queda especialmente de manifiesto en el caso de Delft aquí estudiado, en el que la tenacidad de un agricultor en solitario ha dado lugar a una experiencia de agricultura periurbana con un alto potencial de replicabilidad. La principal ventaja de estas prácticas de pequeña escala es que ofrecen un ámbito especialmente adecuado para llevar a cabo experimentos a todos los órdenes que serían difícilmente asumibles y gestionables como punto de partida a escalas superiores. La necesidad de innovación dentro del campo de la agricultura periurbana desde la óptica de la sostenibilidad, sin embargo, hace imprescindibles este tipo de experimentos. Por otra parte, la actual capacidad de difusión mediática de las buenas prácticas multiplica considerablemente el potencial de replicabilidad de las mismas, por pequeña que sea su escala.

2.7. Oportunidades de replicabilidad en la red de ciudades medias españolas

Más allá de los factores específicos de replicabilidad identificados en el apartado, relacionados de forma muy directa con el conjunto de casos estudiados y con su posible aplicación a la ciudad de Vitoria-Gasteiz, en este capítulo final se ofrece una reflexión general, centrada en una mayor escala y en aspectos de carácter estructural, sobre las posibilidades que ofrece la amplia red de ciudades medias españolas para incorporar a sus sistemas de planeamiento algunas de las estrategias transversales identificadas como producto del presente trabajo.

2.7.1. Estructura territorial: potencial agrícola del periurbano

A pesar del 'tsunami' urbanizador que ha devastado la península en la última década, arrasando una gran parte del suelo agrícola, aún puede considerarse que el país se encuentra en una relación de ventaja en términos comparativos con respecto al resto de Europa, tanto por lo que respecta al potencial de calidad de sus paisajes rurales como a las condiciones generales de proximidad entre campo y ciudad. Con una densidad de 91,4 habitantes por kilómetro cuadrado, el territorio sigue siendo relativamente poco denso y con una proporción comparativamente alta de suelo periurbano con potencial agrícola en torno a la red de ciudades medias españolas. La estructura territorial salpicada de pequeños pueblos compactos aún puede constituir la base de un nuevo modelo de desarrollo en el que el suelo periurbano opere como ámbito de transición entre unos núcleos urbanos de límites definidos y un territorio interurbano en el que la actividad agrícola pueda recuperar el reconocimiento perdido. Por otra parte, la proporción de agricultores es aún relativamente alta en términos comparativos y aún persiste memoria generacional de la tradición agraria. En el caso de Vitoria, el Anillo Verde y la Llanada Alavesa en su conjunto aparecen claramente como escenarios de oportunidad.

2.7.2. Estructura de los núcleos urbanos: la reclasificación del urbanizable

Aunque los modelos de dispersión urbana han experimentado un crecimiento acelerado sobre todo en la costa y en torno a las grandes ciudades, no han alcanzado la proporción de ocupación del suelo de interior de otros países europeos. La red de ciudades medias sigue manteniendo un nivel elevado de compacidad, entendiendo esta como la relación entre el tejido edificado y el clasificado por el planeamiento como suelo urbano. A pesar de ello, debido al proceso desaforado de clasificación experimentado en la última década, en estos momentos existe una gran superficie de suelo periurbano clasificado como suelo urbanizable en diversos grados. Una estrategia clave para los próximos años debe centrarse en la recuperación de este suelo para usos agrícolas mediante procesos de reclasificación. El espacio de transición entre la ciudad y los montes que circundan Vitoria constituye una zona de oportunidad en este sentido.

2.7.3. Estructura de las periferias urbanas: los huertos urbanos como elemento de regeneración urbana integral

Entre los problemas de las periferias urbanas españolas destacan los relacionados directamente con los modelos urbanísticos seguidos en su diseño, basados en gran medida en las tipologías edificatorias preconizadas por el Movimiento Moderno, principalmente bloques lineales y torres exentas. Estos modelos han dado lugar, por sus propias características morfológicas, a tejidos urbanos dominados por espacios interbloques informes y sobredimensionados, de titularidad en ocasiones difusa y con graves problemas de gestión y mantenimiento. La regeneración de estas periferias, entendida como un proceso integral en el que los aspectos sociales y ambientales adquieren tanta importancia como la rehabilitación de la edificación, constituye en estos momentos uno de los ejes de intervención a la escala urbana en todo el ámbito europeo. Dentro de esta estrategia, los huertos urbanos de pequeña escala pueden constituir un elemento importante como parte de la batería de medidas de diseño destinadas a ordenar, jerarquizar, redensificar y cualificar estos espacios interbloques, contribuyendo además a generar oportunidades de desarrollo local, una gestión menos gravosa para la ciudad y el incremento de la biodiversidad dentro de los núcleos urbanos. Un programa de recualificación del espacio público de Lakua, Salburúa y Zabalgana, en el caso de Vitoria-Gasteiz, podría incorporar estrategias en este sentido.

2.7.4. Sistema alimentario: reestructuración de la cadena alimentaria, mercados de calle y sellos de eco-calidad

La variedad alimentaria y el predominio de la denominada dieta mediterránea, con un alto componente de legumbres y frutas frescas, y un consumo importante de pescado, siguen siendo características relevantes del sistema alimentario en la península, a pesar de la deriva acelerada hacia la dieta industrializada, basada en las cadenas de comida rápida, los ultracongelados y los platos precocinados, con un predominio del consumo de carne. Respecto al sistema de distribución, las grandes cadenas de alimentación y las franquicias están ganando el terreno a los mercados urbanos y el comercio de proximidad, cada vez más dominado este último, sobre todo en las grandes ciudades, por la red de comercios regentados por la comunidad inmigrante china, que cumplen un importante papel como intermediarios finales a nivel de calle entre las grandes superficies y el consumidor. Este aspecto refleja, en cualquier caso, que existe una importante demanda para este comercio de proximidad.

Sin embargo, en comparación con otros países europeos, la agricultura de proximidad, las alternativas de distribución directa entre productor y consumidor y la red de mercados callejeros de productos frescos y ecológicos se encuentran aún muy poco desarrolladas y, precisamente por ello, el margen de crecimiento en este sentido es muy amplio si se ponen en marcha las estrategias adecuadas. La diversidad alimentaria y la dieta mediterránea juegan claramente como factores de oportunidad en este sentido, junto con la fuerte componente cultural que tiene la comida de calidad en nuestro país, que se refleja en la cada vez mayor cantidad de marcas y sellos de calidad.

Lo mismo podría decirse respecto a las prácticas de agricultura orgánica, integrada y ecológica: existe un amplio margen para su desarrollo partiendo de todos los factores de oportunidad expuestos.

2.8. Observaciones finales

Si algo ha puesto de manifiesto el estudio de los veinte casos a los que se refieren estas conclusiones es que la preocupación por la agricultura en general y por el suelo agrícola en los entornos urbanos en particular ha pasado a cobrar una importancia fundamental en las estrategias urbano-territoriales más avanzadas desde la óptica de la sostenibilidad en los países industrializados, superando así una cierta visión tecno-paternalista que ligaba cuestiones tales como la autosuficiencia alimentaria o la defensa del suelo agrícola a la problemática del mal denominado Tercer Mundo.

Son muchas las señales de que la alimentación, junto con el agua, va a constituir uno de los ejes geopolíticos del presente siglo, y la compra de tierras fértiles africanas por parte de la superpotencia china, entre otros países del arco asiático, es una de las más claras. Las prácticas aquí presentadas pueden considerarse como tomas de posición decididas en torno a este eje estratégico de futuro, en torno al cual deberán enhebrarse y coordinarse ineludiblemente las políticas de urbanismo, agricultura y transporte.

Esta constatación reviste especial importancia en países como el nuestro que, como hemos visto, aún se encuentran en una posición ventajosa en relación con el potencial agrícola interurbano y periurbano, si se compara con el resto del territorio europeo. Cualquier paso que se pueda dar en la dirección de aprovechar al máximo esta oportunidad constituirá sin duda un vector positivo hacia la sostenibilidad local y global.

3. El marco legal y algunos instrumentos útiles

Álvaro Sevilla Buitrago[1]

3.1. Introducción

En este capítulo vamos a realizar un análisis del marco legal en el que cabe concebir y al que deberá ajustarse —o al que deberá aspirar, en caso de posibles innovaciones legislativas— una iniciativa de ordenación del suelo periurbano con destino a actividades agrícolas. Dicho análisis se divide en dos grandes apartados. En el primero desarrollaremos un recorrido por los distintos niveles y campos de la normativa urbanística —desde las disposiciones y estrategias fijadas a nivel europeo a los concretos marcos jurídicos de las autonomías, que en España concentran la mayor parte de las competencias en materia de ordenación territorial y urbanística—, identificando en cada uno de ellos los instrumentos y mecanismos propicios a la consecución de suelos periurbanos preservados para el uso agrícola. En el segundo propondremos un abanico de alternativas y estrategias que, articulando los principios y herramientas vistos hasta ese momento, perfilen y orienten dicho proyecto desde el enfoque diferenciado de distintas agendas políticas.

El compendio que forma este estudio no pretende ser exhaustivo ni, desde luego, universal. Como todo análisis legal está destinado a quedar obsoleto por la innovación normativa. Incluso, como veremos, en algunos casos esa obsolescencia sería altamente deseable y señal de avances positivos en la concepción que nuestro sistema de planeamiento tiene del ejercicio de ordenación territorial. Aún así, dada la complejidad y escasa flexibilidad de dicho sistema, es poco probable que las líneas de acción generales que veremos al analizar la normativa autonómica cambien sustancialmente. De modo similar, y dada la naturaleza de las contradicciones a las que se enfrentan nuestras sociedades, es difícil que las inquietudes que alimentan la definición de principios y criterios de política territorial, a nivel europeo o nacional, desaparezcan a corto plazo. Por ello, a pesar de su carácter contextual y de su enfoque, este estudio no se agota en la respuesta y condicionantes de un escenario concreto, sino que propone líneas de acción transferibles a escenarios diversos. En definitiva, se trata de una más de las aportaciones —por el momento escasas— que apuntan a una evolución de la ordenación del territorio y la legislación asociada en un sentido capaz de equilibrar la atención y la carga instrumental dedicada a los distintos ámbitos de suelo, hasta ahora excesivamente centradas en los problemas y conflictos de los Suelos Urbanos y Urbanizables, en detrimento de los Suelos Rústicos o No Urbanizables.

3.2. Marco europeo

3.2.1. Estrategia territorial europea

Alcance

Para empezar es preciso advertir que, aunque la línea fijada por los documentos producidos por la Comisión Europea es muy clara al respecto de los temas objeto de nuestra investigación —en ocasiones mucho más que la propia normativa estatal o autonómica, que estudiaremos más adelante—, su operatividad es limitada, dado que los órganos comunitarios carecen de competencias directas en materia de ordenación del territorio.

Esta situación es especialmente obvia en el caso del documento marco para la ordenación del territorio en Europa, la Estrategia Territorial Europea (ETE), aprobada por los ministros de los Estados miembros responsables en la materia y el responsable de política regional de la Comisión Europea en 1999. Aunque en su propio texto podemos leer que se trata de un «documento jurídicamente no vinculante» (CE, 1999:12), Parejo (2003:684) señala que la ETE «pertenece al heterogéneo tipo de los *actos atípicos* de las Comunidades Europeas» y que, «si bien [su] imperatividad [...] está muy debilitada, esto no parece comprometer su eficacia, sobre todo en la medida en que los objetivos de política territorial queden incorporados en las demás políticas atribuidas a la Comunidad en los Tratados» (Parejo, 2003:685). Además de esta incorporación a la política supranacional, los Estados miembros, sus regiones y ciudades han de tomarla como referencia a la hora de desarrollar sus políticas territoriales (Parejo, 2003:694)[2], de modo que «por su disponibilidad como elemento justificativo de la resolución, [la ETE] se erige, asimismo,

[1] alvaro_s_b@yahoo.es

[2] «Los objetivos de la ETE deberían ser perseguidos tanto por las instituciones europeas como en los niveles nacionales, regionales y locales de gobierno y administración» (CE, 1999:11), si bien su adopción es voluntaria: «cada país aplicará este documento en la medida en que desee incorporar en su política nacional los aspectos europeos del desarrollo territorial»

en elemento de control político (mediante el escrutinio y valoración de las posiciones de los Gobiernos por relación a tales criterios), e incluso jurídico, en tanto que elemento de concreción de los principios y criterios de la Unión sobre su recurso más preciado: el territorio» (Parejo, 2003:695).

Objetivos y directrices de la Estrategia Territorial Europea

Parte de los *objetivos* y *directrices* fijados por la ETE tienen especial relevancia respecto a las acciones de protección e incentivación de las actividades agrícolas en entornos periurbanos. Uno de los tres *objetivos políticos fundamentales* que la ETE formula de cara a la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio es la «conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural» (CE, 1999:12). Los objetivos fundamentales se relacionan a su vez con los *principios* o *directrices* de la política de desarrollo territorial de la Unión Europea; de nuevo la ETE sugiere tres principios, de los que dos guardan relación con nuestro interés en el presente trabajo: «el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad [y] el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural» (CE, 1999:12). Estos dos principios son desarrollados pormenorizadamente en base a una serie de propuestas sectoriales, formuladas después como opciones políticas que se plantean a modo de sugerencia a los distintos órganos de gobierno europeos.

Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad

Entre las propuestas señaladas bajo este principio se incluye la necesidad de fomentar el desarrollo endógeno, la diversidad y la eficacia de los espacios rurales, lo que puede extenderse al ámbito de los espacios periurbanos. En este proceso la agricultura aparece como una actividad estratégica y cohesiva, que lejos de mantener un carácter conservador debe incorporarse a una línea de innovación y desarrollo:

> Es necesario que la agricultura haga frente a los retos de la competencia internacional. Aparecen nuevas posibilidades, gracias al desarrollo de productos agrícolas de alta calidad, a estrategias adaptadas de comercialización de estos productos, y al redescubrimiento de la multifuncionalidad de la agricultura, es decir, la diversificación de las fuentes de ingresos de las explotaciones agrarias (por ejemplo, el agroturismo, la energía eólica, etc.). La sociedad concede cada vez más valor a la conservación del medio ambiente y el patrimonio cultural, lo que confiere al sector agrícola más posibilidades de empleo. Mediante una oferta apropiada de educación y formación profesional se puede ayudar a encontrar fuentes de ingresos distintas de las proporcionadas por la agricultura.
>
> CE, 1999:26

Se advierte, sin embargo, que «la agricultura intensiva puede también generar presiones sobre los suelos y llevar a la destrucción del paisaje cultural», de modo que «sólo la planificación del uso del suelo a escala regional y la adopción de medidas apropiadas en cuanto al medio ambiente y la agricultura (por ejemplo, el restablecimiento de la biodiversidad, la disminución de la contaminación del suelo, la extensificación y la diversificación de las prácticas agrícolas) permitirán contrarrestar estas presiones» (CE, 1999:26).

Ambas líneas de acción, diversificación e innovación, por un lado, y protección del medio, por otro, se concretan en las opciones políticas 13 y 15 del documento:

- 13. Promoción de estrategias de desarrollo diversificadas, adaptadas a los potenciales específicos de las áreas rurales y que permitan el desarrollo endógeno (incluida la promoción de la multifuncionalidad de la agricultura). Apoyo a las zonas rurales en materia de educación y formación, así como de creación de empleos fuera del sector agrícola.
- 15. Garantía de una agricultura sostenible, aplicación de medidas medioambientales y diversificación de la utilización agrícola de los suelos.

CE, 1999:27

(CE, 1999:12). Se pone énfasis especial en el respeto al principio de subsidiariedad y en la necesidad de una coordinación interadministrativa vertical (comunitaria, transnacional, regional y local) y horizontal (entre las distintas autoridades competentes en la ordenación del territorio) (CE, 1999:12,38).

Gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural

Esta directriz de la ETE incide en alguno de los aspectos que conforman las nuevas políticas de protección del paisaje en las experiencias europeas más recientes y articula los principios básicos que justifican las políticas de protección de suelos:

> La destrucción de los suelos constituye otro problema principal del medio ambiente de la Unión Europea. La actividad humana, en función de su naturaleza, su amplitud y su intensidad, amenaza con la pérdida irremediable de una gran parte de los suelos, en cuanto a su diversidad y a su función de base elemental de la vida. Las amenazas más significativas son la erosión del suelo debida a su utilización, las inundaciones, los daños forestales, la contaminación de las capas freáticas, la concentración de materias nocivas, y también la intensidad de la explotación agraria y la transformación de espacios abiertos con fines urbanísticos. Se impone una protección eficaz del suelo, con el fin de preservar los recursos naturales y sus funciones. A este respecto, es necesario reducir la degradación derivada de la sobreutilización, la erosión y la destrucción de los suelos, al igual que el empleo de sustancias nocivas o el uso abusivo de los espacios libres para la construcción de viviendas.
>
> CE, 1999:34

La Unión Europea tiene en la *Directiva HABITAT* y la *Red Natura 2000* su política de protección más estricta y en permanente curso de ampliación. A pesar de todo, la ETE señala que «a menudo es más acertado incluir la protección y la gestión de las zonas amenazadas dentro de estrategias de desarrollo territorial de zonas más extensas» (CE, 1999:36), no limitándose a una actitud de protección pasiva, sino ubicando las áreas protegidas en el seno de zonas de transición en las que una agricultura no intensiva permita conservar los paisajes culturales tradicionales, que«contribuyen mediante su singularidad a la identidad local y regional, y reflejan la historia y las interacciones entre el hombre y la naturaleza» (CE, 1999:36).

Estas directrices se concretan en las opciones políticas 41 y 45 del documento:

- 41. Integración del mantenimiento de la biodiversidad en las políticas sectoriales (agricultura, política regional, transportes, pesca, etc.), como se prevé en la Estrategia Comunitaria de Biodiversidad.
- 45. Protección del suelo como base de la vida para el hombre, los animales y las plantas, mediante la reducción de la erosión, de la destrucción del suelo y de la utilización excesiva de los espacios abiertos.

CE, 1999:35

3.2.2. VI Programa de Acción de la Comunidad Europea y sus desarrollos

Alcance y objetivos

El VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente, *Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos* (CE, 2001:31) fijó las directrices de las políticas medioambientales de la Unión Europea para el período de 2000 a 2010. Aunque su estatus jurídico carece, como en el caso de la ETE, de un poder vinculante directo, sus propuestas se plasman en un articulado concreto que indica «medidas y responsabilidades que es preciso adoptar a nivel nacional, regional y local» (CE, 2001:12).

Entre sus objetivos figura la protección de la naturaleza y la biodiversidad, para lo cual se prevé la necesidad de ampliar los rangos de protección a zonas rurales más extensas e integrar las acciones relacionadas con la agricultura, el paisaje y el suelo (CE, 2001:5,82). Estas directrices se han integrado ya parcialmente en nuestros espacios jurídicos a través de la incorporación de las herramientas de Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica, reguladas por normativa autonómica, a las cuales han de ser sometidos buena parte de los planes y programas de nueva promoción.

Otros aspectos señalados por el *VI Programa de Medio Ambiente* han encontrado, sin embargo, una transposición más insatisfactoria. El documento insiste sobre la necesidad de limitar la explotación de los recursos y el consumo de suelo por la urbanización y la creación de infraestructuras (CE, 2001:32); para ello propone el desarrollo de una estrategia temática para la protección del suelo que evite la pérdida de terrenos por la urbanización (CE, 2001:37,84).

La agricultura sostenible aparece en ese escenario como uno de los vectores de oportunidad para una protección activa. En este sentido, el texto propone incorporar herramientas de mercado para su promoción, incentivando económicamente a los agricultores que asuman compromisos ambientales (CE, 2001:16), impulsando el sistema comunitario de etiqueta ecológica para permitir a los consumidores evaluar el rendimiento de los productos que adquieren (CE, 2001:19), promover un comportamiento

ejemplar en la administración a través de sus acciones y contratos (CE, 2001:19), aumentar los recursos y ampliar el alcance de las medidas agroambientales en la Política Agraria Común (CE, 2001:24,82, artículo 3.9) o aprovechar las medidas de desarrollo rural de la Unión Europea para el fomento de la agricultura biológica (CE, 2001:35).

Desarrollo en las Estrategias Temáticas

Varias estrategias han desarrollo el *VI Programa de Medio Ambiente* en el campo de nuestro interés. En primer lugar la *Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano* (CE, 2006a:718). Aunque se trata de una iniciativa prometedora, con atención a dimensiones como la relación entre ciudad, cambio climático, naturaleza y biodiversidad, medio ambiente y calidad de vida, etc, sus proposiciones son poco ambiciosas, limitándose a recomendar enfoques integrados en las políticas y planificación urbana.

De modo similar, la *Estrategia Temática para la Protección del Suelo* (CE, 2006b:231), prevista ya en el *VI Programa de Medio Ambiente*, indica la necesidad de adoptar un criterio comunitario ante el «aumento significativo de las zonas urbanas» (CE, 2006:3), en el cual la agricultura —especialmente la ecológica— aparece como elemento protagonista que «puede tener un efecto positivo sobre el estado del suelo» (CE, 2006:4). En este documento se considera que «la falta de protección del suelo comprometerá la viabilidad y la competitividad a largo plazo de Europa» (CE, 2006:6), por lo que fija dos principios rectores, la «prevención de la degradación del suelo y conservación de sus funciones [y la] restauración del suelo degradado» (CE, 2006:5). Para ello la propuesta legislativa contenida en esta estrategia temática exige a los Estados miembros adoptar medidas específicas para abordar las amenazas que afectan al suelo, si bien éstas se limitan al ámbito de la contaminación de suelos, sin entrar a valorar los modelos de ocupación del suelo.

3.3. Marco nacional

3.3.1. Limitaciones en el alcance de la normativa nacional

La *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, del 20 de marzo de 1997 (*STC97*)*, anuló gran parte del articulado del *Real Decreto Legislativo 1/1992*, del 25 de Junio de 1992, por el que se aprobó el *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana*, dibujando un nuevo mapa en el reparto de atribuciones y competencias en materia urbanística en España. Esta sentencia consideraba que el legislador estatal había invadido el título competencial autonómico en materia de urbanismo (Constitución Española, artículo 148.1.3ª) en numerosos preceptos e indicaba que dicha intromisión no podía ampararse en la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución, quedando el Estado inhabilitado para crear normas en una materia que desde ese momento se entiende competencia exclusiva de las autonomías y que ha dado lugar a una amplia producción jurídica que analizaremos en un apartado posterior.

Así, la legislación de ámbito estatal posterior a la STC97 —la *Ley 6/1998, de 13 de Abril de Régimen de Suelo y Valoraciones*, y el *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (*TRLS08*)*—, evita incidir en las técnicas de clasificación y categorización del suelo, entendiéndolas como técnicas propiamente urbanísticas cuya oportunidad no corresponde juzgar al legislador estatal.

Sobre la base de este marco organizativo la Ley de Suelo se concibe no como una ley urbanística sino como una ley «referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados» y que se encuentran dentro del marco competencial estatal, prescindiendo por primera vez de la regulación de las técnicas urbanísticas tales como la clasificación o categorización del suelo «para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común» (TRLS08, Exposición de motivos).

En consecuencia, frente a la lógica hasta hace poco dominante, el artículo 12 del TRLS08 no recoge las distintas clases de suelo con sus correspondientes características, sino que se limita a considerar las dos *situaciones básicas* en las que puede encontrarse el suelo: *rural* y *urbanizado*. Estos dos estados habrán de determinar la regulación de usos del suelo y el contenido del derecho de propiedad del suelo.

3.3.2. El suelo rural y su régimen de uso en la legislación estatal

En relación al suelo rural —no referido exclusivamente a los ámbitos propiamente rurales, sino a todo suelo «que no está funcionalmente incluido en la trama urbana» (TRLS08, exposición de motivos)—, el legislador estatal se remite expresamente y en todo momento a la ordenación territorial y urbanística, esto

es, a la legislación autonómica, por ser ésta la competente, de conformidad con el modelo organizativo constitucional al que hemos hecho referencia.

Así, se indica que está:

> en situación de Suelo Rural:
>
> - En todo caso, el suelo preservado por la **ordenación territorial y urbanística** de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección **conforme a la ordenación territorial y urbanística** por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, **y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística**.
> - El suelo para el que **los instrumentos de ordenación territorial y urbanística** prevean o permitan su paso a la situación de Suelo Urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no sea suelo urbanizado que se encuentre integrado en la red de dotaciones y servicios.
>
> TRLS08, artículo 12.2

La remisión a la legislación autonómica alcanza no sólo a la definición de *qué suelo* puede encontrarse en situación de suelo rural sino también al *régimen de uso* de dicho suelo. Así, los criterios que el legislador estatal establece en el artículo 13 del TRLS08 respecto a la utilización del suelo rural remiten constantemente a la legislación autonómica o sectorial:

- En el régimen general, el Suelo Rural será utilizado de conformidad con su naturaleza debiendo dedicarse al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales «dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística»
- En el régimen de excepciones, podrán legitimarse actos y usos específicos en suelo rural que tengan interés público o social «por el procedimiento y condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística».
- Están prohibidas las parcelaciones urbanísticas salvo en los terrenos «que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización en la forma que determine la legislación urbanística».
- La utilización de los terrenos protegidos por sus valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos, que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.
- Desde que los terrenos queden incluidos en una actuación de urbanización podrán realizarse excepcionalmente usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidas por la legislación territorial o urbanística sectorial.
- Para la realización de obras de urbanización, construcción o edificación, tendrán que concurrir los requisitos exigidos por la legislación urbanística.

3.3.3. El Principio de Desarrollo Sostenible

Si el TRLS08 no realiza grandes aportaciones en las áreas tradicionales de regulación del régimen del suelo y las técnicas urbanísticas, delegando en las autonomías las decisiones de mayor repercusión, desde nuestro interés específico en este estudio conviene destacar otro campo de derecho, de carácter novedoso, que incide en la línea fijada por la normativa europea ya analizada. Nos referimos al *principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*, que destaca ya en el preámbulo de la ley como motivo guía de la misma con referencia expresa a la Estrategia Territorial Europea y la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano. Según dicho principio, «todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada», requiriendo «una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales» (TRLS08, Exposición de motivos). A pesar de todo, este principio puede entrar en contradicción con otro de los fundamentos del TRLS08, el de la libre competencia de la empresa privada en el proceso urbanizador, conflicto latente y no resuelto en el seno de la ley que habrá de esperar

a ulteriores desarrollos legislativos a nivel autonómico y su puesta en práctica para mostrar todas sus consecuencias.

El artículo 2 del TRLS08, dedicado íntegramente al mencionado principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, indica que «las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, [y que éstas] deben propiciar el uso racional de los recursos naturales [...] procurando en particular: la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje; la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; y un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente» (TRLS08, artículo 2). De este modo, y al igual que en el caso de la normativa europea ya analizada, aunque las competencias más importantes se delegan en niveles de gobierno inferiores, la legislación estatal fija un marco rector que debería condicionar fuertemente al legislador autonómico y al planificador regional y local en el ejercicio de sus atribuciones.

3.4. Marco autonómico

3.4.1. Introducción

En esta sección vamos a explorar este nivel normativo que, como hemos visto anteriormente, es crucial por recaer en él las competencias más importantes en la definición de la ordenación urbanística. Para ello seguiremos un hilo de análisis que recorre las principales estancias en los procesos de redacción del planeamiento y regulación de los procesos territoriales: *la clasificación y el régimen del suelo*, que lo vincula a las distintas clases previstas en la legislación, de las cuales depende a su vez la articulación de derechos y deberes de sus propietarios; *el régimen de usos y actividades*, que a través de la calificación del suelo y su adscripción a ordenanzas o normas zonales regula, entre otras, sus condiciones de uso; *niveles y figuras de planeamiento*, con el fin de identificar las herramientas y documentos que ha de otorgarse la estrategia perseguida en esta investigación y los niveles de regulación donde ha de intervenir. La sección se abre con un apartado dedicado a evaluar la relación entre las líneas fijadas por la normativa de rango superior, ya analizada, y los principios asumidos por la legislación autonómica.

A lo largo de esta sección realizaremos una presentación general de estos campos de derecho, ilustrándolos con su concreción en la *Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de Euskadi (*LSU06*)* y realizando las oportunas comparaciones con otros contextos y regiones allí donde éste sugiera modos de interpretación de la LSU06 no convencionales o, incluso, abra el horizonte a posibles innovaciones legislativas.

3.4.2. Principios

A pesar de que aún no se ha producido la adaptación de la legislación autonómica al marco fijado por la nueva Ley de Suelo nacional, la mayor parte de la normativa regional incorpora en buena medida los principios presentes en ésta, dada la común filiación al marco jurídico establecido a nivel europeo. Las exposiciones de motivos de las leyes de nueva generación suelen hacer referencia a aspectos como el desarrollo sostenible, la gestión responsable de los recursos —entre ellos y de forma central el suelo—, la adopción de modelos territoriales equilibrados y austeros, etc. Hay que tener en cuenta, en todo caso, que los términos en que dichos principios se declinan en el articulado de las leyes son diversos, entrando en algunos casos en contradicción directa con la posibilidad de consecución de los mismos: de hecho, es este contexto jurídico el que ha servido de marco a los intensos procesos de urbanización acaecidos en los últimos años en España.

Así, en el apartado III.5 de su ‘‘Exposición de motivos’’, la LSU06 indica que se pretende eliminar las prácticas de especulación inmobiliaria mediante la «orientación del urbanismo hacia el principio de desarrollo sostenible aplicado a los modelos urbanos a través de su relación con el medio ambiente», y en el apartado II.2 se añade que se ha de «evitar en la mayor medida posible la extensión de la cultura de la vivienda unifamiliar y del adosado y los crecimientos dispersos, que, además de consumir gran cantidad de territorio [...], generan modelos urbanos poco funcionales y, por lo tanto, poco sostenibles». Para tal fin, la ley «recupera con plenitud la categoría de suelo no urbanizable por inadecuación de su desarrollo al modelo urbano definido por la ordenación urbanística» (LSU06, ‘‘Exposición de motivos’’, I), y procura «la correcta preservación y uso racional del suelo no urbanizable» (LSU06, ‘‘Exposición de motivos’’ II.2.2), como veremos una de las herramientas más solidas para la conservación de suelos libres de urbanización en el entorno periurbano.

A diferencia de otras leyes autonómicas, la LSU06 traslada el principio de desarrollo sostenible al articulado de la norma. De hecho, el artículo 3 se dedica íntegramente a concretar los criterios que la ordenación urbanística debe asumir para incorporar dicho principio. Entre ellos se encuentra «la protección de los recursos naturales propios del suelo, [...] por sus valores productivos» y «la ocupación sostenible del suelo, [...] evitando la segregación y dispersión urbana para posibilitar el mantenimiento de la función primaria del territorio como base de la protección de los valores ambientales de los espacios urbanos, rurales y naturales». Como veremos, esta articulación del principio de desarrollo sostenible reaparece posteriormente en la ley a la hora de regular aspectos concretos de la ordenación urbanística.

3.4.3. Regulación y Planeamiento

Clasificación y régimen del suelo

La técnica tradicional para la determinación del régimen del suelo es su asociación a una de las clases previstas en la legislación; como hemos visto, dicha tarea es competencia autonómica, por lo que las leyes autonómicas regulan en su articulado las clases de suelo, los criterios para la adscripción de suelo a una de las clases previstas y el régimen legal propio de cada una de ellas.

Tradicionalmente las clases de suelo han sido tres —Urbano, Urbanizable y No Urbanizable, como es el caso de la LSU06 (artículo 10)—, si bien en el actual mosaico normativo podemos encontrar otras denominaciones —Apto para urbanizar, en lugar de Urbanizable; Rústico, en lugar de No Urbanizable, etc.— o incluso otras clases de suelo, más cercanas a la especificidad territorial de ciertas regiones —por ejemplo con la incorporación de Suelo de Núcleo Rural— en autonomías caracterizadas por áreas de caserío tradicional disperso por el territorio, como en el caso de Galicia; en Euskadi dicha especificidad está también presente en la LSU06, si bien como una categoría concreta dentro de la clase de Suelo No Urbanizable.

El criterio de clasificación ha variado a lo largo del tiempo. Hasta fecha reciente el proceso consistía en delimitar aquellos suelos que objetivamente podían considerarse urbanos por disfrutar de una serie de servicios básicos o estar consolidados por la edificación; incorporar al proceso urbanizador la cantidad de suelo urbanizable necesaria para albergar la población y actividades previstas en las correspondientes proyecciones demográficas y económicas del planeamiento urbanístico, y aplicar la condición de suelo no urbanizable al suelo restante, no perteneciente a ninguna de las clases anteriores. En suma, el Suelo No Urbanizable tenía una *condición residual* respecto a las otras clases de suelo. Con la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (*LRSV98*)* dicho modelo fue transformado. Los criterios para delimitación de suelo urbano permanecieron inalterados, pero se modificaron los correspondientes a los suelos urbanizable y no urbanizable. Amparándose en una supuesta vocación de reducir los precios del suelo al ampliar la oferta disponible en el mercado, dicha ley regulaba la clasificación como no urbanizable de aquellos suelos sobre los que recayera algún tipo de régimen especial de protección, asignando de este modo la condición residual al Suelo Urbanizable, cuya magnitud se incrementaría sustancialmente.

A pesar de que la LRSV98 privaba inicialmente al redactor de planeamiento de la capacidad para preservar del desarrollo urbanístico aquellos suelos que no se ajustaran al modelo territorial previsto por él; la *Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes (*LMUL03*)*, recuperó esta posibilidad. De este modo, las leyes autonómicas aprobadas o revisadas con posterioridad a esta fecha han incluido en su articulado la posibilidad de preservar de la urbanización suelo no sujeto a protección sectorial. Es el caso de la LSU06, que prevé dos escenarios para la clasificación de Suelo No Urbanizable:

- El primero de ellos se refiere a suelos en los que la transformación urbanística es *improcedente*; estamos ante el rango más restrictivo, referido a aquellos suelos sometidos a un régimen específico de protección o de prohibición de transformación urbanística por la ordenación del territorio o la legislación sectorial, por existir riesgos naturales o tecnológicos o por afección a la integridad de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos de interés público. Es interesante destacar que la ley amplía la posibilidad de protección por este motivo a aquellos suelos a los que ordenación urbanística —es decir, el planeamiento local— otorgue tal calificación en razón de sus valores, entre otros el agrícola y ganadero (artículo 13.2).

- El segundo escenario corresponde al suelo *inadecuado* para el desarrollo urbano, bien porque sus características «hagan necesario o conveniente el mantenimiento de su carácter rural para garantizar el respeto a la estrategia local de sostenibilidad», bien por las «exigencias de fomento del sector económico primario local» (artículo 13.3).

En ambos casos, por tanto, existe una posibilidad clara de preservación discrecional para el redactor del planeamiento urbanístico y, más importante aún, ambas líneas pueden ser motivadas en razón de valores agrícolas o de una estrategia de modelo territorial sostenible fundamentada en la creación de un sector primario local sólido. Como veremos en el análisis posterior, estamos aquí ante las herramientas más firmes de cara a la conservación de suelo libre de urbanización que, adecuadamente articuladas con la correspondiente regulación de actividades y el modelo de gestión adecuado, puede dar lugar a una consolidación duradera de ámbitos de enclaves destinados a la explotación agropecuaria.

Como decíamos, la clasificación del suelo sirve de apoyo a la definición de un régimen específico de usos y actividades, de derechos y deberes asociados a la propiedad del suelo, de edificación, otorgamiento de licencias, etc. En definitiva, fija el espectro de contenido del suelo, que deberá ser posteriormente concretado y acotado por la ordenación urbanística. En el caso de los Suelos No Urbanizables, Rústicos, etc, dicho régimen suele prohibir cualquier tipo de uso o acto específicamente urbano, especialmente en lo que atañe al proceso urbanizador o la edificación no asociada a las actividades que motivan la preservación del suelo de la urbanización (cf. LSU06, artículo 28.1 para el caso vasco). No obstante, durante los últimos años se ha generalizado el fenómeno de las *calificaciones en Suelo No Urbanizable* en numerosas comunidades autónomas, en principio restringido a usos de interés público; desgraciadamente la maleabilidad de dicho concepto en el discurso político ha generado prácticas abusivas: en la Comunidad de Madrid las recientes modificaciones de la *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (*LSCM01*)* han posibilitado la implantación de dotaciones deportivas en Suelo Rural agrícola (artículo 29.4), —destinadas, obviamente, a la creación de campos de golf—; en Castilla-La Mancha las calificaciones en Suelo Rústico, previstas en el *Decreto Legislativo 1/2004, de 28-12-2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (*TRLOTAU04*)*, para ubicación de equipamientos e infraestructuras públicos, se han empleado para crear grandes centros comerciales suburbanos. Este tipo de procesos son los que, a modo de 'puerta trasera', han permitido desvirtuar las iniciativas de parques agrícolas descritas en algunos de los estudios de caso incluidos en este documento. En la LSU06 dicha posibilidad es explícita en su artículo 28.5., previo trámite de información pública y resolución de la diputación foral.

Regulación de usos y actividades

La calificación del suelo consiste en la asignación de usos al mismo por parte del planeamiento, en los niveles y categorías previstas por la legislación urbanística. Dichos usos se regulan y determinan en las correspondientes ordenanzas o normas urbanísticas, incluidas en los planes. Las leyes autonómicas de nueva generación distinguen habitualmente dos niveles de ordenación urbanística —*estructural* y *pormenorizada*, es el caso de la LSU06, artículo 50 y siguientes— ligados a distintas escalas de planeamiento —*general* y de *desarrollo*—; en cada uno de ellos se definen, respectivamente, los usos *globales* —usos genéricos, característicos de un área homogénea o zona de ordenación territorial específica— y *pormenorizados* —usos concretos, fijados en detalle y soporte de las ordenanzas o normas urbanísticas particulares—.

Siguiendo una tradición de mala práctica consolidada, la regulación de usos y actividades ha ceñido su atención a los Suelos Urbanos y Urbanizables, asignando a los Suelos No Urbanizables determinaciones menos precisas, habitualmente de carácter negativo —prohibiciones, limitaciones, etc.—, sin incidir en la articulación positiva de las actividades en este tipo de suelos.

No obstante, existen comunidades autónomas en las que se está consolidando una actitud alternativa. Castilla - La Mancha, por ejemplo, dispone de un reglamento de suelo rústico específico (*Decreto 242/2004, de 27 julio, por el que se Aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, de 4-6-1998 (LCLM 1998/143) de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (*RSRLOTAU04*)*) que, recogiendo y ampliando las características de la normativa sectorial de referencia, fija los criterios para la categorización de los distintos tipos de Suelo Rústico, sirviendo además de guía a la regulación pormenorizada que, con carácter posterior, ha de asumir el planeamiento general. Además del Suelo Rústico de reserva —sobre el que no recae ningún valor singular—, las categorías de Suelo Rústico contempladas en dicho documento son ambiental, natural, cultural, paisajística, de protección de infraestructuras y equipamientos, de entorno y estructural; esta última, relacionada con los suelos con algún potencial para la vida económica local, prevé a su vez las subcategorías de suelo hidrológico, agrícola, ganadero, forestal y extractivo.

En el País Vasco, las Directrices de Ordenación del Territorio (*Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*) prevén entre las *Directrices particulares de las categorías de ordenación del medio físico* una serie de *Categorías de Ordenación.* Éstas sugieren «una zonificación del territorio en sectores homogéneos, definidos en función de su capacidad de acogida, a cada uno de los cuales se le aplica una regulación de usos

específica según sus características»; entre ellas figuran las categorías *agroganadera y campiña*, *forestal*, de *mejora ambiental*, etc. Así, las categorías de ordenación «tienen la doble función de homogeneizar las denominaciones utilizadas en la calificación del Suelo No Urbanizable por el planeamiento urbanístico y de establecer los criterios generales para su ordenación en la planificación territorial y planeamiento municipal, orientando la regulación de los usos y actividades en el Suelo No Urbanizable». Para la categoría de Suelo No Urbanizable *agroganadero y campiña* las Directrices de Ordenación del Territorio prevén la siguiente matriz de usos [3]:

- Propiciados.
  - Explotación de recursos primarios: Agricultura, Ganadería.
- Admisibles.
  - Protección ambiental: Conservación, Mejora Ambiental.
  - Ocio y esparcimiento: Recreo extensivo, Recreo intensivo, Actividades cinegéticas y piscícolas.
  - Explotación de recursos primarios: Invernaderos, Forestal, Industrias agrarias, Actividades extractivas.
  - Infraestructuras: Vías de transporte, Líneas de tendido aéreo, Líneas subterráneas, Instalaciones técnicas de servicios de carácter lineal, Escombreras y vertederos de residuos sólidos.
  - Usos edificatorios: Crecimientos urbanísticos apoyados en núcleos preexistentes, Edificios de Utilidad Pública e Interés Social, Residencial aislado vinculado a explotación agraria, Instalaciones peligrosas.
- Prohibidos.
  - Usos edificatorios: Crecimientos urbanos no apoyados en núcleos preexistentes, Residencial aislado.

Cada una de dichas actividades es, a su vez, definida brevemente [4], aunque no regulada. Dado su carácter orientativo, el planeamiento ha de asumir las condiciones de uso, pero puede modificarlas motivadamente, incluso permitiendo de forma justificada las actividades prohibidas por éstas; las actividades

[3] La regulación específica es la siguiente:

- Definición.
  Tienen esta categoría aquellos suelos de mayor capacidad de uso agrícola. Además de las zonas actuales con mayor interés de conservación, como son los mosaicos de la campiña del área cantábrica, los terrenos regados o con usos hortícolas, los viñedos de La Rioja Alavesa y las zonas de agricultura extensiva de la Llanada Alavesa.
- Criterio general.
  El criterio de tratamiento en esta categoría es el mantenimiento de la capacidad agrológica de los suelos, así como de las actividades agropecuarias y de aquellas otras que, compatibles con éstas, aseguren la preservación de los ecosistemas y paisajes agrarios. No obstante, el resto de usos admisibles, incluido el forestal, deberán estar subordinados a los usos agropecuarios. Especial atención deberá dedicarse a controlar los procesos edificatorios y de implantación de infraestructuras que ocupan suelo de alto valor agrológico, así como los procesos que provoquen la fragmentación e insularización de las zonas agrarias con consecuencias negativas para las actividades que se desarrollan en ellas.
- Actividades propiciadas.
  Se propiciarán todas las actividades agrarias y ganaderas, especialmente aquellas que supongan un incremento en la intensidad de la explotación agrícola.
- Actividades admisibles.
  Se admiten sin limitaciones las actividades de conservación, la mejora ambiental y el recreo extensivo. El recreo intensivo, las actividades cinegéticas y piscícolas, los invernaderos, el uso forestal, las industrias agrarias, las actividades extractivas, las vías de transporte, las líneas de tendido aéreo, las líneas subterráneas, las instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal Tipo A, las instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal Tipo B, las escombreras y vertederos de residuos sólidos, los crecimientos urbanísticos apoyados en núcleos preexistentes, el uso residencial aislado vinculado a actividad agraria, los edificios de Utilidad Pública e Interés Social y las instalaciones peligrosas serán admisibles de acuerdo con las determinaciones del Planeamiento de desarrollo.
- Actividades prohibidas.
  Se consideran prohibidas las actividades incompatibles con el Criterio general y, en concreto, tal y como se definen en esta Directriz, los crecimientos no apoyados en núcleos preexistentes y la residencia aislada no vinculada a la explotación agraria.

[4] En el caso del uso *agricultura*, la definición es la siguiente: «Actividades destinadas a la preparación de la tierra para la obtención de cultivos, incluyendo operaciones de recolección, selección y clasificación de las cosechas dispuestas en condiciones de ser transportadas para su posterior almacenamiento o consumo, así como el aporte de agua y una mayor intensidad de aprovechamiento en el caso del regadío o de la agricultura de invernadero. Incluye las construcciones destinadas a almacenamiento y conservación de útiles, aperos de labranza y de productos agrarios; producción, extracción y clasificación

señaladas con un asterisco son remitidas por las Directrices de Ordenación Territorial a su regulación por el planeamiento urbanístico y territorial.

Sin ánimo de sugerir una traslación simplista de estructuras jurídicas ajustadas a la especificidad local y regional de cada una de las autonomías, resulta obvio que este tipo de marcos normativos ordenan y orientan el ejercicio del planeamiento urbanístico, habitualmente poco proclive a profundizar en la definición del papel que los Suelos No Urbanizables juegan en el modelo territorial de un municipio. La existencia de este tipo de regulación permite a los órganos competentes, en particular al ambiental, exigir a los redactores de planes una tipificación que de otra forma estaría sujeta a una negociación *ad hoc* en cada caso concreto, además de asegurar un patrón común para la vigilancia de la disciplina urbanística. Sin embargo una excesiva flexibilidad o apertura de discrecionalidad a la ordenación subsidiaria puede malograr la estrategia implícita en este tipo de regulación, haciéndola inoperante.

Niveles y figuras de planeamiento

El sistema de planeamiento en España sigue una estructura jerárquica asociada a las distintas escalas de intervención, de la dimensión territorial o supramunicipal (planificación regional u ordenación del territorio), al nivel municipal (planeamiento general), a la más específica de desarrollo de áreas de suelo dentro de los municipios o intervención en pequeños ámbitos para la reforma urbana (planeamiento de desarrollo). A los efectos de nuestro interés en este estudio, cada una de esas escalas presenta campos de regulación propicios para la protección del suelo y la promoción de usos agrícolas, tanto desde el punto de vista de las estrategias de modelo territorial como desde el más concreto de la ordenación específica de usos, sistemas de gestión, etc.

El nivel tradicional para la clasificación y regulación del Suelo No Urbanizable es el del planeamiento general, si bien sometido a las directrices superiores fijadas, en su caso, por la planificación territorial. Así, en la LSU06 el Plan General de Ordenación Urbana es el responsable de fijar la ordenación estructural (artículo 59.1), dentro de la cual ha de determinarse la clasificación del suelo (artículo 53.1.b); para el Suelo No Urbanizable este ejercicio de ordenación estructural comprende, entre otros, «la calificación del suelo, con la incorporación de las categorías previstas para el mismo en los instrumentos de ordenación territorial y con la adición, en su caso, de las subcategorías de ordenación que el planeamiento general considere adecuadas y la ordenación del Suelo No Urbanizable con la previsión de los usos y construcciones admitidas y prohibidas en cada una de las categorías propias del mismo» (artículo 53.4).

Los planes generales no agotan, en todo caso, el ejercicio de ordenación de los Suelos No Urbanizables. Numerosas leyes presentan figuras específicas al margen de la jerarquía mencionada, habitualmente en la forma de planes especiales. Aunque, de nuevo, esta figura se concibe inicialmente como una herramienta de intervención en la ciudad, es cada vez más habitual encontrar en las legislaciones autonómicas la previsión de planes especiales dedicados a tareas de conservación y operativos sobre el Suelo No Urbanizable, como puede comprobarse en algunos de los casos incluidos en el presente documento. En Euskadi la figura genérica del Plan Especial está siendo empleada para el desarrollo de las determinaciones territoriales de rango superior relativas a la creación de parques periurbanos, como en el caso del Plan Especial del Parque Lineal del Nervión o los parques de Artxanda y Ezkabaso, estos últimos en proceso de desarrollo. Por otra parte la LSU06 prevé una figura específica, el Plan Especial de Protección y Conservación, que completa o complementa la ordenación establecida por los planes generales para elementos naturales y/o artificiales protegidos, entre ellos el paisaje, medio rural, huertos, cultivos, espacios forestales y ecosistemas fluviales (artículo 72).

3.5. Elementos para la consecución de la protección del suelo y su destino a usos agrícolas

Hasta aquí hemos descrito de forma general una serie de principios e instrumentos, la caja de herramientas básica a partir de la cual puede articularse una política de protección de suelo para su destino a actividades agropecuarias. Como indicamos anteriormente, dicho compendio no agota en absoluto las vías para la consecución de este objetivo, sino que se ha limitado a identificar los mecanismos disponibles

de productos agrarios y primera transformación de los productos necesaria para su comercialización o transformación artesanal de los mismos, así como las obras e instalaciones necesarias al regadío o a la agricultura de invernadero. En cualquier caso la superficie construida deberá guardar relación con la capacidad productora de la explotación a la que se sirve o de las explotaciones en caso de productores asociados. Podrán establecerse limitaciones específicas en función de las diferentes categorías de ordenación. Se incluyen las casas constituidas por una vivienda unifamiliar o bifamiliar ligadas a una explotación agropecuaria para residencia de agricultor, estrictamente ligadas a la explotación directa y previa demostración de su necesidad».

en la normativa actual desde una perspectiva fuerte —restrictiva— o clásica —instrumentos consolidados y ampliamente reconocidos—, con las oportunas comparaciones con otros contextos y regiones. En esta sección vamos a explorar, desde un punto de vista más pragmático y flexible, los modos en que dichos instrumentos pueden emplearse y mezclarse con otros procedimientos menos ortodoxos pero capaces de proporcionar soluciones alternativas y viables para evitar los obstáculos y conflictos enfrentados en el ejercicio de planeamiento y gestión de este tipo de iniciativas. Se proponen tres opciones globales, cada cual formada a su vez por una serie de alternativas internas. Cada una de las opciones globales presenta una estrategia general en función del modo en que se articulan las distintas posibilidades normativas. Así, hablaremos de las siguientes:

- *Opción conservadora-conservacionista*, sujeta a la perspectiva fuerte y clásica expuesta en los instrumentos de máximos presentados en las secciones anteriores.
- *Opción liberal-integracionista*, que, confiando en las fortalezas del mercado y el desarrollo urbanístico, rechaza las herramientas tradicionales en favor de una estrategia de inclusión de los suelos agrícolas en el proceso urbanizador.
- *Opción reformista-equilibradora*, que, incorporando innovaciones en los modos de gestión y régimen del suelo, pretende flexibilizar el marco operativo tradicional, evitando los riesgos implícitos en la monetarización de los suelos objeto de protección.

En cada caso, identificaremos diferentes opciones estratégicas y su ubicación en un espectro de posibles, evaluando su carácter en función de la facilidad técnica y financiera para asumirlas, el plazo que cabe esperar para obtener resultados satisfactorios, su capacidad para perdurar en el tiempo, su impacto en el modelo territorial en su conjunto, etc. Para ello analizaremos los ejes de acción que articulan las medidas que componen cada estrategia, desde los ya analizados de regulación y planeamiento —¿cómo se ordenan y regulan el suelo y las actividades?—, a otros fundamentales relativos a la gestión de las iniciativas —¿cómo se consigue el suelo y cómo se consigue que éste se explote?—, o a la propia modulación de la voluntad política para asumir y mantener en el tiempo este tipo de iniciativas.

3.5.1. Opción conservadora-conservacionista

En esta opción vamos a hacer uso de los mecanismos tradicionales de protección y gestión del suelo, en buena medida ya prefigurados en apartados anteriores. Desde el punto de vista de la regulación del régimen del suelo, la solución más sencilla consiste en la clasificación como Suelo No Urbanizable de los ámbitos que el órgano responsable de la ordenación territorial y urbanística considere estratégicos; incorporándolos en alguna de las categorías o según alguno de los criterios que la normativa de aplicación considere dentro de los rangos de especial protección no sujetos a regulación sectorial, sino abiertos a discreción del redactor. Ya hemos visto que en el caso de la LSU06, el artículo 13 da cobertura a este mecanismo, bien en razón de la *improcedencia* de la transformación urbanística de los suelos por su valor agrícola o ganadero (artículo 13.2.a), bien por su *inadecuación* para el desarrollo urbano por garantía del respeto a la estrategia local de sostenibilidad (artículo 13.3.a) o por especiales exigencias de fomento del sector primario local (artículo 13.3.b). Es importante señalar que la concepción de la actividad agraria implícita en este marco regulador está, en buena medida, sujeta a la singularidad de las actividades agropecuarias —denominaciones de origen— o a su condición estructural en el mapa económico local; no existe, en suma, una visión del lugar social que la actividad agropecuaria pueda jugar, en especial en relación a su valor como segunda dedicación o a la difusión del asociacionismo ligado a cooperativas de producción y consumo, por lo que el redactor de planeamiento debería plantear una estrategia de ordenación urbanística suficientemente fundada en otros aspectos o bien, desde otro plano de agencia, promover las convenientes innovaciones legislativas.

Una vez clasificados y categorizados los suelos, para cerrar las posibilidades de uso en torno a las actividades agropecuarias es preciso calificarlos con dicho destino, asignando la correspondiente articulación de usos característicos o globales —ordenación estructural, aplicada sobre el conjunto del área protegida— y, en su caso, de usos particulares —ordenación pormenorizada, aplicada sobre las unidades de ordenación que forman el área protegida—. La calificación pormenorizada permite trazar la estrategia de funcionamiento de las áreas agrícolas y ordenar adecuadamente su interacción con el borde urbano, previendo la incorporación y ubicación concreta de actividades de apoyo al cultivo —instalaciones centralizadas del parque agrario, espacios de almacenaje de aperos, maquinaria y producto, centros de interpretación y educación ambiental, etc.— o estableciendo una tipología de cultivos y explotaciones —por ejemplo segregando o mezclando unidades de cultivo para explotación intensiva o rotativa, huertos de ocio y áreas

de explotación permanente, etc.—. La LSU06 permite 'blindar' cada uno de los usos previstos, protegiéndolos —un rango de protección adicional al ya operado sobre los suelos en el acto de la clasificación— como *actividades económicas de fomento o interés público* (LSU06, artículo 16.2).

En relación a las figuras de planeamiento apropiadas para llevar a cabo esta regulación, los actos de clasificación y categorización pueden ser asumidos tanto por la ordenación territorial a través de directrices o planes territoriales como, más habitualmente —dado el carácter orientativo y no vinculante que a menudo suelen presentar este tipo de documentos—, por la ordenación urbanística, a través del correspondiente plan general de promoción municipal. En cuanto a la calificación, lo habitual es que la calificación estructural se fije en el planeamiento general y la pormenorizada en el planeamiento de desarrollo, si bien ésta puede ser incorporada también en el primero a discreción del redactor. Tanto en un caso como en otro su plasmación concreta se determina en los planos de zonificación, acompañados de las correspondientes normas zonales, ordenanzas particulares, etc. En nuestro caso y en el marco de Euskadi hemos visto en apartados anteriores la posibilidad de articular en toda su amplitud este ejercicio regulador a través de planes especiales de Suelo No Urbanizable, bien en su condición genérica, bien como planes especiales de protección y conservación específicos. Además dichos planes especiales pueden redactarse tanto en desarrollo de una previsión del plan general —que delega en este instrumento la ordenación pormenorizada de ámbitos concretos para un diseño y regulación más precisos— o bien con carácter sobrevenido, a iniciativa local y sin conexión directa con una determinación de rango superior en el planeamiento general, en las condiciones y términos señalados por la legislación correspondiente.

La gestión de la iniciativa presenta, a su vez, dos campos de acción bien diferenciados pero estrechamente relacionados. Por un lado tenemos la gestión de la propia actividad agraria en el ámbito. Como en toda realidad económica, la administración tiene la opción de ceder la iniciativa al sector privado o tomar parte activa en el proceso, a su vez de diversos modos. En este primer escenario de acción fuerte vamos a tomar partido por una gestión pública directa que, aun no siendo responsable de la explotación agraria —algo hoy día poco habitual en nuestros contextos políticos—, tomaría a su cargo la administración de los suelos como titular de los mismos. Obviamente aquí la pregunta *¿cómo se organiza la explotación agraria?* (alejada del campo de competencias de la práctica urbanística) da paso a la más asequible *¿cómo se consigue el suelo que habrá de destinarse a este fin?*, lo que nos lleva al escenario de los sistemas de gestión para la obtención de suelo público en la legislación urbanística.

Aunque ésta siempre ha primado el uso de vivienda protegida como destino preferente para los patrimonios públicos de suelo, una actitud contemporánea y suficientemente atenta a la complejidad de los procesos territoriales debería ser capaz de identificar las líneas de oportunidad que hacen de estos suelos unos activos poderosos en la configuración de la estrategia local de sostenibilidad. Por otra parte, tanto los principios barajados en la normativa europea y nacional como el propio articulado de los mismos en la legislación autonómica invitan a superar esa visión estrecha del interés público exclusivamente ligado al destino demanial en forma de dotaciones o al lucrativo en forma de vivienda, fomentando otros destinos para el suelo público. En este sentido la LSU06 prevé la posibilidad de destinar los recursos que integran los patrimonios públicos de suelo a la adquisición y promoción pública de actividades económicas de fomento o interés público, si bien de manera secundaria respecto al destino característico de dichos suelos —la vivienda— y en una perspectiva que claramente apunta a usos urbanos (LSU06, artículo 115.1.c). Con todo, nada impide hacer uso de esta disposición legal para nuestros intereses, de modo que la forma más fácil de gestionar la obtención del suelo puede ser la propia utilización de bienes ya incluidos en el patrimonio público, condicionando el modelo territorial y los actos de clasificación, categorización y calificación del suelo a la ubicación de éstos.

En caso de no existir esta posibilidad por ausencia de suelos de estas características, o por no adecuarse éstos al modelo territorial previsto por el redactor, la alternativa consiste en la delimitación oportuna de los correspondientes ámbitos de Suelo No Urbanizable afectos al destino elegido, para su posterior expropiación por parte de la administración. En este caso pueden existir conflictos en lo que hace a la caracterización del interés público que pueda recaer en los suelos objeto de protección. La LSU06 ofrece mecanismos de mediación en este sentido, si bien dada su concepción —subordinada al objetivo de consecución de suelo para futuros desarrollos residenciales— son imperfectos para nuestra estrategia. Nos referimos a la figura de las *reservas municipales de suelo*, ideadas para facilitar la obtención de suelo barato —no urbanizable o urbanizable no sectorizado— con destino futuro residencial público o de usos industriales y terciarios, contemplándose la posibilidad, aunque subordinada, de otros usos públicos o de interés social (LSU06, artículo 119.1). Aunque, dado su destino preferente, estas herramientas están ideadas para la operación sobre Suelos No Urbanizables no sujetos a especial protección, el artículo 119.2 prevé la posibilidad de emplearlas sobre suelos protegidos con objeto de facilitar la obtención de la propiedad pública y la explotación adecuada de los mismos. Las reservas municipales de suelo pueden delimitarse por el planeamiento general o con carácter sobrevenido previo acuerdo municipal, sujeto a una

serie de condiciones y plazos (LSU06, artículo 120), habilitando a la administración local a ejercer derechos de tanteo y retracto y a la declaración de Utilidad Pública de los suelos a efectos de su expropiación forzosa (LSU06, artículo 121). En sus artículos 123 y 124 la LSU06 regula mecanismos similares para la reserva de suelo por la administración autonómica.

Es preciso recalcar que estas indicaciones se hacen en relación a la condición *patrimonial* del suelo objeto de la estrategia; existen otros mecanismos diversos y específicos en el caso de la consideración de éste como suelo *demanial* afecto a la condición de dotación pública, que exploraremos más adelante. Obviamente las medidas de gestión características de cada línea de acción serían intercambiables entre las diversas opciones que estamos manejando, aunque por economía narrativa aquí las expondremos asociadas a una estrategia concreta.

En resumen, en esta primera opción conservadora-conservacionista encontramos una serie de ventajas e inconvenientes, que resumimos a continuación:

- Ventajas:
  - Comodidad jurídica en los aspectos de regulación y definición del régimen del suelo, dado que la estrategia se adecúa a las categorías y procesos ya previstos en la ley.
  - Viabilidad en la gestión de la estrategia, si bien aprovechando líneas marginales o secundarias de entre las previstas en la ley.
  - Seguridad en el control de las actividades y los procesos de gestión, por el estrecho seguimiento realizado por la administración.
- Inconvenientes:
  - La excesiva rigidez del marco regulador puede dificultar la consecución de los objetivos fijados y hacer difíciles los cambios de rumbo en la estrategia en caso de variaciones estructurales a nivel económico, territorial o social.
  - El carácter compulsivo de la gestión puede provocar rechazo entre los afectados, debilitando las oportunidades de reconocimiento y apoyo ciudadano a la iniciativa.
  - Esta línea exige un esfuerzo financiero y de recursos humanos a la administración por su papel activo y responsable, tanto en la organización de la iniciativa como en su gestión permanente posterior.

3.5.2. Opción liberal-integracionista

El segundo compendio de alternativas se caracteriza por seguir una filosofía de desarrollo urbano y estrategia de gobierno orientada al mercado. No se trata, obviamente, de asumir el punto de vista del agente privado o de negar los valores de las bolsas agrícolas en los suelos periurbanos, sino, por el contrario, de adoptar una política pública que aprovecha las fortalezas e ímpetu del desarrollo urbano de iniciativa privada para lograr sus propios fines, minimizando además la intervención de la administración.

El principal desplazamiento de esta segunda opción con respecto a la primera es su estrategia de clasificación: si antes el objetivo era proteger el suelo, preservándolo de la urbanización, ahora se trata por el contrario de integrarlo en la misma, si bien asegurando su afección a las actividades previstas. Por tanto se trataría de clasificar el suelo que se desee destinar a usos agrícolas como Suelo Urbanizable, incluyéndolo dentro de las reservas de Sistemas Generales adscritos a los sectores de dicha clase de suelo y por tanto integrándolo en las correspondientes áreas de reparto delimitadas a efectos de equidistribución de beneficios y cargas del proceso urbanizador. Esta acción implica una serie de consecuencias que pasamos a detallar.

En primer lugar y a nivel de principio general, hay que tener en cuenta que la filosofía implícita en esta decisión es la *monetarización* de la iniciativa y la estrategia local de búsqueda del interés público en su ejercicio de la ordenación urbanística. La incorporación de los suelos elegidos a la condición de Sistema General y por tanto a la de Suelo Urbanizable implica que, con independencia de su uso final, sus propietarios disfrutarán de los mismos aprovechamientos urbanísticos reservados a los titulares de sectores con destino propiamente urbano, en cualquiera de sus usos. La adscripción de sistemas o redes generales (A) a sectores (B) de Suelo Urbanizable implica que los primeros se conciben como suelo de cesión de la actuación urbanística que desarrolla ambos ámbitos. Tanto uno como otro dispondrán del mismo aprovechamiento tipo, unitario o global; el aprovechamiento de los suelos de Sistema General (A_A) se materializará en los suelos del sector adscrito, mezclándose con su aprovechamiento (A_B) en un solo acto de ordenación. El suelo de Sistema General 'vaciado' de aprovechamiento es cedido entonces

a la administración de forma gratuita (LSU06, artículo 186), entrando a formar parte de los bienes de dominio público o demaniales, afectos al destino fijado en el planeamiento.

Este mecanismo, propio de las cesiones de zonas verdes y espacios libres, equipamientos e infraestructuras de interés público facilita obviamente el proceso de gestión y obtención de los suelos, al liberar a la administración de cualquier desembolso. Los titulares de suelo (A + B) o el agente urbanizador están obligados a efectuar a su costa la urbanización del ámbito previa a la cesión y, en su caso, la conexión de los suelos de Sistema General al resto de la ciudad en lo que se refiere a servicios, infraestructuras, accesos, etc. En caso de reservas de Sistema General muy amplias, como podría ser el caso de un parque agrícola periurbano, el redactor puede dividirla en una serie de piezas, adscribiendo cada una de ellas a los distintos sectores de Suelo Urbanizable previstos en el modelo territorial.

En contrapartida, la previsión de usos y actividades agrícolas en estos suelos puede chocar con la rutina habitual en este tipo de mecanismos, ideados como hemos dicho para la obtención de las dotaciones públicas que desde sus inicios han caracterizado la práctica del planeamiento en nuestro país. Por ejemplo, la LSU06 especifica en su artículo 54.2 los elementos mínimos que integran la red dotacional de Sistemas Generales [5], ninguno de los cuales permitiría una aplicación directa para nuestro caso. La ley prevé en el mismo artículo que el redactor pueda incorporar otros elementos dotacionales, en todo caso dentro de lo necesario para fijar la dimensión estructural de la ordenación urbanística. Ésta, a su vez, queda regulada en el artículo 53.1.f, refiriéndose a la «red de sistemas generales que asegure la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico», tanto desde un punto de vista funcional como de viabilidad económica; en suma, un planteamiento abierto e indefinido que no impide la estrategia que perseguimos, pero tampoco contribuye sustancialmente a fundamentarla.

Sin embargo, dentro de la misma regulación de los contenidos de la ordenación estructural se incluyen con carácter general y no asociadas con exclusividad a los Suelos No Urbanizables «las directrices de protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, defensa del paisaje y de los elementos naturales y artificiales, en especial los relativos al patrimonio cultural» (LSU06, artículo 53.1.e). Si ahora, remontándonos a nuestro análisis de la normativa europea, recordamos las sugerencias incluidas en el principio de *gestión prudente e inteligente de la naturaleza y el patrimonio cultural* de la Estrategia Territorial Europea (ETE), podremos recuperar directrices para una motivación sólida de la afección de suelos de Sistema General con destino a actividades agrícolas. Como vimos, la ETE señalaba que «a menudo es más acertado incluir la protección y la gestión de las zonas amenazadas dentro de estrategias de desarrollo territorial de zonas más extensas» (CE, 1999:33), ubicando las áreas protegidas en el seno de zonas de transición en las que una agricultura no intensiva permitiría conservar los paisajes culturales tradicionales.

Haciendo uso de este fundamento legal, el redactor de planeamiento general podría decidir incorporar reservas de Sistema General con destino agrícola, bien adecuándose a los elementos previstos en el artículo 54 de la LSU06, o proponiendo otros previa justificación de su papel en el modelo territorial y la ordenación estructural. En ambos casos se propondría un Sistema General de parque agrícola, bien integrando o bien acompañado de los correspondientes sistemas generales de equipamientos asociados al mismo —centro de interpretación, etc.—; o bien haciendo uso de las figuras dotacionales previstas en la ley —zonas verdes, espacios libres y equipamientos, o mediante la figura mixta del parque equipado—, considerando el parque agrícola como una figura dotacional propiamente dicha. En caso de Suelos Urbanizables No Sectorizados, esta tarea correspondería al pertinente plan de sectorización.

La figura responsable de la regulación concreta de la calificación y la ordenación del parque agrícola sería el plan o planes parciales encargados de desarrollar las determinaciones del planeamiento general para el sector o sectores y sus redes adscritas. En dichos documentos el redactor debería establecer una zonificación de los suelos objeto de ordenación y asociarla a las correspondientes ordenanzas o normas zonales particulares, una o varias de las cuales deberían definir el régimen de usos pormenorizados y condiciones de ordenación del parque agrícola, incluyendo incluso las oportunas condiciones de edificabilidad y volumen para los usos que requieran la construcción de edificios —centro de interpretación, almacenes, etc.—. En caso de quedar dividido el conjunto del parque agrícola en una serie de piezas de Sistema General, cada una de ellas adscritas a distintos sectores y por tanto desarrolladas a partir de distintos planes parciales, podría redactarse con carácter previo un plan director —o incluso un plan especial— para el conjunto, de modo que exista un principio de coordinación general que evite conflictos y contradicciones en el desarrollo de cada una de las reservas.

[5] Espacios libres y zonas verdes —en la proporción fijada en la propia ley—, equipamientos colectivos de titularidad pública —educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos y administrativos— y privada —centros de carácter comercial, religioso, cultural, docente, deportivo, sanitario, asistencial, de servicios técnicos y de transporte y demás equipamientos privados de interés público o de interés social—, infraestructuras —en particular acceso rodado y peatonal, abastecimiento y suministro de agua y de energía eléctrica, saneamiento, alumbrado, telecomunicaciones y aparcamiento de vehículos— y otras vías públicas y, en su caso, dotación residencial de vivienda protegida.

Además de los obstáculos ya planteados, esta segunda opción global presenta una contradicción importante derivada de su acción de integración en la dinámica urbana de suelos cuyo uso es en principio opuesto a ésta. Así, el conjunto de actos de ordenación conducentes a la consecución del parque agrícola deberían asegurar, con los mecanismos propios de cada uno de ellos, la preservación material del carácter rústico del suelo a pesar de su incorporación jurídica a la condición de Suelo Urbanizable y, una vez ejecutado el planeamiento, de Suelo Urbano. Esto es posible tanto a través de los principios generales planteados en el planeamiento general como, más específicamente, mediante las determinaciones sobre condiciones de las obras de urbanización y edificación incluidas en las normas u ordenanzas generales del planeamiento de desarrollo; tanto unos como otras deberían exigir umbrales y techos máximos de suelo materialmente urbanizado, reduciendo su disposición a las áreas de contacto con el núcleo edificado o los puntos de conexión con las vías de acceso. Por otra parte la caracterización del parque agrícola a partir de los elementos de Sistema General convencionales previstos en la legislación —zonas verdes, equipamientos—, siempre más sencilla, facilita la transformación de los suelos en el futuro en caso de cambio en la voluntad política respecto a estos ámbitos (resultaría muy sencilla, por ejemplo, la reurbanización del parque agrícola como parque convencional a través de una mera modificación de ordenanzas y un proyecto de urbanización). De optar por esta vía el redactor debería regular en su documento original las condiciones y modos de transformación de las determinaciones de planeamiento, intentando blindarlo respecto a modificaciones de este tipo.

Cabe mencionar un último obstáculo en esta vía, y es que el seguimiento de la iniciativa privada en el desarrollo de los suelos puede convertirlo en una dependencia del mismo, paralizándose la consecución de los suelos en caso de ausencia de expectativas de lucro por parte de los propietarios o el agente urbanizador. En este caso, y para la articulación propuesta en los párrafos anteriores, la administración tendría la posibilidad de operar una ocupación directa de las reservas de Sistema General previstas en el planeamiento (LSU 06, artículo 188) sin esperar al desarrollo de los planes parciales, repercutiendo las cargas que pudieran derivarse a los propietarios de suelo.

En suma, las ventajas e inconvenientes de esta segunda opción serían las siguientes:

- Ventajas:
  - Facilidad en el proceso de gestión, con obtención de los suelos ya ordenados y ejecutados sin coste alguno para la administración y según mecanismos plenamente reglados en la legislación.
  - Flexibilidad relativa en la ordenación y la regulación de las actividades a través de las ordenanzas particulares del planeamiento de desarrollo.
- Inconvenientes:
  - Dependencia relativa de la iniciativa privada, superable a través de actos de ocupación directa.
  - Monetarización de las estrategias públicas e integración de los suelos en la lógica del desarrollo urbanístico.
  - Necesidad de interpretación legal y fundamentación en otros contextos normativos para justificar la incorporación de suelos agrícolas como Sistemas Generales.
  - Facilidad para la transformación futura de las actividades en caso de adecuación a elementos dotacionales de Sistema General convencionales —zonas verdes, equipamientos—.

3.5.3. Opción reformista-equilibradora

El tercer paquete de alternativas que plantearemos intenta buscar una solución intermedia entre las anteriores, requiriendo para ello innovaciones legislativas o reglamentarias. En términos muy sencillos, se trataría de contar *simultáneamente* con las dos características principales de las anteriores soluciones —clasificación como Suelo No Urbanizable a efectos de protección del suelo y consideración como Sistemas Generales a efectos de facilitar la gestión a la administración—, algo a priori inviable en muchos marcos normativos. Lo habitual, en efecto, es identificar exclusivamente los sistemas generales con el Suelo Urbano o Urbanizable o impedir la adscripción de sistemas generales en Suelo no Urbanizable a sectores de Suelo Urbanizable.

La estrategia de esta tercera opción consistiría, precisamente, en contar con esta última posibilidad. De este modo, y en lo que se refiere a la clasificación y régimen del suelo, se evitarían los peligros implícitos en la integración o incorporación de los suelos objeto de la iniciativa a la lógica del proceso urbanizador, facilitando la preservación de su destino agrícola en el tiempo y blindándolo contra posibles cambios futuros en la voluntad política. Al igual que vimos en la primera de las opciones propuestas, en este caso

la consideración de *improcedencia* o *inadecuación* de los suelos para la urbanización, bajo cualquiera de las posibilidades previstas en el artículo 13 de la LSU06 y afines al destino agropecuario, permitiría la clasificación como Suelo No Urbanizable y la fijación de condiciones de modificación futura mucho más estrictas que las que indicábamos como necesarias en la opción liberal-integracionista. Por otra parte y en relación a los sistemas de gestión, la consideración de los suelos objeto de la iniciativa como reservas de Sistema General adscritas a Suelos Urbanizables permitiría su fácil obtención por cesión gratuita de los afectados o, en ausencia de desarrollo, por ocupación directa. En todo caso —aquí reside la innovación respecto a la segunda opción— estas reservas de Sistema General conservarían su condición de Suelo No Urbanizable, sin disfrutar del mismo aprovechamiento urbanístico atribuido a los propietarios de Suelo Urbanizable. Los propietarios de suelo agrícola concurrirían a la distribución de beneficios y cargas, pero se asignaría a su suelo un coeficiente de minoración que, trasladando al reparto de aprovechamientos las diferencias entre los valores de mercado de Suelo No Urbanizable y Suelo Urbanizable, equilibraría proporcionalmente los beneficios y cargas reservados a cada tipo de suelo.

Ilustrémoslo con un ejemplo muy simplificado. Supongamos que tenemos un sector de Suelo Urbanizable S (de superficie S_S) al cual se adscribe una reserva de Sistema General SG (de superficie S_{SG}). En una situación normal, para un aprovechamiento total A, resulta un aprovechamiento tipo A_T según la siguiente fórmula:

$$A_T = \frac{A}{S_S + S_{SG}}$$

En la que superficies de sector y superficies de Sistema General recibirían la misma atribución de aprovechamiento proporcional a la cantidad de suelo aportado. Sin embargo, si dicho Sistema General se ubica en Suelo No Urbanizable, con un valor de mercado inferior al del Suelo Urbanizable, aplicaríamos un coeficiente reductor c igual al cociente entre los precios unitarios de ambos suelos ($c = p_{SG}/p_S$). De este modo:

$$A_T = \frac{A}{S_S + c \times S_{SG}}$$

El aprovechamiento asignado a una unidad de suelo de Sistema General, A_{SG}, será entonces equivalente a c veces el atribuido a una unidad de suelo del sector, A_T. Esto permite elevar los aprovechamientos asignados a los suelos de sector o, más bien, para un esquema de aprovechamiento fijo resultante de la definición de un modelo de ciudad concreto, incrementar la cantidad proporcional de suelo de sector que disfruta de los beneficios de la incorporación al proceso urbanizador. Como resulta obvio no se trata aquí de perjudicar a los propietarios de suelo con destino agrícola, sino de reconocer las rentas de posición que diferencian su suelo del urbanizable, normalmente colindante con los Suelos Urbanos o insertos en espacios intersticiales no desarrollados, con valores de origen más altos en el mercado. De hecho, el empleo de este coeficiente reductor permitiría la incorporación de incentivos a los propietarios de Suelo No Urbanizable de manera que, aún sin alcanzar los beneficios obtenidos por los titulares de Suelo Urbanizable, vieran mejorada su situación respecto a los propietarios de Suelo No Urbanizable común y al escenario de expropiación.

Por lo demás hay que tener en cuenta que, a pesar de que hasta hace pocos años la jurisprudencia se ha decantado por atribuir a los suelos de Sistema General en Suelo No Urbanizable el valor de Suelo Urbano en los actos de justiprecio a efectos de expropiación, el nuevo régimen de valoraciones articulado en el TRLS08 permitiría, a priori, la expropiación con valor de suelo rústico de los suelos con destino agrícola. Si aquí proponemos en su lugar el mecanismo de la adscripción a sectores de Suelo Urbanizable para su cesión gratuita es, naturalmente, con el fin de facilitar en la medida de lo posible el proceso de gestión a la administración local.

Como decíamos al principio, el mecanismo aquí sugerido no encuentra acomodo en la mayoría de las leyes autonómicas españolas —entre ellas la de Euskadi—, aunque existen procesos en parte similares en leyes como la asturiana (*Decreto Legislativo 1/2004 del Principado de Asturias, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (*TRPA04*)*, desarrollado por el *Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (*ROTUA07*)*), lo que invita a la proposición de innovaciones legislativas o reglamentarias en otras regiones.

Para el resto de elementos y dispositivos en la ordenación y regulación del suelo —calificación, figuras de planeamiento, etc.— nos encontraríamos, en definitiva, en escenarios similares a los planteados en las dos opciones anteriores, para los que se podría combinar la estrategia más conveniente en función de las características de la administración local.

En suma, las ventajas e inconvenientes de esta opción serían las siguientes.

- Ventajas:

- Seguridad en la preservación de los suelos por su incorporación al régimen de Suelo No Urbanizable.
- Facilidad en la gestión y obtención de los suelos, sin cargo para la administración y permitiendo modular beneficios e incentivos para los propietarios de cada tipo de suelo.
- Flexibilidad en el manejo de herramientas de regulación y figuras de planeamiento, dada la condición híbrida de los suelos objeto de la iniciativa.

- Inconvenientes:

  - Dificultad en la modificación del marco jurídico para dar acomodo a la estrategia propuesta.

3.5.4. ¿Cómo proteger el suelo ya conseguido?

Para terminar este repaso práctico a los instrumentos legales disponibles es preciso realizar una breve reflexión sobre el recorrido posterior de los suelos incorporados a una estrategia como las aquí consideradas. Con mucha frecuencia, los esfuerzos —a veces ímprobos— realizados para implantar una iniciativa de este tipo, se ven malogrados por la gestión posterior. En efecto, el desarrollo de planes y programas innovadores y positivos requiere, no sólo un impulso vigoroso, sino la permanencia en el tiempo de la necesaria voluntad política, algo no siempre sencillo. El planeamiento, en todo caso, puede contribuir a reforzar la estabilidad futura de los proyectos asumidos en un determinado momento.

Tanto la ley nacional como las autonómicas prevén en su articulado condiciones específicas para la transformación de los modelos territoriales definidos por el planeamiento; aunque dichas determinaciones suelen ser vagas y fácilmente 'salvables' por estrategias de modificación que traicionan el espíritu de lo inicialmente previsto por aquél. Para 'blindar' los modelos territoriales es preciso anticipar en el propio planeamiento las circunstancias concretas que podrían dar lugar a cambios en sus determinaciones.

En este sentido hay que comenzar considerando el rango de protección de los suelos, en caso de que haya sido éste el mecanismo para preservarlos de la urbanización. En lo relativo a las protecciones de rango supramunicipal —bien por afección en la legislación sectorial, bien por su inclusión en alguna categoría de protección en la planificación territorial—, el planeamiento está condicionado a los movimientos en instancias administrativas superiores a la local, por lo que tiene escaso margen de maniobra. Sin embargo, en caso de protección a iniciativa del propio planeamiento, sí que existe la posibilidad de adoptar criterios estratégicos frente a la amenaza de futuras revisiones y/o modificaciones. En primer lugar, las protecciones asociadas a realidades tangibles o materiales son más fácilmente defendibles que las vinculadas a criterios interpretativos o puramente urbanísticos: es preferible, por ejemplo, fundar la protección en la presencia de determinadas actividades o bienes inmuebles, que en valores paisajísticos —fruto de una apreciación estética— o el papel del ámbito en la estrategia local de sostenibilidad o modelo territorial —siempre argumentable en términos políticos—. Obviamente, en este caso la administración interesada deberá realizar un esfuerzo adicional en la continuidad en el tiempo de las causas objetivas que han fundamentado esta 'protección material'. Para nuestro caso —la protección del suelo motivada por la presencia de actividades agrícolas estratégicas— requerirá la permanencia y dinamismo de dichas actividades lo que, como vimos, puede incentivarse a través de la protección no ya del suelo, sino de los propios usos como actividades de fomento o interés público.

Pero además de buscar un articulado fuerte de sus determinaciones, el planeamiento que pretenda evitar ulteriores desviaciones de su idea inicial debe organizar su desarrollo en el tiempo; previendo las causas, términos y alcance de modificación puntual o revisión futura. Así, el planeamiento puede fijar las condiciones intrínsecas —relativas al propio suelo objeto de protección— o de contexto —relativas al conjunto del ámbito planificado— que habrán de concurrir para hacer posible la modificación. Por ejemplo: puede condicionarse la posibilidad de desafección de un determinado enclave a la afección de otros en cuantía igual o superior; pueden establecerse condiciones de agotamiento de los Suelos Urbanizables previstos en el planeamiento vigente para acometer nuevas incorporaciones de suelo a partir del Suelo No Urbanizable; pueden fijarse límites temporales y espaciales a las modificaciones, etc. Estas determinaciones deberían tener en cuenta, en todo caso, la necesaria salvaguarda de una mínima flexibilidad que permita hace frente a futuros cambios de escenario social, económico o territorial.

Por último, y dado que no siempre es sencillo prever las posibilidades futuras de transformación de los suelos ordenados y el uso de la normativa por los agentes interesados, el planeamiento puede prever un régimen de compensaciones en caso de desaparición de los suelos protegidos por modificación o revisión. Dichas compensaciones abarcan desde la pura monetización de suelos y actividades, a estrategias más complejas, que asocien de forma sistémica los usos y valores perdidos y creados en la modificación del planeamiento, poniendo en relación, por ejemplo, el número de viviendas o puestos de trabajo generados

por ésta, con el volumen de producción agrícola que ha de regenerarse en otros ámbitos; estableciendo la obligación de reposición como una más de las cargas impuestas al nuevo planeamiento y a los propietarios o promotores de sus suelos.

3.6. Conclusiones

Como señalábamos al comienzo de este capítulo dedicado al estudio del marco legal, y como hemos podido ver a lo largo del mismo, las herramientas disponibles a fecha de hoy para la preservación de suelos periurbanos para el uso agrícola son en buena medida insuficientes o imperfectas; muy alejadas en su capacidad de determinación de las ideadas para los usos propiamente urbanos en Suelo Urbano o Urbanizable. La consolidación de nuevos principios rectores y directrices de ordenación en el marco de la normativa europea y, en menor medida, nacional, invitan a ser optimistas acerca de una evolución futura de nuestros marcos legales en un sentido positivo de mayor atención a la problemática y complejidad específica de los Suelos No Urbanizables; si bien es posible que la inercia propia de nuestro sistema de planeamiento, extraordinariamente rígido en comparación con el de otros países europeos, haga este proceso lento y difícil. Por lo demás, tampoco las líneas de acción de rango superior son nítidas al descender del nivel de los principios al de los hechos, y a menudo en este paso se pierde buena parte de la progresividad de sus propuestas.

Por tanto, mientras las necesarias innovaciones legales son puestas en marcha, y hasta su definitiva naturalización y generalización, las estrategias que persigan un tratamiento avanzado y complejo de Suelos No Urbanos y No Urbanizables habrán de sujetarse a ese mapa híbrido y a menudo tortuoso que hemos dibujado en nuestras alternativas finales, empleando con frecuencia instrumentos ajenos para la consecución de dichos fines, y vigilando posteriormente con extremo celo la integridad y continuidad en el tiempo de los logros alcanzados. No se trata, por lo demás, de una perspectiva única en nuestro país. En los casos estudiados en nuestra investigación, hemos visto cómo, a menudo, la imaginación y la voluntad política cuentan más a la hora de alcanzar el éxito en una iniciativa de este tipo, que la dotación de un marco legal propicio a ella. En definitiva, nuestros contextos jurídicos arrastran aún las rémoras de contextos sociales, económicos y políticos pasados o insuficientemente conscientes de los conflictos y retos del presente; las iniciativas de carácter progresista que quieran caminar ese paisaje habrán de recorrer sendas sinuosas o trazar otras absolutamente nuevas.

3.7. Referencias bibliográficas

—consultadas

CE
1999 *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea.*
Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, (PDF)
(`http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf`), fecha de consulta: 23-2-2010.

CE
2001 "Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos."
VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente, Bruselas, 24 de enero de 2001, (PDF)
(`http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0031:FIN:ES:PDF`), fecha de consulta: 23-2-2010.

CE
2006a *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano.*
(SEC(2006) 16 - COM/2005/0718 final PDF
(`http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0718:FIN:ES:HTML`)), fecha de consulta: 23-2-2010.

CE
2006b *Estrategia temática para la protección del suelo.*
Bruselas, 22 de septiembre de 2006, (COM(2006) 231 final. PDF (`http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0231:FIN:ES:PDF`)), fecha de consulta: 23-2-2010.

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha
2004 *Decreto 242/2004, de 27 julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, de 4-6-1998 (LCLM 1998/143), de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.*
Diario Oficial de Castilla-La Mancha (DOCM), 30 de julio de 2004.

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha
2004 *Decreto Legislativo 1/2004, de 28-12-2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.*
Diario Oficial de Castilla-La Mancha (DOCM.), 19 de enero de 2005.

Comunidad Autónoma de Galicia
2002 *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.*
Boletín Oficial del Estado (BOE), 21 de enero de 2003.

Comunidad Autónoma de Madrid
2001 *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.*
Boletín Oficial del Estado (BOE), 12 de octubre de 2001.

Gobierno de España
1998 *Ley 6/1998, de 13 de Abril de Régimen de Suelo y Valoraciones.*
Boletín Oficial del Estado (BOE), 14 de abril de 1998.

Gobierno de España
2003 *Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.*
Boletín Oficial del Estado (BOE), 21 de mayo de 2003.

Gobierno de España
2008 *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.*
Boletín Oficial del Estado (BOE) 26 de junio 2008.

País Vasco
2006 *Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.*
Boletín Oficial del País Vasco (BOPV), 20 de julio de 2006.

Parejo Navajas, Teresa
2003 *La estrategia territorial europea: la percepción comunitaria del uso del territorio.*
Tesis doctoral, *Universidad Carlos III* de Madrid.

Principado de Asturias
2004 *Decreto Legislativo 1/2004 del Principado de Asturias, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.*
Boletín Oficial del Estado (BOE), 31 de mayo de 2004.

Principado de Asturias
2007 *Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.*
Boletín Oficial del Principado de Asturias (BOPA), 15 de febrero de 2008.

Tribunal Constitucional
1997 *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, por la se resuelven los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.*
Boletín Oficial del Estado (BOE), 25 de abril de 1997.

4. Perspectivas

Mariano Vázquez Espí

> Si las abejas desaparecieran, nosotros seríamos los siguientes.
>
> Albert Einstein

Cuando el 31 de marzo de 2009, en Vitoria-Gasteiz, el equipo del CEA nos desveló su propuesta de objetivos para el convenio me quedé un poco *helado*, tengo que reconocerlo. Verdaguer y yo mismo esperabamos una propuesta más en el sentido de estudiar casos de ciudades de tamaño parejo al de Vitoria, a fin de extraer conclusiones sobre el propio planeamiento urbanístico de la capital alavesa. Narro estos hechos, un tanto personales, por lo que tienen de significativo para la investigación que desarrollamos posteriormente: ¿qué podíamos decir un equipo de arquitectos sobre agricultura?

Vistas las cosas con perspectiva, nuestra sorpresa inicial tiene sobre todo que ver con un imaginario profundo de nuestra profesión, inculcado de forma persistente tanto en las universidades como en las corporaciones profesionales: *lo propio de la arquitectura es construir ex novo*. En mi caso, mi propia sorpresa me resulta ahora paradójica: ¿era yo en Vitoria la misma persona que escribía lo siguiente en 1998?:

> Desde luego las conclusiones muy generales que pueden sacarse de todo lo que llevamos visto son ideas-fuerza que deben concretarse sobre el terreno. [...] Segunda: la recuperación de una agricultura sostenible. Este punto ofrece muchas ventajas, pero para la ciudad una en especial: para una agricultura sostenible volverá a necesitarse un montón de gente a pie de campo, lo que daría oportunidades significativas para recuperar el medio rural y su posición superior en el proceso productivo, a la vez que descongestionamos nuestras conurbaciones más grandes. La transformación de la agricultura y de la ciudad tienen que entenderse como caras de una misma moneda. De otro modo, la reforma ecológica pasará a la historia como una moda arquitectónica más, una moda epidérmica, impúdicamente lingüística.
>
> Vázquez (1998)

Sí, por supuesto: soy el mismo. Una buena explicación de esta singular 'esquizofrenia' intelectual puede obtenerse recordando el concepto de «profesionales inhabilitantes» de Ivan Illich. Un *rol* del que, incluso estando advertido como es mi caso, resulta a veces muy difícil sustraerse...

Tras el relativo éxito de la investigación posterior, no cabe sino agradecer la clarividencia de nuestra contraparte en el CEA al proponer, saltándose limpiamente los 'usos y costumbres' de la investigación en urbanismo o arquitectura, un tema de investigación que nosotros mismos consideramos en un primer momento *fuera de foco*. Hay que añadir además que el convenio con el GIAU+S era uno más en una lista amplia que intentaba cubrir el estudio del espacio periurbano desde todos los enfoques relevantes (edafología, ecología, por ejemplo). Desafortunadamente la crisis financiera y la consiguiente reducción de gasto público, dejaron esos otros encargos en el cajón de los proyectos. Una lástima, puesto que en la puesta en común final entre los distintos equipos de investigación hubieran aflorado muchas otra conclusiones pertinentes, complementarias de las de nuestro propio estudio.

De hecho, mis propias ideas sobre el territorio desde un enfoque global quedarón plasmadas en una conferencia en Valencia la semana anterior a nuestro encuentro con el equipo del CEA (v. Vázquez, 2009; la casi coincidencia de fechas es eso: una coincidencia). En aquella ocasión no hacía más que sintetizar desde la perspectiva actual ideas de Mumford y Odum elaboradas hace más o menos medio siglo. La urdimbre base es, por un lado, el entendimiento profundo del funcionamiento de los ecosistemas que perduran en el planeta y, por otro, la constatación bastante obvia de que los ecosistemas artificiales están sujetos a las mismas determinaciones que aquellos otros no-artificiales, calificados frecuentemente como 'naturales'.

Ahora que en Europa va calando las ideas lanzadas hace más de una década sobre la necesidad de una profunda regeneración urbana (o rehabilitación, etc), las conclusiones de este estudio y de anteriores trabajos sugieren vigorosamente aprovechar la inercia e intentar incluir «como caras de una misma moneda» la regeneración rural junto a la urbana. A fin de cuentas, ese doble objetivo obligará a plantearse la solución de los cuellos de botella más importantes para una transición hacia formas de organización social menos insostenibles: la contención de la población por debajo de la capacidad de sustento de los ecosistemas agrícolas; el engrane de estos últimos al flujo solar, prescindiendo de todos los *inputs* con cargo a los *stocks* minerales del planeta; y finalmente, el abastecimiento de las ciudades con cargo a su territorio próximo, con la consiguiente reducción de su huella ecológica y, necesariamente, de su tamaño

en el caso de las megalópolis. Los tres aspectos se retroalimentan (o pueden retroalimentarse) mútuamente, de forma que si conseguimos gatillar el inicio de ese proceso *regeneracionista* lo más difícil se habrá conseguido: los tres procesos continuarían empujándose mutuamente en una suerte de círculo virtuoso. Creo además que el momento es propicio para ese empeño por varias razones.

Hay un ejercicio de prospectiva que a mi me parece obligado para cualquier persona implicada en la gestión directa de las ciudades, y que está vigorosamente sugerido por el denominado *peak-oil* —y con independencia de dónde situemos en el tiempo ese momento dramático en el que la 'producción' de petróleo comienzan a declinar, véase por ejemplo Hall & Day, 2009. El ejercicio en cuestión consiste en contestar una muy simple pregunta:

¿Como sería la vida en nuestra ciudad en un futuro sin petróleo?

La respuesta a esa pregunta debería ser obligada en cualquier ejercicio de «planificación estratégica», pues a fin de cuentas, próximo o lejano, se trata de un futuro escenario *irrevocable*, al que por tanto cualquier *responsable* municipal debe anticiparse *cuanto antes*. Y creo que, aunque hay muchas respuestas posibles —dependiendo de estrategias y lugar concretos—, cualquiera de ellas nos fuerzan a volver la vista hacia lo rural, en tanto fuente segura —y ampliamente experimentada en el pasado— de energía solar.

Justamente a la hora de la edición final de este documento circula por la red un documento titulado *Carta de la Agricultura Periurbana* para su discusión y eventual aprobación el próximo septiembre. El documento no es sino el desarrollo natural de una de las conclusiones del *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La agricultura periurbana»* (UE, 2004), y debería servir para plasmar un compromiso de todas los niveles de la administración a la hora de establecer pautas para la gestión, protección y desarrollo de esta peculiar forma de agricultura que, tal parece, reune todos los ingredientes para ser una de las formas principales de explotación sensata del territorio.

Y estas dos son sólo algunas de las razones que se vislumbran en el horizonte.

Referencias

Hall, Charles A.S.; Day (jr), John W.
2009 «Revisiting the Limits to Growth After Peak Oil»
American Scientist, May–June

Mumford, Lewis
1956 ''The Natural History of Urbanization''
en *Man's Role in the Changing the Face of the Earth*, William L. Thomas, jr (Ed.), Chicago & London: University of Chicago Press. (Versión en castellano, traducción de Carlos Jimenez Romera: ''Historia natural de la urbanización'', `http://habitat.aq.upm.es/b/n21`.)

Odum, Eugene P.
1969 «The Development Strategy of Ecosistems»
Science, vol 126, p.262–270. (Se cita la tr. castellana de María Cifuentes Ochoa: «La estrategia de desarrollo de los ecosistemas», *Boletín CF+S*, nº 26, `http://habitat.aq.upm.es/b/n26/aeodu.html`.)

UE
2004 *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La agricultura periurbana».*
Bruselas: Comité Económico y Social Europeo, NAT/204 - CESE 1209/2004
ES-MP/mb/ca/rf/gf/mb.

Vázquez Espí, Mariano
1998 «Ciudades sostenibles»
Boletín CF+S, nº 8: Ciudad, economía, ecología y salud
(`http://habitat.aq.upm.es/b/n8/amvaz.html`).

Vázquez, Mariano
2009 «Pensar el territorio desde las perspectivas ecológica, social y económica.»
Boletín CF+S, nº 45, disponible en `http://habitat.aq.upm.es/b/n45/`.

Parte II

Casos documentados

5. La Red Ecológica de Bolonia (Italia)

Un sistema territorial de nodos y corredores verdes que recupera las estructuras rurales y el paisaje agrario tradicional

Nerea Morán[1]

Bolonia es una ciudad del norte de Italia, capital de la provincia del mismo nombre, y también capital de la región de Emilia—Romagna. La provincia cuenta con dos áreas geográficas diferenciadas, la llanura al norte, en el límite con el valle del Po, y el área montañosa al sur en el límite con los Apeninos Toscano—Emilianos. La ciudad ha sido punto de cruce tradicional de las rutas Norte–Sur y Este–Oeste que atraviesan Italia, y actualmente sigue siendo uno de los principales nudos de autovías y ferrocarril.

La ciudad de Bolonia ha crecido de manera dispersa desde los años setenta, extendiéndose a lo largo de los principales ejes de comunicación y estableciendo emplazamientos residenciales, productivos y terciarios de manera desordenada en el territorio. En los años ochenta la estructura metropolitana respondía a un modelo monocéntrico, que se ha ido transformando en las últimas décadas en un sistema policéntrico, con el aumento de importancia de los municipios del cinturón metropolitano, que adquieren nuevas funciones y absorben la pérdida de población de la capital.

La extensión de la urbanización ha causado la desaparición de terreno productivo en la provincia, situado principalmente en la zona de llanura; los suelos agrícolas más próximos a la ciudad se han revalorizado y la presión urbanizadora sobre ellos es muy fuerte. Además, la construcción de infraestructuras y nuevos desarrollos residenciales ha provocado la fragmentación del territorio, con la consecuente pérdida de comunicación entre los ecosistemas y el descenso de la biodiversidad.

Se ha producido una mecanización generalizada de las técnicas de cultivo, llegando a un punto en que la mayoría de los cultivos son de especies forrajeras y alfalfa, sustituyendo a los cultivos tradicionales rotacionales de trigo, cebada, maíz, cardo o girasol. La extensión de este tipo de agricultura industrial ha provocado una creciente presión sobre el acuífero subterráneo y una simplificación de las explotaciones y del paisaje, con la pérdida de estructuras agrarias y territoriales históricas, como modos de plantación, estructuras de senderos y vías de agua, construcciones tradicionales... En las zonas de montaña y colina la tendencia al abandono de actividades agrícolas está provocando la pérdida de estabilidad de las laderas, además del deterioro del paisaje tradicional debido a la disminución de usos productivos en los bosques, y al abandono del patrimonio rural edificado.

Otro problema importante en la región es la pérdida de calidad y cantidad de las reservas de aguas subterráneas, que se debe al exceso de demanda de las actividades productivas y residenciales y a la falta de renovación, dificultada por la pérdida de terrenos permeables. También se ha detectado una concentración de nitritos en estas aguas, causada por las filtraciones de los productos químicos utilizados en las prácticas agrícolas.

En los últimos años se han redactado y aprobado instrumentos de planificación para ordenar y revitalizar el área: en 2004 se aprueba un plan territorial de escala provincial y en 2008 el plan municipal de Bolonia. Ambos documentos definen medidas de protección y fomento de la actividad agrícola, analizando las características de los distintos tipos de terreno productivo y asignando medidas concretas para su desarrollo.

El planeamiento divide los terrenos agrícolas en productivos, paisajísticos y periurbanos. Para los primeros los objetivos son la protección de la actividad productiva; en el caso de las áreas de valor paisajístico se propone la conservación y reconstitución de paisajes rurales, el control estricto de las condiciones de la nueva edificación y el fomento de la rehabilitación de edificaciones de tipología vernácula, buscando el desarrollo de una actividad agroturística, apoyada en el paisaje cultural, la rehabilitación de elementos patrimoniales abandonados (como alojamientos rurales y centros de interpretación), y la artesanía y gastronomía locales. En cuanto a los suelos agrícolas periurbanos se incide en la incorporación de servicios didácticos, ambientales y recreativos, mejorando la accesibilidad de la población urbana al entorno rural circundante.

Un elemento de gran interés en la definición de la estructura territorial es la creación de una Red Ecológica formada por corredores y nodos. En ella se incluyen áreas naturales, agrícolas y suelos con potencial de recuperación. Sus elementos principales los señala el planeamiento provincial; los planes municipales se encargan de su diseño detallado en la escala local. Mediante esta Red Ecológica se busca asegurar la biodiversidad, facilitando la conexión de los ecosistemas, proteger el terreno permeable, mejorar la accesibilidad a los terrenos libres y actuar como filtro entre la ciudad y el campo. Los terrenos agrícolas

[1] nerea.moran@gmail.com

se consideran nodos ecológicos dentro de esta red y se plantea la recuperación de las estructuras agrarias rurales (canales de riego, senderos, villas rurales productivas...) como corredores de conexión.

Para poner en funcionamiento la Red Ecológica, el municipio ha definido distintos proyectos de recuperación de patrimonio y terrenos abandonados o en desuso (canteras, astilleros, fincas y áreas industriales abandonadas, riberas, etc); uno de ellos es el Parque Città Campagna, que se presenta como el primer paso para conformar un parque agrícola provincial que ocupe y revitalice todo el terreno de la cuña agraria situada en varios municipios del oeste del ámbito metropolitano.

Los puntos de interés de esta experiencia son:

- Recuperación del paisaje agrícola tradicional con fines turísticos, ecológicos (ciclo del agua), recreativos y didácticos.
- Creación de una red provincial de corredores y nodos ecológicos en distintas escalas denominadas principal, secundaria y urbana.
- Colaboración de la administración local con distintos agentes sociales en la definición de proyectos innovadores de recuperación de espacios agrícolas abandonados.

5.1. Introducción

Con la aprobación en el año 2000 de la ley del suelo de la región Emilia—Romagna (*L.R. 20/2000 Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*) se modifican las competencias de planeamiento de los distintos niveles de la administración: regional, provincial y municipal. Esto supone la redacción de nuevos instrumentos de planeamiento en las distintas escalas territoriales.

Tres años más tarde se presenta a información pública el plan territorial provincial, Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), que es aprobado en marzo de 2004. Este plan define una Red Ecológica de la que forman parte los terrenos agrícolas, y que es asumida y ampliada (mediante nodos y corredores locales) por el planeamiento municipal.

En la escala municipal la ley define distintos instrumentos de ordenación, un plan estructurante, el Piano Strutturale Comunale (PSC), aprobado en julio de 2008, tras un proceso de consulta pública, que marca las líneas de actuación para ordenar el territorio. Es desarrollado por un plan operativo, el Piano Operativo Comunale (POC), que define y regula las medidas de protección, de estructuración y transformación del territorio que se ejecutarán en un plazo de cinco años, elaborando y ejecutando proyectos concretos de regeneración urbana.

5.2. Estructura territorial y usos del suelo

Bolonia es una ciudad del norte de Italia, capital de la provincia del mismo nombre, y también capital de la región de Emilia—Romagna. La provincia cuenta con dos áreas geográficas diferenciadas, la llanura al norte, en el límite con el valle del Po, y el área montañosa al sur en el límite con los Apeninos Toscano—Emilianos. La ciudad ha sido punto de cruce tradicional de las rutas norte—sur y este—oeste que atraviesan Italia, y actualmente sigue siendo uno de los principales nudos de autovías y ferrocarril.

La provincia de Bolonia está formada por 60 municipios, y la densidad de población media es de 2,5 hab/ha, con un total de 920.000 habitantes en un área de 370.000 ha. Según el primer informe nacional sobre consumo de suelo, realizado con datos de 2003, el terreno urbanizado ocupa un 10 % de la superficie provincial, el terreno agrícola el 60 % y el terreno natural el 30 %. (ONCS, 2009)

Sólo cinco de los municipios de la provincia tienen más de 20.000 habitantes. La mayor parte de terreno urbanizado y de población se concentran alrededor de la ciudad de Bolonia, que tiene una densidad de 27 hab/ha. Casi la mitad del territorio municipal estaba urbanizado en el año 2006, los datos desglosados sobre superficies no urbanizadas que se presentan en el Cuadro 5.2 corresponden al año 2002 e indican que el terreno agrícola ocupa el 30 % de la superficie municipal y el terreno natural el 20 %.

La ciudad de Bolonia ha crecido de manera dispersa desde los años setenta, extendiéndose a lo largo de los principales ejes de comunicación, estableciendo emplazamientos residenciales, productivos y terciarios de manera desordenada en el territorio. En los años ochenta la estructura metropolitana respondía a un modelo monocéntrico, que se ha ido transformando en las últimas décadas en un modelo policéntrico, con el aumento de importancia de los municipios del cinturón metropolitano, que adquieren nuevas funciones y absorben la pérdida de población de la capital.

Uno de los principales problemas de la provincia, al que han contribuido tanto el modelo de urbanización como el modelo de producción agrícola, es el agotamiento del acuífero subterráneo. Se debe al exceso de demanda de actividades productivas y residenciales (la mayor parte del consumo hídrico de la actividad agrícola se concentra en los tres meses de verano), y a la falta de renovación causada por la pérdida de terrenos permeables por la extensión de la urbanización. Además, se ha producido una pérdida de calidad de las aguas subterráneas por concentración de nitritos, que es causada por las filtraciones de los productos químicos utilizados en las prácticas agrícolas.

CUADRO 5.1: **Ocupación de suelo en el municipio de Bolonia, 2002**
Fuente: COMUNE DI BOLOGNA (2006)

	Bolonia
Superficie (ha)	14.087
Población (2009)	377.346
Densidad de población (hab/ha)	26,7

	Superficie (ha)	**Porcentaje municipal** (%)
Terreno urbanizado	**6.543**	**46**
Verde urbano	2.593,8	18
Espacios no urbanizados	**7.581,8**	**54**
Terreno agrícola	4.479,6	32
Áreas naturales	2.996	21
Cursos de agua	106,2	1

5.3. Características de la actividad agrícola

5.3.1. El sector agrícola en la provincia

En la provincia de Bolonia se está produciendo una pérdida paulatina de terreno agrícola, que suponía el 76 % del territorio en 1990 y descendió al 69 % en 2000. Los datos de empleo por sectores de actividad muestran un significativo descenso de la tasa ocupación en este sector desde un 5,2 % en 1995 a un 2,9 % en 2003 (COMUNE DI BOLOGNA, 2008).

CUADRO 5.2: **Superficie agrícola en la provincia de Bolonia, 2008.**
Fuente: STATISTICA DE LA REGIONE EMILIA—ROMAGNA, 2008

	Superficie (ha)	**Porcentaje provincial** (%)
Superficie provincia	370.000	100
Terreno agrícola	**116.648**	**32**
Cereales	77.474	21
Cultivo industrial	11.900	3
Cultivo de hortalizas	7.107	2
Leguminosas	977	0,3
Frutales	19.190	5
Superficie agricultura ecológica	11.000	3
Número de explotaciones ecológicas	381	

Un tercio de la superficie de la provincia está ocupada por terrenos agrícolas, la mayor parte son cultivos de cereales, que se sitúan principalmente en la llanura.

El terreno agrícola se ve afectado por distintos problemas, uno de los más importantes es la generalización de los sistemas intensivos de cultivo, que tienen múltiples efectos perjudiciales, como el aumento de la vulnerabilidad del acuífero, la simplificación de los cultivos, la pérdida de estructuras agrarias y territoriales históricas, y la disminución de la calidad del territorio rural productivo.

La extensión de la urbanización ha provocado la fragmentación del territorio, con la consecuente pérdida de comunicación de ecosistemas y el descenso de la biodiversidad, especialmente en la zona de llanura. En las zonas de montaña y colina la tendencia al abandono de actividades agrícolas provoca la pérdida de estabilidad de las laderas, además del deterioro del paisaje tradicional debido a la disminución de usos productivos en los bosques, y al abandono de patrimonio rural edificado.

La producción ecológica supone el 9 % del total. Existen algunas iniciativas de venta directa de productos ecológicos de la provincia, mediante cooperativas de consumidores o venta de cestas semanales. En septiembre de 2009 se realizó por primera vez en la ciudad de Bolonia el mercado semanal de venta directa de producción agrícola, *Agrimercato*, la iniciativa es coordinada por la *Federación Provincial de Coldiretti*, red de cooperativas agrícolas de escala nacional. En el mercado participan 18 productores de la provincia, que ofrecen frutas y verduras, leche, queso, miel, vino y mermeladas.

5.3.2. Agricultura periurbana en Bolonia

En el ámbito periurbano de la ciudad de Bolonia, la pérdida de suelo agrícola se produce debido a las presiones urbanizadoras y a la revalorización del suelo.

En 2002 el gobierno local realizó un análisis de la cobertura vegetal del municipio, en el que se estudiaron las características de los distintos tipos de áreas no urbanizadas y se elaboró un diagnóstico sobre el paisaje agrario municipal. Según dicho estudio, de las 14.000 hectáreas del municipio casi tres cuartas partes están ocupadas por zonas verdes (naturales, ornamentales y agrícolas). La matriz agrícola supone el 32 % de la superficie municipal y el 44 % de toda la cobertura vegetal. La mayor parte (80 %) está constituida por cultivos herbáceos, tierras de cultivo y pastizales, que ocupan más de 3.500 ha, y se sitúan principalmente en las zonas de llanura. Tradicionalmente se ha practicado un cultivo rotacional de cereales de invierno como trigo y cebada, con maíz, cardo y girasol en primavera; sin embargo, en la actualidad predominan las especies forrajeras y la alfalfa, que ocupan grandes áreas. La extensión de estos cultivos se ha debido a la mecanización de los sistemas, que lleva aparejada una serie de problemas, como la simplificación del paisaje, el impacto en la red hídrica y la desaparición de huertos y viñedos. Esta tendencia se hace evidente en la cuña agraria noroccidental.

Los cultivos agrícolas arbóreos (huertos, frutales, viñedos, viveros y cultivos leñosos) ocupan unas 550 ha. Se cultivan especies como cereza, melocotón, albaricoque o ciruela, y de forma menos común manzana y pera. Además de los huertos en terreno periurbano existen huertos municipales, situados en distintos barrios de la ciudad y otros que han surgido de forma espontánea en terrenos de propiedad pública, por ejemplo en las riberas fluviales: se trata de parcelas de huertos familiares flanqueados por árboles frutales y pequeños viñedos para uso recreativo. Los cultivos de madera industrial ocupan 82 ha, y son básicamente álamos (en zonas de ribera) y nogal, fresno y cerezo, en zonas de colina.

CUADRO 5.3: **Superficie y porcentaje de cobertura vegetal en el municipio de Bolonia, 2002.**
Fuente: COMUNE DI BOLOGNA, 2002

	Superficie (ha)	**Cobertura vegetal** (%)	**Porcentaje municipal** (%)
Superficie municipal	14.087,0	—	100 %
Cobertura vegetal	10.175,6	100 %	72 %
Cursos de agua	106,2	1 %	1 %
Matriz natural	2.996,0	29 %	21 %
Matriz ornamental	2.593,8	25 %	18 %
Matriz agrícola	**4.479,6**	**44 %**	**32 %**
Matriz agrícola herbácea	3.648,7	36 %	26 %
Tierra de cultivo y pastizales	3.541,8	35 %	25 %
Jardines y huertos	106,9	1 %	1 %
Matriz agrícola arbórea	830,9	8 %	6 %
Villas rurales	78,4	1 %	1 %
Frutales, viñedos y viveros	594,8	5 %	4 %
Herbáceas boscosas	202,7	2 %	

El estudio de la cobertura vegetal también analiza las características del paisaje agrario, atendiendo a los tipos de cultivo en distintas localizaciones y al modo en el que los sistemas y estructuras tradicionales

definen el paisaje rural. En la llanura uno de los principales elementos del paisaje cultural son las villas rurales (*corti coloniche*), cuentan con un alto valor paisajístico y cultural y su implantación en el territorio se caracteriza por las plantaciones lineales de árboles, de especies tradicionalmente asociadas con las prácticas agrícolas y los paisajes rurales, como álamos, sauces, nogales, moreras y robles. Los límites de las villas se marcan con matorrales de espino, endrino, saúco y otros arbustos, y dentro de las fincas se cultivan huertas para el consumo familiar.

La estructura de las plantaciones herbáceas en la llanura sigue el modelo de la *piantata bolognese*, que se caracteriza por la alternancia regular de los campos de cereales y cultivos forrajeros con filas de arces, olmos y árboles frutales. En el área de la colina los cultivos se ordenan en filas de frutales o viñedos apoyados en tutores, siguiendo las curvas de nivel, alternados con pastos.

5.4. Administración territorial y sistema de planeamiento

En la región de la Emilia-Romagna la ley del suelo (*L.R. 20/2000 Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*) aprobada en 2000 define los instrumentos de planeamiento que se deben redactar en los distintos niveles de la administración. En la escala regional el Piano Territoriale Regionale (PTR) y en la provincial el Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP).

También establece los distintos tipos de documentos de planeamiento que deben redactar los municipios. En primer lugar el Piano Strutturale Comunale (PSC), un plan estructural, con un horizonte de 20 ó 30 años, que marca las principales líneas de actuación para estructurar el territorio. Su redacción se realiza en coordinación con las autoridades provincial y regional. A continuación el Piano Operativo Comunale (POC), un plan de actuación que define y regula las medidas de protección, de estructuración y transformación del territorio que se ejecutarán en un plazo de cinco años. El tercer instrumento de la planificación municipal es el Regolamento Urbanístico Edilizio (RUE), la regulación urbanística, que se revisa cada cinco años, y afecta a partes concretas de la ciudad.

Además se pueden producir asociaciones de municipios que trabajen juntos las líneas estratégicas territoriales (en la provincia existen nueve de ellas).

5.4.1. El plan territorial provincial

Este plan de escala provincial se presentó a información pública en febrero de 2003, y se aprobó definitivamente en marzo de 2004. El *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* se centra en la redefinición de la estructura provincial, proponiendo un modelo policéntrico, con centros productivos y nodos funcionales de escala global (aeropuerto, feria de muestras, ...) apoyados en el desarrollo de nuevas infraestructuras (ferrocarril, autovía, ...).

El plan detecta 228 centros urbanos en la provincia, para los que se definen estrategias concretas, según su situación en relación con el transporte y los equipamientos y servicios. Se intenta reforzar la importancia territorial de los núcleos urbanos, incidiendo en la revitalizaicón interna, sobre todo en la ciudad de Bolonia, en la que la prioridad es frenar la expansión de la urbanización del territorio. En cuanto a las actividades productivas, el plan delimita 14 nuevos emplazamientos estratégicos en el norte, relacionados con la autopista, y otros 20 en los que es necesaria la rehabilitación.

El plan divide la provincia en 13 unidades de paisaje (seis de llanura, dos de colina, y cinco de montaña), y define para cada tipo políticas de regeneración atendiendo a los recursos agrícolas, ambientales y ecológicos, e histórico-culturales. La situación varía según las distintas zonas del territorio, en el área de montaña se registra una alta calidad ambiental, pero se dan problemas de despoblación y desaparición de actividades económicas tradicionales; por otra parte, en la llanura la calidad ambiental es menor, por lo que el objetivo es preservarla de la presión antrópica conservando la biodiversidad y revalorizando los elementos históricos, culturales y artísticos. Uno de los principales objetivos del plan, en relación con la protección del medio natural, es frenar el deterioro de los acuíferos de la llanura mediante la restricción del crecimiento urbano en el territorio más permeable (colinas y llanura) y la mejora de la ineficiente red de drenaje del espacio urbanizado.

La Red Ecológica provincial

El plan define una estructura natural paralela a la urbana: un mosaico de nodos y corredores ecológicos, que actúa como red de conexión entre espacios naturales y rurales. Los objetivos de esta red ecológica son proteger y mejorar la biodiversidad asegurando la conexión entre áreas naturales, proteger los espacios naturales, mejorar la calidad del paisaje, y facilitar el acceso a actividades recreativas, así

como incorporar una función didáctica. En la red se incorporan los espacios protegidos —Lugar de Interés Comunitario (LIC), Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA), parques regionales y provinciales, reservas naturales y áreas de equilibrio ecológico—, los cursos fluviales, todo el terreno agrícola y las zonas naturales residuales que deben ser revitalizadas. El fin es conservar el patrimonio natural, histórico, cultural y paisajístico, así como promover una oferta turística diversificada, proporcionando una estructura de alojamientos y áreas recreativas relacionadas con elementos de interés histórico, didáctico, gastronómico y artesanal.

Los terrenos rurales y la actividad agrícola

Los objetivos específicos que define el plan para las áreas rurales son la promoción de la gestión sostenible (agrícola y forestal), la multifuncionalidad de las actividades, el freno de la urbanización, la conservación y reconstitución de paisajes rurales, el control estricto de las condiciones de la nueva edificación y el fomento de la rehabilitación de edificaciones de tipología vernácula. Se incide en el desarrollo de un nuevo tipo de turismo, haciendo visibles las particularidades territoriales y poniendo en valor la agricultura, la artesanía y la gastronomía.

En cuanto a los terrenos agrícolas, el plan los divide en tres tipos, los de valor paisajístico, los productivos y los periurbanos, definiendo políticas específicas para cada uno de ellos. En general la política agrícola tiene por objetivo evitar el decrecimiento de la actividad, el abandono de cultivos o la excesiva artificialización de los sistemas; para ello se fomenta el desarrollo de cultivos que salvaguarden los valores naturales y paisajísticos del territorio. Los objetivos concretos para cada clase de terreno agrícola son los siguientes:

- En los ámbitos agrícolas de valor paisajístico se promoverá una agricultura multifuncional, dedicada a la protección del territorio y al agroturismo (reutilización de la arquitectura vernácula y de interés histórico).
- En las áreas de alta productividad se priorizará la protección del terreno productivo.
- En el ámbito agrícola periurbano las explotaciones estarán relacionadas con funciones recreativas, didácticas y ecológicas.
- En las áreas agrícolas de montaña abandonadas se potenciará la renaturalización mediante cultivos de bajo impacto.

Para frenar el agotamiento del acuífero se destaca el papel estratégico del sistema de drenaje de las explotaciones mediante el uso de sistemas de reutilización de agua, la expansión de cultivos menos exigentes de agua y el abandono de técnicas de riego despilfarradoras.

5.4.2. El plan estructural municipal

Aprobado en julio de 2008, el Piano Strutturale Comunale (PSC) tiene como lema «Bolonia, ciudad de ciudades», y se explica como el «Plan de las siete ciudades», representando éstas las estrategias y políticas concretas en distintos ámbitos, definidos por elementos estructurantes del municipio (infraestructuras, ríos y colina).

De este modo «la ciudad del ferrocarril» representa los espacios funcionales de atracción global (nueva estación central, aeropuerto, centro de exposiciones, centros de negocios,etc.) y se asocia a proyectos de regeneración urbana.

«La ciudad de la circunvalación» está relacionada con la autovía del norte de la ciudad, en ella la actuación se centrará en el tratamiento de áreas adyacentes a la autovía, la mejora de la accesibilidad y el desarrollo de áreas verdes (regeneración del paisaje, áreas de mitigación y conexión con zonas agrícolas).

En «las ciudades de la Via Emilia (oriental y occidental)» se incide en la regeneración de espacios públicos, la mejora de las conexiones con los barrios adyacentes y el desarrollo de un nuevo tranvía.

En «la ciudad de la colina» el principal objetivo es revertir la privatización del espacio que han provocado las urbanizaciones residenciales, mejorando la accesibilidad y desarrollando un mosaico de espacios naturales protegidos, zonas agrícolas y áreas verdes recreativas.

«La ciudad del río Reno» aparece ligada a la actuación en las riberas. Se busca la mejora de la accesibilidad peatonal sobre el río, la regeneración de los espacios cercanos mediante actividades recreativas, y la conexión con la cuña agrícola adyacente.

«La ciudad del Río Savena» se entiende como parque fluvial productivo y residencial, en el que se sitúan áreas residenciales, industriales, servicios y zonas agrícolas y naturales.

El plan ha incorporado un proceso participativo a través de distintos espacios de debate:

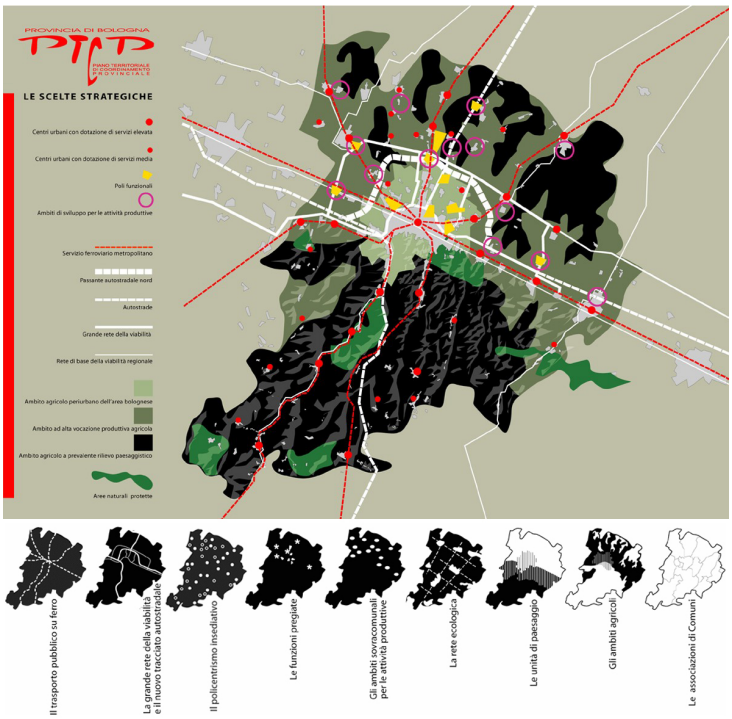


FIGURA 5.1: **Líneas estratégicas de actuación. PTCP**
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i1bologna.jpg`

- Fórum ciudadano. En el año 2005 se realizó en torno al lema «Bologna. Città che cambia» y en 2007 con el de «Bologna si fa in Sette». Se llevan a cabo una serie de debates y comisiones sectoriales que hacen propuestas sobre los documentos previos del plan. Participan representantes de la administración y la sociedad civil.
- Participación de las juntas locales de distrito.
- Conferencia de planeamiento. Espacio de coordinación territorial, en el que hay representantes de los municipios del área metropolitana y la provincia.
- Laboratorios de barrio. Espacios de encuentro en el ámbito barrial en los que mediante distintas técnicas participativas se desarrollan proyectos concretos de revitalización. Se han realizado laboratorios en ocho barrios, con participantes de la administración y las asociaciones, así como personas interesadas y técnicos municipales.

La Red Ecológica de escala municipal

La ley regional dispone que el plan estructural divida el territorio en urbanizable, urbano y rural, y defina para cada ámbito los objetivos sociales, funcionales, dotacionales, ambientales y morfológicos. Según el PSC el territorio rural es el ámbito no urbano en el que se deben proteger los valores naturales, ambientales y paisajísticos y potenciar el desarrollo de una actividad agrícola menos insostenible.

El Plan Municipal define instrumentos y actuaciones a realizar para conformar la Red Ecológica municipal, relacionada con la Red Ecológica de escala provincial definida por el PTCP. El PSC divide la red en principal, secundaria y urbana; todas ellas compuestas por nodos y corredores ecológicos.

Casi todo el territorio rural del municipio de Bolonia está calificado como *agrícola periurbano*, los objetivos definidos para este suelo son mantener el uso agrícola, mejorar la calidad ambiental, incorporar una función didáctica y promover actividades recreativas.

En los ámbitos calificados como *agrícola de interés paisajístico*, la actividad agrícola se integra con el sistema ecológico, y forma parte de la Red Ecológica secundaria. En ellos, el PSC tiene como objetivo el fomento de la actividad agroecológica, mediante la promoción de la gestión activa del territorio, la multifuncionalidad de las explotaciones agrarias, y los servicios ambientales y recreativos. Otros instrumentos

de planeamiento, como el Piano Operativo Comunale (POC), se encargan de determinar las medidas que afectan a la construcción de inmuebles, priorizando la rehabilitación en estas áreas.

La Red Ecológica principal

En ella se encuentran los elementos que contribuyen a la formación de la red provincial, conectando el territorio municipal con los espacios protegidos de municipios cercanos y sirviendo de referencia para la estructuración de la Red Ecológica municipal. Está conformada por espacios de valor ecológico o paisajístico o con potencialidad para alcanzarlos tras una adecuada regeneración. Los objetivos concretos para estas áreas se definen mediante proyectos específicos.

Los nodos de la red principal se denominan complejos: son áreas naturales o seminaturales, de gran extensión. Se permite abrir una parte de estas áreas al uso público siempre que no resulte una amenaza para los hábitats protegidos ni se vea afectado su valor ecológico.

Los corredores ecológicos territoriales son elementos lineales naturales o seminaturales, que conectan nodos complejos. En concreto se delimitan las riberas del Reno y del Savena, y los terrenos no urbanizados de Paderno y Sabbiuno. Los corredores pueden incluir zonas agrícolas, jardines, zonas deportivas, pequeños equipamientos y servicios públicos, incluso asentamientos residenciales que deberán integrarse de manera respetuosa en el territorio, desarrollando medidas concretas para atenuar su impacto.

La Red Ecológica secundaria

Está formada por elementos que servirán de estructura para el diseño de la red local: nodos simples, corredores locales y áreas rurales dispersas que garantizan la función de conexión. Forman parte de la red elementos existentes o proyectados, debiendo ser los últimos expresamente definidos, estructurados y desarrollados mediante el POC y proyectos de ejecución específicos.

Los nodos simples son áreas naturales o seminaturales constituidas por biotopos caracterizados por su valor ecológico, y el de su entorno. Pueden incluir áreas con usos no naturales pero en los que está prevista la renaturalización.

Los corredores locales son elementos lineales de amplitud variable que se estructuran sobre la red de elementos tradicionales del paisaje agrario (senderos y avenidas arboladas y plantaciones lineales de árboles o arbustos) y las infraestructuras hídricas (vías de agua, canales de riego, acequias, . . .). También se delimitan alrededor de carreteras de cualquier tamaño o clase, proyectándose los corredores de tal manera que también desarrollen la función de mitigación paisajística y ambiental del impacto de la infraestructura. Los corredores unen los nodos ecológicos simples, introducen espacios naturales en áreas urbanizadas, y conectan las áreas rurales dispersas y los nodos ecológicos urbanos.

Lo que se ha denominado *Áreas rurales dispersas* es un mosaico de elementos tradicionales de la agricultura con un valor cultural, como parques de villas históricas, restos de bosques, arboledas, cursos de agua, canales de riego, y cultivos. Estos elementos tienen una función de conexión difusa y capilar de todos los demás elementos de la Red Ecológica, en particular los de nivel local. Su objetivo es asegurar la permeabilidad del suelo y actuar como filtro entre la ciudad y el campo. Se identifican como áreas en la que puede mantenerse y recualificarse la agricultura periurbana mediante el cultivo de alimentos, la protección de los bienes naturales y del medio ambiente y la producción de bienes y servicios paisajísticos y ambientales. Forman parte de la red de áreas rurales dispersas todo el territorio rural no urbanizado o parcialmente ocupado por infraestructuras.

La Red Ecológica urbana

Está formada por los espacios libres públicos, en general relacionados con actividades recreativas.

Los nodos urbanos son partes de la ciudad que presentan un potencial ecológico, pueden ser las últimas estribaciones de las zonas rurales, áreas verdes, parques y jardines, riberas urbanas, jardín botánico,. . . Mediante el POC y otros proyectos de ejecución específicos se definirán las características particulares de estos espacios y los proyectos de regeneración asociados a ellos.

Los corredores urbanos cumplen una función de conexión entre los nodos urbanos dentro de la ciudad, y entre la ciudad y el territorio rural. En ellos se prioriza la accesibilidad peatonal y ciclista. Se trata de parques y jardines, avenidas y senderos arbolados, y en general puede serlo cualquier terreno no impermeabilizado. Constituye una reserva de suelo permeable en el que, mediante la mejora y el aumento de la vegetación, se pretende reducir la contaminación atmosférica y térmica de la ciudad.

Proyectos de consolidación de la Red Ecológica

Las actuaciones concretas de protección, recuperación y regeneración de áreas se ejecutarán mediante el POC. Los proyectos que se desarrollan para consolidar la Red Ecológica se centran en la protección y regeneración de espacios rurales y naturales.

Entre estos proyectos se encuentran el desarrollo de los parques fluviales (Reno, Savena, Canal Naval), que deberán cumplir una función de integración urbana de los cursos de agua, de conexión con los terrenos agrícolas próximos y de revitalización de las riberas mediante la introducción de actividades recreativas y la recuperación de edificios históricos. Otras actuaciones se centran en la mejora de la integración urbana de parques y terrenos rurales, la recuperación de áreas industriales en desuso, como astilleros, canteras, vías de ferrocarril o de tranvía abandonadas, áreas militares,... y la recuperación de villas y explotaciones agrícolas abandonadas.

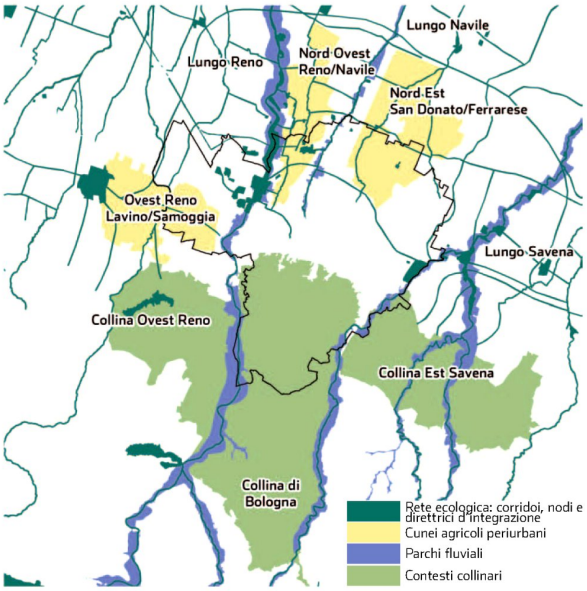


FIGURA 5.2: **Plano de la Red Ecológica municipal**

5.4.3. El plan de actuación municipal

Podemos destacar dos proyectos definidos en detalle en el *Piano Operativo Comunale* este plan, que tienen relación con la recuperación de actividades agrícolas.

Villa Bernaroli - Parque Città Campagna

El ámbito de Villa Bernaroli se enmarca en un territorio rural que ocupa el sector occidental del territorio del municipio, la zona definida en el PSC como cuña verde noroeste.

El área del proyecto es de 56 hectáreas y se trata de una finca agrícola abandona de propiedad pública, adyacente a la cuña agraria. Los objetivos del proyecto son mantener la agricultura periurbana a la vez que se promueve una estructura recreativa y de servicios ambientales. Se presenta como proyecto pionero integrado en una estrategia más amplia, la de creación de un parque agrícola de la cuña oeste, en el que tendrían que coordinarse distintos municipios del ámbito metropolitano.

El Parque Città Campana se ha diseñado a través de un proceso participativo en el barrio. Se creó un Comité promotor y una Comisión de diseño, donde participaron doce colectivos, entre los que hay dos asociaciones de producción ecológica, una cooperativa de inserción laboral a través de la horticultura y la cría de aves, y una asociación de jubilados que gestiona huertos urbanos. También participaron técnicos municipales y un representante de la provincia.

El proyecto busca la revitalización del entorno, creando un acceso al terreno rural adyacente, mediante la recuperación de la finca, que se plantea como un espacio multifuncional, con zonas de producción de cultivos ecológicos para el consumo local, equipamientos para el turismo rural y servicios didácticos, cuya gestión se sacará a concurso público.

Además de técnicas agroecológicas en la finca se desarrollan otras acciones con el fin de garantizar la biodiversidad, mediante la protección del arbolado y la creación de setos de especies que ofrezcan alimento y protección a pájaros e insectos. Será obligatoria la repoblación con especies tradicionales, con especial

protección para especies que están desapareciendo del paisaje como pueden ser la morera, el arce o el sauce.

Parque del Canale Navile

El proyecto consiste en la recuperación del entorno de este canal navegable, que es vía de acceso al territorio rural del norte de la ciudad. Se creará un borde verde en el que se localizarán diversas zonas naturales, áreas recreativas y terrenos de cultivo, favoreciendo la producción agrícola para consumo local. Se recuperará también el patrimonio industrial histórico ligado al canal.

5.5. Otros instrumentos

El proyecto de comedores ecológicos, *Sportello Mense Bio* es iniciado en 2004 por la autoridad regional en colaboración con la asociación regional de productores ecológicos y biodinámicos, Associazione dei Produttori Biologici e Biodinamici dell Emilia Romagna (PROBER), para contribuir al cumplimiento de la ley *LR 29/2002* de la región, que regula la introducción de productos biológicos en los comedores públicos colectivos, especialmente en los centros escolares, asistenciales y sanitarios. El artículo 9 establece que todos los productos utilizados en la preparación de comidas en las guarderías, jardines de infancia y escuelas primarias sean de producción orgánica. Otros servicios públicos deben alcanzar al menos el 70 %. Se fomenta también el consumo de alimentos tradicionales de la región. El proyecto se aprueba en 2010 y se está empezando a poner en marcha; los productos que se han introducido con más facilidad son la pasta, el arroz, el tomate, los lácteos y el aceite de oliva, y de una manera más lenta los productos hortofrutícolas y la carne.

5.6. Resultados y expectativas

El plan municipal es reciente y se están desarrollando las primeras actuaciones que define, por lo que no se han realizado análisis detallados de su puesta en marcha. Por lo tanto, es también pronto para evaluar el verdadero alcance de las políticas de gestión territorial encaminadas a mejorar la sostenibilidad.

En cuanto a la estructura territorial, tanto el planeamiento provincial como el municipal presentan entre sus objetivos principales el freno en la ocupación del territorio y la rehabilitación y revitalización de suelo urbano, mediante políticas que potencien una estructura policéntrica, con núcleos urbanos compactos y con diversidad de usos.

Los aspectos relacionados con la movilidad son menos claros, por una parte en relación con la Red Ecológica se habla de extender la red de senderos peatonales y la movilidad ciclista; pero por otra parte se ha duplicado un tramo de autovía en el norte del área metropolitana y se han localizado nuevos espacios para el desarrollo de actividades terciarias en dicho eje.

El plan municipal ha estructurado un proceso participativo, con distintos espacios para la participación de asociaciones y vecinos. Destacan especialmente los laboratorios de barrio, en los que además de la aportación de propuestas al documento del PSC se han desarrollado proyectos concretos en el ámbito local. Sin embargo, parece ser que, a pesar de que ha habido espacios en los que ha participado una amplia diversidad de asociaciones e interesados, el proceso participativo está siendo conflictivo. En ocasiones los vecinos se han tenido que movilizar para poder cambiar determinadas propuestas municipales con las que no estaban de acuerdo, y la participación se limita a decisiones sobre elementos muy concretos del diseño, pero no sobre la estructura general o decisiones de escala urbana (Djalali, 2008).

El PSC resuelve el borde urbano de distinta manera según las áreas. Por una parte delimita parques fluviales y otros ámbitos naturales con el fin de mejorar la conexión ecológica del territorio y facilitar el acceso a los terrenos rurales circundantes; mientras que en áreas situadas al norte y al oeste realiza una reserva de suelo urbanizable para colmatar áreas actualmente ocupadas por terrenos agrícolas y urbanización dispersa.

La protección del terreno no urbanizado se basa sobre todo en los problemas de cantidad y calidad de las aguas subterráneas. Se presta especial interés a la potenciación de la identidad paisajística y cultural.

Las políticas relacionadas con el terreno agrícola periurbano tienen como principales objetivos la recuperación del paisaje tradicional (deteriorado por la excesiva mecanización de los cultivos), la creación de una Red Ecológica territorial (recuperando caminos rurales) y la incorporación de funciones didácticas y recreativas, apoyadas en la rehabilitación de patrimonio rural abandonado y la puesta en valor de la artesanía, gastronomía y cultura locales. Una crítica que se hace a esta visión es que sólo considera la actividad agrícola en sus funciones de protección del paisaje y definición de la identidad local, pero no se

tiene en cuenta la contribución ecológica que puede aportar al cierre de ciclos naturales, ni los beneficios económicos que puede generar. El cultivo de alimentos tradicionales se entiende como una producción exclusiva de alta calidad, en lugar de plantearse como una oportunidad de lograr una mayor autonomía alimentaria fomentando el acceso de todos los ciudadanos a la producción local (Djalali, 2008). Existen experiencias puntuales desarrolladas por distintas asociaciones de agricultores para el fomento de consumo de alimentos locales, mercados ecológicos y nuevos modelos de relación productor—consumidor, sin embargo no se han definido políticas municipales al respecto.

Finalmente, cabe destacar que en algunos proyectos públicos de revitalización se obliga al uso de técnicas agroecológicas y a la recuperación de especies tradicionales.

5.7. Referencias bibliográficas

—consultadas

Capuzzimati, Giacomo; Fini, Giovanni; Milani, Marika; Minghetti, Andrea
2006 «The many voices of a city: involving the community of Bologna in the definition of the new city master plan by means of direct participation and interaction with new technologies»
The European Journal of Planning on-line, Planum Topics: Transformations around the world. Istituto Nazionale di Urbanistica, Planum Association.

Comune di Bologna
2002 *La copertura vegetale del territorio comunale. Indagine conoscitiva sulla struttura e le caratteristiche del paesaggio vegetale urbano ed extraurbano.*
Comune di Bologna, Settore Territorio e Riqualificazione Urbana.

Comune di Bologna
2008 *Piano Strutturale Comunale. (Quadro Normativo y Quadro conoscitivo).*
Comune di Bologna, Settore Territorio e Urbanistica.

Comune di Bologna
2009 *Piano Opertivo Comunale. Presentazione e Norme.*
Comune di Bologna, Settore Territorio e Urbanistica.

Djalali, Amir
2008 «Sistema alimentare e pianificazione urbanistica. Uno studio per l´Agricoltura Urbana a Bologna»
Tesi di Laurea in Tecnica Urbanistica, Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Bologna.

Provincia di Bologna
2004 *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Norme di Attuazione y Relazione).*
Provincia di Bologna, Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti.

ONCS
2009 *Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo. Primo rapporto 2009*
Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo, Maggioli Editore.

webs

Statistica della Regione Emilia–Romagna (`http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/statistica/`)
Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo (`http://www.inu.it/attivita_inu/CRCS.html`)
Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Provincia di Bologna. (`http://cst.provincia.bologna.it/ptcp/elaborati.htm`)
Piano Strutturale Comunale. Comune di Bologna. (`http://informa.comune.bologna.it/iperbole/psc`)
Associazione dei Produttori Biologici e Biodinamici dell Emilia Romagna. PROBER (`http://www.prober.it/`)
Coldiretti Bologna (`http://www.bologna.coldiretti.it`)
Progetto Villa Bernaroli: parco città campagna. En la web Bologna. Città che cambia, Comune di bologna (`http://www.comune.bologna.it/laboratoriovillabernaroli/`)

6. Bieslandse Bovenpolder (Delft)

Una experiencia de ganadería sostenible en un entorno urbano

Isabela Velázquez Valoria[1]

El proyecto *Bieslandse Bovenpolder* es una iniciativa para mantener una explotación agrícola ecológica en el entorno intensamente urbanizado que componen los territorios de Delft, Pijnaker y La Haya. Este proyecto piloto se basa en el compromiso de un granjero y su familia con la agricultura y la ganadería ecológica, apoyados por los grupos ecologistas y de protección de la naturaleza de la ciudad (*Initiatiefgroep Natuurbeheer Delft*) y con el asesoramiento científico del centro de investigación *Alterra* (perteneciente a la *Universidad de Wageningen*). El suelo es público municipal, cedido en una concesión prevista inicialmente a diez años con fines de conservación de la naturaleza, de experimentación de la agricultura y la ganadería ecológica y de creación de espacios recreativos vinculados a la producción local.

La finca formaba parte de un entorno natural de pastos y vías de agua característico de la provincia de Zuid-Holland y base de muchas granjas de vacas para producción de leche y carne. La única explotación que permanece es este proyecto piloto, que acertó en una estrategia de recabar apoyo social a la actividad ganadera ligada a la conservación de la naturaleza. Apoyo que pasó a ser institucional, vinculado con la gestión del paisaje ecológico y la prevención de los efectos del cambio climático. Esta decisión estratégica ofreció a esta granja la posibilidad de insertarse en la iniciativa *Boeren voor natuur* [Farming for Nature], financiada por fondos regionales, estatales y europeos. El plan de explotación se hizo conjuntamente con los grupos ecologistas y los investigadores de *Alterra*, buscando un modo consistente de gestionar la granja a favor de la naturaleza, en un trabajo largo pero fructífero. Se concretó en contratos con administraciones que apoyan financieramente la labor ambiental de este proyecto piloto, incluyendo a la Comisión Europea. El proyecto está integrado en varios proyectos de investigación y difusión, por lo que está siendo evaluado anualmente y está ampliamente documentado.

La zona contigua ha ido perdiendo sus valores naturales. En estos diez años en su entorno se ha ubicado un hotel de lujo, un IKEA y numerosas dotaciones deportivas y de ocio, entre las que destaca una gran playa y una piscina natural sobre una antigua instalación de extracción de arena (Big Pool), locales para *scouts*, caminos para andar e itinerarios para bicicletas. El complejo que agrupa estas instalaciones, denominado *Delftse Hout* es accesible en autobús (3 líneas) y en coche o taxi, a través de la autovía E19-A13, que une Rotterdam con La Haya.

Bieslandse Polder es el último reducto natural en el conjunto urbano que ha colmatado la extensión de Delft y los municipios Pijnaker-Nootdoorp, Zoetermeer y La Haya-Ypenburg. Los puntos de interés que merece la pena destacar de este caso son los siguientes:

- Incorporación de la agricultura y ganadería profesional como actividad reconocida en un entorno periurbano de alta presión inmobiliaria.
- Viabilidad económica de una granja biológica autosuficiente con cultivos y ganadería, sin utilización de fertilizantes, productos químicos ni pesticidas.
- Cooperación entre los movimientos ecologistas y los agricultores biológicos en la definición y gestión del proyecto piloto. Asesoramiento y seguimiento de los mejores investigadores a lo largo del proceso. Incorporación de otros muchos actores a la realización del proyecto: activistas, excursionistas y funcionarios del gobierno regional y central. Y creación de instrumentos de participación estable de la diversidad de actores implicados.
- Creación de instrumentos de participación estable ante la diversidad de actores implicados.
- Demostración de la oportunidad de apoyo a la biodiversidad de la agricultura no contaminante.
- Demostración de la utilidad de la gestión de los agricultores en cuanto a la prevención de los efectos del cambio climático, especialmente sensibles en Holanda por su peculiar orografía.
- Compatibilidad de usos recreativos periurbanos con usos agrícolas que generan mejora de la biodiversidad y paisaje de calidad.
- Explotación agrícola en concesión de suelos públicos.
- Excelente planteamiento de la distribución y comercialización de los productos ecológicos utilizando nuevas tecnologías y accesos persona a persona.

[1] ivelazquez@gea21.com

- Interés de esta experiencia como objeto de estudio en diversas disciplinas de la *Universidad de Delft*.
- Oportunidad educativa para la ciudadanía de diversas edades de un espacio que combina agricultura ecológica y gestión cómplice de la naturaleza en un entorno periurbano muy accesible.
- Excelente trabajo de difusión y documentación de un proyecto piloto, incluyendo vídeos, fotos, información disponible en la web e investigación aplicada a este caso. Excelencia en la captación de atención sobre este proceso único.

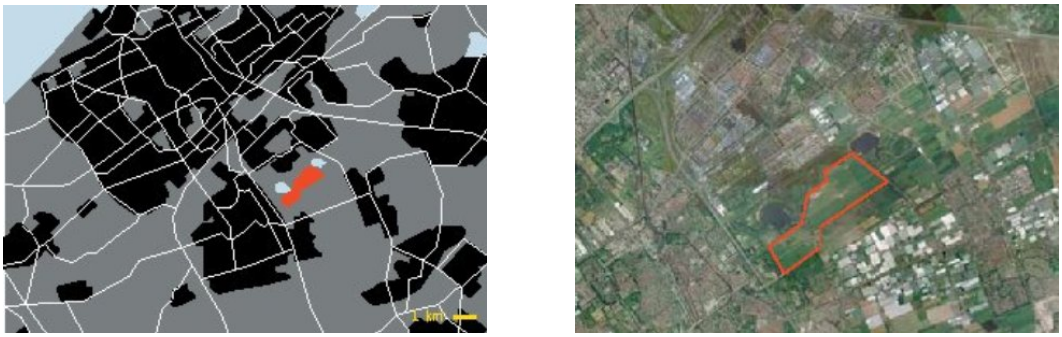


FIGURA 6.1: **Situación del *polder* en la conurbación de la Región de La Haya**
Fuente: HACCOU ET ALL, 2007

6.1. Usos

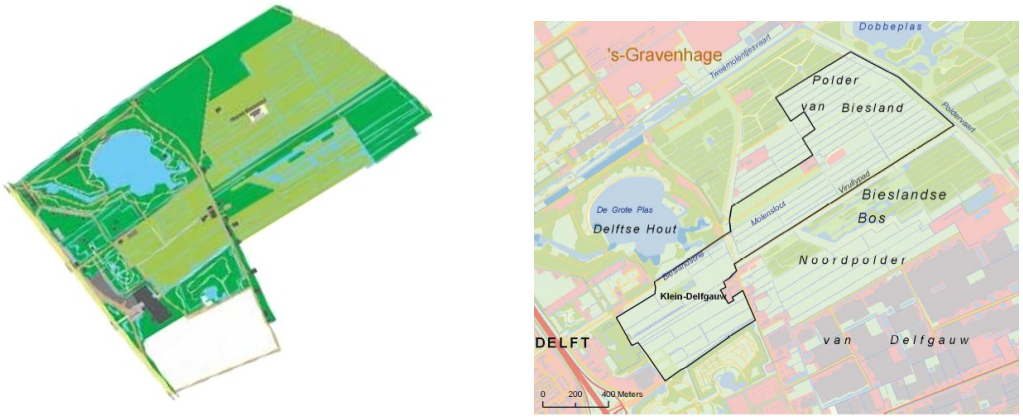


FIGURA 6.2: **Usos del suelo en *Bieslandse Bovenpolder* y *Delfste Hout***
Fuente: HACCOU ET ALL, 2007

Los usos del suelo en *Bieslandse Bovenpolder* son los característicos de una granja en esta provincia holandesa: cultivos de cereales, praderas e instalaciones para ganado vacuno de leche y carne. No hay cultivo intensivo hortícola en invernaderos. Los animales están en libertad, obteniendo la mayor parte de su alimento de los pastos de la zona. Los cultivos respetan absolutamente los ciclos del agua y del suelo y no impactan ni en las plantas ni en los animales. El ámbito total es de unas 100 hectáreas, de las que 91,5 ha son praderas y pastos, 1,5 ha son cultivos y 7 ha están ocupadas por elementos de puro paisaje natural o cultivado (arboledas, alineaciones, rincones arbustados, lagunas,...). Las extensas praderas son elementos culturales importantes, que caracterizan el paisaje de la zona desde hace varios centenares de años. El *polder* cultivable donde se sitúa la granja ocupa 90 hectáreas, incluyendo zonas productivas y

espacios naturales y de depósito de agua para prevención del cambio climático. Los cultivos ocupan algo más de un tercio de esta superficie.

El agua está presente en la finca a través de lagunas y canales, que en los últimos años se han gestionado de cara a aumentar la biodiversidad de flora y fauna. Los bordes y alineaciones de árboles y arbustos también se manejan desde estos criterios, además del reconocimiento de su valor paisajístico.

El plan de explotación de la granja definió el número de vacas, la producción lechera y de carne y el número de cosechas necesarias para la supervivencia económica de la finca. Una vez determinados los parámetros para la viabilidad económica, se evaluaron los trabajos de ‘‘producción de paisaje y naturaleza’’, valorando las aportaciones en temas como la conservación de la biodiversidad o la gestión preventiva del ciclo del agua. El Plan de Granja establece la viabilidad económica compatibilizando estos dos conceptos de actividad económica, uno como negocio privado y otro con apoyo público. Lo que se deja de ingresar por la responsabilidad ambiental contraída se subvenciona a través de ayudas estatales o regionales. La Dienst Landelijk Gebied (DLG) [Autoridad de Gestión de Agua y Suelo] ha trasladado el Plan de Granja a un plano definido a modo de contrato con el grupo que lidera el proyecto.

Un tema importante es la variabilidad del nivel freático en esta zona: en los suelos más productivos la profundidad de la capa de agua es de 80 centímetros, pero en otras partes, como la zona sudeste del *polder*, casi aflora, sin posibilidad de suelo seco cultivable. La estructura de presas fragmenta los cursos de agua. En el *polder* se quiere instalar un único nivel de la capa de agua y equilibrar la situación en invierno y en verano, más próxima a la antigua situación estival. Esta estabilidad es importante para la vitalidad de las riberas y la viabilidad de los cultivos.

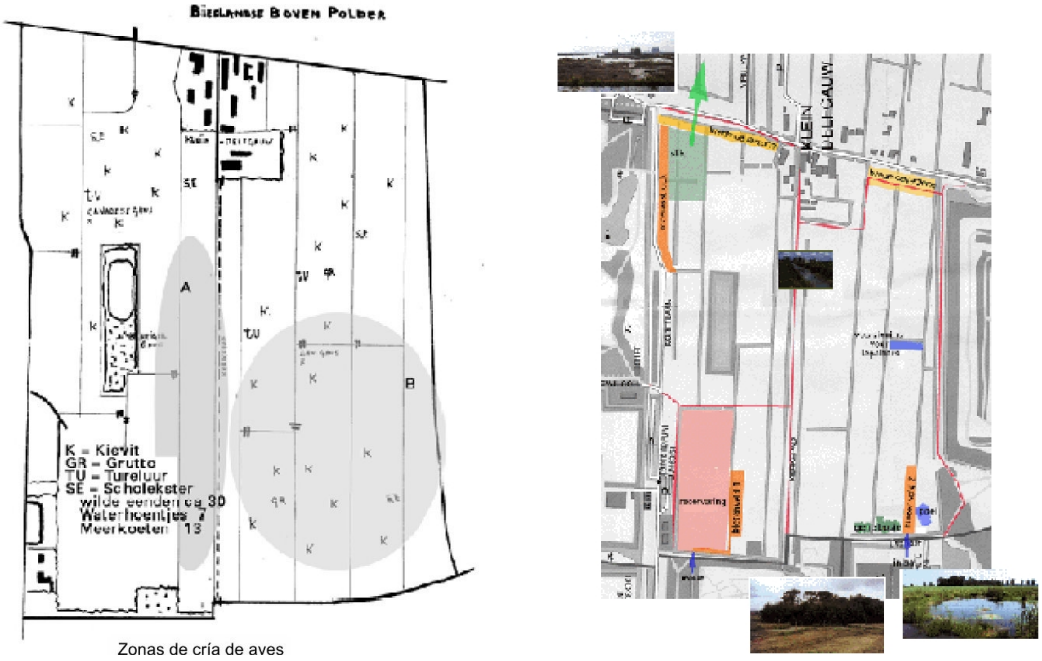


Figura 6.3: **Esquema del Plan de Granja**
Fuente: `http://ind.datadelft.com/BieslandseBovenpolder.html`
(Jan Duijndam)

La regeneración de elementos naturales garantiza la permanencia de la flora y fauna: la diversidad de biotopos asociados al agua o a las alineaciones arbóreas de borde favorece la vitalidad de cadenas tróficas diversas, con grupos de animales que encuentran cobijo, alimentos y posibilidades de reproducirse. También ofrece refugio temporal a animales migratorios o nómadas.

Se han creado numerosas oportunidades para recuperar especies de aves, que se ven atraídas por las zonas más húmedas de las praderas, por las zonas de cultivo, las riberas y sotos recuperados o las zonas de matorrales y árboles.

Se prevé un aumento de la diversidad botánica, especialmente en las praderas sin productos químicos externos y en los bordes de las parcelas, que irán recuperando la riqueza vegetal y visual de los paisajes antiguos a lo largo del año. Es un proceso lento vinculado a la mejora gradual de la calidad del suelo.

Un reto más complicado será la recuperación de la vegetación en las zonas arcillosas húmedas, que se mantienen bajo el agua durante parte del año.

Se está monitorizando la población de mariposas de día, de libélulas, de murciélagos y de pájaros de la pradera. La flora es evaluada cada cinco años para ver su evolución. El informe *Verhalen van Biesland 2006* [Historias de Biesland 2006] refleja la evolución de la vegetación en el *polder*. En 2007 y 2008 el informe anual se centró en la situación de los peces y otros años el informe se centra en otros indicadores naturales, publicándose cada año los resultados.

En el entorno, el área recreativa municipal de *Delftse Hout* ofrece instalaciones para los siguientes deportes: barcas y patines, bicicletas, atletismo, balonmano, *cricket*, golf, petanca, tenis, *rugby*, *squash* y *windsurf*, a través de instalaciones municipales y de club deportivos privados. Su superficie suma 23 hectáreas. El parque también incluye tres cabañas cedidas a grupos de *scouts* y un club de petanca, un hotel y espacios de acampada y de barbacoa, terrazas al aire libre y otras instalaciones de restauración.

Las características del área ofrecen un entorno amigable a pájaros, batracios y otras especies, por lo que se ha convertido en un foco de atracción para los aficionados a la observación de las aves y la naturaleza. El área incluye una laguna para sapos y otros anfibios con una ribera en pendiente al sol (detrás del IKEA) y algunas zonas inundadas, que son las preferidas por la avifauna.

6.2. Agricultura/ganadería

La agricultura de la zona se dedica en su mayoría a lo que se viene muy gráficamente denominando *glass & grass*, la combinación de invernaderos de productos hortícolas y granjas lecheras. Predominan las praderas y los cultivos asociados al alimento de la ganadería, bordeados por alineaciones de árboles y arbustos y surcados por canales y depósitos de agua.

El suelo es en parte arcilloso, bueno para los cultivos cerealísticos y en parte turba, especialmente adecuada para el crecimiento de praderas y pastos.

La granja tiene instalaciones para 130 vacas, un número menor del que admitiría una explotación intensiva. Con las vacas convive también un rebaño de ovejas. Aunque la producción no está llevada al límite de sus posibilidades, la granja es autosuficiente y cierra los ciclos naturales. Este es el concepto fundamental de la iniciativa experimental *Farming for nature* en la que se crea un entorno compatible con la fauna y flora salvaje que comparte el territorio con la explotación ganadera. La regla es que no haya aportaciones exteriores y se maneje la convivencia de la biodiversidad existente con la actividad económica. En parte se está consiguiendo en este experimento a escala real, pero queda trabajo por hacer.

El cultivo de cereales se ha ido incorporando para completar las necesidades nutritivas del ganado en la propia granja. Se cultivan cereales desde 2007, habiéndose elegido la variedad *Triticale*, un híbrido de centeno y trigo poco vulnerable a los hongos. También se planta alfalfa, cuya flor es una buena fuente de proteína para los animales. Estos cultivos complementan la dieta verde de las vacas con alimentos ricos en proteína, sin tener que acudir a la compra de derivados de soja, como es habitual en otras granjas. Los residuos de la producción se compostan y utilizan para mejorar y enriquecer el suelo.

El límite a la producción se sitúa en la posibilidad de obtener *in situ* alimentos ricos en energía y proteína para completar la dieta del ganado. La actividad económica ha ido ajustándose con el tiempo, pasando de tener el foco en la producción de leche a integrar la producción de carne. A partir de 2003, la producción de leche ha disminuido a la mitad, situándose en 310.000 litros al año, al tiempo que aumentaba la producción de carne. Actualmente, un 20 % de los ingresos proceden de la venta de carne a supermercados orgánicos, a restaurantes y directamente a particulares. Los costes de explotación han disminuido al ser necesarias menos vacas y al haber disminuido la compra de alimentos y abonos externos. El trabajo en la granja es más intensivo en mano de obra. Los procesos de compostaje, cosecha y almacenamiento de los productos cultivados aumentan los costes en maquinaria y edificios. El balance de gastos y beneficios es viable en este proyecto piloto.

También la naturaleza se ha hecho hueco en la actividad económica. La granja recibe una compensación por sus trabajos en este sentido: un 25 % de los ingresos están vinculados a la conservación del medio natural y un 6 % al cuidado del paisaje. El mantenimiento de un depósito de agua se valora por parte de la DLG de Delft en un 10 % adicional del presupuesto de explotación de la granja.

Todas las decisiones sobre el proceso agrícola, sus costes y beneficios y los cambios que se van produciendo se documentan y monitorizan a través de documentos a disposición pública (en holandés). [2]

[2] *Verhalen van Biesland*, disponible en la página *Publicaties* de la web: `http://www.boerenvoornatuur.nl/eng/Projects/pvb/`.

Debido a su carácter periurbano, el desarrollo de la agricultura ecológica en Delft puede aprovechar un buen número de oportunidades específicas:

- Proximidad a los posibles consumidores, que permite la fácil comercialización local de los productos.
- Compromiso con la seguridad y la calidad alimentaria, que aporta fácil trazabilidad del producto para consumidores y distribuidores.
- Propiedad pública del suelo, que integra en los criterios de gestión el interés de la propiedad por la conservación del paisaje, de la naturaleza y de la actividad avícola.
- Multifuncionalidad de la explotación agrícola, debido a su situación dentro de un área metropolitana pueden diversificarse las actividades hacia el agroturismo, la educación ambiental y otras formas de ocio compatibles con la explotación.

6.3. Instrumentos de planeamiento

6.3.1. Directrices nacionales y Estrategia regional de La Haya

El planeamiento en Holanda concede amplia autonomía a los municipios, dentro de una política de concertación de agentes tanto en sentido vertical como horizontal (véase el capítulo 16 sobre el caso a este respecto). A partir de 1960, se establecen una serie de Directrices nacionales que, en general, tienen carácter no vinculante. Fruto de esas directrices es la puesta en marcha de la estrategia *Randstadt*, que une a las principales ciudades del centro y oeste del país, con un planteamiento de ''corazón verde'' para la zona interior a esta estructura policéntrica y con limitaciones al crecimiento de las ciudades en disperso, mediante ''contornos rojos revisables'' cada cinco años. El concepto de *Randstadt* ha evolucionado hacia el nuevo planteamiento de *Deltametropol*, manteniendo la preservación de zonas para el ocio y los servicios naturales y de ''puertos verdes'' para las zonas de producción agrícola.

A escala regional, la Región de La Haya concierta una estrategia regional llamada *RSP* con los municipios y provincias, que lo adoptan voluntariamente en el marco de su planeamiento local. Las autoridades provinciales también definen criterios para el desarrollo rural. Los dos grandes ministerios, el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Agricultura, se sitúan a otra escala, aunque muchos de los fondos que activan en el territorio de La Haya son estatales. La Autoridad de Gestión de Agua y Suelo es regional y un agente importante, ya que la gestión de este recurso en esta región es un tema crítico.

La concertación de los diversos agentes se estructura a través de varias redes o foros administrativos, donde se van definiendo las políticas urbanas y territoriales, con la participación de técnicos de la administración, políticos y expertos; por ejemplo, la *Regio Randstadt* o el *Zuidvleugel* [Ala Sur], en las que participa la Región de La Haya. A nivel europeo, La Haya forma parte de la red de regiones *Purple*.

La participación de los diversos agentes es explícita a través de las ONG o entidades que hacen *lobby* por sus intereses. Empresas, institutos, propietarios de suelo, granjeros, ecologistas y organizaciones conservacionistas y grupos ambientales se postulan en los espacios de concertación y participación que acompañan las actividades de planeamiento. Son menos activos los residentes y los usuarios de los espacios recreativos. Varias organizaciones estructuran la participación de la sociedad civil en las zonas periurbanas de La Haya. Todos ellos aportan conceptos y argumentos a las discusiones sobre el futuro de estos territorios. Hay grupos sin representación como son los inmigrantes y recién llegados que constituyen una parte importante y creciente de la población.

La *RSP* tiene como objetivo principal la competitividad de la región en el mundo global. Los espacios recreativos y de ocio de calidad tienen gran importancia en la atractividad de un territorio para captar empresas e inversión exterior. Por tanto, los usos recreativos de la naturaleza son un tema importante de la estrategia. No tanto la actividad económica agrícola o ganadera, si bien se percibe como un instrumento de freno a la indeseada expansión urbanizadora. Tanto en el Ala Sur del *Ransdtad*, como en el resto de la región de La Haya, el propósito es que la construcción en los próximos años se produzca en un 80 % en zonas de regeneración urbana. A pesar de la presión, la Región de La Haya ha conseguido preservar el suelo natural de su entorno gracias a un *buffer* que se definió inicialmente en los años cincuenta.

El periurbano se percibe cada vez más como un derecho de los urbanitas, y los agricultores como los gestores de ese espacio al servicio de la ciudad. Incluso los promotores lo asocian a un valor añadido como fondo de sus promociones. Pero la tendencia sigue estando en la progresiva fragmentación mediante la construcción de infraestructuras y urbanización dispersa.

La amenaza del cambio climático es especialmente importante en Holanda, ya que la mayoría del territorio se ubica por debajo del nivel del mar. Por ello, se ha procedido a comprar suelo para poder

almacenar agua en previsión de situaciones de emergencia. Hay iniciativas de compra de suelo a gran escala para usos recreativos, de conservación de la naturaleza y de almacenamiento de agua.

El énfasis en los elementos paisajísticos y de mejora de la biodiversidad se pone en la estructura hidrográfica. Lagos y canales son piezas fundamentales para la recuperación de fauna y flora salvaje. Instalaciones de ribera pensadas para los batracios, peces y aves se han incorporado al proyecto desde 2009. Se han previsto instrumentos para filtrar y limpiar el agua de modo natural.

Todas las estrategias a diversos niveles consideran objetivos relacionados con el Agua y la Naturaleza y asocian la calidad de vida a la conservación de amplios espacios de ocio y naturaleza vinculados al desarrollo urbano.

6.3.2. Planes de ordenación municipales

El Polder de Biesland se ubica en el borde de dos municipios colindantes, Delft y Pijnaker-Nootdoorp. Administrativamente corresponde a Delft, una ciudad media con 96.584 habitantes (datos de 2008) en un territorio de 24,08 km^2. En la frontera entre ambos municipios se sitúa un pintoresco enclave turístico, con molinos, *camping*, restaurante, hotel y centro de día, llamado *Klein Delfgaw*.

Esta área forma parte del «Green-Blue Streamer» o Cinturón Verdiazul (Buizer, Marlee, 2008), un ámbito rural en forma de ese que recorre el territorio, con carácter de equipamiento natural recreativo estructurante para la población de las ciudades próximas. Es similar al *Ransdtadtgroenstructuur*, la estructura verde y de gestión del agua que se ha reservado a escala de todo el Randstadt. El concepto es de *buffer* o espacio intermedio para preservar el escaso territorio libre de la presión de la urbanización.

En los planes municipales de los años noventa, el *polder* cumplía dos funciones: 90 hectáreas se reservabann para la ganadería y agricultura y 10 hectáreas se compraban para construir el Bieslandse Bos, un bosque de uso público. El procedimiento habitual es la compra de suelo por parte del gobierno, a través de un ministerio, y la cesión de la gestión a una de las cuatro grandes organizaciones naturalistas. En este caso, el granjero negoció con las organizaciones conservacionistas para hacerse cargo de esta zona boscosa también, propiedad del *Staatsbosbeheer* [Servicio estatal de conservación de las reservas naturales].

En 2001 se apruebó un nuevo plan provincial llamado *Bieslandse Bos*, que ofrece una visión más coherente para esta área renaturalizada, con praderas, arboleda, agua y otros elementos de la naturaleza de siempre. Pero persiste en su derecho a comprar en contra de la defensa de la actividad agrícola del granjero y los activistas locales.

La experiencia responde a los criterios de las sucesivas estrategias de *desarrollo sostenible* de Delft, que se van definiendo en 1990 por el documento *Duurzam Delft* (DD), en 1995 por *Duurzaam Delft dichterbij* (DD2), y a partir de 2000 con los Planes de Sostenibilidad 2000–2003 y 2004–2007, que integran más de una veintena de proyectos sectoriales. En 2007 se definó el plan *Delft Duurzaamheidsplan 2008–2012* (3D), con una selección de medidas e ideas innovadoras que aportan una contribución visible a la sostenibilidad de Delft. Este es el plan vigente que incorpora una estrategia energética y de lucha contra el cambio climático, bajo el nombre *3E: Klimaatplan Delft 2003–2012*. En este marco se está llevando a cabo un programa *Concerto* en dos nuevos barrios sostenibles[3].

El nuevo plan dedica un capítulo a los temas de agua y naturaleza y recoge entre las experiencias de éxito tanto el área recreativa de *Delftse Hout* como la iniciativa *Farming for nature*. Integra un informe *Natuur–en Milieucommunicatie NMC*, con nuevas ideas sobre comunicación y naturaleza. Su puesta en marcha se apoya en el grupo llamado *Dreamteam Delft Sostenible*, un foro de participación ciudadana y empresarial, corresponsable en lograr los objetivos de 2030 y 2050 para la ciudad.

Desde la sociedad civil se apoya esta línea de trabajo, por ejemplo a través del documento de prospectiva elaborado por *CE Delft* a instancias de las seis mayores organizaciones sindicales y ecologistas holandesas, *Perspectiva Delft 2025*, en el que se explora la factibilidad de abordar un recorte del 50 % de las emisiones en 2030. O la iniciativa de los sectores económicos, que urgieron al gobierno holandés en diciembre de 2006 a acompasarse a las pautas de las sostenibilidad con la firma de 88 responsables ejecutivos de las empresas holandesas de una carta liderada por la rama holandesa de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

Desde un punto de vista más puramente urbanístico, el plan de desarrollo urbano *Woonvisie Delft (2008)*, integra a la zona administrativa *Delfse Hout* como un área de la ciudad de Delft.

[3]Información en el sitio web del proyecto Sesac Delft (`http://www.concerto-sesac.eu/spip.php?page=newsletter\&id_rubrique=92`).

6.3.3. Planes de espacios naturales

El concepto de espacio natural ha cambiado en Holanda en los últimos años, tras la dispersión de la población urbana que comienza en los años setenta apoyada en el crecimiento de las infraestructuras que marca la reconstrucción del país a partir de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente una buena parte de la población urbana se ubica en numerosos núcleos rurales o dispersos en torno a la enorme red de infraestructuras viarias.

El entorno natural se ha transformado de forma radical: Se ha producido un cambio importante en el paisaje y los usos del suelo en Holanda. Ya no son pueblos y ciudades en un paisaje natural, se trata de un territorio metropolitano densamente urbanizado con algunos restos del antiguo territorio natural remanente. Este cambio, que prioriza los usos recreativos y asociados al paisaje, así como los relacionados con la gestión de la biodiversidad (flora y fauna) y la prevención del cambio climático (ciclo del agua), está relacionado con el abandono de la idea de autosuficiencia alimentaria que se sitúa en el inicio de la aplicación del concepto de *anillo verde*, y la opción por un sistema alimentario globalizado donde los alimentos proceden del resto de países, sin ser necesario que exista una reserva agrícola en el entorno de las ciudades.

El nuevo concepto de espacio natural se va generando a través de sucesivos informes elaborados por grupos de expertos, investigadores de la Universidad y organizaciones que representan diversos intereses económicos y sociales, con el apoyo en principio del Ministerio de Agricultura, Gestión del Medio Natural y Pesca (ANF), y más tarde del macro Ministerio de Vivienda, Planificación Espacial y Medio Ambiente (VROM).

La estrategia del *Randstadt* se basa en la creación de un ‘‘Corazón verde’’ que une los espacios naturales situados en el centro del rosario de las ciudades mencionadas. Para esta zona se propone un mosaico de usos naturales, agrícolas y vinculados al ocio de la población, para lo que se contiene el crecimiento disperso de las ciudades a través de los *contornos rojos*, revisables cada cinco años.

La Región de La Haya trata de influir en la distribución de los usos de suelo en el periurbano. La agricultura es uno de los grandes temas, pero también el suelo de uso recreativo, percibidos los dos como límites a la presión urbanizadora en estas áreas. Se integran criterios culturales y de identidad. Como es habitual en Holanda, se suman a esta estrategia numerosos actores, coaliciones, recursos y nuevos criterios. Es una de las zonas más densamente pobladas, con un millón de personas compartiendo un territorio de 410 km^2, repartidos en nueve municipios, entre los que se encuentra Delft, en el marco de la autoridad regional de La Haya.

El *Bieslandse Polder* se propone como un ejemplo de cómo hacer posible esta combinación de usos de ocio y educación, la responsabilidad en la conservación y mejora del paisaje y el mantenimiento de una agricultura ecológica a través de la combinación de buena práctica local y con el apoyo y la complicidad social e institucional.

6.3.4. Informe Stadslandschappen

El documento *Stadslandschappen* [Paisajes urbanos], publicado por el Ministerio de Agricultura holandés en 1995, fue el primer informe en reconocer el nuevo carácter del paisaje holandés y la estructura de usos de suelo correspondiente. El territorio rural deja de tener como uso predominante la producción de alimentos, para ponerse al servicio de la creciente presión de la población urbana. Los nuevos usos que marcan el espacio natural son la necesidad de áreas recreativas y de servicios. Al tiempo, la ocupación residencial y la proliferación de infraestructuras han contribuido a la fragmentación y el aislamiento de las áreas naturales, un tema de grave impacto en un país con una superficie muy limitada.

Los nuevos habitantes neo-rurales tienen necesidad de grandes áreas de espacios libres para el recreo y consumo de la naturaleza, que van sustituyendo a los espacios puramente agrícolas. El consumo de naturaleza urbanizada incluye desde el paisaje hasta los productos locales, la flora y la fauna, los caminos,... El territorio pasa de ser un espacio de producción a convertirse en base de un consumo de paisaje y ocio al aire libre.

6.3.5. Programa Stadt Land

Se han puesto en marcha diversos programas de investigación para analizar este cambio, como el programa *Stadt&Land* [Ciudad y campo], desarrollado entre 1997 y 2000, a propuesta del Ministerio de Agricultura inicialmente y en colaboración con otros ministerios y entidades. El objetivo de este programa es estudiar la creciente presión del proceso de urbanización sobre el espacio verde natural. De acuerdo con la cultura urbanística holandesa, se profundiza en las posturas de los diversos agentes sobre las complejas

relaciones entre ciudad y campo, intentando superar la división en los ámbitos de estudio académicos que dividen este campo de investigación entre la sociología rural y la sociología urbana.

Se produce también una investigación prospectiva, teniendo en cuenta el marco de sostenibilidad, los deseos de la ciudadanía y, en particular, la demanda de vivienda ecológica y la integración de la naturaleza en el medio urbano.

Un aspecto importante es la valoración de los espacios rurales que permanecen aún en el espacio metropolitano. Algunas líneas de investigación están enfocadas a la diversificación de la agricultura, el impacto de las infraestructuras que fragmentan el territorio y la necesidad de infraestructuras de recreo y ocio para la población.

El objetivo de este programa pasa de estar centrado en el conocimiento de los temas, a enfocarse en los procesos, analizando cómo las diversas entidades, desde sus puntos de vista, son capaces de trabajar juntas en la relación entre ciudad y campo.

Las competencias institucionales también están divididas entre el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Vivienda.

6.3.6. Programa Groene Metropolen

El siguiente programa *Groen Metropolen* se ha desarrollado entre 2001 y 2004, entrando a complementar los conceptos que no comprendía el anterior enfoque de *Ciudad y campo*, en lo que se ha llamado el enfoque «delta», con la colaboración de un equipo de expertos muy diversos, que abarcan desde la sociología o la ecología hasta la organización administrativa y la planificación espacial. Su objetivo es encontrar políticas innovadoras que se basen en la cooperación del mercado, de las políticas, de las diversas asociaciones y de la investigación.

6.3.7. Programa Farming for Nature

Este último programa *Boeren voor natuur* [Farming for Nature] se pone en marcha en 2008 con dos experiencias piloto: *Biesland Polder* y *Twicker en Delden*. El planteamiento es gestionar el territorio uniendo objetivos de actividad agrícola y ganadera local, cuidado de la naturaleza y protección del paisaje. Los proyectos piloto quieren sacar conclusiones sobre cómo hacer esto posible. Los granjeros reciben parte de sus ingresos en función de su capacidad de llevar a cabo estos objetivos ambientales y territoriales.

Los investigadores de *Alterra* trabajan conjuntamente con una amplia red de actores en cada uno de los dos proyectos piloto. La evaluación debe mostrar un resultado claro en mejora de la biodiversidad al disminuir la intensidad de la actividad agrícola, mejorar o aumentar los elementos de paisaje natural y disminuir los *input* exteriores al territorio, evitando asimismo la generación de residuos no integrables en la naturaleza.

También aportan trabajo de difusión de los proyectos y la integración en proyectos europeos como casos de investigación.

Los conceptos evolucionan hacia el pago de los servicios verdes y azules que acometen los agricultores, para evitar el conflicto con las reglas de la competitividad que otro tipo de subsidios pueden generar.

La experiencia ha trabajado en la mejora de los elementos de paisaje atractivos, evitando el paso por las zonas más vulnerables del *polder* que puede afectar a la fauna existente o al negocio agrícola.

6.4. Otros instrumentos

6.4.1. Organización y gobernanza

La iniciativa *Boeren voor natuur* busca integrar diversos objetivos e intereses en un proyecto compartido que sirva de referencia al desarrollo rural futuro en Holanda. Para ello se trabaja en la creación de un grupo de apoyo que garantice la participación y complicidad de muchos actores.

En el caso del Biesland Polder, se ha conseguido una colaboración entusiasta de mucha gente diversa. Hay un comité director que lidera el proceso, un grupo amplio de proyecto y el apoyo del *Club Rotario* de La Haya impulsando a la organización *Vrienden van Biesland* [Amigos de Biesland].

El Comité director es paritario e incluye a siete miembros, representando a la Fundación, al Fondo Verde, a la Región de La Haya, a la Provincia de Zuid-Holland, a los municipios de Pijnacker-Nootdorp y Delft, así como a la Autoridad de Gestión de Agua y Suelo de Delft.

El grupo del proyecto integra también al propio ganadero y al grupo de investigación de la Universidad *Alterra*, así como a representantes gubernamentales de gestión del suelo y el agua y de agricultura.

La fundación *Amigos de Biesland* facilita información y abre canales a la sociedad civil y a los negocios para que puedan apoyar económicamente este proyecto. Organizan, por ejemplo, trabajo voluntario del grupo de apoyo en actividades comunitarias como los días de granja o las visitas de las escuelas. Los días abiertos en la granja pueden llegar a reunir a mil personas a lo largo del fin de semana. La legitimación del proceso se apoya en estas actividades que recuperan el apoyo social tras una cierta burocratización asociada a los proyectos estatales y europeos.

6.5. Referencias bibliográficas

—consultadas

Broer, A-M; Kras M.; Dol M. y Van Oostveen R
2004 ''Delft: Principles into Practice. Guide ... on the way to sustainability''
Versión original holandesa (2004). Publicada como parte del proyecto: *Learning for Sustainability* de la Provincia de Zuid Holland. IIES y COS Haaglanden & West Holland.

Buizer, I.Marlee
2008 *Worlds Apart. Interactions between Local Initiatives and Established Policy.*
PhD Thesis de Wageningen Universiteit.

Gemeente Delft
s.f. *Delft: Natuur en Recreatie Gebied de Delftse Hout.*
Folleto del Ayuntamiento de Delft.

Gerritsen E. y Timmermans
2002 *Groene Metropolen net twede jar 2002.*
Alterra. versión inglesa *Green Metropolises, second year 2002.*

Haccou, H.; Deelstra, T.; Krosnicka, K.; Dol, M.; Kramer, M.
2007 *Milu Guide. Practitioner's handbook for Multifunctional Intensive Land Use.*
IIUE.

Van den Top,I.M.
s.f. *Farming for Nature in an Urban Area.*
Ficha con resumen y contacto para más información en la Provincia de Zuid-Holland.

Van der Sar, Leen
2007 *Interviews van Stadsradio Delft gemaakt tijdens de feestelijke ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst 'Pilot Boeren voor Natuur in de polder van Biesland' op 7 maart 2007.*
Entrevista en la radio con motivo de la celebración del proyecto.

Verburg, Gerda
2007 *Interviews van Stadsradio Delft gemaakt tijdens de feestelijke ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst 'Pilot Boeren voor Natuur in de polder van Biesland' op 7 maart 2007.*
Entrevista en la radio con motivo de la celebración del proyecto.

webs

Hoeve Biesland (`http://www.hoevebiesland.nl`)
Boeren voor natuur (`http://www.boerenvoornatuur.nl/eng/Projects/pvb/`)
Bieslandse Bovenpolder (`http://ind.datadelft.com/BieslandseBovenpolder.html`)
Geemente Delft (`http://www.gemeentedelft.info`) (Wonen en de wijk Delftse wijken)
Programa Plurel (`http://www.plurel.net/Project-4.aspx`)
Vrienden van Biesland (`http://www.vriendenvanbiesland.nl`)
Groene Metropolen (`http://www.groenemetropolen.nl`)
Institute for the Urban Environment (`http://www.urban.nl`)
COS Haaglanden & West Holland (`http://www.cosnederland.nl/`).
Multifuncional Intensive Land Use Network (`http://www.milu.net/`)

7. Conservación de la biodiversidad y de los usos agrícolas frente a la presión de las infraestructuras metropolitanas en el entorno de El Prat de Llobregat

Un proceso de negociación entre las administraciones local y regional, y de coordinación de la planificación territorial impulsado por la presión ciudadana

Carlos Verdaguer Viana-Cárdenas[1]

El caso de El Prat de Llobregat puede considerarse ejemplar en relación con la conservación de los usos naturales y agrícolas, debido sobre todo a la magnitud de las presiones a las que se ha visto sometido. En efecto, no son muchos los términos municipales que se hayan visto afectados simultáneamente por los planes de expansión de un puerto y un aeropuerto de proyección internacional como son los de Barcelona, así como por la inserción de una línea de alta velocidad ferroviaria, entre otras infraestructuras y equipamientos territoriales. Más excepcional es, sin embargo, el hecho de que, ante semejantes presiones, El Prat haya sido capaz de preservar su identidad urbana de la fagocitación y, por añadidura, incrementar la calidad de su entorno natural y mantener y recuperar los usos agrícolas, todo ello mediante un proceso de negociación interadministrativo que ha permitido coordinar los diversos vectores de planificación territorial en juego.

En relación con los usos agrarios dentro de este proceso, especialmente relevante ha sido la figura del Parque Agrario del Bajo Llobregat, en torno al cual giran todas las políticas territoriales de protección del suelo agrícola de la comarca afectada.

Así pues, los elementos fundamentales del caso son los siguientes:

- El proceso ha sido impulsado por la administración local con un fuerte apoyo ciudadano de partida, lo cual pone de manifiesto la importancia de la conjunción de voluntad política y presión ciudadana.
- El eje de actuación ha sido la negociación entre administraciones en base a los planes en marcha, buscando las sinergias entre los mismos. La visión local ha sido capaz de insertarse en el marco territorial, superando las dinámicas de mera resistencia para aprovechar las oportunidades ofrecidas por los grandes planes en marcha.
- La preservación de los usos naturales y los agrícolas dentro del término ha respondido también a una política de escala territorial que ha contribuido a consolidar los logros en ese sentido, reduciendo su vulnerabilidad frente a futuros procesos de expansión infraestructural.

7.1. Introducción

Pegado a la margen izquierda del río Llobregat, a unos cuatro kilómetros de la línea de costa, el núcleo de El Prat de Llobregat, con un término municipal de 32,2 kilómetros cuadrados y una población de 63.697 habitantes a 1 de enero de 2009, ocupa un lugar estratégico dentro del territorio barcelonés. Es esta posición la que explica tanto las principales oportunidades como los principales problemas y amenazas que caracterizan su historia.

Habiendo sido en su origen una población eminentemente agrícola, dedicada sobre todo al cultivo intensivo de hortalizas, su proximidad a un centro industrial de la importancia de Barcelona la convirtió a partir de mediados del siglo XX en el territorio natural de expansión del suelo industrial de la Zona Franca que se había desarrollado en el otro margen del río en relación con el puerto. Por otra parte, la topografía plana de su entorno convertía éste en el lugar idóneo para la creación del nuevo aeropuerto en 1941, así como en el terreno de paso de la creciente red viaria y ferroviaria. Son estas circunstancias las que explican en parte la estructura compacta de un núcleo urbano constreñido por el desarrollo industrial e infraestructural, pero también el hecho de que el suelo agrícola no afectado por estos desarrollos permaneciera a salvo de las pautas de dispersión residencial características de las poblaciones situadas más al interior en la comarca del Bajo Llobregat. Puede decirse que la compacidad en principio forzada

[1] cverdaguer@gea21.com



FIGURA 7.1: **Foto aérea de El Prat de Llobregat y su entorno**
Fuente: INSTITUT CARTOGRÀFIC DE CATALUNYA.

de El Prat ha acabado convirtiéndose en una de sus mejores oportunidades para la preservación de los últimos reductos de suelo agrícola dentro del término municipal.

En cuanto a la población de El Prat, que permanece relativamente estable desde 1980, sus pautas de ocupación económica han ido siguiendo los cambios en el modelo y, así, de una población eminentemente agrícola a finales del XIX se pasó a una ocupada principalmente en la industria y en la construcción a lo largo del siglo XX, iniciándose hace un cuarto de siglo la transformación hacia el sector servicios.

7.2. Naturaleza y biodiversidad

El Delta del río Llobregat constituye una amplia llanura aluvial de 98 kilómetros cuadrados de superficie que se extiende desde el Montjuic, en la margen izquierda del río, hasta la comarca del Garraf por la margen derecha, y por el norte hasta el desfiladero de Sant Andreu de la Barca. Cuenta con una gran diversidad de hábitats, desde el sector sumergido de la plataforma continental, la playa y el pinar costero hasta las áreas de cultivos del interior.

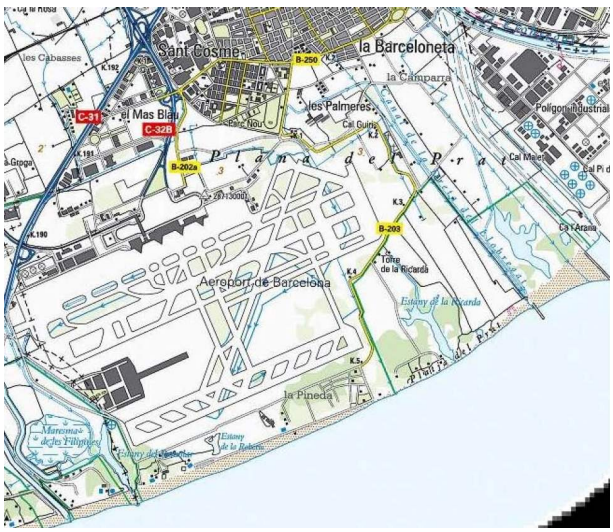


FIGURA 7.2: **El entorno natural del aeropuerto de El Prat**
Fuente: INSTITUT CARTOGRÀFIC DE CATALUNYA.

Cuenta también con una serie de humedales de agua salobre, los más importantes de los cuales son los de La Ricarda y el Remolar. Sin embargo, tal como indica SANZ MOLINER (2002): «Las zonas

húmedas representan hoy día menos del 3 % de la superficie del Delta. Esta realidad obedece a la larga transformación humana que ha experimentado este territorio. En un principio existía una amplia franja litoral de marismas, formada por terrenos arcillosos y arenosos situados detrás de la línea de dunas costeras, que constituían una zona deprimida, inundable por la acción de los temporales marinos o de las precipitaciones. Este frente continuo se fue fragmentando hasta llegar a la situación actual, en que las marismas son piezas aisladas, sometidas a discontinuidades muy importantes. Dentro de este cinturón de marismas hay diversas lagunas litorales, originadas, tal como hemos visto, como albuferas a partir de barras de arena o bien como antiguas desembocaduras abandonadas por el río Llobregat. Posteriormente, diversas balsas de origen artificial completaron el panorama.»

En cualquier caso, el Delta del Llobregat sigue poseyendo unos ecosistemas especialmente ricos, con una rica fauna vertebrada e invertebrada, además de una abundante vegetación autóctona con más de veinte variedades de orquídeas. Su carácter estratégico dentro de la ruta migratoria del mediterráneo occidental y en el conjunto de humedales del litoral catalán le otorga una gran riqueza ornitológica, acogiendo 356 especies de pájaros. Destaca entre estas especies el chorlitejo patinegro (*Charandrius alexandrinus*); un 40 % de cuya población nidifica en la playa de la desembocadura del río.

Esta rica biodiversidad se ha visto reflejada en los últimos tiempos, afortunadamente y gracias en parte a la presión ciudadana, en un conjunto de figuras legales de protección. Entre los veinte hábitats naturales de interés comunitario con que cuenta, tres son de interés prioritario para su conservación. Las lagunas de La Ricarda-Ca l'Arana, el Remolar-Filipinas y la Murtra forman parte actualmente del Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN) [Plan de Espacios de Interés Natural] de Cataluña y estas mismas áreas, más el litoral de El Prat y los Reguerons, con un total de 573 hectáreas, están comprendidas dentro de una Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

7.3. Agricultura

Hasta el siglo XV, la agricultura en el Delta del Llobregat estuvo en correspondencia con las duras condiciones sanitarias y de seguridad de un territorio básicamente inhóspito como es el de marisma. Se trataba de una agricultura de subsistencia, complementada por la caza y la pesca. El lento desarrollo agrícola a lo largo del tiempo se tradujo en unos rendimientos muy bajos, basados en cultivos extensivos y numerosa mano de obra, con jornales míseros y aperos inadecuados. El eje del sistema tradicional era la masía familiar, en la que los productos hortícolas se complementaban con la cría de ganado y de aves de corral, dentro de una economía de autoabastecimiento en la que los excedentes y la comercialización eran prácticamente inexistentes.

No fue sino hasta finales del siglo XIX cuando esta lenta transformación permitió la introducción, primero, de los cultivos de secano, principalmente cereales, y en segundo lugar legumbres. A finales de dicho siglo comenzó a sacarse partido de la proximidad del río y, debido también al descubrimiento de las aguas artesianas, se introdujo finalmente la agricultura de regadío. En este proceso tuvo importancia también la aparición de nuevos propietarios debido a los procesos de desamortización que acabaron con muchas de las estructuras rurales del Antiguo Régimen.

Los canales de riego que comenzaron a construirse entonces, especialmente el Canal Derecho del Río Llobregat, fueron convirtiendo en dominantes los cultivos, y los rendimientos agrícolas fueron aumentando paulatinamente, hasta que la zona del Delta en su conjunto llegó a convertirse en la despensa agrícola de Barcelona, llegando incluso a producir lo suficiente para permitir también, gracias a la mejora de las comunicaciones, la exportación a algunos mercados europeos como el francés y el alemán.

Dentro de este proceso de consolidación definitiva del regadío y de progresivo incremento de los rendimientos agrícolas, El Prat ocupaba un lugar preponderante que hizo que la localidad llegase a ser conocida como la capital metropolitana de la agricultura intensiva de hortalizas hasta bien entrado el siglo XX.

Sin embargo, a partir de la Guerra Civil la situación comenzó a cambiar, debido en gran parte a la decidida transformación del modelo económico hacia la actividad industrial. La situación estratégica de El Prat de Llobregat comenzó a situar en primer plano su condición de barrio industrial de la gran metrópolis, lo cual se tradujo en una pérdida paulatina e imparable de suelo agrícola. La construcción del aeropuerto de El Prat en 1941, aprovechando la llana topografía deltaica, constituyó el inicio de un proceso acelerado de expropiación de suelo agrícola para permitir las subsiguientes ampliaciones de una infraestructura de transporte que fue cobrando cada vez más importancia. En el año 1986, ya sólo un 2,7 % de la población activa estaba incluida en el sector primario.

7.4. Marco de planificación territorial

Fue precisamente a finales de los años ochenta del siglo XX cuando las grandes operaciones infraestructurales que se venían barajando como desarrollo lógico del modelo territorial en marcha, que se planteaba como objetivo la conversión del entorno barcelonés en la Plataforma Logística Sur de Europa, comenzaron a consolidarse en forma de planes, siendo las más importantes de estas operaciones las relacionadas con la ampliación del puerto y del aeropuerto de Barcelona, pero también la construcción de una gran depuradora y el desarrollo de una zona de actividades logísticas destinada a extender la Zona Franca portuaria. El desvío hacia el sur de la desembocadura del río Llobregat con el fin de facilitar la operación de creación del puerto constituía la condición inapelable de todas estas operaciones y la de mayor impacto. Por otra parte, todos estos planes en marcha adolecían de fuertes contradicciones entre ellos mismos y en relación con la integridad territorial.

Ante la falta de reconocimiento de los valores de la biodiversidad y del suelo agrícola del Delta del Llobregat que traslucían estas grandes operaciones, un conjunto de colectivos de la comarca y sobre todo de El Prat de Llobregat iniciaron movilizaciones en contra con el fin de preservar del impacto las áreas naturales y agrícolas de mayor valor.

Por otra parte y simultáneamente, de acuerdo con el inicio de la consolidación y la institucionalización del paradigma de la sostenibilidad en aquel mismo periodo, los sectores más sensibles a los valores ambientales de las administraciones implicadas, apoyados por la presión ciudadana, comenzaron a articular una serie de iniciativas de protección que, en el caso de El Prat, se inició con la creación el año 1987 del Museo de El Prat, un pequeño lugar de exposición que contiene muestras de flora, fauna y geología del Bajo Llobregat y que actúa como catalizador de servicios y difusor del patrimonio natural; se siguió en 1988 con el inicio de la gestión de las playas y las zonas húmedas y alcanzó un punto culminante con la aprobación en 1992 por parte de la *Generalitat de Catalunya* del PEIN, que incluía el Delta del Llobregat en su relación, asumiendo tres espacios concretos de protección: las reservas naturales de la Ricarda-Ca l'Arana y del Remolar-Filipines y el estanque de la Murtra, con un total de 527 hectáreas.

7.4.1. El Plan Delta

Todos estos procesos, en los que la reacción ciudadana tuvo un papel relevante, pusieron de manifiesto la necesidad de articular todas las operaciones infraestructurales en marcha tratando al mismo tiempo de preservar los valores naturales y la biodiversidad del entorno de desarrollo de las mismas. El resultado fue el denominado Plan de Infraestructuras y Medio Ambiente del Delta del Llobregat, para cuya aprobación se redactó un convenio firmado en 1994 por todos los agentes implicados en el mismo, entre los cuales se contaba el Ayuntamiento de El Prat del Lobregat.

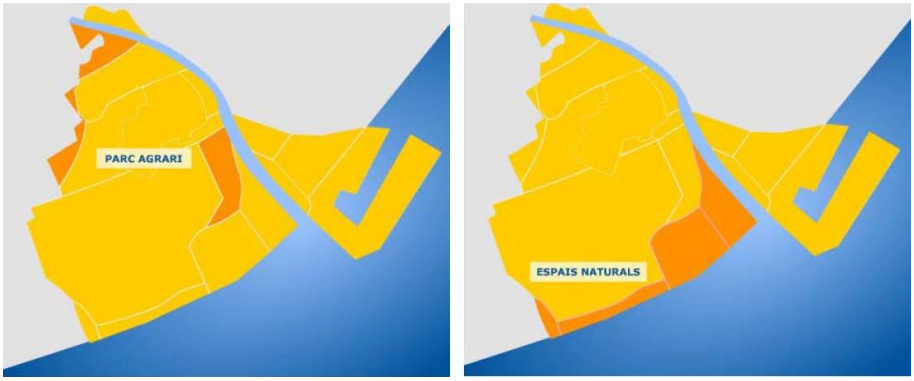
El Plan Delta, que pasó también a formar parte del programa municipal permanente incluido en la Agenda 21 Local de El Prat, una vez firmada en 1996 la Carta de Aalborg, funcionó como una suerte de 'paraguas' bajo el cual se desarrollaron, por una parte, todos los proyectos infraestructurales en marcha: el desvío del río, la ampliación del puerto y el aeropuerto, la creación de una macro-depuradora metropolitana, las modificaciones de las redes viarias, ferroviarias y el metro y, por otra, los planes destinados a la preservación de los valores naturales, principalmente a la creación del llamado Parque Litoral.

7.4.2. El Parque Litoral

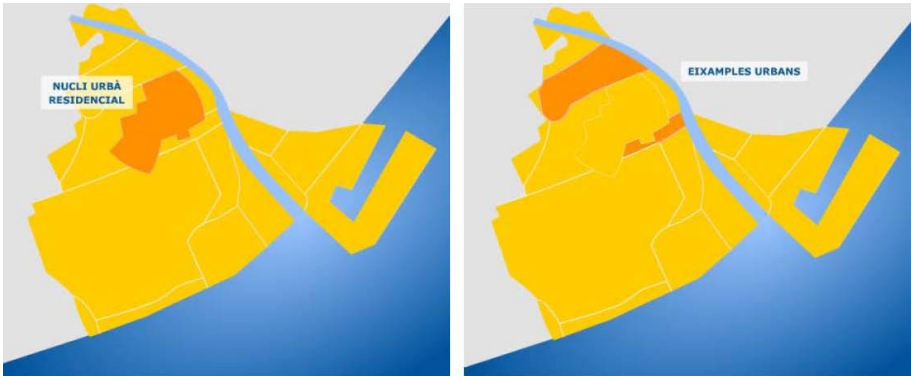
El Parque Litoral fue una de las acciones incluidas dentro del *Plan Director del Aeropuerto* como compensación del impacto sobre el sistema deltaico creado por la construcción de la tercera pista. Consiste en una franja costera de 90 hectáreas y unos 3 kilómetros de longitud por 450 metros de anchura concebida como espacio de conexión entre las reservas naturales de La Ricarda y el Remolar, con el fin de garantizar la conservación de la flora y la fauna y la continuidad de los espacios de interés natural a lo largo del frente litoral, desde la desembocadura del río hasta el término municipal de Gavá. Dentro de sus funciones se incluye también el uso lúdico de las playas recuperadas para el baño gracias a la depuradora.

7.4.3. El Parque Agrario del Bajo Llobregat

Es de señalar que la preservación de los usos agrarios no estaba comprendida dentro del Plan Delta, cuyo principal objetivo desde el punto de vista ambiental era la protección de la biodiversidad de la zona deltaica y la recuperación de la playa. Fue otra operación, la creación del Parque Agrario del Bajo Llobregat, la que cumplió este cometido específico, completando en este sentido, con la protección de los usos agrarios, las determinaciones del Plan Delta en cuanto a protección de la biodiversidad.



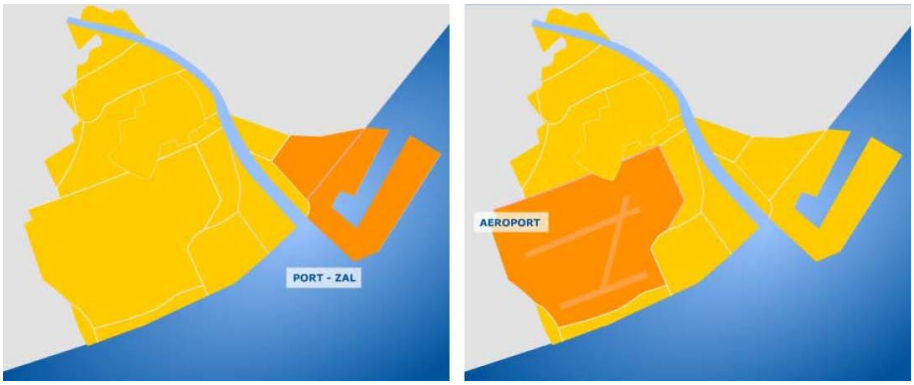
Parque Agrario y espacios naturales.



Núcleos urbanos y áreas de ensanche.



Industria e infraestructuras.



Puerto (zona de actividades logísticas) y aeropuerto.

FIGURA 7.3: **Zonas homogéneas dentro del término municipal de El Prat de Llobregat**
Fuente: web del Ajuntament de El Prat de Llobregat.

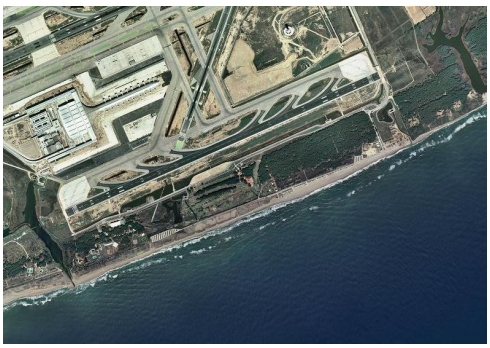


FIGURA 7.4: **Foto aérea del Parque Litoral**
Fuente: INSTITUT CARTOGRÀFIC DE CATALUNYA.

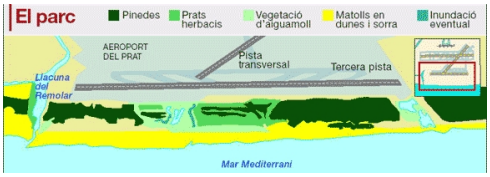


FIGURA 7.5: **Los hábitats del Parque Litoral**
Fuente: ASSOCIACIÓ DE VEÏNS DE GAVÀ MAR, disponible en
`http://www.gavamar.com/DOCS/noticies/Corredor-biologic.gif`.

La operación de creación del Parque Agrario, que se inició en 1996 a través de un *Programa LIFE-Medio Ambiente* de la Unión Europea (UE), fue liderada por dos entes supramuncipales, el *Consejo Comarcal del Bajo Llobregat* y la *Diputación de Barcelona*, interesados en la preservación y gestión de los espacios naturales y agrarios, y por la *Unión de Payeses*, con el objetivo explícito de «consolidar la presencia de agricultores y agricultoras en el territorio y hacer posible mantener unos espacios agrarios periurbanos vivos»(TERRICABRAS, 2005). Con posterioridad se sumaron los catorce municipios que conforman el territorio del Parque Agrario, entre ellos El Prat de Llobregat. En 1998 se impulsó la creación del Consorcio del Parque Agrario como ente gestor, al que en 2008 vino a sumarse la propia *Generalitat de Cataluña*.

La zona del Parque Agrario del Bajo Llobregat correspondiente a El Prat se distribuye en dos áreas discontinuas que cubren una superficie de 294 hectáreas, un 10 % de la superficie total de 2.938 hectáreas del Parque Agrario: la primera se extiende a lo largo del límite noroeste del término municipal de El Prat, en continuidad con la extensa franja en *ele* que constituye la superficie principal del parque; la segunda constituye una 'isla agraria' en discontinuidad con dicha franja y se concentra en el margen derecho del río Llobregat, entre el núcleo urbano, el extremo oriental de la zona de pistas del aeropuerto y la reserva natural de La Ricarda, funcionando así como área de transición entre todos estos elementos.

Esta segunda zona discontinua revela claramente el mecanismo estratégico utilizado para garantizar el futuro de la actividad agraria afectada por las operaciones infraestructurales del Plan Delta, consistente en adscribir una zona acotada a nivel local a las directrices de protección de una figura de planeamiento de índole superior como es el propio Parque Agrario, contribuyendo así a consolidar una actividades agrícolas sometidas a una enorme presión del entorno.

7.5. Sostenibilidad

Resulta difícil hablar de sostenibilidad en términos generales en relación con un proceso que podría definirse como de resistencia frente al acoso infraestructural, como es el caso de El Prat de Llobregat. Sin embargo, es precisamente este carácter *resistente* el que le otorga su mayor valor y del cual se pueden extraer enseñanzas relevantes y replicables en lo que se refiere a los mecanismos de actuación, pues demuestra que, si convergen una serie de factores como los aquí presentados y, en especial una buena

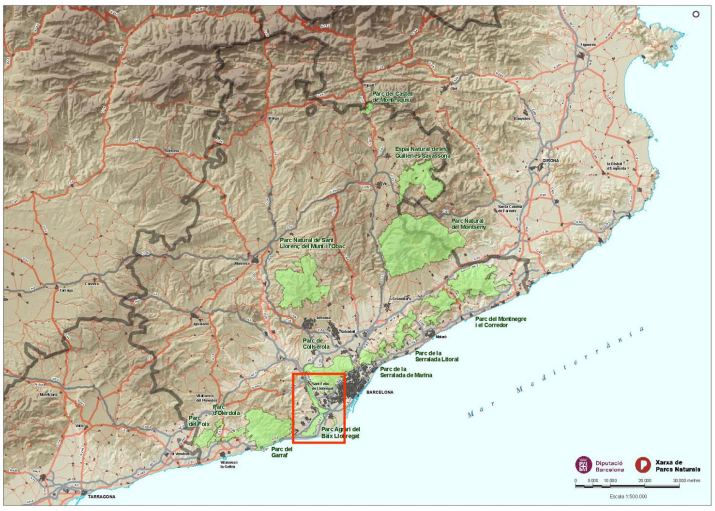


FIGURA 7.6: **El Parque Agrario del Bajo Llobregat en la Red de Parques Naturales de Barcelona**

Fuente: DIPUTACIÓ DE BARCELONA.



FIGURA 7.7: **El Parque Agrario del Bajo Llobregat en el término municipal de El Prat de Llobregat**

Fuente: DIPUTACIÓ DE BARCELONA-XARXA DE PARCS NATURALS, disponible en `http://www.diba.cat/parcsn/parcs/plana.asp?parc=9\&m=299`.

combinación de presión ciudadana, voluntad política a diferentes escalas de la administración y capacidad estratégica por parte de muchos de los agentes implicados, se pueden preservar porciones del territorio de procesos que suelen ser considerados como inevitables e imparables.

Al margen de este carácter ejemplar, este caso presenta también factores de sostenibilidad que pueden considerarse intrínsecos, a saber:

- la preservación de la contigüidad entre espacios naturales y rurales,
- el mantenimiento a ultranza de la identidad de un paisaje natural y rural tradicional frente a las presiones exógenas sin caer en la tentación de la museificación y buscando las oportunidades económicas,
- la creación de un marco adecuado para el desarrollo de prácticas de acercamiento entre productor y consumidor gracias precisamente a la proximidad entre el suelo urbano compacto y el agrícola,
- la posible lectura territorial de un concepto esencial para la sostenibilidad como es la idea de mezcla de usos que puede hacerse de la preservación de usos agrícolas en un entorno industrial e infraestructural y en las proximidades de un núcleo urbano compacto dotado de vitalidad e identidad como es el de El Prat de Llobregat.

7.6. Referencias bibliográficas

—consultadas

Lavola Sostenibilitat

2005 *El Parc Litoral de El Prat de Llobregat, un espai renovat.*
Nota informativa en la web de la empresa `www.lavola.com` (`http://www.lavola.com/layout/set/print/actualitat/noticies/2005/el_parc_litoral_del_prat_de_llobregat_un_espai_renovat`)

Ministerio de Fomento

1999 ''Contexto territorial y Plan del Delta''
en *Plan Director del Aeropuerto de Barcelona*. Capítulo 6, pp. 47–54. Disponible en `http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/C657405E-1ECA-440A-9521-8F0840AAC175/54118/Contexto_territorial_planificacion_Delta.pdf`.

Montasell, Josep

2008 *El parque agrario del Baix Llobregat: una excusa para reflexionar sobre la necesidad de preservar, desarrollar y gestionar los espacios agrarios.*
Presentación para Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) 9, Cumbre del Desarrollo Sostenible, celebrado en Madrid del 1 al 5 de diciembre de 2008. Disponible en PDF (`http://www.conama9.org/conama9/download/files/MRs/65489478_ppt_JMontasell.pdf`).

Sabater, Carlos

2005 «Agricultura periurbana, una eina de qualitat en la gestió del territori»
DB, revista de la *Diputación de Barcelona*, número 135, julio-agosto, disponible en www.agroterritori.org (`http://www.agroterritori.org/ficha.php?doc=381\&cid=1`).

Terricabras Maranges, Ramón

2005 *El parque agrario del Baix Llobregat (Barcelona), una agricultura de futuro en un territorio periurbano de calidad.*
Disponible en la web de la *Fundación Agroterritori* (`http://www.agroterritori.org/ficha.php?id_nivell3=94#doc361`).

UN-HABITAT

2002 *Conservación de la biodiversidad y desarrollo de las infraestructuras en el Prat de Llobregat.*
Disponible en `http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu02/bp220.html`.

webs

Ajuntament de El Prat de Llobregat (`http://www.elprat.cat/`)
Xarxa de Parcs Naturals de la Diputación de Barcelona (`http://www.diba.es/parcsn/parcs/home.asp`)

8. Gallecs

Un paraje que perdura contra viento y marea

Mariano Vázquez[1]

Gallecs es un espacio rural, de cultivo y bosque, literalmente rodeado por núcleos urbanos, y está incluido, por trozos, en distintos términos municipales pertenecientes a dos comarcas de Cataluña. Es un espacio representativo del mosaico agroforestal tradicional de la plana del Vallès, y es singular debido a la fuerte urbanización experimentada en la comarca, hasta el punto de ser considerado un espacio *único* actualmente. La parroquia de Gallecs existía como tal en la Edad Media, y desde el siglo XIV hasta el XVI formó parte de un único dominio real junto a las de Parets y Mollet.

Gallecs fue elegido en 1970 para situar una nueva ciudad que ayudara a 'descongestionar' la conurbación de Barcelona. Gracias a la feliz coincidencia de la crisis económica-energética y política de finales del franquismo y a los movimientos sociales surgidos para defender la conservación del lugar, el proyecto nunca llegó a realizarse. Aunque la mitad del suelo original fue urbanizado desde entonces (de forma legal o de hecho), a día de hoy, y mediante el acuerdo de todas las administraciones implicadas, de las cerca de 1.500 hectáreas originales, prácticamente la mitad se encuentran protegidas y son de propiedad pública. Cabe subrayar que la preocupación de la población acerca del futuro de Gallecs continúa, al no haberse producido su inclusión en el Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN) [Plan de Espacios de Interés Natural] de Cataluña, norma que otorga la máxima protección legal posible actualmente a los territorios en él incluidos.

Gallecs se caracteriza formalmente por ser un espacio no urbanizado en el interior del área metropolitana de Barcelona. Se sitúa en un territorio que está casi a punto de transformarse en un mar urbano salpicado de islas rurales. Además, su entorno próximo ha experimentado una especialización en actividades industriales (corredores de la Riera de Caldes, del Tenes, Mogent i Congost, y del rio Besòs). Su situación es estratégica como punto de confluencia de los corredores del Vallès y del Besòs (la autopista A-7/E-15 o el futuro Tren de alta velocidad (TAV) a Francia pasan por él o cerca).

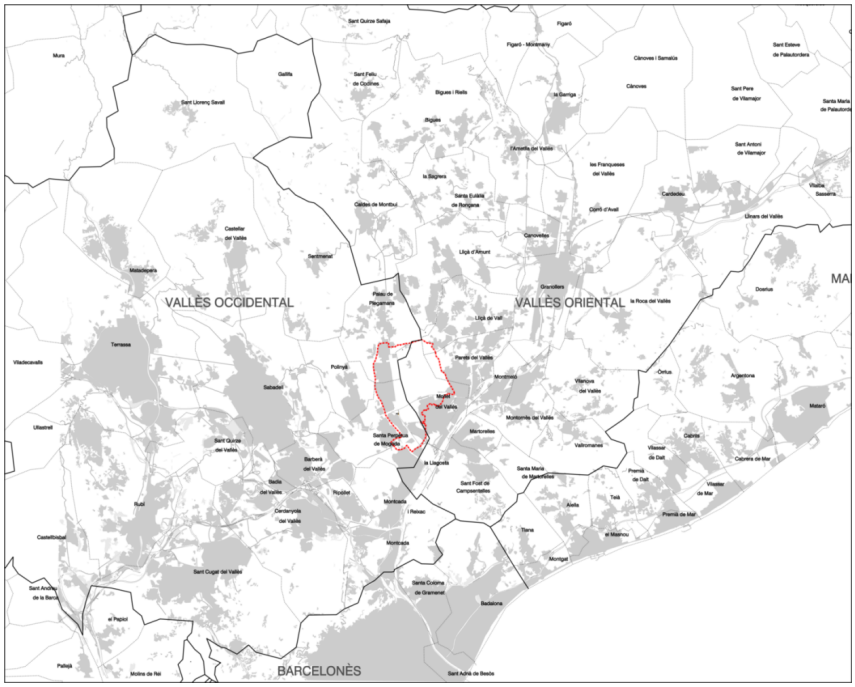


Figura 8.1: **Gallecs en el área metropolitana de Barcelona**

En el largo proceso para defender la permanencia de Gallecs como suelo agrícola, natural y no urbanizado, es de destacar la implicación de varios de los ayuntamientos, junto a los movimientos sociales. El origen emocional de algunos de estos últimos, en especial el de los agricultores, es muy importante, sin

[1] mariano.vazquez.espi@upm.es

duda en razón de la singularidad espacial y cultural del paraje. Aspectos clave de esta experiencia son lo siguientes:

- Gestión y conservación de suelos agrícolas: creación de un organo gestor del espacio protegido, con implicación de administraciones locales y supramunicipales.
- Papel de los movimientos sociales en la defensa del territorio frente a la urbanización.
- Métodos de explotación privada de suelos públicos, buscando tanto el bienestar de la población como su implicación activa en la custodia y mantenimiento activo del territorio.
- Planeamiento urbanístico en el que el Suelo No Urbanizable se trata de forma ''positiva'' y como ''suelo finalista'', del mismo modo que el suelo urbano o el urbanizable, superando la tradicional consideración del suelo rural como una suelo de reserva a la espera de su futura urbanización.

8.1. Introducción

El *Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona* plantea, en 1968, un eje de crecimiento urbano entre Mollet del Vallès y Caldes de Montbui. Se piensa en un desarrollo de 1.000 hectáreas de vivienda y 500 hectáreas de industria, para una población de unos 130.000 habitantes, a comparar con los 61.000 habitantes censados en ese momento en los seis municipios afectados. Legalmente la operación se concretó en el decreto sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes en Madrid y Barcelona (ACTUR) de 1970, con la delimitación del ACTUR ''Riera de Caldes'' —denominada después ''*Santa Maria de Gallecs*''—, que fue recibido con preocupación y crítica de los municipios afectados, debido a los conflictos con usos y proyectos urbanísticos existentes en ese momento.[2]

El suelo afectado se expropió en su mayor parte[3], y en 1975 el *Instituto Nacional de Urbanización* creó la empresa *Santa María de Gallecs* para la gestión del suelo público resultante.

Coincidiendo con la intensa actividad política de la transición desde la dictadura a la monarquía parlamentaria, en 1977 se creó la *Comissió per la defensa de Gallecs*, una organización que aglutinará los distintos movimientos sociales y ayuntamientos que se oponen al desarrollo urbanístico de Gallecs[4]

En 1980 se produjo el traspaso de la titularidad del suelo al *Institut Català del Sòl (*INCASOL*)* de la reinstaurada *Generalitat de Catalunya*, que llevará adelante una política de convenios con los ayuntamientos de los municipios afectados para el desarrollo urbanístico de algunos trozos del ACTUR original, sobre todo de aquellos más cercanos a los núcleos urbanos, o de aquellos otros desgajados del núcleo central del paraje por la autopista del Mediterráneo (AP7). De este modo, sobre parte del suelo destinado en origen a una 'nueva ciudad' se erijieron nuevos barrios residenciales y polígonos industriales, con la consiguiente construcción de las nuevas infraestructuras necesarias.

Pero en paralelo, el movimiento en defensa de Gallecs continúa. La respuesta de los ayuntamientos fue ir construyendo algunas salvaguardas para la protección del núcleo central de Gallecs, una suerte de contrapartida a los desarrollos urbanísticos de los convenios con el INCASOL. En particular, cabe destacar la reglamentación para continuar con el uso agrícola de los terrenos expropiados, la declaración de Utilidad Pública de los bosques, así como de una zona de seguridad cinegética, y la recuperación de la torrentera Caganell. El Ayuntamiento de Mollet tuvo un papel fundamental en esta suerte de doble juego. Por su parte los movimientos sociales continuaron con distintas acciones de información, incluso llegando a plantearse la celebración de una consulta popular sobre el destino del paraje.

[2] Aunque oficialmente denominada como «unidad urbanística integrada», la prensa de la época se refiere a ella como «nueva ciudad». Hay testimonios también del breve plazo del trámite de información pública, de que sólo cuatro ayuntamientos lo evacuen —Moncada, Palau, Mollet y Santa Perpetua—, de la general preocupación de la población de la zona sobre la afluencia de nueva población y sobre su origen. Así en *La Vanguardia Española* del 13–2–1971, Cesar Molinero argumenta la necesidad de contar con un «plan de ordenación territorial» antes de acometer proyectos de construcción de nuevas ciudades. En el mismo lugar, en crónica de Pedro Font Grasa, se deja constancia de la preocupación de los seis alcaldes consultados por el recorte que supone a sus respectivos términos municipales; además se manifiesta como el proyecto interfiere en algunos desarrollos urbanísticos e industriales proyectados por los ayuntamientos. Unos pocos de los ediles manifiestan preocupación por la pérdida de suelos agrícolas en explotación, muchos de ellos de regadío.

[3] El polígono industrial URVASA, urbanizado y parcialmente edificado, es 'liberado' de la actuación a efectos de expropiación por Resolución del Instituto Nacional de Urbanización de 21 de diciembre de 1972. También algunas parcelas de la urbanización *Estany de Gallecs* quedarán de titularidad privada. Alguna otra parcela quedará, posteriormente, 'liberada'.

[4] Entre otras acciones se ocuparon casas abandonadas, por gente joven, y se realizaron manifestaciones de magnitud desconocida en la comarca (8.000 personas en 1978). Los ayuntamientos más activos en este sentido fueron los de Mollet y de Parets. La actividad de la *Comissió* puede rastrearse hasta 1988, cuando se disuelve.

Con el proyecto y final aprobación, en 1992, del PEIN de la *Generalitat de Catalunya*, que no llegó a incluir el espacio de Gallecs en su lista de espacios protegidos, el movimiento por su defensa se centró en todo tipo de acciones e iniciativas que impulsaran su futura inclusión, entendiendo que el PEIN representaba el mayor grado de protección. El conflicto a este respecto con la *Generalitat* y el INCASOL fue permanente, llegando incluso a los tribunales de justicia en alguna ocasión. Sin embargo, se trató de un conflicto en que todas las administraciones implicadas deseaban llegar a fórmulas de acuerdo.

El *Ajuntament de Mollet del Vallès*, una vez más, lideró muchas de esas acciones: recalificación como suelo no urbanizable de especial protección, creación del *Centre d'Educació Ambiental de Gallecs*, encargo de diversos estudios y de un Plan Especial sobre el espacio natural de Gallecs. En 2000, los ayuntamientos de Mollet y Parets constituyen el Consorci de l'Espai Rural de Gallecs (CERG) junto al *Consell Comarcal del Vallès Oriental*, que actuará sobre 515 hectáreas a fin de mantener y fomentar su caracter rural. Gracias al trabajo del Consorcio se iniciaron nuevos usos: áreas de ocio, experiencias en agricultura ecológica y sostenible, recuperación de especies domésticas tradicionales, etc.

El conflicto por la protección de Gallecs llegó al *Parlament* que instó al *Govern* a dar una solución definitiva para la protección de ese territorio. Por su parte, los distintos movimientos sociales continuarón coordinando esfuerzos, creando en 2003 el *Consell Consultiu de l'Espai Rural de Gallecs* para trabajar en colaboración con el CERG.

La solución 'casi' definitiva al conflicto tuvo lugar en 2005, con la aprobación definitiva del «Pla director de l'Actur de Santa Maria de Gallecs», la sucesiva adaptación de los planes parciales de los municipios afectados, y la futura inclusión del espacio en el PEIN. Y el afán de llegar a un acuerdo entre las distintas administraciones quedó plasmado con la constitución del *Consorci del Parc de l'Espai d'Interès Natural de Gallecs*, órgano que tendrá la propiedad del suelo en régimen de cesión, y en el que están representados todos los ayuntamientos implicados y varios departamentos de la *Generalitat*, y que sustituye al CERG.[5]

CUADRO 8.1: **Algunos datos sobre Gallecs**

	Municipio		**Población** (hab)		**Superficie** (ha)			
			1970	2007	término	ACTUR	PDU 2005	
1	Mollet del Vallès	SE	20.000	52.000	1.072	800	603	A21L
2	Santa Perpètua de Mogoda	SW	8.000	21.500	1.570?	370	425+85	A21L
3	Palau-solità i Plegamans	NW	2.425	13.500	1.492	150	207	
4	Lliçà de Vall (Llisá d'Avall)	NE	1.050	6.000	1.000	30	37	A21L
5	Parets del Vallès	E	6.000	16.500	900	52?	69	
6	Montcada i Reixac	[SN]	23.500	32.000	2.800	70	46	
			60.975	**141.500**	**8.834**	**1.472**	**1.471**	
Pro memoria								
7	Polinyà	W		7.000		?	?	
	Lliça d'Amunt	N		13.000				

Superficie de Gallecs	(ha)	(%)
ACTUR	1.471	100
desarrollado hasta 2005	570 (550?)	39
previsto urbanizar a partir de 2005	61	4
protegido	753	51
—en Mollet del Vallès	448	
parc Santa Maria de Gallecs PDU: Normativa	774	
parc Santa Maria de Gallecs PDU: Memoria	762	

Fuente: LASO, 2008; *Pla Estrategic Mollet*

Superficie a proteger (ha)		
Pla Director de l'Actur	2005	753
Propuesta de delimitación PEIN, DGMN (DMA)	2005	1.090
—a información pública	2006	1.000

Fuente: BOSH, 2008:3

[5]El Consorcio está dotado económicamente. Las inversiones se regulan mediante programas quatrienales. La *Generalitat de Catalunya* corre con el 51 % de los gastos anuales.

8.2. Uso, propiedad y gestión del suelo

Los usos del suelo en el espacio de Gallecs son bastante diversos (Bosh, 2008):

- una superficie importante se dedica a cultivos extensivos,
- una pequeña zona cercana al río alberga huertas familiares y de ocio,
- se conservan diversas masías asociadas a los usos agrícolas,
- bosques con aprovechamiento forestal; el área también es considerada reserva cinegética,
- la Riera de Caganell atraviesa el espacio de norte a sur; los *aiguamolls*, algunos recuperados, sirven de espacios de anidamiento para diversas aves,
- se encuentran especies infrecuentes en la comarca del Vallès, algunas en situación de regresión en la comarca,
- el espacio forma parte del corredor biológico Gallecs-Gallifa,
- alberga diversas piezas patrimoniales: iglesia románica de *Santa Maria de Gallecs* (s. XI), *Castell de la Mogoda*, numerosas masías catalogadas y/o protegidas, zonas de expectativa arqueológica (restos romanos), *torre d'en Malla*, etc.[6]
- la población permanente que vive en el área puede cifrarse en unas 200 personas.

La recalificación del suelo de Gallecs como Suelo No Urbanizable fue una de las reivindicaciones de los ayuntamientos frente a la Generalitat, una vez que el suelo quedó en manos de la administración autonómica. La posible demanda de reversión de los antiguos propietarios fue el argumento recurrente por parte de la Generalitat para no atender tal reivindicación (Bosh, 2008). El «Pla director de l'Actur de Santa Maria de Gallecs» pone solución al conflicto pero con un evidente cambio en el destino del suelo respecto al que justificó la expropiación.[7] Sin embargo, hasta donde sabemos no hay ninguna amenaza grave ni generalizada de demanda de reversión en el horizonte, sin que exista ninguna razón clara que lo explique. Obviamente cabe pensar que los antiguos propietarios, muchos de los cuales pueden seguir cultivando sus antiguas tierras y viviendo en sus antiguas masías, cifran su interés en algo distinto que en la pura propiedad.

En 2005, todo el suelo no urbanizado pasó a ser de propiedad pública excepto algunas parcelas en *Estany de Gallecs* y en el PE La Carenaisa (dentro del Plan Parcial *Les Minetes*). El suelo urbanizado, aunque público tras la expropiación, fue transmitido a manos privadas o al patrimonio municipal (cesiones).

La propiedad del suelo en Gallecs es pública, pero hay multitud de usos privados: vivienda, cultivos, etc. Por ejemplo, el Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM) de Mollet de 2005 regula detalladamente en qué medida pueden reformarse o incluso ampliarse edificios existentes, y lo hace como si la propiedad del suelo fuera privada. El Decreto 475/1982 de la *Generalitat de Catalunya* puede servir de ejemplo de cómo resulta sencillo resolver la posesión privada productiva de suelos de dominio público cuando existe la voluntad tanto administrativa como social de proteger el uso agrícola.

Desde finales de 2006 la gestión del espacio queda a cargo del *Consorci del Parc de l'Espai d'Interès Natural de Gallecs*.

8.3. Agricultura

Debido a su carácter periurbano, el desarrollo de la agricultura ecológica en Gallecs puede aprovechar un buen número de oportunidades específicas (cf. Safont, 2008):

- Proximidad al consumidor (comercio local).
- La seguridad y calidad alimentaria: fácil trazabilidad del producto para todos los agentes implicados en una comercialización local: productores, comerciantes y consumidores.

[6] La presencia romana es importante en la comarca. El nombre de Polinyà, por ejemplo, parece tener su origen en una villa romana dedicada a la explotación agrícola, lo que atestiguan diversos hallazgos de esa época. Así mismo, la Via Agusta transcurría desde Sant Celoni por Llinars i la Roca, pasando por Gallecs, Sabadell, etc, cruzando el Llobregat por el Puente del Diablo hasta llegar a Martorell.

[7] V., por ejemplo, el Acta del Pleno del Ayuntamiento de Parets de 9 de marzo de 2006 en donde se constata la existencia de algunos recursos pidiendo la reversión de la propiedad.

- Propiedad pública del suelo junto al interés de las distintas administraciones por la conservación de los usos.
- Multifuncionalidad de la explotación agrícola: dada su situación dentro de un área metropolitana, pueden diversificarse las actividades hacia el agroturismo, la educación ambiental, y otras formas de ocio.

En la experiencia más reciente de reconversión hacia cultivos ecológicos cabe destacar:

- El aumento en la diversidad: de un casi monocultivo cereal se ha pasado a incluir leguminosas, cultivos de cobertura, huerta y pastos.
- La diversidad se maneja tanto espacial (incluyendo policultivos) como temporalmente (rotaciones).
- Comercialización a ''pie de huerta'': en la *agrobotiga* pueden adquirirse distintos productos elaborados: pan de Gallecs, *coca de Sant Galdric*, mistela, etc.
- Organización de un mercado (feria) comarcal.
- Cesión de suelos para programas de investigación desde universidades y otros centros.
- Programas de formación y capacitación profesional de nuevos agricultores.

El *Ajuntament de Mollet del Vallès*, junto a otras administraciones (*Diputació* y *Generalitat*), ha liderado esfuerzos en pos del ''producto local'', en buena parte a través de la labor del CERG. El acento no está en la aportación del sector primario al Producto Interior Bruto, sino en todo aquello que respecto al bienestar de la población aporta el medio rural, «valores y beneficios que repercuten en toda la sociedad y en todos los sectores [y] que no pueden medirse con parámetros exclusivamente económicos». Entre otros resultados cabe citar la mejora del cultivo y comercialización de la *mongeta del ganxet* (en parte a través de fondos de un programa LIFE de la UE, y en colaboración con la Universidad de Barcelona).

8.4. Instrumentos de planeamiento

La solución urbanística consensuada entre la *Generalitat* de Cataluña y los ayuntamientos del ámbito del ACTUR de Santa María de Gallecs [en 2005] consistió en la superposición de tres instrumentos de planeamiento: el Plan director urbanístico, el Plan de ordenación urbanística municipal y el Plan de espacios de interés natural.

Laso, 2008

8.4.1. El Plan Director de 2005

El objetivo principal del **Plan Director** de 2004–2005 es poner punto final al ACTUR que se había iniciado con el plan de 1968. Fruto del consenso entre la *Generalitat* y los ayuntamientos plantea:

1. Reconocimiento del espacio ya urbanizado.
2. Definición de sectores de nuevo desarrollo en zonas colindantes a Suelo Urbano (o parcialmente urbanizadas de hecho) y a cuya protección como Suelo No Urbanizable se renuncia por variadas razones. Estos sectores se dedican a usos residenciales (la existente urbanización del *Estany de Gallecs*) o a actividades económicas (ayuntamientos de Montcada i Reixac, Palau Solità i Plegamans i Santa Perpètua de Mogoda). La finalidad de los desarrollos industriales es, entre otras, la de «proporcionar un aumento de la oferta de suelo industrial para garantizar el crecimiento económico y el pleno empleo [...] lo que facilita el abaratamiento del precio del suelo».
3. Establecimiento de las bases para la protección definitiva del espacio central de Gallecs.
    - Reconocimiento de aquellos valores ambientales que permitan incorporar este espacio al PEIN.
    - Definición del espacio a proteger, que incluye, además del espacio central, el suelo necesario para: establecer un *corredor biológico* entre Gallecs y Gallifa a fin de conectarlo con la Serranía Prelitoral (espacios protegidos de Cingles de Bertí, Gallifa, Sant Llorenç del Munt y l'Obac).

- Calificación como Sistema de espacios libres públicos, bajo la denominación de Parque del Espacio de Interés Natural de Gallecs —una figura de parque público similar a la aplicada a Collserola, Montseny, Aiguamolls de l'Emporda, etc.
- Propuesta de creación de un consorcio público que pasaría a ser propietario de los terrenos (en el que participarían la *Generalitat* y los ayuntamientos de Lliçà de Vall, Mollet del Vallès, Parets del Vallès, Montcada i Reixac, Palau Solità i Plegamans, y Santa Perpètua de Mogoda; al que podrían sumarse otras administraciones o entidades privadas sin ánimo de lucro).

Se fija el plazo de un año para que el planeamiento municipal se adapte al Plan Director, adaptación que pondría el punto final al ACTUR y que dejaría sin efecto las determinaciones aplicables al ámbito según el Decreto Ley 7/1970.

Así mismo, se señala la necesidad de un Plan Especial, supramunicipal, para la recuperación y mejora del paisaje.

4. Definición de usos en Gallecs: se permiten los usos agrícolas, forestales y de ocio; se consideran compatibles los de restauración, turismo rural y los del ámbito educativo o cultural; no se permiten los edificios de varias viviendas, grandes superficies comerciales, usos hoteleros o industriales, ni estaciones de servicio.

Con todo, el Plan Director no denuncia las nuevas infraestructuras de transporte (por ejemplo, la nueva *internodal nord*, de este a oeste, —C-155 de Sabadell a Granollers), aunque propone trazados alternativos con menor destrucción del espacio. A pesar de ello las infraestructuras propuestas (ampliación o rectificación de carreteras ya existentes) entran en contradicción con la idea de un corredor ecológico desde Gallecs hasta Gallifa (un corredor Sur–Norte).

8.4.2. Planes de ordenación municipales

El objetivo principal del *negrillaPlan de Ordenación Urbanística Municipal* de Mollet del Vallès es la clasificación como Suelo No Urbanizable de Especial Protección del área de Gallecs. La presencia de importantes valores ambientales, agrícolas y paisajísticos no sólo justifica sino que *obliga* a esta clasificación (véase Laso, 2008:6–7, por ejemplo, quienes opinan que tal obligatoriedad está contemplada en la Ley 2/2002, de urbanismo, pero también en la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo).

El plan actual se apruebó definitivamente en 2005. El valor ejemplar de este plan se cifra en la coherencia e *interdependencia* de las ideas-fuerza que dirigen su redacción (Ludevid, 2007):

1. Proteger el territorio,
2. Desarrollar urbanísticamente sin un aumento de la ocupación del suelo,
3. Hacer posible una movilidad sostenible,
4. Mejorar la calidad de vida de la ciudadanía mediante nuevos equipamientos,
5. Fomentar la complejidad urbana mediante una *barreja* de usos,
6. Garantizar la cohesión social,
7. Compactar la ciudad a fin de garantizar buenos servicios públicos,
8. Mejorar el suelo productivo para garantizar el empleo.

En lo que respecta a la adaptación del resto de los municipios, la situación es la siguiente:

- **Montcada i Reixac:** En junio de 2009 se firmó un convenio para la regularización del *Estany de Gallecs*, con una urbanización parcialmente ejecutada y con conflictos en la titularidad del suelo tras la expropiación propiciada por el ACTUR.
- **Palau i Plegamans:** El 30 de julio de se aprobó la modificación de los estatutos del Consorcio de Gallecs. El municipio se rige por el Plan General de la Comarca de Sabadell y no consta que haya sido modificado.
- **Santa Perpetua:** El último texto refundido del Plan General data del 30 de agosto de 2005. La adaptación al Plan Director urbanístico se apruebó definitivamente el 4 de mayo de 2007, recuperándose además el espíritu del propio Plan General que fue suspendido por la Comisión Urbanística de Barcelona, precisamente por los conflictos en torno a Gallecs. Al mismo tiempo, sin embargo, se acomodan infraestructuras estatales como, por ejemplo, el nuevo trazado de la AP-7.

Del resto no se ha obtenido información fehaciente respecto a la adaptación de su planeamiento.

8.4.3. Plan de espacios de interés natural

El ***Pla d'espais d'interès natural*** de 1992 define una red de 145 espacios representativos de los paisajes naturales de Cataluña, de alta montaña, de llanura, y del litoral. Se trata de un instrumento de planificación territorial, sectorial, con similar eficacia normativa que el Plan de Carreteras, o de Puertos, o de Equipamientos Comerciales. Dado el carácter singular de Gallecs, como espacio único de la plana vallesana, tiene sentido completo su inclusión en el PEIN, a fin de asegurar su conservación.

Es de destacar la dificultad de esta inclusión. Aunque las administraciones declaran su intención de llevarla a cabo desde 2003, lo cierto es que no se ha producido aún. Las posibles causas van desde la inclusión o no de propiedades privadas en el ámbito[8]; los distintos intereses partidistas a la hora de rentabilizar electoralmente la operación y, en consecuencia, la importancia del momento en que se apruebe definitivamente; hasta la posible existencia de intereses patrimoniales ocultos que nadie ha conseguido sacar a la luz. En este sentido, las distintas causas apuntadas, y otras, pueden rastrearse en las noticias de los medios de comunicación, locales y autonómicos. Las organizaciones ecologistas de Cataluña seguían incluyendo Gallecs como un conflicto ambiental en marzo de 2009. La *Generalitat*, en sus documentos y notas de prensa, siempre ha manifestado sin duda la voluntad de incluir Gallecs; tampoco ha escatimado en dotar económicamente el Consorcio constituido en 2006 (600.000 euros en 2008).[9] Hay que recordar que fue gracias a los esfuerzos de ayuntamientos y movimientos sociales que Gallecs fuera incluido como espacio susceptible de inclusión futura en el PEIN, tal y como fue aprobado en 1992; y la propuesta de modificación del PEIN de la *Direcció General del Medi Natural* del *Departament de Medi Ambient i Habitatge* de la *Generalitat* a fin de incluir Gallecs inició su tramitación en 2005.[10]

8.5. Otros instrumentos

- Se han obtenido fondos para Gallecs a través del programa LIFE de la Unión Europea.
- Participación en el proyecto europeo *Interreg IIIA Francia/España 2003–2006*.
- Miembro de la red Federación de Espacios Naturales Metropolitanos, Rurales i Periurbanos (Fedenatur)
- Presencia en jornadas y congresos: Agricultores del Gallecs en *Terra Madre 2006* (organizada por *Slow Food* (`http://www.slowfood.com`)),...

8.6. Resultados y expectativas

8.6.1. Mollet y Gallecs

Con el POUM de 2005, Mollet queda en una situación peculiar: con unos 50.000 habitantes, casi la mitad de su término municipal es suelo no urbanizable, con un repercusión positiva en la calidad de vida de su población. Por otra parte, Gallecs es parte importantísima de la ciudad, de su imaginario colectivo, símbolo entre otras cosas de la resistencia a la presión urbanizadora. Lo anterior no es contradictorio con el hecho constatado de que su uso real por la población es mucho menor del que podría ser, dadas sus potencialidades y proximidad al centro urbano.

Aquí surge una cuestión importante en relación a la muy distinta percepción y expectativa de la técnica y de la ciudadanía: el equipo técnico del Plan Estrategico de Mollet, por ejemplo, confiesa no poder entender el gran valor otorgado al espacio por una población que lo usa poco, y se propone por ello impulsar un «nuevo proyecto global» que incluya «algún elemento motor», porque, en su opinión, de no hacerse así difícilmente podrá mantenerse Gallecs en su estado actual en «una perspectiva de 20 años». Pero, ¿no será precisamente que la población valora el espacio por su pura *existencia* frente a un entorno intensamente urbanizado, que se le valora como espacio no-artificial al que poder *ocasionalmente* acudir? A fin de cuentas, la historia de la lucha social por Gallecs muestra que, al menos su núcleo central, ha conseguido mantenerse a salvo durante 35 años, contra todo pronóstico. Aquí, puede que el

[8] Ver el acta del Pleno del Ayuntamiento de Parets del 9 de marzo de 2006.

[9] En el primer esbozo de modificación del PEIN, la Dirección General intento ampliar la zona protegida incluyendo propiedades privadas al norte del dominio público sobre Gallecs, de modo coherente con el corredor ecológico Gallecs-Gallifa planteado en el PDUACTUR. La noticia fue mal recibida tanto por propietarios como ayuntamientos afectados. De hecho, la *Generalitat* tuvo que dar marcha atrás. Desde el INCASOL a su vez no se escatimaron esfuerzos por firmar acuerdos puntuales para ampliar el suelo protegido. Por ejemplo, fueron incorporadas 8,5Ha de suelo industrial (previstos para Samsung) en *Santa Perpètua* a cambio de aumentos de edificabilidad en otros polígonos en ese término, y de fondos para distintas actuaciones en suelo urbano (acuerdo de 2006 y anejo de 2008).

[10] Cf. Mallarach y otros (2008), Ludevid (2008), .

natural *afán por proyectar* del equipo técnico sesgue en negativo su valoración de la situación actual. A este respecto, cabe apuntar la oposición explícita de asociaciones como Volga a convertir Gallecs en un «parque temático».

8.7. Referencias bibliográficas

—consultadas

Bosch Valentí, Eulàlia
2008 «Gallecs, un pulmó verd a la plana vallesana»
Notes, v. 23, pp. 129–145.

Civit i Fons, Albert
2006 «El Pla director urbanístic del paratge de Gallecs»
Espais, n. 52, pp. 126–129.

Generalitat de Catalunya
2005 *Pla Director Urbanístic de l'Actur Santa Maria de Gallecs. Text refós.*
Generalitat de Catalunya: Departament de Política Territorial i Obres Públiques.

Indovina, Francesco (ed)
2007 *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención.*
Barcelona: Diputaciò de Barcelona / Xarxa de Municipis. Colección Estudios, Serie Territorio.

Laso Oliveros, Pilar; y Xavier Ludevid i Massana
2005 *Gallecs, vers el final de 35 anys de lluita.*
Ayuntament de Mollet del Vallés, 8 pp., , web: `http://www.molletvalles.net/`.

Ludevid i Massana, Xavier
2007 ''El tractament del Sòl no urbanitzable en els Plans d'ordenació urbanística municipals: la gestió i la disciplina urbanística, els grans temes pendents''
en *II Conferència dels espais naturals de la plana del Vallès*, Sabadell: Associació per la Defensa i l'Estudi de la Natura.

Ludevid i Massana, Xavier
2008 «La protecció de Gallecs: espais d'interès natural i activitat agrícola»
Notes, v. 23, pp. 161–197, [incluye un amplio comentario sobre la legislación aplicable. El autor también lo es del POUM de Mollet de 2005.]

Mallarach Carrera, Josep M.; Josep Germain Otzet; Xavier Sabaté Rotés; Xavier Basora Roca
2008 *Protegits, de fet o de dret? Primera avaluació del sistema d'espais naturals protegits de Catalunya.*
Barcelona: Institut d'Estudis Catalans (Índice HTML (`http://ichn.iec.cat/Avaluaci%C3%B3%20d%27espais.htm`)).

Mercè i Aguilà, Joan Ramon
2006 «Atac contra Gallecs»
Gent del Barri, v. 8, n. 37, p. 2.

Monclús, Francisco Javier (Ed)
1998 *La ciudad dispersa*
Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

Safont, G; L Chamorro; y FX Sans
2008 *La reconversión del espacio rural de Gallecs a la agricultura ecológica en la región metropolitana de Barcelona.*

Vicente i Rufí, Joan; Moisés Jordi i Pinatella
2007 ''Políticas para la contención del proceso de urbanización dispersa''
en Indovina, 2007, pp. 351–381.

—no consultadas

Bertran i Duarte, Jordi; Jordi Cañas i Sala; Raquel Gallego i Calderón; Mireia Grau i Creus; Eliseu Guillamón i Villalba; Àngel Moreno i Duran; Oriol Nel·lo i Colom; y Josep Ribas i Falomir
1996 *Gallecs, espai obert.*
Mollet: Centre d'Estudis Molletans y Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, 137 pp.

CBUC
2008 *Notes v. 23: Una nova agricultura a Gallecs*
RACO: *Revistes Catalanes amb Accés Obert.* (HTML (`http://www.raco.cat/index.php/Notes/issue/view/8967/showToc`)).

webs

Plataforma Cívica Ciutadans a l'Ajuntament Santa Perpètua de Mogoda (PCCA) (`http://membres.lycos.fr/plataformacivica/`)
Viquipedia (`http://ca.wikipedia.org/wiki/Gallecs`) (desfasada)
Agroterritori (`http://www.agroterritori.org/`)
EIN Gallecs (`http://www.agroterritori.org/ficha.php?id_nivell3=42`)

Webs del consorcio: `http://www.espairuralgallecs.net` y `http://www.parcgallecs.cat`. Dejaron de funcionar y no han vuelto a hacerlo. `info@espairuralgallecs.net`.
Mollet 2025 —II plá estratègic de ciutat (`http://www.plaestrategic.molletvalles.cat/`)
Consorci de Turisme del Vallès Oriental (`http://www.turismevalles.net/`)

II Conferència dels espais naturals de la plana del Vallès (2007) —Associació per la Defensa i l'Estudi de la Natura[11]

[11] `http://www.adenc.org/estudis_documents/071004_IIConfEspNatVall/071004_IIConfEspNatVall.htm`

9. Usos agrícolas en la Vega de Granada

La historia de los intentos de protección frente la presión urbana con débiles resultados

Cristina Fernández[1]

La Vega de Granada es una comarca española situada en la parte central de la provincia. Es una zona muy fértil por la presencia del río Genil y ha tenido una importancia histórica en la economía de la región. Cuenta con una superficie de 87.230 hectáreas de las que apenas un 3,5 % están dentro de la capital.

La vega es un espacio singular por sus características físicas, la experiencia en métodos de explotación agrícola y la calidad del paisaje. La base económica de la comarca ha sido siempre la agricultura pero a partir de los años sesenta se apoya el desarrollo de otras actividades económicas.

En las últimas décadas ha sufrido grandes transformaciones territoriales. Una zona agraria se ha visto convertida en una aglomeración urbana de 32 municipios con una población de 450.000 habitantes. Este aumento del suelo urbanizado y la población, junto con la dependencia económica de la capital, ha incrementado la demanda de infraestructura para el transporte, fragmentando los suelos cultivados y dificultando el uso agrario. Además, el crecimiento urbano genera unas expectativas económicas en los propietarios de la tierra que superan las previstas con un uso agrícola y ganadero.

Los suelos agrícolas de la zona han sido objeto de protección en documentos de planeamiento desde los años setenta. En la actualidad tanto el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) del 2000 como el *Plan Especial de Protección de la Vega de Granada*, recuperan la visión del lugar con valor no sólo ambiental sino también productivo y retoman las categorías de protección asociadas al uso agrícola.

El Plan de Ordenación Territorial del Área Urbana de Granada (POTAUG) protege los suelos agrícolas presentes en la vega, lo que significa que la superficie protegida es mucho menor que los planes anteriores dado que delimita aquellos que no han sido ocupados. Hace alusiones al suelo agrícola pero no lo regula.

Los planes municipales incorporan consideraciones sobre suelo agrario desde 1985, donde ya se planteaba la creación de un extenso parque agrícola por razones económicas y productivas, paisajísticas y recreativas. De este plan surge un Plan Especial de la Vega en 1991 que pretendía fomentar el equilibrio en el desarrollo, analizando impactos y limitando las capacidades de acogida del territorio. Incorporó en sus categorías de suelo protegido al menos cinco relacionadas con la agricultura. Su principal objetivo era frenar la gran cantidad de edificaciones ilegales que proliferaban, pero no llegó a aplicarse.

El actual PGOU, dentro del marco del POTAUG, recupera la visión territorial. Entre sus objetivos surgen contradicciones ya que se plantea dotar de grandes infraestructuras de comunicación a la aglomeración urbana y a la vez pretende establecer una protección particularmente intensa en los suelos de la vega. Se propone incluso un cinturón periférico de aparcamientos que descongestione la ciudad y facilite el acceso. Aún así, el plan es consciente de la creciente desaparición de los usos agrícolas y plantea reducir las tensiones especulativas a través de procesos de rehabilitación de barrios para redirigir al sector de la construcción, que tiene puesta su mirada en la construcción de la vega, y fijar población dentro de la ciudad.

Define seis tipos de Suelo No Urbanizable de Especial Protección Agrícola, regulando los usos que se permiten bajo petición de licencia, para evitar el aumento de edificaciones ilegales, habituales en la vega. Estas construcciones ilegales son asumidas en suelo no urbanizable si cumplen las condiciones de ser residencias tradicionales o estar regularizadas en planeamientos anteriores. También se asumen aquellas que se han desarrollado por falta de regulación y son antiguas (recreativas, equipamientos, infraestructuras e incluso industrias) o aquellas localizadas en la categoría de huertos familiares.

En esta categoría de suelo se prohíbe la destrucción de suelo natural, las acciones agresivas para el medio ambiente y el abandono de suelo de uso agrícola. Esta visión del actual PGOU de la ciudad choca con las intenciones del Ayuntamiento de promover un parque de ocio (*Parque del Milenio*) para lo que habría que cambiar el uso de suelo patrimonial protegido a uso Urbano Dotacional. El Ayuntamiento defiende su propuesta con la necesidad de un gran parque para la aglomeración urbana.

Para evitar la amenaza de que los municipios puedan cambiar el uso a través de modificaciones puntuales de su planeamiento existen iniciativas para declarar la Vega de Granada como Bien de Interés Cultural (BIC), bajo la figura de Sitio Histórico. El apoyo social a la protección de la vega es muy alto. Las organizaciones agrarias y ciudadanas han elaborado un plan de dinamización en el que se exige el

[1] cristinafrez@yahoo.es

compromiso de las administraciones públicas para la protección efectiva de los suelos productivos. La creación de un Parque Agrario y la consideración de Sitio Histórico son las principales reivindicaciones.

9.1. Introducción

La Vega de Granada es una comarca española situada en la parte central de la provincia, caracterizada por tener una zona de llanura en la parte occidental —a excepción de Sierra Elvira— y relieve montañoso en el resto, con Sierra Nevada, Sierra de Huétor y Sierra de la Alfaguara. Cuenta con 22 kilómetros de longitud por 8 Km de anchura, siguiendo el eje del río Genil en dirección Este-Oeste. Los recursos hídricos oscilan entre los 100 y 250 hm^3/año, provenientes de la escorrentía superficial. Es un espacio caracterizado por su alto potencial agrario basado en una gran calidad de sus suelos y en el fácil acceso al agua de riego. Constituye la unidad comarcal más importante de la provincia de Granada, con una superficie total de 87.230 ha (3.251 ha dentro de la capital). Su relevancia no sólo se debe su tamaño, sino también a la importancia económica que ha representado en la provincia.
La vega es un espacio singular por múltiples motivos:

- Características físicas. Topografía llana, suelos profundos, abundante materia orgánica y fácil acceso al agua.
- Experiencia de años en métodos de explotación agrícola, hoy degradada por los cultivos intensivos.
- Capacidad estructurante dentro del sistema urbano de Granada y su comarca, con la posibilidad de convertirse en un lugar de interés colectivo.
- Paisaje de gran valor perceptivo. Paisaje integrado. Cuenca visual de gran nivel.

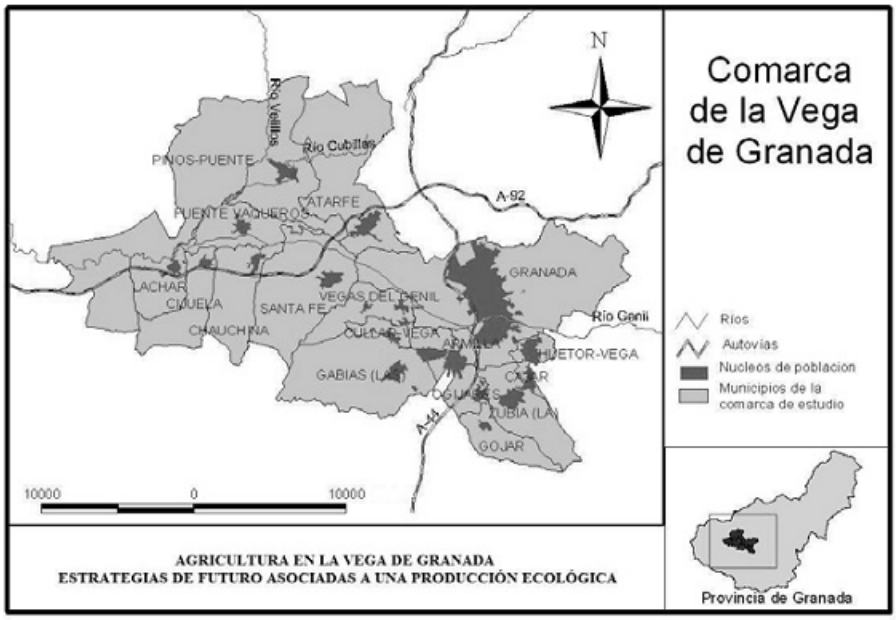


FIGURA 9.1: **Comarca de la Vega de Granada**

9.2. Usos del suelo

La Vega de Granada ha sufrido en las últimas dos décadas transformaciones territoriales (físicas, demográficas, socio-económicas y funcionales) de fuerte calado. Así, un ámbito eminentemente agrario ha devenido en una aglomeración urbana compleja e interrelacionada (32 municipios), con un claro sesgo

metropolitano en el sentido funcional, que cuenta con 450.000 habitantes (5,16 hab/ha). La aglomeración urbana generada en torno a la vega está despertando un gran interés social y de los organismos públicos tanto locales como autonómicos. El reconocimiento de la nueva situación se hace expreso en los documentos de planeamiento.

Podíamos resumir las transformaciones acaecidas en la vega como fruto de los siguientes motivos:

- Proceso de crecimiento de la población, especialmente hacia la periferia.
- Cambios en la estructura económica. Fuerte crisis agrícola.
- Extensión física del suelo urbanizado. Urbanización dispersa.
- Mayor demanda de infraestructuras de comunicación, ligada a la fuerte movilidad.

CUADRO 9.1: **Datos generales. Comarca de la Vega de Granada**
Fuente: INE (2007)

	Granada
Superficie (ha)	136.322
Población (hab)	500.121
Densidad de población (hab/ha)	3,67

La desincentivación para la inversión en la explotación agrícola tiene como resultado la aparición de una multitud de usos del suelo. Esto hace que pervivan elementos de producción antiguos mezclados con nuevas funciones del territorio (residencial, ocio, dotaciones, infraestructuras...).

No han surgido formas intermedias propias de la agricultura periurbana, como diagnostica la Agenda 21, y sin embargo la implantación de modelos agrícolas intensivos puede complicar la supervivencia de la vega como estructura agraria.

Un aspecto a resaltar es la contradicción, que múltiples diagnósticos sobre la zona señalan, entre los objetivos del planeamiento y el imparable proceso urbanizador. En la actualidad, aún con un Plan General que reconoce el valor agrícola de la vega se han aportado terrenos para la construcción del *Campus de la Salud* así como la localización del *Parque del Milenio*, proyectos de grandes dotaciones para la aglomeración urbana que modifican los usos supuestamente protegidos.

Uso agrícola

La base económica de la comarca ha sido durante mucho tiempo la agricultura de regadío. A partir de los años sesenta se inició un proceso de transformación a favor de otras actividades económicas. La crisis del sector agrario se entiende como un cambio en el modelo económico más que un agotamiento de las condiciones físicas. Las causas de la crisis del sector agrario en la vega se encuentran en la fragilidad de las estructuras agrarias para contener la presión ejercida por el crecimiento urbano-industrial.

Entre los años 1973–1983 aumentó la centralidad de la ciudad de Granada y a partir de 1983 se produjo la consolidación de la periferia sobre la capital, dando lugar a la aglomeración urbana. Hasta el año 1999 se calcula que se han perdido aproximadamente 4.000 ha de suelo rural de vega para su transformación en suelo urbano, debido a un crecimiento del área metropolitana de Granada. Este crecimiento llamado «a salto de rana» (MENOR TORIBIO, 1998) ha dado lugar a la aparición de huecos intersticiales de espacio agrario entre las nuevas zonas urbanas y ha creado un «espacio urbano discontinuo separado por intersticios de espacios rurales, de modo que frente a la dualidad campo–ciudad de ayer se antepone la aparición de espacios periurbanos y rururbanos».

De 11.062 hectáreas de vega protegida, 1.225 ha son de suelo ocupado por usos urbanos, lo que supone casi un 10 % (FERNÁNDEZ CALDERA, 2004). Desde 1999 hasta 2003 se ha incrementado la ocupación de suelo agrícola en un 39 %, aún estando aprobado el POTAUG. Este plan protege 6.545 ha de suelo de alto valor ecológico, agrícola y paisajístico para sistema de espacios libres, sobre todo de la vega (5.000 ha), pero no está resultando efectivo.

El impacto que el desarrollo urbano provoca sobre la actividad agraria de la vega pueden resumirse en:

- Ocupación y fragmentación del territorio, que impiden el uso agrario.
- Expectativas derivadas de las plusvalías que la construcción genera en los propietarios de la tierra, incrementando el precio de ésta a cotas imposibles de amortizar con el uso agrícola y ganadero. Salidas productivas hacia el uso inmobiliario.

El resultado es la caída espectacular del número de explotaciones (reducidas a la mitad en menos de veinte años) y de la ocupación agraria. Entre los años 1991 y 2001 el número total de ocupados en la vega se incrementó en un 6 %, mientras que se destruyó el 60 % del empleo agrario. La edad de los agricultores se ha envejecido de tal modo que entre 1982 y 1999 se han reducido a la mitad, y un cuarto de ellos ha sobrepasado la edad de jubilación.

Desde múltiples sectores se pide la incorporación de políticas activas (ya existentes en el siglo XIX) para construir un contexto más favorable para estilos de agricultura menos agresivos medioambientalmente que los intensivos ahora implantados.

Las explotaciones agrícolas se caracterizan por:

- Pequeña extensión de las propiedades (entre 0,5 y 5 ha).
- Régimen de tenencia en propiedad y dificultad en la adquisición de nuevas tierras para hacer más rentable el cultivo.
- 6,17 % de empleo dedicado al sector primario.
- A pesar de la planificación estratégica, falta de incorporación de técnicas tradicionales o ecológicas.
- Falta de agua, debido a la dificultad de organización agraria de canales y acequias.

9.3. Agricultura

9.3.1. La protección del suelo agrario

Los suelos agrarios de la vega son protegidos por primera vez en el *Plan General Comarcal* de 1973, que reconoció ciertas áreas con un grado de protección agrícola, los criterios empleados eran de tipo económico con la intención, ya incipiente en aquel momento, de proteger el uso agrícola ante el crecimiento urbano. Años después el Plan Especial de Protección del Medio Físico (PEPMF) de 1987 olvidó los usos agrícolas y por tanto la vega, quizás porque entendía ya protegida la zona por el Plan Comarcal de 1973, aunque estaba prácticamente derogado con la llegada de los ayuntamiento democráticos.

En lo que respecta a los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, la agricultura tiene un peso significativo en seis de los ocho planes hasta ahora aprobados (en total se prevén 19). Entre ellos se encuentra el POTAUG,[2]. Más tarde se redactó el *Plan Especial de Protección de la Vega de Granada*, que protege diversas zonas pero sólo aquellas incluidas en el término municipal. Este plan tampoco ha tenido mucho éxito dado que se siguieron ocupando ilegalmente la vega con construcciones industriales o residenciales.

El actual Plan General de Ordenación Urbana de 2000, hereda del anterior Plan General de 1985 y del Plan Especial de la Vega redactado a partir de las recomendaciones del planeamiento, la visión del lugar con valor no sólo ambiental, sino también productivo y retoma las categorías de protección asociadas a uso agrícola. La limitación del crecimiento de la ciudad no es el único motivo de protección de la vega, sino que se complementa con el concepto de *especial protección agrícola*.

Este planteamiento del actual Plan General de la ciudad choca con las intenciones de ubicación de un parque de ocio (Parque del Milenio) que defiende el Ayuntamiento y muestra como un logro en la gestión y en la propiedad del suelo, pero se enfrenta con la petición de múltiples asociaciones de un parque agrario. A partir de la aprobación en 2006 del anteproyecto de la *Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía*, donde se contempla con visión patrimonial el legado de la agricultura, se pretende la declaración de la Vega de Granada como BIC, bajo la figura de Sitio Histórico. La protección aumentaría en base a convertirse en un lugar fuera de la amenaza de recalificación, modificación puntual o revisiones del planeamiento.

9.3.2. La presión urbana

En el área metropolitana de Granada hay alrededor de 490.000 habitantes (2007). Sólo el 6,17 % de la población activa se dedica al sector primario. La densidad de población de la aglomeración urbana es de 5,73 hab/ha, frente a los 3,67 hab/ha de la vega y 0,72 hab/ha de la provincia.

Del aumento de población de los últimos años, el 45 % se han localizado en Granada (26,83 hab/ha) y el resto en la aglomeración. Los municipios de la periferia son los que han experimentado un mayor incremento en el suelo urbano y las infraestructuras; y se han convertido en aglutinadores de los mayores

[2]Decreto 244/1999.

CUADRO 9.2: **Figuras de protección del territorio en los planes de ordenación**
Fuente: David Fernández Caldera (2004)

Planificación	**Protección del territorio**	**Año**
Plan de Ordenación Comarcal	1. Suelos de protección agrícola	1973
	2. Suelos de protección paisajística	
Plan Especial de Protección del Medio Físico	Protección Especial Integral	1987
	1. Complejos litorales excepcionales	
	2. Parajes excepcionales	
	Protección Especial Compatible	
	1. Complejo Serranos de Interés Ambiental	
	2. Zonas húmedas transformadas	
	3. Complejo litorales de interés ambiental	
	4. Complejos ribereños de interés ambiental	
	5. Parajes sobresalientes	
	6. Espacios forestales de interés recreativo	
	7. Paisajes agrícolas singulares	
Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Granada	Sistemas Estructurantes	1999
	Sistema de espacios libres	
	1. Espacios protegidos extensivos	
	2. Espacios protegidos lineales	
	3. Corredores verdes	
	Zonas sometidas a restricciones	
	1. Unidades ecológicas	
	2. Unidades ambientales	
	3. Unidades paisajísticas	
	Zonas de mejora y regeneración ambiental	
Plan General de Ordenación Urbana de Granada		1985
	1. Ámbito de protección Alambra	
	2. Parques suburbanos	
	3. Ámbito de protección agrícola	
	4. Ámbito de protección forestal	
	5. Ámbito de protección ecológica de alta regenerabilidad	
	6. Ámbito de protección paisajística	
Plan Especial Vega		1991
	1. Zona de protección agrícola	
	2. Zonas de protección agrícola-arbórea	
	3. Zonas de protección agrícola-activa	
	4. Zonas a regenerar	
	5. Zonas de contacto suelos urbanos-urbanizables	
	6. Zona agrícola residual	
	7. Zona de huertos familiares	
Plan General de Ordenación Urbana	Suelo de protección agrícola	2000
	1. Protección agrícola general	
	2. Protección agrícola-arbórea	
	3. Protección agrícola-activa	
	4. Protección agrícola a regenerar	
	5. Protección agrícola ganadera	
	6. Huertos familiares	
	Suelo de protección ecológica	
	1. Protección de cauces y vegas	
	2. Parques rurales	
	3. Protección forestal	
	4. Protección de vertientes	
	Sistema general de espacios libres	

niveles de actividad económica y movilidad, lo que se traduce en una mayor explotación de recursos y pérdida de suelo agrícola. La movilidad diaria es de casi 330.000 viajes por motivo de trabajo.

Las áreas rurales de la Vega de Granada están sufriendo importantes transformaciones debido a la crisis del sector agrario. Estos cambios son aún mayores en aquellas zonas localizadas en espacios periurbanos que se ven afectadas por procesos de crecimiento demográfico y expansión urbana, estableciéndose una fuerte competencia entre los usos tradicionales agrarios y los usos residenciales, recreativos e industriales. Los factores de localización de la población en la actualidad no están basados en las buenas condiciones agronómicas que llevaron a poblar la vega, sino al proceso de 'metropolización' del área urbana de Granada. La ciudad de Granada se refuerza como núcleo funcional, mientras que una serie de municipios de alrededor se convierten en centros industriales, de almacenaje o residenciales con un gran crecimiento de su parqué inmobiliario a precios bastante inferiores que la capital. Conforme nos alejamos del centro principal, se reconoce una menor influencia de la capital y una mayor existencia y renovación de actividades agrarias, sin excesivos conflictos entre estos usos y los urbanos. La causa principal de esta pérdida de suelo es la expansión urbana debida a las políticas desarrollistas implantadas en los años 80 por la mayoría de los ayuntamientos. Entre los años 1973 y 1983 se incrementó la periferia en 85.000 viviendas. Las vías de comunicación han sido otra de las principales causas de la ocupación, ya que se han constituido en ejes de crecimiento, la A92, la A66, la circunvalación y sobre todo la Ronda Sur.

CUADRO 9.3: **Aumento de suelos residenciales y población en el área metropolitana de Granada**

Fuente: MENOR TORIBIO (1956 y 1990), FDEZ AVIDAD (1970,1984 y 1995) y FDEZ CALDERA (1999 y 2003)

Años	**Superficie** (ha)	**Población** (hab)
1956	816,00	-
1970	1.776,50	298.845
1981	-	369.498
1984	2.329,28	-
1990	3.581,00	-
1995	4.343,92	-
1999	6.232,75	431.628
2003	7.008,71	449.046
2007	-	490.414

9.3.3. Los agentes sociales

La plataforma *Salvemos la Vega* es la unión de colectivos sociales para la protección y dinamización económica y cultural de la Vega de Granada. También ha surgido recientemente la asociación *Vega Sur* como una plataforma de agricultores para la defensa de la actividad agrícola en la vega sur. Estos últimos elaboraron un manifiesto en defensa de la actividad agrícola solicitando la creación de un parque agrícola y no de ocio. Sus reivindicaciones señalaban al POTAUG como marco normativo de obligado cumplimiento. Ambas plataformas se dirigieron en mayo de 2009 a la *Consejería de Agricultura*, sugiriéndole la visita al Parque Agrario del Bajo Llobregat como referencia para el futuro de la vega granadina. El Parque del Milenio (500 ha de suelo protegido que pasarían a suelo urbano) supone una amenaza para los usos agrícolas de la vega. El partido político *Los Verdes*, pide que se proteja por ley la agricultura en la Vega de Granada, con la creación de una figura de protección para los territorios y actividades agrícolas, que se debería poner en marcha antes del desarrollo de los planes urbanísticos de cada zona. Hacen hincapié en el potencial de generación de empleo de la agricultura y en cómo el Plan General lo ignora, a pesar de estar contemplado tanto en el POTAUG (de un modo más superficial), en el *II Plan Andaluz de Agricultura Ecológica* y en el *Plan Estratégico de la Vega*.

Multitud de iniciativas ciudadanas y políticas han dado un paso más solicitando que se impulse un acuerdo de gobierno de la *Diputación de Granada* para instar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 de la *Ley 14/2007*, de 26 de noviembre, del *Patrimonio Histórico de Andalucía*, a la *Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía*, a través de su *Delegación Provincial en Granada*, a que inicie el procedimiento de inscripción en el *Catálogo General del Patrimonio Andaluz de la Vega de Granada*, declarándola Bien de Interés Cultural (BIC) como Sitio Histórico. También hay que destacar que *Ecologistas en Acción* ha presentado alegaciones al Plan General de 2000, planteando que se pretende avanzar en la destrucción

de la vega al proponer la creación de un parque periurbano en la zona de circunvalación que enmascara un proyecto de urbanización residencial, eliminando zonas hasta ahora rurales. Proponen que el suelo agrario sea considerado un equipamiento de producción de alimentos frescos de calidad.

9.4. Instrumentos de planeamiento

9.4.1. Planes supramunicipales

***Plan General Comarcal*, 1973**

Nace de la declaración de polo de desarrollo de Granada y pretende fomentar el desarrollo económico cambiando la base económica, pasando de una actividad fundamentalmente agraria a otra industrial.

Consideraciones sobre suelo agrícola. Reconoce importantes áreas de vega como suelos de protección agrícola. Los criterios utilizados fueron de índole económica. No fue respetado y fracasó en el intento de proteger suelos de vega frente al *boom inmobiliario* de la periferia.

***Directrices de Coordinación del Planeamiento en la Comarca de la Vega de Granada*, 1983**

No llegaron a tramitarse. Fue el primer intento, ya en democracia, de coordinar planeamiento urbanístico creando herramientas territoriales.

***Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Granada*. 1987**

Consideraciones sobre suelo agrícola. Se protegieron importantes áreas montañosas incluidas dentro del ámbito del área metropolitana, se incrementó la superficie protegida desde poco mas de 8.000 ha hasta más de 28.500 ha. No obstante, se olvidó la protección de la vega. Las consideraciones en este caso no atendieron en ningún caso a criterios agrícolas. Con la promulgación de la *Ley 2/89 de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía* se declararon un gran número de parques naturales, pero no se incluyeron consideraciones relativas al uso.

***Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada*, 1999**

Se enmarca dentro de la figura de los Planes subregionales recogida en la *Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía*, siendo sus determinaciones vinculantes para el planeamiento urbanístico.

Los principales problemas que detecta el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG), según justifica en el epígrafe 2.3 son:

- Desequilibrio del mercado de viviendas entre periferia y capital.
- Escasez de infraestructuras de los nuevos núcleos urbanos.
- Insuficiencia de redes de comunicaciones que no puede soportar el grado de movilidad del área metropolitana.
- Falta de espacios libres y planificación global de los mismos.
- Estancamiento en el crecimiento económico.
- Falta de control en la emisión de externalidades ambientales como residuos o aguas.
- Destrucción de recursos productivos territoriales primarios a favor de la implantación de actividades industriales, de distribución y del sector servicios.

Establece los siguientes objetivos:

- Proteger las zonas de alto valor ecológico, ambiental y/o paisajístico. A este respecto, se plantea la creación de una red de espacios de interés, partiendo de la existencia de espacios protegidos de interés nacional y regional.
- Regenerar espacios en proceso de degradación.
- Garantizar niveles de complementariedad de los núcleos del sistema urbano y de competitividad del conjunto en relación a los sistemas regionales y nacionales.

- Propiciar una mayor vinculación de los habitantes con su entorno.
- Satisfacer las necesidades de movilidad mediante transporte público.
- Preservar suelos estratégicos para la futura instalación de equipamientos.

El plan propone tres líneas de actuación:

- La mejora de la articulación territorial.
- La mejora de la habitabilidad y de las condiciones ambientales.
- El apoyo a los recursos productivos territoriales y actividades económicas en general.

Consideraciones sobre suelo agrícola. Protege espacios de la vega con objeto de preservarlos de su posible ocupación urbanística. La superficie de vega protegida por el POTAUG (alrededor de 5.000 ha) desciende con respecto al Plan Comarcal, ya que protege aquellas zonas naturales no ocupadas por suelo urbano, que lógicamente se habían reducido. La protección tiene como objetivo crear un sistema de espacios libres de la aglomeración que mejore la calidad de vida de los habitantes, unas 450.000 personas.

Plantea la regeneración de espacios marginales agrícolas o forestales, en algunos casos constitutivos del sistema de espacios libres por razones de localización, para restablecer el vínculo de los habitantes con el medio rural. El POTAUG hace alusiones al suelo agrícola, aunque no llega a regularlo:

> La necesidad por motivos productivos, sociales, culturales, históricos e incluso ambientales y paisajísticos de conservar en su mayor integridad el espacio de vega, sin que ello sea obstáculo irreductible para la organización global del sistema urbano cuando ha sido preciso contar con parte del mismo, ha justificado una decidida intervención desde el plan para evitar ocupaciones banales de espacio tan singular. En el modelo territorial que plantea se definen zonas de excepcional valor productivo, que tienen singulares condiciones de conservación.
>
> Sánchez del Árbol (1999)

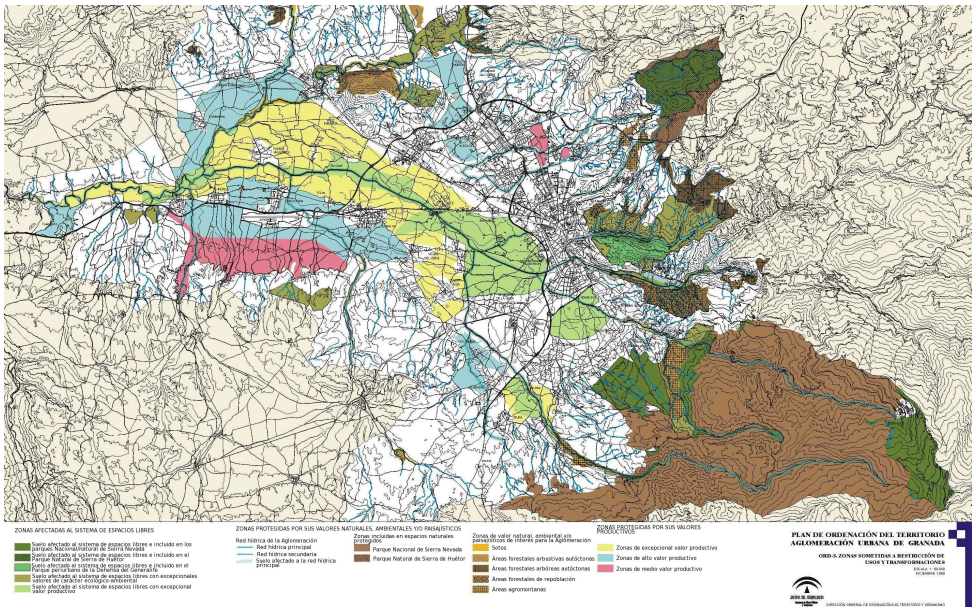


Figura 9.2: **Zonas sometidas a restricciones de usos y transformaciones, (POTAUG, 1999)**
Imagen disponible en: `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i2granada.jpg`

9.4.2. Planes municipales

Plan General de Ordenación Urbana de Granada, 1985

Paraliza la construcción de viviendas en la ciudad y motiva la salida de los promotores a los municipios cercanos. Pretende desviar el crecimiento hacia las primeras estribaciones montañosas que supone

preservar la vega del crecimiento urbano.

Consideraciones sobre suelo agrícola. Plantea la creación de un extenso Parque Agrícola de la Vega por razones productivas y económicas (3.500 empleos), paisajísticas, recreativas y ambientales para ello promueve la conservación de 3.251 hectáreas de la vega fértil incluidas en el municipio.

Plan Especial de Protección de la Vega de Granada, 1991

Su redacción surge de la protección incluida en el PGOU de 1985.

Consideraciones sobre suelo agrícola. Pretende fomentar un desarrollo equilibrado de la vega, definiendo capacidades de acogida del territorio, estableciendo una predicción de impactos y ordenando los usos del territorio en función de su compatibilidad. No llegó a aplicarse y fracasó en el intento de acotar la cantidad de edificaciones ilegales que proliferaron por la vega. El plan recoge un catálogo de edificaciones ilegales que generan problemas de agotamiento de recursos, falsas expectativas a terrenos colindantes...

Propuso una serie de zonas a proteger o regenerar según su situación, definiendo las siguientes categorías:

- Zona de protección agrícola.
- Zona de protección agrícola arbórea.
- Zona de protección agrícola activa.
- Zonas a regenerar.
- Zonas de contacto entre suelos urbanos–urbanizables.
- Zonas agrícolas residuales.
- Zonas de huertos familiares.

Plan General de Ordenación Urbana de Granada, 2001

El PGOU se desarrolla en el marco de las determinaciones del *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada* de 1999, donde se recupera el enfoque territorial, tras el largo paréntesis desde la derogación del Plan Comarcal de 1973 y su sustitución por el Plan General de 1985.

Entre los motivos que se exponían para la revisión del Plan General se encontraban algunos relacionados con la vega y su condición de espacio naturalizado periurbano:

- Necesidad de adoptar medidas relacionadas con las grandes infraestructuras y conexiones en el ámbito de su territorio, en coordinación con el marco global de la aglomeración urbana de Granada y su comarca, ante la prevista redacción del Plan General de Ordenación del Territorio (POTA).
- Necesidad de establecer nuevas condiciones de actuación en el borde oeste de la ciudad para evitar su degradación, servir de apoyo a la ciudad consolidada y adecuarse al nuevo sistema derivado de la ejecución de la circunvalación.
- Necesidad de introducir modificaciones o ampliaciones de la estructura viaria así como determinaciones relativas a la accesibilidad, movilidad y aparcamientos, que permitan resolver los actuales problemas estructurales de la trama histórica de la ciudad y el nuevo modelo funcional derivado de las grandes infraestructuras viarias ejecutadas al amparo del Plan General de 1985.

Los nuevos objetivos establecidos incluían:

- Protección del territorio y particularmente de la vega de Granada, con la definición precisa de las determinaciones de los usos del Suelo No Urbanizable y la adopción de políticas activas de regeneración.
- Protección del patrimonio histórico artístico.
- Puesta en práctica de una política más enérgica de intervención en el mercado de suelo para la ejecución de un programa de viviendas de protección pública.

El PGOU asume y desarrolla los criterios del POTA, siendo incluso más restrictivo en lo relativo a la afectación del territorio cercano, particularmente de la vega por usos distorsionadores del carácter rural. Entiende el complejo ciudad-territorio estableciendo como objetivo general el fomento de la integración territorial frente al crecimiento incontrolado de los usos urbanos. Otro tema de relevancia es la supuesta falta de rentabilidad agrícola, que se hace patente en la comparación con las rentas obtenidas de su inclusión en el proceso urbanizador y ejerce una presión capaz de eliminar suelo agrícola. En ocasiones, incluso con la promoción por parte del propio PGOU de la ubicación de aparcamientos para descongestionar la ciudad, en el marco de un plan de creación de un cinturón de aparcamientos periféricos que apoye al plan de peatonalización del centro. El plan adopta una actitud de mejora urbana y protección del medio, y se presenta cauteloso ante la creciente desaparición de usos agrícolas sin control político. Plantea reducir la tensión especulativa dando salida a la actividad inmobiliaria productiva con procesos de rehabilitación interior de barrios periféricos.

Consideraciones sobre la vega. Se reconoce su valor productivo, sociocultural, paisajístico... y el hecho de ser la base física del sistema formado por la aglomeración urbana. La limitación del crecimiento de la ciudad hacia la vega se completaría con el concepto de *especial protección agrícola*. Para ello establece las siguientes categorías:

> **Suelo No Urbanizable de Especial Protección Agrícola**. Se entiende por categoría de Suelo No Urbanizable de Especial Protección Agrícola el ámbito del término municipal que presenta una notable singularidad derivada de sus características geográficas y físicas así como por el mantenimiento de usos y estructuras agrarias tradicionales de interés social y ambiental.

Y las siguientes subcategorías:

En el Suelo de Protección Agrícola:

1. **Suelo No Urbanizable de Protección Agrícola Arbórea**. Caracterizado por la presencia permanente de choperas en distintos estadios de crecimiento, ofreciendo un aspecto boscoso y un ambiente húmedo y fresco en contraste con el entorno donde predominan los cultivos herbáceos.
2. **Suelo No Urbanizable de Protección Agrícola General**. El ámbito de vega que comprende esta subcategoría representa el soporte físico con mayor carácter unitario, ostentando unos valores productivos, paisajísticos y estratégicos que obligan a su consideración como espacio singular.
3. **Suelo No Urbanizable de Protección Agrícola a Regenerar**. Compuesto por un ámbito cercano a la ciudad, por lo que es la parte de la vega en relación directa con el ciudadano. En ella se manifiestan de forma clara estas relaciones a través de las numerosas huertas que forman parte de la historia de Granada.
4. **Suelo No Urbanizable de Protección Agrícola de Huertos Familiares**. Compuesto por ciertos enclaves de vega cuyas características, tanto en formas de cultivo, tamaño parcelario y tipo de edificación, se adaptan a esta denominación, permitiendo a su vez una protección activa de la vega sur del término municipal.
5. **Suelo No Urbanizable de Protección Agrícola Activa**. Formado por un ámbito bastante amplio cuya vocación es principalmente la agrícola pero que el estar cercano a vías de comunicación hace que aumente el riesgo de cambio de uso y sea necesaria su protección específica.
6. **Suelo No Urbanizable de Protección Agrícola y Ganadera**. Formado por suelos situados en el borde de la vega, suficientemente alejados de núcleos de población donde es posible ubicar explotaciones ganaderas.

Los usos en estos suelos se regulan bajo petición de licencia y exigencia de aval.

El tema de las edificaciones ilegales en la vega se recoge en varios puntos del plan. El artículo 3.1.8 «reconoce y asume todas las edificaciones de carácter residencial consolidadas en el suelo no urbanizable» ya sean, tradicionales o regularizadas por planeamientos anteriores. El resto quedan «fuera de ordenación» hasta la adaptación a la nueva normativa. También se recoge un uso de enclaves excepcionales, que recoge aquellas situaciones excepcionales que se han producido en suelo no urbanizable por falta de regulación y que debido a su antigüedad se asumen por parte de las normas. Son principalmente actividades recreativas, equipamientos, infraestructuras e industrias.

En suelo genérico agrícola se prohíben aquellos usos que provoquen los siguientes efectos:

- Destrucción del medio natural.
- Vertido de sustancias contaminantes.
- Sobreexplotación de acuíferos.
- Abandono del suelo agrícola.

El único subtipo de suelo que permite legalizar las edificaciones (no recogidas en catálogo ni legalizadas previamente) es el de huertos familiares, cumpliendo las determinaciones dadas en el *artículo 3.1.4*.

Sobre un total de superficie del término municipal de 8.793 ha, se clasifica como suelo no urbanizable de especial protección el 65 %, distribuido entre la vega y el cauce de los ríos.
Actuaciones propuestas:

- Acciones de reforestación y tratamientos de las márgenes del cauce del Genil.
- Erradicación de usos y actividades prohibidas.
- Tratamiento de caminos, acequias y elementos de estructura territorial.
- Conservación de las edificaciones rurales de interés inventariadas.

La relación de la vega con la ciudad se ve sesgada por el muro continuo que supone la circunvalación. El PGOU prevé para los pocos espacios de la vega que quedan entre la ciudad y la vía su conversión en sistemas generales de espacios libres, incluyendo la creación de un Parque Periurbano (de ocio), figura de protección recogida en la *Ley 2/89*, que trata de proteger espacios naturales próximos a áreas urbanas por sus valores naturales, lúdicos y educativos como áreas de esparcimiento de la población urbana.

9.4.3. Otros proyectos

Plan Andaluz de Agricultura Ecológica (2007-2013)

La *Consejería de Agricultura y Pesca*, elaboró un *Plan de Agricultura*[3] en el que recoge de un modo específico la Vega de Granada como una de las zonas en las que está previsto el apoyo institucional al Plan Estratégico (al igual que en otros lugares como la Alpujarra o el Valle del Guadalhorce). El objetivo principal es prestar apoyo económico a programas a escala local priorizarando aquellas zonas donde haya colaboración municipal.

Plan para una Dinamización Integral y Sostenible de la Vega de Granada

Este documento, realizado por organizaciones agrarias (FAECA [4], GRAECO [5]) y ciudadanas (*Descubrir la Vega*, *Ecologistas en Acción*, *Granada al Pedal, Granada Sostenible*, *Necesitamos la Vega* y la *Fundación Gondwana para el desarrollo sostenible*), parte de la consideración de la vega como un paisaje multifuncional en el que la agricultura debería cumplir funciones de alimentación y proveer de servicios ambientales. Defienden la vega como patrimonio económico y productivo, histórico, natural y paisajístico, además de ser un referente vivencial de los granadinos.
Exigen el compromiso de las administraciones públicas para la protección efectiva de los suelos productivos y el consumo lógico de los recursos naturales. Para ello proponen:

- **La dinamización económica de la vega**, que pasa por el apoyo y el fomento de la agricultura y ganadería con los objetivos de dignificar el trabajo agrícola y ganadero; obtener productos sanos, seguros y de calidad; favorecer su comercialización en los mercados; mejorar la renta de los agricultores y ganaderos; promover la investigación; y apoyar el cooperativismo y la creación de huertos.
- **La creación del Parque Agrario de la Vega de Granada**, con el objetivo de facilitar el desarrollo de la vega en general para librar el suelo agrícola de las especulaciones y tensiones urbanísticas con la creación de un ente gestor del desarrollo agrario.

[3] *Segundo Plan de Agricultura Ecológica 2007–2013*; la medida 15.3 que recoge el documento plantea el desarrollo de planes estratégicos horizontales de carácter sectorial y territorial, mencionando específicamente la vega granadina.
[4] Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias.
[5] Grupo de Estudios, Trabajo e Investigación en Agricultura Ecológica.

- **El fomento de otras actividades económicas** que podrían generar trabajo y riqueza en la Vega de Granada, mediante su recuperación como un agroecosistema, potenciando los servicios de turismo rural respetuoso con el medio y la creación de viveros de especies autóctonas.
- **El acondicionamiento y mejora de las infraestructuras** de la vega, mejorando el transporte público y conservando los caminos rurales.
- **La rehabilitación, revegetación y conservación** de las cuencas de los ríos, los barrancos y cualquier otro espacio deteriorado y contaminado.
- **La recuperación del patrimonio** histórico y cultural de la vega
- **La aplicación de las normativas de protección medioambiental** y la regulación de la protección paisajística de la vega.
- **El compromiso de las administraciones e instituciones públicas** en defensa de la vega y de su agricultura y ganadería con la creación, por ejemplo, de una *Concejalía de Agricultura y Ganadería* que asuma las competencias, así como la creación de un foro de seguimiento y consulta.

9.5. Perspectivas

El *Plan Estratégico de la Vega*, enmarcado en el *Plan Andaluz de Agricultura Ecológica* de la Consejería, ha logrado un aumento en la superficie dedicada a cultivos ecológicos, y parece que junto con la creación de un Parque Agrario y la consideración de Sitio Histórico son las luchas, que para el mantenimiento de la singularidad del entorno y su uso, están activas.

El Ayuntamiento propone un parque de ocio y esparcimiento que contempla el cambio de uso de 500 ha pasando de estar calificadas como suelo patrimonial protegido en el actual POTAUG a Suelo Urbano Dotacional. Este proyecto se ha convertido en el mayor punto de desacuerdo entre el Ayuntamiento y la mayoría de los agentes sociales afectados, ya que estos lo ven como una excusa para promover suelo, mientras que el Ayuntamiento se defiende justificándolo con la necesidad de suelo dotacional recreativo en la zona. De cualquier modo, la posibilidad de cambiar la clasificación y el uso del suelo a través de una modificación del Plan General se ve como la mayor amenaza que tiene el suelo que queda de vega productiva, por lo que la idea de incluirlo en una categoría de suelo regulada supramunicipalmente se ve como la mejor solución.

9.6. Referencias bibliográficas

—consultadas

Ayuntamiento de Granada
2008 *Diagnóstico ambiental para la Agenda 21 Local de Granada.*
Ayuntamiento de Granada.

Delgado Bujalance, Buenaventura
2009 «Los paisajes periurbanos en los Planes Subregionales de las Aglomeraciones Urbanas andaluzas: logros, carencias y contradicciones»
*Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (*AGE*), número 49*, pp. 105-128.

Fernández Caldera, David
2004 *Bases para la evaluación ambiental y territorial del crecimiento urbano en el área metropolitana de Granada.*
Jornadas técnicas de Ciencias Ambientales. Universidad de Granada.

Guzmán, Gloria I; Arcos, Juan M
2008 *Diseño de planes estratégicos locales de agricultura ecológica: el caso de la Vega de Granada.*
Centro de Investigaciones de Agricultura Ecológica y Desarrollo Rural de Granada. CIFAED.

Jiménez Olivencia, Y; Martín Vivaldi Caballero, M.E
1997 *Aglomeración Urbana granadina y la transformación del paisaje del sector sur de la vega.*
Instituto de desarrollo regional. Universidad de Granada.

Junta de Andalucía
2007 *II Plan Estratégico andaluz de Agricultura Ecológica (2007-2013), Diagnóstico y objetivos.*
Consejería de Agricultura y Pesca.

Menor Toribio, José
1997 «Transformaciones recientes en la organización territorial de la Vega de Granada: del esapcio agrario tradicional a la Aglomeración Urbana actual»
Estudios regionales, número 48, pp. 189-214.

Sánchez del Árbol, Miguel Ángel
1999 «La propuesta de ordenación territorial de la Aglomeración Urbana de Granada»
Cuadernos geográficos, número 29, Universidad de Granada, Granada, España. Pp. 119-135.

Silva Pérez, Rocío
2008 «Hacia una valoración patrimonial de la agricultura»
Scripta Nova, número 275, Universidad de Barcelona, Barcelona, España.

VVAA
2007 *Violencia urbanística y conflictos vecinales.*
Granada.

webs

Plan de Agricultura de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía[6]
Plan de Dinamización Integral para la Vega de Granada (`http://www.ophe.es/pdf/vega3.pdf`)
Plan Estratégico de Agricultura Ecológica de la Vega de Granada (`http://www.boletinagrario.com/ap-22,plan-estrategico-agricultura-ecologica-vega-granada-2007-2013,57,136.html`)
Plan General de Ordenación Urbana de Granada (`http://www.granada.org/inet/wpgo.nsf`)
Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Granada (`http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/estaticas/ordenacion_territorio/aglomeracion_granada/pdfs/POTAUG.pdf`)

[6] `http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/export/sites/default/comun/galerias/galeriaDescargas/cap/produccion-ecologica/libro_plan_ae.pdf`

10. La agricultura en la «Y» de Grenoble

La defensa conjunta de agricultores y políticos locales para lograr la convivencia a través de la relación de un entorno urbano con un territorio agrícola

Cristina Fernández[1]

Grenoble es un importante centro económico situado a los pies de los Alpes en el sureste de Francia. Forma parte de un entorno urbano muy disperso territorialmente, aunque con la población muy concentrada en torno a la ciudad de Grenoble (casi un tercio de los 156.107 habitantes del área metropolitana viven en la capital).La mitad de su suelo (la aglomeración urbana) son bosques, una cuarta parte está ocupada por vivienda y se ha logrado mantener un 13 % dedicado a la agricultura. También forma parte de la región agrícola llamada Y de Grenoble.

La superficie urbanizada en la Aglomeración Urbana de Grenoble (*La Métro*) se ha incrementado en un 88 % entre 1970 y 2000, mientras que la población sólo ha aumentado ligeramente (18 %). Este desfase entre suelo urbanizado y población se debe principalmente al éxito de las viviendas unifamiliares, que ocupan la mayoría del suelo que se urbaniza, en casi su totalidad sobre antiguos cultivos.

La pérdida de terreno agrícola está relacionada, por tanto, con la presión que ejerce sobre el suelo la posibilidad de urbanizar. A esto se suma que muchos agricultores tienen sus explotaciones en régimen de alquiler (muchos de ellos muy precarios) y además son fincas muy fragmentadas. Esto reduce la posibilidad de reestructurar las explotaciones y acelera la pérdida de la actividad agrícola.

Las estructuras intermunicipales regionales y metropolitanas (Región Urbana de Grenoble, Aglomeración Urbana de Grenoble, entre otras) están muy consolidadas y mantienen una relación muy estrecha con los representantes de la agricultura, encabezados por la Asociación para el Desarrollo de la Agricultura en la Y de Grenoble (ADAYG). Esta relación proviene de las primeras protestas en defensa del territorio que protagonizaron los agricultores respaldados por los políticos locales. Esta circunstancia junto con la aprobación de leyes nacionales como la *Ley de Solidaridad y Renovación Urbana* de 2000 que fuerza a los municipios a adaptar su planeamiento a las nuevas directrices territoriales, han sido clave en la implantación de políticas agrícolas.

En los últimos años las políticas territoriales han dado una mayor importancia a la agricultura y se están implantando medidas que pretenden consolidar los cultivos a largo plazo, dando respuesta con ello a las demandas ambientales (productos de calidad y contacto con la naturaleza, entre otros.) cada vez más habituales entre los habitantes de las ciudades. De este modo, la cercanía a la ciudad se propone como la solución al problema que genera.

La política agrícola periurbana en la Y de Grenoble es de carácter territorial y tiene apoyo político y financiero de las instituciones a todos los niveles (nacional, regional, municipal...). Cuenta con dos vías de intervención principales basadas en la recuperación económica con temas asociados a la agricultura (marcas de calidad como *Terres d´ici*, venta directa en granjas,...) y en la implantación de servicios ambientales (proyectos de agroturismo y educativos como *Fermes Buissonnieres* y *Gouters a la ferme*, promoción patrimonial, ...). Estas acciones llevan en marcha desde 1986 y la participación de los agricultores va en aumento.

Estos proyectos están logrando recuperar un sector realmente amenazado, aunque han necesitado que de un modo paralelo los documentos de planificación del suelo eviten la pérdida de terreno cultivado. Para ello documentos como el *Shemas de Coherence Territoriale* [Plan de Coherencia Territorial] (SCoT) abandonan la idea de suelo agrícola como reserva de futuros desarrollos urbanos e incorporan mecanismos de protección como la promoción de proyectos de densificación de zonas ya urbanizadas, que junto con las limitaciones al consumo de suelo evitan la destrucción de suelo natural.

Desde el punto de vista económico, la Y de Grenoble no es una zona en la que la agricultura sea vista como el mecanismo de desarrollo económico más interesante, pero se está entendiendo como un sector que aporta otras muchas ventajas (mantenimiento del entorno, creación de cohesión social a través de la valoración del entorno,...). Por ello ADAYG admite reservas de suelo para desarrollo industrial, a cambio de un apoyo y protección incondicionales que consoliden el suelo cultivado restante.

Existen discrepancias sobre las ventajas a largo plazo de la implantación de servicios ambientales relacionados con el ocio, pero las asociaciones de agricultores lo asumen con la esperanza de que consolide su actividad en los mercados locales y asegure de este modo la supervivencia de su actividad.

[1] cristinafrez@yahoo.es

10.1. Introducción

Grenoble es una ciudad al sureste de Francia de 1.845 hectáreas ubicada a 100 kilómetros de Lyon. Está situada en los pies de los Alpes, en la confluencia de los ríos Drac e Isère. Es una ciudad fabril y comercial dedicada a los productos textiles, sustancias químicas y dispositivos eléctricos, además posee una gran universidad. En el siglo XIX su economía se diversificó, incluyendo minería, cemento, industria papelera, energía hidroeléctrica y metalurgia. Su popularidad internacional creció cuando fue escogida como lugar para hacer los Juegos Olímpicos de Invierno en 1968. Hoy es un centro de industrias químicas y electrónicas e investigación nuclear con nuevos laboratorios de la Comisión de Energía Atómica. También es el segundo centro de investigación científico francés después de París, con más de 17.000 investigadores.

Su población es de 156.107 habitantes (2006). Pertenece a la región de Rhône-Alpes y es la capital del departamento de Isère.

La *Région Urbaine de Grenoble* [Región Urbana de Grenoble] (RUG) está formada por 273 municipios y 730.300 habitantes. Se divide en cinco sectores, uno de ellos corresponde a la *Communauté d'agglomération de Grenoble–Alpes Métropole* [Aglomeración Urbana de Grenoble] (GAM) más conocida como *La Métro*. Creada a finales de los noventa es la unión de 27 municipios y 375.860 habitantes (1999), en un área de influencia de unas 31.000 ha.

La ciudad de Grenoble es una zona suburbana caracterizada por la dispersión territorial e integrada en estructuras intermunicipales muy consolidadas.

La población está desigualmente repartida dentro de la Aglomeración Urbana y casi un tercio vive en la ciudad de Grenoble.

10.2. Uso, propiedad y gestión del suelo

Entre 1975 y 2000 la superficie urbanizada en la Aglomeración Urbana se ha incrementado en un 88 % mientras que la población sólo ha aumentado el 18 %. El consumo de suelo se debe principalmente a los proyectos residenciales unifamiliares llevados a cabo en los municipios periféricos, que han generado un consumo de suelo del 70 %, produciéndose en tierras agrícolas en el 95 % de los casos. La evolución del consumo de suelo entre los años 2000 y 2005 nos muestra cómo se han consolidado 22 ha (quedando 890 sin desarrollar) en *La Métro* y 130 en la RUG completa (7.600 vacantes). Mientras que entre los años 1999 y 2000 se consolidaron 230 ha en la Región Urbana.

El consumo de suelo se redujo de forma considerable desde principios del siglo XXI (casi dos veces menos) mientras que la producción de la vivienda continúa. Estamos ante un mercado de escasez de suelo muy competitivo y en el que se impone la tendencia a densificar o consumir suelo agrícola para el desarrollo de la vivienda unifamiliar.

CUADRO 10.1: **Ocupación de suelo en el municipio, la Aglomeración Urbana y la Región Metropolitana de Grenoble.**

Fuente: INSEE

	Municipio	**Aglomeración Urbana**	**Región Urbana**
Superficie (ha)	1.845	31.000	110.000
Población	156.107	375.860	730.300
Densidad de población (hab/ha)	85	12	6,6

	Aglomeración Urbana		**Región Urbana**	
	(ha)	(%)	(ha)	(%)
Terreno urbanizado	**9.920**	**32**	**23.000**	**21**
Suelo construido (vivienda)	7.750	25		
Zonas productivas	2.170	7		
Espacios no urbanizados	**19.530**	**63**	**87.000**	**79**
Terreno agrícola	4.030	13	32.000	29
Terreno forestal	15.500	50	55.000	20

10.2.1. Instituciones con competencia en gestión de suelo

Agencia de Planificación de Urbanismo de la Región Urbana de Grenoble

La Agencia de Planificación es el operador técnico del proyecto de la Región de Grenoble. El Plan Director aprobado en julio de 2000 estructuró el territorio en torno a cinco áreas: Agglomération grenobloise, Bièvre, Grésivaudan, Sud y Voironnais en las que actúa la Agencia.

Se entiende que la totalidad del territorio ha de ser analizado de un modo conjunto, pero también se han de ver las derivas de cada municipios y cómo interaccionan entre ellos. La Agencia de Planificación estudia temas como la población, la vivienda, el empleo y los transportes. Para este análisis se realizó un atlas de la zona urbana de Grenoble publicado en 2001.

El papel de la Agencia es llevar a cabo estrategias colectivas entre proyectos públicos y privados en los diversos ámbitos. Trabaja en varios niveles: nivel regional bajo la red de los tres organismos de planificación de Ródano-Alpes (Lyon, Grenoble y Saint-Etienne) y nivel municipal con el desarrollo y revisión de planes de desarrollo local. La Agencia facilita la planificación de la *Communauté d'agglomération de Grenoble* en la preparación de proyectos.

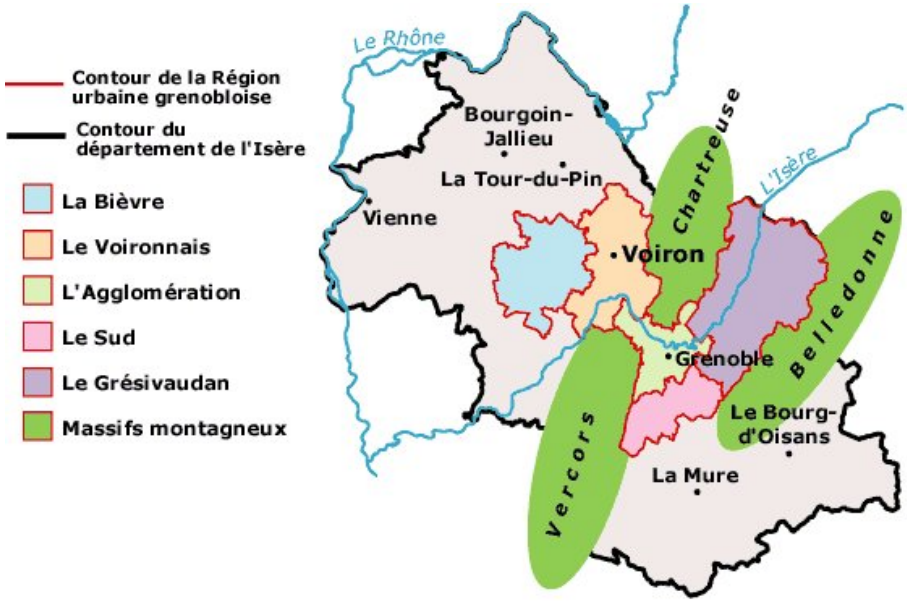


FIGURA 10.1: **Región Urbana de Grenoble (RUG)**

Tras 2000 se produjo la finalización de la elaboración y aprobación de un Plan Director para la RUG, su aplicación comenzó en 2001. La ley de *Loi Solidarité et renouvellements urbain* [Ley de Solidaridad y Renovación Urbana] (SRU) de 2000 obliga al planeamiento a entrar en revisión antes de 2010, para ajustarse al nuevo esquema de coherencia territorial. El Plan Director de la Región Urbana, el *Schemas de Coherence Territoriale* [Planes de Coherencia Territorial] (SCoT) entró en revisión y redefinió los límites de la región y sus directrices. Encontrándonos a día de hoy con una región ampliada en dos sectores y en el número de municipios (273) y habitantes (730.300), para ser coherente con la atracción real que genera el núcleo urbano de Grenoble.

La Aglomeración Urbana Grenoble–Alpes Métropole

La institución conocida como *La Métro* tiene por objetivo aunar esfuerzos municipales para desarrollar grandes proyectos, animando a la acción política y la planificación regional, así como la prestación de algunos servicios públicos. Principalmente está involucrada en políticas relacionadas con el transporte, el medio ambiente, la innovación en temas económicos, la vivienda, la política urbana y la calidad de vida.

En 1995 adoptó la *Charte de l'environnement [Carta Ambiental]*, un programa establecido en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente, cuya elaboración pretendía mejorar los aspectos ambientales y proporcionar un recurso marco a la comunidad. También se pretendía mejorar la coordinación entre las comunidades que forman *La Métro*. El plan incluye un diagnóstico ambiental y una serie de políticas que

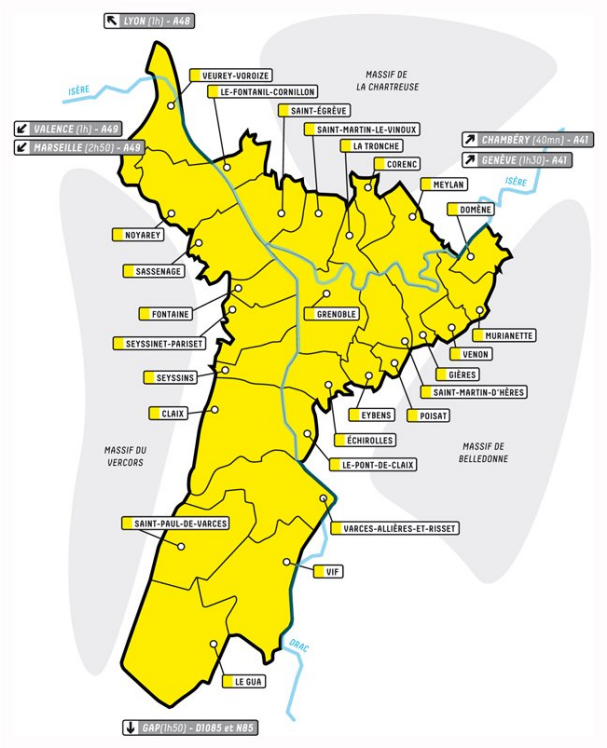


FIGURA 10.2: **Límites de la Aglomeración Urbana**

se centran especialmente en temas de transporte y energía. Otros compromisos y proyectos adoptados por las autoridades locales son:

- Referidos a energía:
  - ''*La Charte de l'Ecologie Urbaine* [La Carta por la ecología urbana]'', con especial atención a temas energéticos que llevaron a la creación en 1998 de la Agencia Local de la Energía.
  - *Isergie*, proyecto de cogeneración para la compañía de calefacción.
- Referidos a transporte:
  - *Plan de déplacement urbain* [Plan de Desplazamiento Urbano] (PDU), 1987 y 1997. Con un proyecto de implantación de tranvía.
- Proyectos de interacción entre agentes:
  - *Le Projet d'agglomération [Proyecto de la Aglomeración]*, aprobado en 2003 por la Junta de Comunidad. Establece directrices hasta 2020 sobre cuestiones de desarrollo y gestión, implantando políticas de solidaridad dentro de programas de renovación urbana y cohesión social, con especial atención a *zonas urbanas sensibles*. Los ejes prioritarios de actuación son:
    1. Desarrollo económico y promoción internacional.
    2. Promoción de la calidad de vida.
    3. Cohesión social y territorial.
    4. Proyecto urbano al servicio del desarrollo sostenible. Donde incluía la mejora de zonas urbanas y agrícolas.
  - *Forum politique de la ville 2009 [Foro de política de ciudad 2009]*, en el que participaron aquellos agentes implicados en la puesta en práctica de políticas urbanas y se produjo la actualización del Proyecto de Aglomeración de 2003 reformulando los ejes prioritarios de actuación.

Asociación para el Desarrollo de la Agricultura en la Y de Grenoble (ADAYG)

La Y de Grenoble es una zona que debe su nombre al dibujo creado por los valles de los ríos Drac e Isere, rodeado por las montañas de la Chartreuse, Vercors y Belledonne. Es también una comunidad de 112 municipios en el área de Grenoble (29 municipios), Voiron (36), Gresivaudan (26) y las tierras del sur (16), más 5 municipios en Sur Chartreuse y dos en Vercors Isere. La zona cuenta con 31.000 hectáreas, trabajadas por 1.600 agricultores.

La *Association Développement Agriculture dans l'Y Grenoblois* [Asociación para el Desarrollo de la Agricultura en la Y de Grenoble] (ADAYG) es la promotora de agricultura encargada de poner en marcha los proyectos concretos para la dinamización del sector, además de participar de un modo activo en la planificación de políticas agrícolas. La asociación considera que «La agricultura periurbana es un activo para la ciudad que lo tiene todo para mantener un ambiente agradable y una alta calidad de vida. La ciudad es también un activo para la agricultura y los agricultores: los consumidores potenciales de ciudades cercana pueden explotar los mercados locales».

Desde 1996 es administrada por un consejo, una junta directiva y una asamblea general en la que participan la Cámara de Agricultura y los gobiernos locales. Sus funciones básicas son:

- El desarrollo de la agricultura y la producción de madera, con una especial atención a los mercados locales.
- La gestión de un entorno de calidad que combine las necesidades de producción y otros usos de carácter ambiental.
- La promoción de la agricultura entre los residentes locales.

La contribución de ADAYG ha sido esencial en el desarrollo del nuevo Plan Local de Urbanismo (PLU). Los representantes de la agricultura fueron invitados a participar en los debates y en las decisiones. El ADAYG ha luchado por fomentar la protección de espacios de alto potencial agrícola y natural. También se han defendido cuestiones intangibles relacionadas con el modo de vida asociado a la agricultura. El esquema de defensa de las tierras de cultivo parte de los siguientes objetivos:

- Limitar el consumo de suelo preservando las áreas naturales existentes y las zonas de cultivo así como la calidad de los espacios urbanos.
- Centrarse en el medio ambiente y el paisaje como el eje fundamental de un proyecto de desarrollo conjunto mirando a la agricultura como el instrumento esencial para la recuperación económica.

En nombre de la función que desempeña la agricultura en la dinámica global del desarrollo de la región, ADAYG representa los intereses de los agricultores en las discusiones con los planificadores (los organismos de planificación urbana y la planificación de servicios) y defiende la continuidad de las operaciones (y no tanto los intereses de los propietarios de la tierra).

10.3. Agricultura

La agricultura en Grenoble está marcada por su diversidad, existiendo grandes diferencias entre zonas:

- Llanura agrícola con suelo limoso muy rica para los cultivos y la horticultura y presencia de agua subterránea a menos de tres metros de profundidad.
- Colinas especializadas en ganadería, fruta (*Voiron*) y viticultura (*Top Gresivaudan*).
- Zona montañosa en las estribaciones del macizo de Belledonne relacionada con el sector ganadero que todavía resiste.

Las estructuras de las explotaciones agrícolas son pequeñas, de alrededor de las 15 ha. Se trata de una agricultura heterogénea y poco consolidada debido al hecho de tener una fuerte presión urbana.

Según los datos del *Institut national de la statistique et des études économiques* [Instituto de Estadística y Estudios Económicos de Francia] (INSEE), la agricultura en entornos metropolitanos en 2000 representaba el 44 % de la producción nacional francesa, el 41 % de la superficie agrícola útil y el 46 % de la Unidad Económica Agrícola Nacional.

A partir de los años setenta el número de explotaciones ha sufrido una disminución significativa, al igual que entre 1988 y 2000. En este contexto disminuyó drásticamente en Voiron y en el sector sur, más ligeramente en el Gresivaudan. Actualmente hay 114 granjas de cultivo y horticultura, 13 ganaderías, 8

bodegas, 4 explotaciones de silvicultura y 75 establecimientos de hortofruticultura en la Aglomeración Urbana.

La población de agricultores jóvenes se ha reducido a la mitad respecto a 1979.

El desarrollo tecnológico tuvo un papel central y debilitó la figura de la agricultura. El entorno competitivo impuesto por la proximidad a la ciudad, es decir por la expansión urbana y la creación de nuevas infraestructuras, suponen el mayor problema.

Los cambios en el área y la reducción de suelo agrícola están relacionados con la presión a corto plazo sobre el terreno, también colabora la inseguridad en la tenencia de la tierra relacionada con el tipo de contratos (alquiler en precario) y la suerte de la mayoría de los agricultores que se enfrentan con el riesgo de la expropiación. Las tierras agrícolas están dispersas y fragmentadas, limitando las posibilidades de reestructurar el trabajo, desestabilizando las explotaciones y poniendo en peligro la continuidad.

En general el desarrollo de la agricultura periurbana se ha caracterizado por la limitada atención prestada por los agricultores a las organizaciones colectivas y en contraposición, la gran presencia de proyectos de desarrollo local.

Proximidad al entorno urbano

La proximidad a entornos urbanos además de generar tensiones sobre el territorio es capaz de propiciar una serie de potencialidades que las políticas agrícolas del área de Grenoble tienen en cuenta. El debate sobre este tema cuestiona si la única característica a valorar es la producción y plantea la reflexión acerca de la multifuncionalidad de la agricultura periurbana. Esta es capaz de generar sinergias con el entorno y dar respuesta a las demandas de una sociedad que cada vez está más urbanizada:

- Demanda de un entorno de calidad ambiental.
- Proximidad de mercados locales que solicitan productos de calidad.

Organización colectiva

La organización colectiva que surge en el entorno agrícola de Grenoble se inicia con la protesta contra una propuesta de desarrollo de la ciudad en 1973, encabezada por los agricultores en situación de riesgo, con el respaldo de políticos locales. Las reivindicaciones iniciadas tenían un objetivo doble, por un lado negarse a modificar el uso de las tierras agrícolas y por otro a cambiar el estilo de vida rural. El movimiento colectivo de rechazo de la urbanización en fase de expansión industrial se caracterizó por la participación de agricultores con peso en el mundo local, y esto ha dejado huella en los actuales mecanismos institucionales de la región. El resultado fue una estrecha relación entre los representantes de la agricultura y los representantes políticos, que ha marcado la política agrícola local. Las condiciones estaban maduras para una innovación institucional, es decir, la creación de organizaciones en las que participaran representantes de la profesión y representantes locales para defender la inclusión de la agricultura en un proyecto de desarrollo urbano.

Las Cámaras de Agricultura tenían poco interés por la situación de la agricultura periurbana. Esta situación condujo a la aparición de la solidaridad comunitaria en defensa de la agricultura y de los primeros sindicatos —como el Syndicat Intercommunal d'Etudes des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise (SIEPURG)—, que sentaron las bases de lo que se convirtió a finales de los años noventa en la *Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole* (La Métro).

En 1984 diversos organismos públicos y privados definieron el primer Programa Agrícola de Grenoble. El apoyo político y financiero del Consejo Regional *Rhône-Alpes* ha sido esencial en la puesta en práctica y en el éxito de estas políticas agrícolas periurbanas. El contexto regional, departamental y local ha favorecido la elaboración de diversos programas agrícolas.

En 1996 se creó el ADAYG como asociación de desarrollo agrícola para trabajar entre el mundo agrícola y el urbano, entre la profesión y los colectivos. De este modo queda registrada la importancia de los dos sujetos intervinientes, la agricultura y el nivel institucional. El esfuerzo colectivo generado desde hace 30 años ha fomentado el desarrollo de un proyecto territorial que da su lugar a la agricultura pero reconoce la importancia de las reservas de suelo estratégico para el desarrollo de la economía. Así pues, se ha aceptado por parte de los agricultores el cambio de uso de determinadas zonas a cambio de un amplio apoyo a sus actividades profesionales.

Políticas agrícolas periurbanas

La política agrícola periurbana de Grenoble cuenta con acciones permanentes, es de carácter territorial y necesita de apoyo político y financiero de las grandes instituciones departamentales, regionales y nacionales. Está encabezada por ADAYG, quien ha generado dos vías de intervención: la recuperación económica cerca de la ciudad asociada a la agricultura y los servicios ambientales.

La aplicación de estas políticas (desde 1986) está afianzada lo suficiente como para que la participación de los agricultores sea efectiva en los siguientes proyectos:

- Marcas de calidad «Terres dici». Creada en 2002 para promocionar los circuitos de venta directa, sobre la base de las condiciones de producción en un entorno 'amigable', una garantía de origen de los productos, un compromiso en la calidad de recepción, información y servicio y transparencia del proceso. 65 fincas de la zona están implicadas en el proyecto, la mayoría de las explotaciones en cuestión penden de una carretera cercana, creando una red difusa en toda la zona de alcance limitado, aunque la afección está aumentando. También se vende en 29 tiendas y muchos restaurantes ofrecen este sello de garantía.

- Agroturismo y proyectos educativos: *Fermes Buissonnieres* y *Gouters a la ferme*. Es un proyecto de creación de redes de agroturismo para propiciar la relación directa entre agricultores y residentes locales que firman una Carta de Calidad con el compromiso de tener un enfoque pedagógico y mantener un entorno seguro y adecuado para el uso infantil. Este compromiso es auditado periódicamente por organismos independientes. La red de *Gouters a la ferme* está formada por la asociación de diez granjas ganaderas con funciones de animación pedagógica, que pretenden responder a las demandas hechas principalmente por responsables de la actividad educativa y de ocio, en los que se dan a conocer las actividades agrícolas y sus productos. El escaso número de explotaciones involucradas hace difícil hablar de cambios estructurales en la región.

- Desarrollo de servicios ambientales, que en respuesta a una petición de las empresas locales proporciona un buen ejemplo de sinergias territoriales y de participación de los agricultores. En las comunidades de montaña (sólo diez municipios en Voiron, pero más de la mitad de los municipios de Gresivaudan) la contratación de servicios de mantenimiento ha crecido, lo que se considera una de las bases de la conservación efectiva del paisaje.

- Promoción de exposiciones y mantenimiento de una biblioteca para preservar el patrimonio rural y agrícola como patrimonio cultural de la zona.

Participación de los agentes en las políticas

Los proyectos de desarrollo y gestión que se encuentran tanto bajo la responsabilidad de los representantes políticos de la Región Urbana de las comunidades intermunicipales (*La Métro*, Gresivaudan y Voiron) y de los propios municipios son los proyectos de desarrollo urbano, económico y residencial donde la agricultura es vista como un instrumento de control del disperso urbano y mantenimiento del entorno natural:

- El mantenimiento de las áreas reservadas para el desarrollo estratégico a medio y largo plazo para futuras áreas de actividad económica.

- Por la ocupación y la gestión de las zonas de riesgo, deslizamiento de tierras e inundaciones.

- Mediante la limitación o el control de la urbanización frente a la presión de la demanda en los suburbios residenciales.

Los planteamientos sobre las funciones de la agricultura periurbana que proponen los planificadores, promotores y ADAYG pretenden movilizar a los agricultores pequeños para aumentar la tasa de participación en los proyectos, pero se podría hablar de un distanciamiento de los agricultores de este discurso.

Las características de las fincas son dispares, así como las respuestas a la organización. La reducción y fragmentación de tierras de las últimas décadas hace que muchos agricultores no estén interesados en proyectos a largo plazo, como los relativos a la introducción de sus productos en el mercado local, sino más bien en la inclusión de sus tierras en programas de protección. Muchas de las fincas se incluyeron en denominaciones de origen para de este modo pertenecer a un mercado mayor y protegerse de la presión urbana.

Hay diferentes niveles de participación, desde la creación de vínculos e instalaciones productivas y comerciales o la gestión del medio ambiente. Así, también hay agricultores poco interesados en la proximidad de la ciudad (independientemente de su relación con el territorio, optan por las opciones técnicas adecuadas a sus intereses obviando su ubicación), o aquellos que tienen una organización muy interactiva con su localización. Este último grupo está representado generalmente por jóvenes agricultores muy receptivos a las políticas agrícolas locales y a la relación institucional que podría generar.

Múltiples informes confirman que desde el punto de vista del desarrollo económico cualquier otra actividad productiva sería más interesante que la agricultura, pero se entiende como un desafío, ya que ésta tiene otras ventajas (productos de calidad con distribución local, mantenimiento del entorno y creación de cohesión social, generando una valoración del entorno que asegure su estabilidad). Las oposiciones hablan de que se utiliza la agricultura con una dimensión de recreo, desarrollando una visión patrimonial de las reservas naturales. Pero lo cierto es que a nivel municipal de la gestión de los suelos, los agricultores son reconocidos como los principales actores. El lugar de la agricultura en su dimensión económica dependerá de la presión sostenida, el éxito de la distribución en mercados locales y la presencia real de los agricultores en las decisiones políticas.

10.4. Instrumentos de planeamiento

10.4.1. Plan de Coherencia Territorial de la Región de Grenoble (SCoT)

Es un documento de planificación surgido en el año 2000 a partir de la ley SRU para reemplazar al anterior Plan Territorial. Fue iniciado por las instituciones de la región de Grenoble con el fin de generar herramientas para la planificación y el desarrollo, dando directrices generales para dar coherencia y eficacia a las propuestas de índole territorial. SCoT, regido por el *Code de l'urbanisme [Código de Urbanismo]*, se compone de tres partes complementarias:

- "*Le Rapport de présentation* [Informe de presentación]", justificación de las decisiones tomadas y la evaluación del impacto sobre el medio ambiente (aspecto recogido en la SRU).
- *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* [Proyecto de planificación y desarrollo sostenible] (PADD), basado en los informes, que establece los objetivos.
- *Document d'Orientations Générales* [Documento de Orientación General] (DOG), en el que se recogen los proyectos concretos siempre compatibles con las directrices previas.

En 2008 se realizó una evaluación de necesidades del territorio, al año siguiente una consulta para establecer estrategias, y en la actualidad se trabaja para tener el documento definitivo. Los objetivos generales que establecen son:

- Abandonar la idea del suelo agrícola como reserva para futuros desarrollos urbanos.
- Promover la construcción eficiente.
- Asegurar la complejidad y mezcla dentro de los diferentes sectores.
- Promover los servicios de proximidad limitando el volumen de viajes.

Las directrices recogen el espíritu de estos objetivos, incluyendo una especial atención a la agricultura, los espacios forestales y el paisaje como elementos de calidad y con capacidad para contener la expansión urbana. Se busca el mantenimiento y mejora de todas las áreas Naturales (N) y Agrícolas (A) como un todo inseparable en la región (desarrollo de 'parques de campaña'). Deben ser conservadas y valoradas por su variedad y por formar un conjunto. Se incluyen tres categorías de espacios:

- *Zona agrícola económicamente viable y de calidad.* En la que se propone la promoción de la agricultura orgánica y local para aumentar la autonomía alimentaria local.
- *Zona forestal* que previene los riesgos naturales y mantiene la biodiversidad.
- *Resto de espacios naturales* que contribuyen a la actividad agrícola, la preservación de la flora y la fauna (corredores ecológicos), el ocio, el turismo y la calidad de paisaje.

Esta figura de planeamiento ha ayudado a preservar la funcionalidad de las explotaciones agrícolas, forestales y de valor natural gracias a:

- La consideración estratégica de los usos agrícolas.
- La prohibición de toda nueva construcción para usos no agrícolas.
- La gestión rigurosa de los cambio de uso (controlados por el PLU).

- La consideración de las áreas al servicio de la producción agrícola y circulación de animales y maquinaria.
- El reconocimiento del uso agrícola y los corredores biológicos.
- La consideración acerca del valor pedagógico del entorno.

Para ello se han incorporado acciones concretas como por ejemplo:

- **El establecimiento de los límites y normas para la gestión del consumo de suelo**, para garantizar a largo plazo el mantenimiento de los espacios clasificados Naturales (N) y Agrícolas (A). Para ello se proponen zonificaciones de los diferentes espacios —recogidos tanto en el SCoT como en el Plan Local de Urbanismo— y se definen la normativa, las herramientas y los medios de acción que permitan el desarrollo y mantenimiento.
- **Protocolo de control**, a través del PLU, **de la promoción de suelo** que actualmente es de uso agrícola, forestal o natural, en el que se ha de justificar el motivo y evaluar los impactos, para decidir si se permite o no.
- **La propuesta de conservación durante cincuenta años del sistema de zonas verdes y protegidas**, para ayudar a su clasificación apropiada en el PLU y poner en marcha los instrumentos de protección pertinentes.

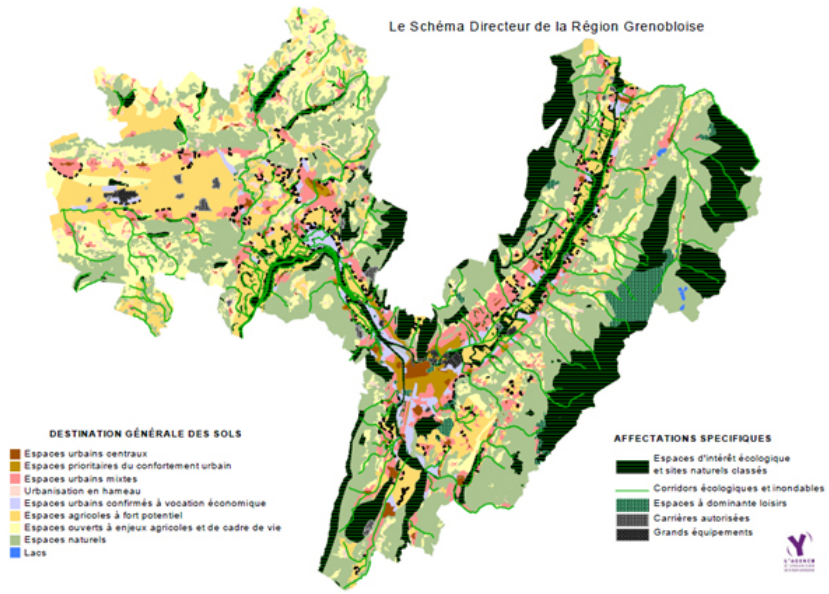


FIGURA 10.3: **Usos del suelo en la Región Urbana de Grenoble. Plan de Coherencia Territorial (SCoT)**

Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i3grenoble.jpg`

10.4.2. Plan Local de Urbanismo de Grenoble (PLU)

Aprobado en 2005 y revisado en 2009 tiene por objetivos: promover la vivienda sostenible, fortalecer la mezcla social y preservar el medio ambiente.

La lucha contra la expansión urbana, la integración con el medio ambiente y el aumento de la oferta de vivienda asequible son los puntos más estudiados por el documento. Previamente el municipio contaba con documentos en los que se tenían en cuenta estas directrices:

- Guía para la calidad ambiental en la arquitectura y el urbanismo.
- Programa de mejora de edificios (OPATB).

- Programa para reducir a un cuarto el consumo de energía en 2050 (Concerto).

De acuerdo con la ley SRU de 2000 el *Plan Locaux d'Urbanisme* [Plan Local de Urbanismo] (PLU), que viene a sustituir a los antiguos *Plan d'Occupation des Sols* [Plan de Ocupación del Suelo] (POS), debe contener las explicaciones de la zonificación y planificación propuestas y evaluar el impacto de las directrices sobre el medio ambiente, lo que llevó a la revisión de planeamiento en 2009.

El Plan Local de Urbanismo supone un reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura en la ciudad, así como de la protección de usos amenazados con la:

- Zonificación estricta de los límites de la intensificación urbana.
- Gestión de proyectos de espacios agrícolas forestales y naturales.
- Planes de prueba de corredores ecológicos.

El plan establece tres tipos de suelo:

- *Urbano Mixto (*UM*)*, en el que está permitido todo tipo de uso excepto el industrial. Intenta promover el tejido compacto (1.100 ha).
- *Urbano de actividades económicas (*UE*)*. Prácticamente el único uso permitido es el económico, excepto en una subcategoría que permite la vivienda (500 ha).
- *Zonas verdes y espacios libres* que se dividen en:
- *Parques urbanos (*UP*)*. Las ocupaciones están reguladas (175 ha).
- *Áreas naturales (*UN*)*. Las ocupaciones están limitadas a la influencia en el paisaje (70 ha).

El planeamiento de 2005 eliminaba el coeficiente de uso de suelo (COS) en uno de sus tipos (tipo de suelo UM-C) para intensificar el área urbana. Esto derivó en una densificación que los colectivos ecologistas entienden como excesiva, incluso en detrimento de espacios verdes. Este punto ha sido corregido en la revisión del 2009, en la que se han incluido directrices en busca del aumento de la densidad pero equilibrando las áreas libres.

10.5. Otros instrumentos

10.5.1. Agenda 21

La Agenda 21 Local está redactada por el Consejo General de Isére y establece un compromiso con el desarrollo equitativo, el medio ambiente y el programa económico de acción. El programa cuenta con 38 medidas concretas y 5 objetivos.

Se han planteado reuniones públicas y dos encuestas para determinar las expectativas de la población. También han creado un sitio web para reuniones públicas donde han sido analizadas 400 acciones. Tras este proceso se logró un compromiso de trabajar con el objetivo de la responsabilidad y solidaridad, la mejora en las condiciones de la vida diaria, la protección y mejora del medio ambiente y clima y la creación de las condiciones para lograr el desarrollo económico.

La Agenda 21 Local establece 38 medidas que recogen y desarrollan los objetivos planteados, entre las que podríamos destacar la apuesta por la contratación de lo público, la mejora en el plan de movilidad, los proyectos educativos, la promoción del acceso a la vivienda evitando la dispersión, el apoyo al transporte ciclista, ... La atención prestada al uso del suelo y la agricultura, o temas que la afecten, se puede ver en los siguientes proyectos:

- Proyecto de alimentación orgánica en las escuelas y otro tipo de establecimientos en el futuro, controlado por el Consejo.
- Preservación de la biodiversidad con corredores 'biológicos'.
- Minimización el impacto de las obras de infraestructuras.
- Recuperación de agua de lluvia.
- Plan de sensibilización para lograr la reducción de residuos en origen.

- Promoción el diseño urbano compacto, con la prioridad de la rehabilitación y la densificación.
- Mejora del rendimiento de la agricultura periurbana. Para ello se creó un Plan Estratégico Agrícola del Consejo General en defensa de un modelo económico sostenible para las actividades agrícolas.
- Mejora del vínculo entre los agricultores y el mundo local. Para ello se promueven visitas de ocio, que den a conocer a la comunidad local la potencialidad de las explotaciones agrarias y hagan que lo conozcan y lo demanden, evitando a medio y largo plazo la necesidad de grandes desplazamientos para el suministro de productos frescos.
- Aprovechamiento del potencial del río Ródano para transporte fluvial
- Uso de la madera para energía y construcción como material autóctono.

10.6. Resultados y expectativas

La proximidad de la ciudad es aún poco influyente en los métodos de comercialización, pero los proyectos de política local han trabajado para lograr que esto cambie. La relación entre consumidores y productores es difícil de cuantificar pero hay estudios que la valoran como débil. Alrededor de 300 casos ofrecen sus productos de un modo directo, pero estas ventas suponen un porcentaje muy bajo de las ventas totales, suponiendo aún un complemento. El número de redes de turismo rural profesionalizado como granjas de ocio son también bajas, pero se está popularizando y ampliando el número de proyectos relacionados (desde granjas escuela, a celebraciones en la granja o estancias más o menos largas de contacto con la vida rural). Los servicios ambientales han aumentado mucho y está suponiendo un éxito en la protección del paisaje. Existen una serie de logros de índole general gracias a la unión de esfuerzos desde los diferentes ámbitos (profesional, planificador, institucional...):

- Reconocimiento de la economía agrícola y la multifuncionalidad de la agricultura (creación de valores intangibles como la identidad local), así como de la protección de los espacios forestales y naturales.
- Desarrollo participativo y en continua comunicación con los distintos agentes (incorporación real de alegaciones a documentos de planeamiento).
- Introducción de temas sensibles en documentos de planeamiento sobre cuestiones puramente agrícolas (control de ocupación de suelo, protección de espacios naturales con alto potencial...).
- Apuesta, a pesar de la dificultad, de una política territorial coherente, en un marco europeo falto de consideración por estos temas y en un país en el que se complican los procesos de descentralización.

10.7. Referencias bibliográficas

—consultadas

Bertrand, Nathalie

2004 *L'agriculture périurbaine, une proximité ville agriculture à construire.*
Cemagref Grenoble. Jornadas sobre proximidad, Marsella 17–18 de junio de 2004.

Bonnefoy, Serge

2004 *Vingt ans de politique agricole périurbaine dans l'Y Grenoblois.*
Jornadas europeas sobre agricultura periurbana. Viladecans, mayo de 2004.

Couillet, Anne-Cécile; Faure, Alain

2004 *Periurbanite et dynamiques intercommunales: l'agriculture entre sillons de dependance et nouvelles priorites d'action publique.*
A paraître dans un ouvrage collectif. INRA CEMAGREF. dir. Bertrand (N). Junio de 2006.

Région de Grenobloise

2009 *Documents préparatories aux débats sur les orientationes stratégiques. Communauté d'acteurs Agriculture, Espacies naturels, Environnement, Tourisme, Paysages.*
L'agence d'urbanisme de la Région Grenobloise.

Ville de Grenoble

2009 *Diagnostic terrirorial.*
Direction de l'urbanismo, Service Prospective urbaine.

webs

Plan Local de Urbanismo de Grenoble, 2009 (fttp://ftpville.ville-Grenoble.fr/)
Asociación para la promoción de la agricultura en la Y de Grenoble (http://.adayg.org)
Agencia de Urbanismo de la Región de Grenoble (http://www.aurg.org)
Ley de Solidaridad y Renovación Urbana, 2000 (http://www.aurg.org/sru/sru.htm#sru)
Comunidad de Aglomeración Grenoble–Alpes Métrópole, 2000 (http://www.lametro.fr/)
Plan de Coherencia Territorial, 2010–2030 (http://www.SCoT-region-Grenoble.org/)
Datos del Instituto Estadístico y de Estudios Empresariales sobre Grenoble (http://www.recensement.insee.fr/home.action)

11. Planificación del desarrollo y preservación de los usos agrícolas en el Gran Londres (Gran Bretaña)

Pasos hacia el autoabastecimiento y la agricultura de proximidad en una gran capital europea

Carlos Verdaguer Viana-Cárdenas[1]

Son varios los elementos que hacen del caso de Londres y su entorno un ejemplo especialmente interesante de las relaciones entre planificación económica, urbanística y territorial y preservación y fomento de los usos agrícolas urbanos y periurbanos:

- En primer lugar, debido principalmente a su condición insular, Gran Bretaña ha contemplado históricamente la autosuficiencia alimentaria como una necesidad estratégica y geopolítica, lo cual ha otorgado siempre a su política agraria unas características diferentes de las habituales en el ámbito continental, a pesar de haber sido la cuna del industrialismo. La época más reciente en que este factor se situó en primer plano en el caso de Londres fue la Segunda Guerra Mundial, durante la cual las condiciones de virtual bloqueo llevaron a la articulación de todo un conjunto de políticas de subsistencia que se mantuvieron en el imaginario de la población hasta bien entrado el periodo de posguerra, como revela, entre otros aspectos, la fuerte tradición de huertos familiares.

- Debido a lo anterior, la relación con el suelo agrícola ha sido siempre una aspecto crucial tanto en el sistema de planificación británico como en los modelos urbanísticos allí surgidos, siendo el ejemplo más palpable de ello el concepto original de Ciudad Jardín [2] de Ebenezer Howard, articulado precisamente en torno a dicha relación como eje central y generador de un concepto fundamental en el urbanismo inglés como es el de Anillo Verde. La influencia de este modelo se ha hecho sentir sin fisuras a lo largo de toda la historia del urbanismo inglés del siglo XX, ocupando el programa de *Newtowns* o nuevas ciudades, heredero del mismo, un lugar central en la configuración territorial británica. Por otra parte, el cuerpo legislativo generado a partir de la *Town and Country Act* de 1947 ha mantenido siempre un lugar central en el sistema de planificación. La importancia concedida por la población local a la preservación del medio natural y rural se manifiesta, por otra parte, en la acendrada defensa popular del sistema de anillos verdes siempre que ha sido puesto en cuestión por los sectores más propicios a la desregulación urbanística.

- Por otra parte, los modelos de desarrollo urbanístico dominantes en el territorio británico responden a unas pautas de densidad media-baja, especialmente en el caso de Londres, dentro de la cual la relación entre espacio público y privado, espacio edificado y espacio libre, siguen siendo especialmente favorables a las pautas de agricultura urbana atomizada como complemento de la agricultura periurbana dominante en los anillos verdes. Este es el rasgo diferenciador más acusado con respecto a las pautas de urbanización continentales, donde el modelo de ciudad compacta exige articular lógicas diferentes. Es de señalar también que el modelo inglés presenta en términos generales una imagen más homogénea, sin la dualización entre dispersión urbana y densidad extrema que caracteriza tanto el modelo continental como el norteamericano.

- Todo lo anterior sitúa actualmente a Gran Bretaña en una posición de ventaja ante el reto de la sostenibilidad del sistema agrícola y alimentario. Esta misma circunstancia ha propiciado que en la última década las alternativas desde abajo dentro de este ámbito hayan experimentado una crecimiento acelerado, especialmente en el caso de Londres, donde, aprovechando estas oportunidades de ventaja, se han multiplicado las iniciativas relacionadas con la agricultura urbana, en su vertiente convencional y orgánica, y con la proximidad entre productor y consumidor.

- Sin embargo, tal vez más interesante aún es el hecho de que esta constatación de la situación de oportunidad haya sido entendida como tal en gran medida por el estamento político y administrativo y, en consonancia con ello, haya pasado a formar parte de la última generación de estrategias de desarrollo, impregnando de un modo u otro los documentos de planificación estatales y locales, generales y sectoriales. Especialmente interesante es el caso de Londres, donde la estrategia general

[1] cverdaguer@gea21.com

[2] Hay que señalar que la amplitud semántica de la palabra inglesa *garden*, que cubre el concepto de jardín y de huerto, se perdió en las traducciones literales a otros idiomas, y así la generalización del término *ciudad-jardín* contribuyó sin duda negativamente a la deriva del modelo preconizado por Howard hacia su versión banalizada de suburbio ajardinado o urbanización periférica de viviendas unifamiliares con jardín.

establecida en el *London Plan [Plan Londres]*, el documento principal de planificación metropolitana de la *Greater London Authority* [Autoridad del Gran Londres] (GLA), se desarrolla de forma pormenorizada, en lo que respecta a lo aquí tratado, a través de dos documentos de gran interés conceptual y estratégico, como son la *Green Arc Initiative*, una estrategia interdepartamental que auna las políticas de protección del medio natural y rural, otorgando un fuerte peso al marco de sostenibilidad, y la *Mayor's London Food Strategy*, en la que, ligando los conceptos de sostenibilidad ambiental y económica, se plantea una actuación integral sin precedentes en el sistema alimentario en su totalidad.

- Naturalmente, son muchas las contradicciones que aparecen al profundizar en este panorama general de interés por la agricultura urbana y la autosuficiencia alimentaria y de pequeños pasos hacia la producción orgánica y la distribución local: tanto desde la óptica intrínseca de la sostenibilidad (la apuesta por los biocombustibles a la que se hace referencia en los documentos citados puede ser el caso más palpable) como en las presiones propias del mercado inmobiliario; pero la condición de avanzadas de estas políticas en términos comparativos lleva a que sea mayor el interés en observar cómo se hace frente en la práctica a estas contradicciones y presiones.

- En cualquier caso, aunque las dimensiones de la metrópolis londinense y las características especiales del sistema de planeamiento británico no permiten una traslación directa de estos avances a otros contextos, como es el de las ciudades medias españolas, lo cierto es que son precisamente esos factores los que hacen que el caso londinense ofrezca un amplísimo y completo abanico temático, del cual pueden extraerse sin duda multitud de enseñanzas útiles.

11.1. Contexto

El área conocida como *Greater London Council (*GLC*)* cubre una extensión aproximada de 157.800 hectáreas y alberga una población de siete millones de habitantes, equivalentes al 12 % de la población del Reino Unido. Se trata de una de las metrópolis europeas más densamente pobladas, con densidades medias de 4.480 personas por km^2. La huella ecológica de la capital británica se calcula en aproximadamente 125 veces su superficie, es decir, necesita de una superficie equivalente a la de toda Gran Bretaña para subsistir.

Administrativamente, está dividida en 32 distritos o *boroughs*, cada uno regido por una junta elegida localmente. En el año 2000 se creó una nueva instancia administrativa, la Greater London Authority (GLA), regida por una Asamblea y encabezada por el Alcalde de Londres. La GLA es responsable, entre otras tareas, del planeamiento estratégico, el transporte, el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental de la capital británica. El principal organismo encargado de impulsar el desarrollo económico sostenible londinense es la *London Development Agency.*

Entre las principales presiones ambientales que sufría la capital británica a principios de la década que ahora termina, en 2001, se encontraba el incremento del índice de motorización y el parque automovilístico, a un ritmo aproximado de 23.000 vehículos al año desde 1991. La otra presión ambiental de importancia era debida al proceso de urbanización: aunque en 2001 más del 60 % de la superficie del Gran Londres correspondía a algún tipo de zona verde, las proyecciones gubernamentales en materia de vivienda que en aquel año establecían un horizonte de 629.000 unidades entre ese año y 2016, constituían una clara amenaza de reducción del suelo virgen disponible para otros usos, principalmente el agrícola.

11.2. El sistema alimentario londinense

11.2.1. Pautas de consumo

Según los datos de la *London Development Authority*, en 2000 se consumieron 6,9 millones de alimentos en Londres, mientras que el informe de 2002 *City Limits* estimaba que el sistema alimentario era responsable de un 41 % de la huella ecológica londinense y que la preparación, el almacenamiento y el consumo de alimentos suponían entre un 10 y un 20 % del impacto ambiental del sector doméstico. Entre el 20 y el 30 % de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero (GEI) de la metrópolis londinense provienen del sistema alimentario, más que la totalidad de los sectores de transporte o de vivienda.

Entre los aspectos negativos del sistema alimentario londinense identificados por la *London Food Strategy* estaban la creciente obesidad infantil, los desequilibrios territoriales en las oportunidades de acceso a

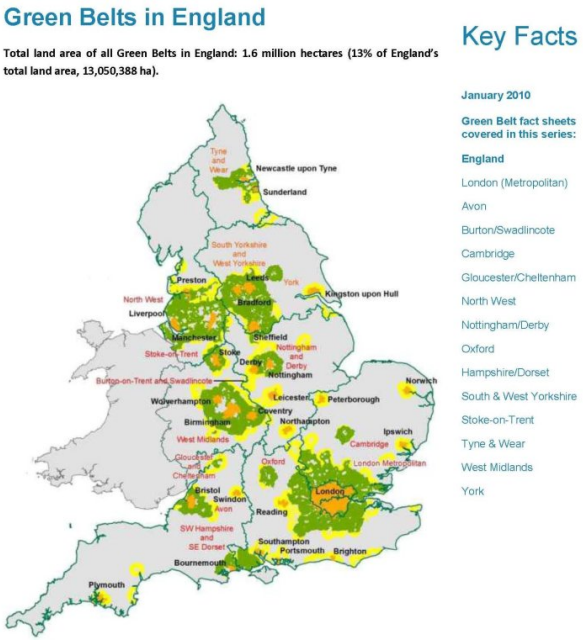


FIGURA 11.1: **Sistema de anillos verdes en Gran Bretaña**
Fuente: NATURAL ENGLAND, Campaign for Protecting Rural England.
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i-londres-01.jpg`

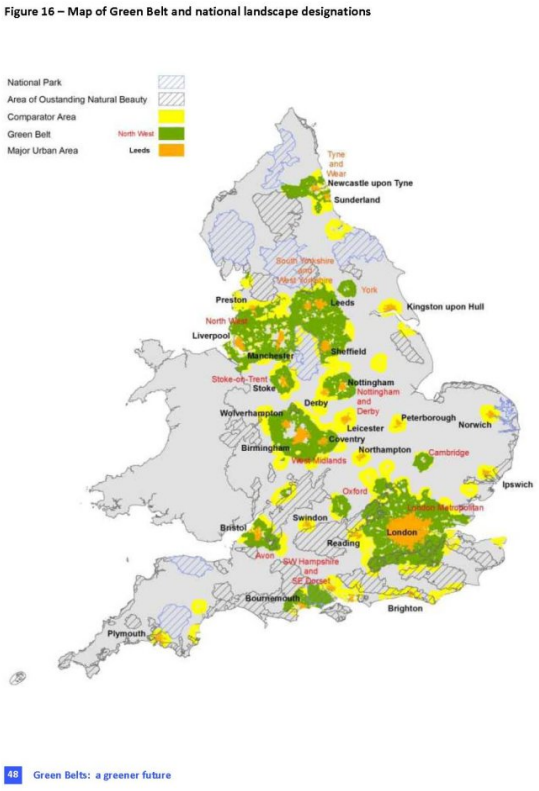


FIGURA 11.2: **Designaciones de los espacios naturales en Gran Bretaña**
Fuente: NATURAL ENGLAND, Campaign for Protecting Rural England.
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i-londres-02.jpg`

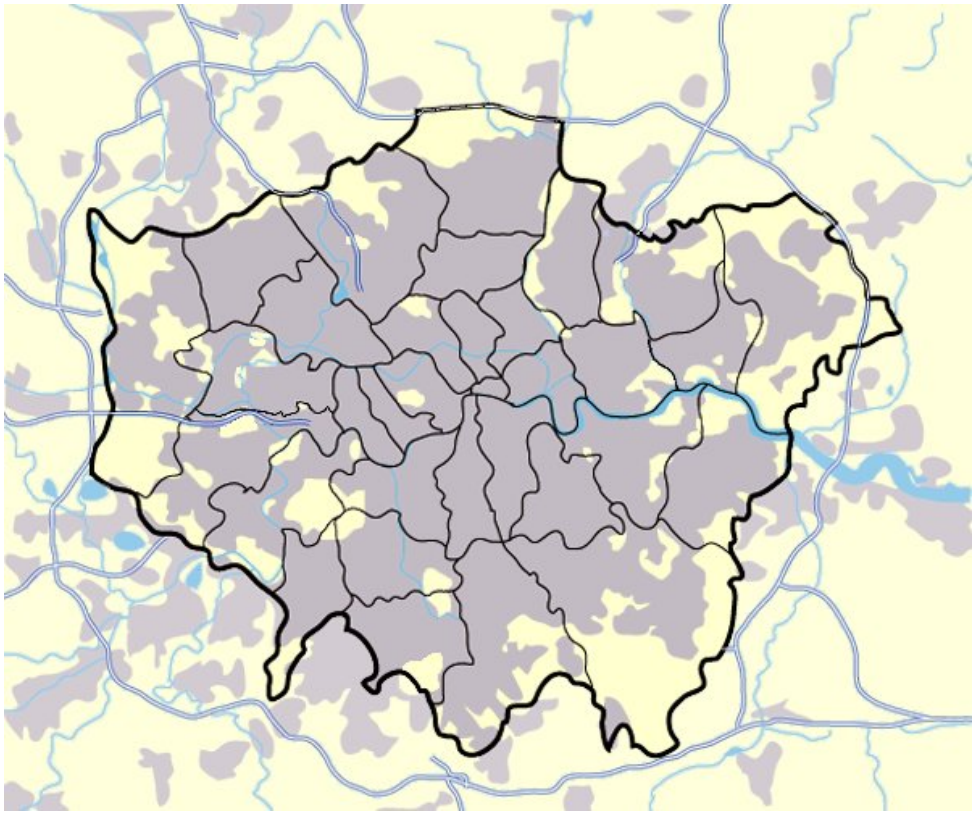


FIGURA 11.3: **Límites administrativos del Gran Londres**
Fuente: Wikipedia

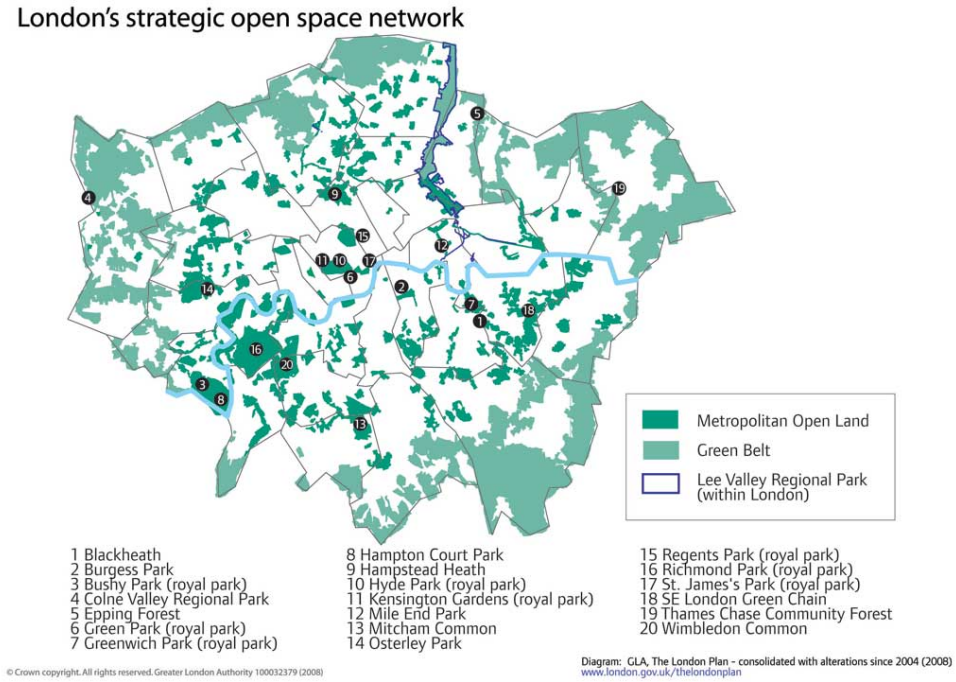


FIGURA 11.4: **Red de espacios libres estratégicos del Gran Londres**
Fuente: London Plan, mapa 3d-3.
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i-londres-04.jpg`

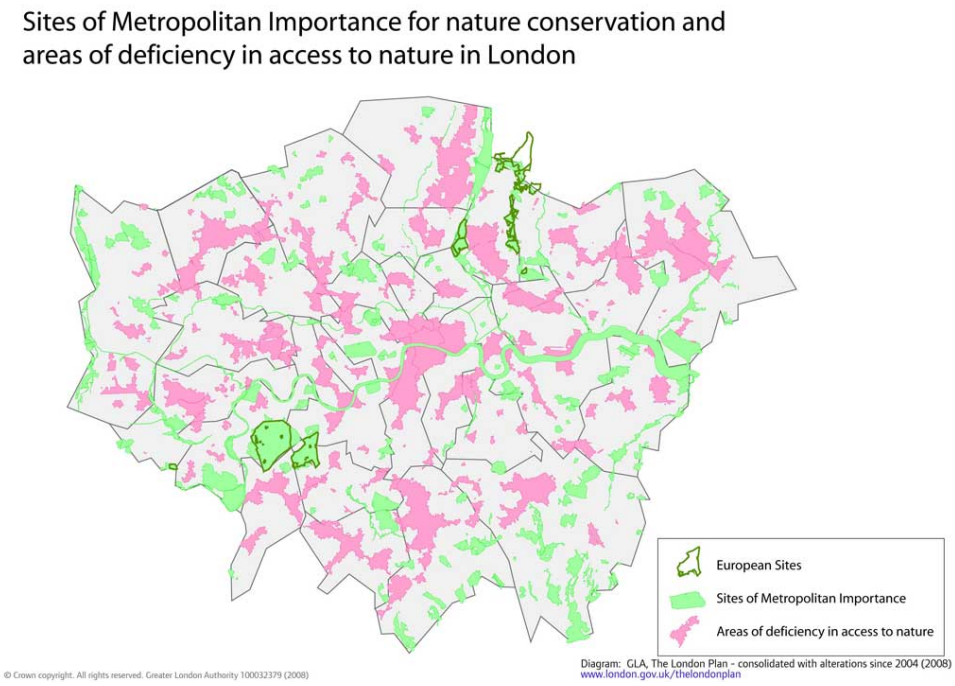


FIGURA 11.5: **Áreas de importancia metropolitana para la preservación de la naturaleza y áreas de deficiencia en el acceso a la naturaleza en el Gran Londres**
Fuente: LONDON PLAN, mapa 3d-4.
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i-londres-05.jpg`

alimentos frescos y saludables, las malas prácticas en la preparación de alimentos que se mantienen tanto en el sector doméstico como en los restaurantes, la dificultad de supervivencia de los pequeños negocios relacionados con el proceso de alimentación y el creciente impacto ambiental del sistema, tanto en lo que se refiere a la producción y el transporte como al consumo y al tratamiento de residuos alimentarios. Entre los aspectos positivos resaltaban la enorme diversidad de culturas alimentarias y la creciente pujanza económica de la producción y distribución locales.

En Londres hay 12.155 restaurantes (la mitad del total nacional), 6.155 cafés y 5.245 pubs/bares. Por otra parte, unos 300 hoteles disponen de servicio de restaurante completo. Entre los restaurantes de Londres, 31 están incluidos con calificación de excelencia en la *Guía Michelín*, más que en ninguna otra ciudad europea con la excepción de París. Los mercados centrales cumplen un papel importante en el abastecimiento a la red de restaurantes.

11.2.2. Pautas de acceso

En relación con la desigualdad en el acceso a alimentos saludables, esta afecta a los barrios centrales más desfavorecidos (el Inner London), donde se concentra la mayoría del 27 % de londinenses de rentas más bajas. Se han identificado trece áreas consideradas 'desiertos alimentarios' concentradas en tres distritos. Por ejemplo, en Newham dos tercios de los residentes viven a más de 500 metros de la tienda más cercana donde se venden frutas y verduras frescas. En respuesta a este problema, se han desarrollado proyectos sociales de alimentación (*social food projects*) en al menos ocho distritos. Sin embargo, la viabilidad a largo plazo de estas iniciativas parece ser dudosa. Se revelan por otra parte aspectos conflictivos en relación con el potencial de este tipo de iniciativas sociales para abastecerse de productores locales. Las más próximas al Anillo Verde parecen presentar un balance mutuamente beneficioso, pero no ocurre lo mismo con los proyectos situados en el Inner London, para los cuales los productos cultivados localmente resultan excesivamente caros.

11.2.3. Pautas de movilidad

Los alimentos que se consumen en Gran Bretaña viajan mucho más: entre 1978 y 1999, las *millas alimentarias* (*Food Miles*) aumentaron en un 50 % y actualmente aproximadamente un 40 % de todos los viajes asociados al transporte de mercancías tienen relación con los alimentos. Un 29 % de las verduras y un 89 % de la fruta que se come en Gran Bretaña es importada. Sin embargo, la mayor parte de los intercambios se producen dentro del marco de la UE (58 % de las importaciones y 77 % de las exportaciones).

El transporte por carretera de alimentos es responsable del 2,5 % del total de emisiones de CO_2. Aunque este porcentaje es relativamente pequeño en relación con las emisiones provenientes de la agricultura (7,5 %–12 %), este es uno de los pocos componentes del sistema donde se espera que aumenten las emisiones de CO_2. Por otra parte, esta cifra no incluye las emisiones no cuantificadas que se generan durante el transporte desde fuera de Gran Bretaña.

En términos de eficiencia económica y energética, el número de vehículos que se desplazan vacíos dentro de la cadena de abastecimiento alimentario tiende a disminuir en comparación con el sector de transporte de mercancías en conjunto (22,7 % frente al 26,4 %). Además, los vehículos cargados tienden a estarlo hasta un 70 % de su potencia de carga útil. Sin embargo, en aproximadamente un tercio de los vehículos y en un quinto de las distancias totales recorridas (incluyendo el viaje de vuelta) los vehículos están ocupados menos de la mitad, ya sea en peso o en volumen.

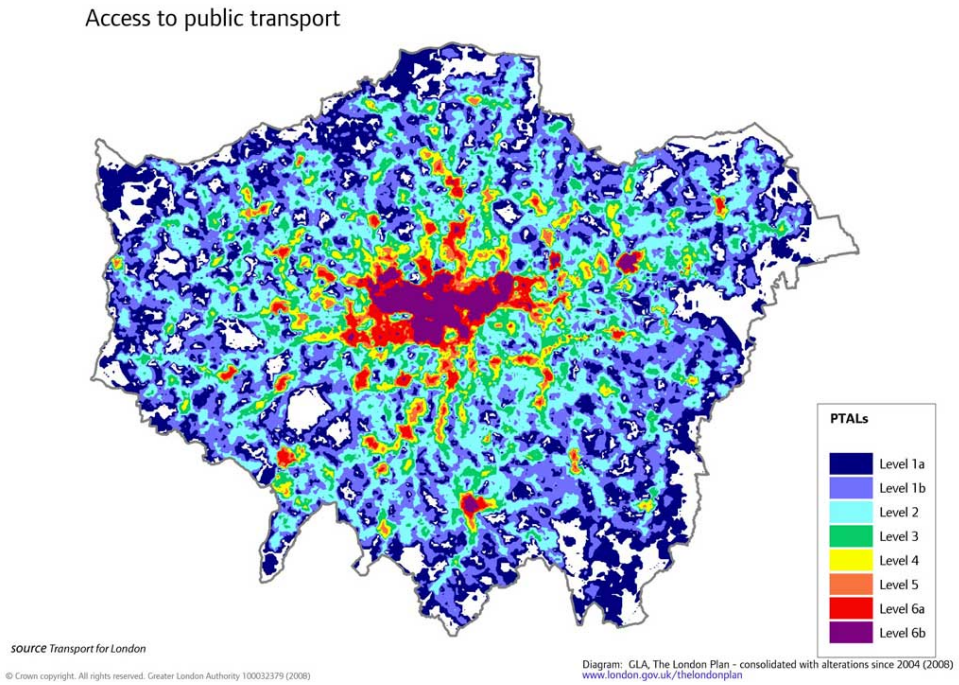


FIGURA 11.6: **Acceso al transporte público en el Gran Londres**
Fuente: LONDON PLAN, mapa 2a-3.
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i-londres-06.jpg`

11.2.4. Los mercados de Londres

En 2001 no existía aún una red bien organizada para la distribución local de la producción agrícola urbana. La mayoría de la producción del valle del Lea, la zona de agricultura intensiva tradicional, era comprada por las grandes cadenas de supermercados, que lo distribuían por la región. En cuanto a otros enclaves y formas de explotación local, la producción estaba destinada principalmente al autoconsumo o a la distribución entre familiares y redes de amigos. La situación ha ido cambiando a lo largo de la década, habiéndose experimentado un amplio crecimiento en la oferta de distribución alimentaria local.

Cadenas de supermercados

El 75 % del mercado de comestibles del Reino Unido está dominado por cuatro grandes cadenas de supermercados. Este nivel de concentración en la compraventa al por menor es aún mayor en Londres, donde un 70 % de las ventas de paso se concentran en las cadenas *Tesco* y *Sainsbury's*, responsables sólo de un 55 % en la totalidad del país.

Los supermercados son responsables de un 5 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de Gran Bretaña. Según Biffa, los supermercados y otros centros de venta a gran escala desechan 500.000 toneladas de alimentos al año, de las cuales sólo una pequeña proporción va a parar a organizaciones caritativas.

Las tres cuartas partes de las ventas de productos orgánicos se concentran en los supermercados.

Mercados centrales

Actualmente existen cinco mercados centrales en Londres (Billingsgate, New Covent Garden, Smithfield, Spitalfields y Western International). El más grande de los mercados centrales de Gran Bretaña dedicados a la venta de frutas, legumbres y flores frescas es el New Covent Garden Market, ubicado en una parcela de 23 hectáreas en el distrito de Wandsworth. El papel de estos mercados como intermediarios entre los productores agrícolas y los distribuidores está cambiando y están incrementando sus actividades de venta al sector de la restauración. La totalidad de los mercados centrales concentra un 20 % de la oferta total de carne, pescado, fruta y legumbres frescas dirigida a Londres y el Sureste.

El incremento de la cuota de mercado de las cadenas de supermercados y su eficiente sistema de distribución ha contribuido a reducir el uso de los mercados centrales a favor del abastecimiento directo por parte de los suministradores, aunque algunos mercados, como el New Covent Garden, gestionado directamente por un organismo público (*New Covent Garden Market Authority*) dependiente del Department of Environment Food and Rural Affairs (Defra) han experimentado un crecimiento.

En el Plan de Londres se constatan estos cambios en el papel de los mercados centrales, pero se identifican nuevas necesidades relacionadas con el mercado orgánico, con los servicios de *catering* y restauración y con las necesidades alimentarias específicas de los numerosos grupos étnicos de la metrópolis. En la *London Food Strategy [Estrategia Alimentaria de Londres]* se proponen directrices para desarrollar estas oportunidades y generar en Londres un «nodo de alimentación sostenible».

En relación con estas tendencias, mención especial merece el mercado de Borough, que reúne el carácter de mercado central y gran mercado de venta directa. Se trata de uno de los los mercados de frutas y verduras más antiguos de Londres y, debido a una acertada gestión y a su apuesta decidida por la proximidad entre productores y consumidores, ha llegado a convertirse en uno de los más populares y en un hito de gran atractivo turístico.

Mercados de calle tradicionales

Por lo que respecta a los mercados callejeros de alimentación convencionales, hay en Londres un total de 70 adscritos a la *Nacional Market Traders' Association [Asociación Nacional de Mercados]*. Recientes estudios de esta asociación para la LDA han puesto de manifiesto que estos mercados juegan un papel especialmente importante en la oferta alimentaria a los grupos de rentas más bajas. Las comparativas de precios muestran que son considerablemente más baratos que los supermercados.

Mercados callejeros de venta directa

En cuanto a los mercados callejeros de venta directa de productor a consumidor (*farmers' market*) existen en estos momentos 27 dentro de los límites del Gran Londres. Ofrecen venta directa a los consumidores y a los minoristas, garantizando que los productos no provienen de mayoristas y supermercados sino directamente de las explotaciones agrícolas. No se admiten intermediarios en sus mercados. Operan los fines de semana, se ubican en una gran diversidad de localizaciones (patios de colegios, aparcamientos junto a iglesias, centros cívicos, etc.) y son gestionados por organizaciones y empresas con reglamentaciones diferentes y diversos niveles de control. Las acreditaciones de la más grande de ellas, la National Farmers' Retail & Markets Association (FARMA), fusión a su vez de dos redes anteriores, la National Associatioin of Farmers' Markets (NAFM) y la Farma Retail Association (FRA), establecen que los productos en venta deben provenir de un radio máximo de 30 millas (48 kilómetros) del punto de distribución, aunque este límite se amplía a 100 millas (160 kilómetros) en el caso de Londres. Esta distancia supone sin duda una mejora notable con respecto a los 900 km habituales en los productos alimentarios londinenses. Esta distancia sólo se reducirá cuando se incorpore más superficie de suelo urbano y periurbano a la producción.

La más importante de las redes que operan dentro del Gran Londres es *London Farmers' Markets*, miembro de FARMA. Se trata de una empresa de gestión dirigida a proporcionar alimentos frescos locales a los londinenses y cubre 17 de los mercados londinenses. Se encarga de gestionar todo el proceso. Además de las actividades de venta directa, a través de la empresa muchos agricultores están estableciendo contactos directos con restaurantes.

Alternativas: telemercado, cajas ecológicas y mercado orgánico

El mercado *online* o telemercado de alimentación es un sector en crecimiento en el Reino Unido, aunque los datos al respecto son aún contradictorios y muy variables según las fuentes. Alguna de ellas cifra en 5,9 millones los telecompradores en todo el país, con expectativas de crecer hasta 8,5 millones en los próximos cinco años.

Por lo que respecta a las denominadas *box schemes* (cajas verdes o ecológicas, iniciativas consistentes en la entrega regular a domicilio o en puntos prefijados de lotes de frutas y verduras de temporada mediante suscripción) existen más de 200 registradas y numerosas sin registrar en el Reino Unido, muchas de las cuales operan o hacen entregas en Londres. Combinado con el de venta directa, este es otro sector en pleno crecimiento.

Growing Communities es una cooperativa de distribución bien establecida en North East London. El grupo distribuye unas 180 cajas por semana principalmente a familias, un 20 % de las cuales son de bajos ingresos. El grupo tiene como política no comprar productos de fuera de Europa, excepto bananas. Da trabajo a ocho trabajadores a tiempo parcial y a entre dos y cinco voluntarios. El grupo ha iniciado también la producción alimentaria en parques municipales. Debido a la insuficiente producción local, se ve obligado a completar las cajas con productos provenientes de Oxfordshire y East Anglia.

Aunque sigue siendo relativamente reducido, el mercado orgánico en el Reino Unido, experimentó un rápido crecimiento desde el 30 % en 2002 hasta el 44 % en 2003. A principios de la década, el DEFRA se planteaba como objetivo para el año 2010 que este porcentaje alcanzara el 70 %. La oferta actual de productos orgánicos tales como huevos, leche, pollo y pavo provienen en su totalidad del Reino Unido, pero la oferta de manzanas (3 %) y de peras (6 %) es considerablemente inferior en comparación con la no orgánica (20 % y 17 % respectivamente). El desarrollo de cooperativas agrícolas orgánicas sigue siendo inferior que en otros países de la UE como Alemania.

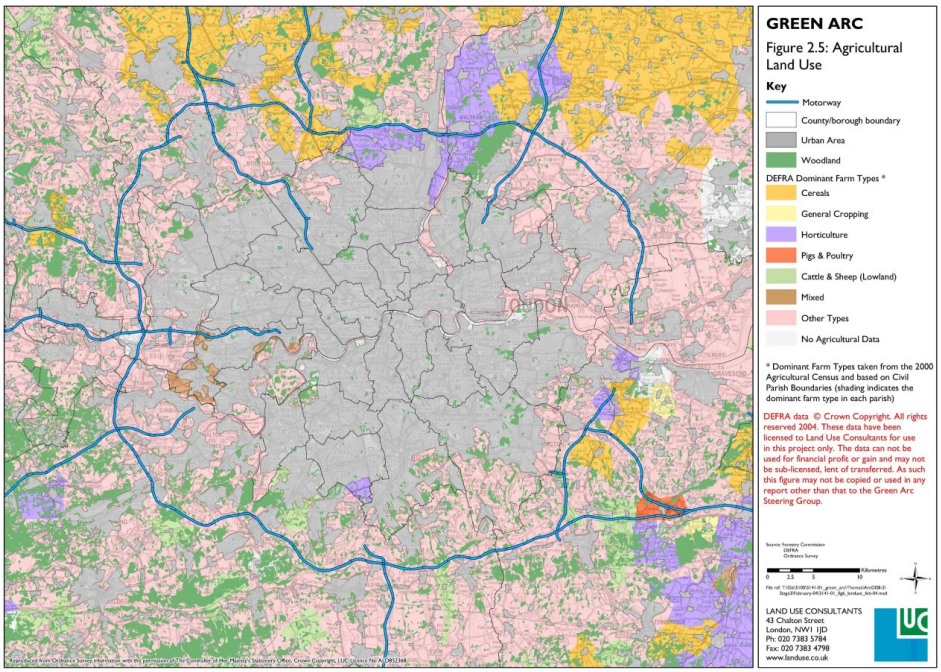


FIGURA 11.7: **Usos agrícolas**
Fuente: NATURAL ENGLAND, Campaign for Protecting Rural England.
Imagen disponible en: `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i-londres-07.jpg`

11.3. La producción primaria y la agricultura urbana en el Gran Londres

Dentro de los límites del Gran Londres, como parte del Anillo Verde e incluso dentro del tejido consolidado, se ha conservado la actividad agrícola a lo largo de los años. En 2005, según los datos del estudio llevado a cabo por ADAS (una importante organización privada de servicios empresariales al sector agrario de Gran Bretaña), había 13.608 hectáreas dedicadas a cultivos y generadoras de unos 3.000 puestos de trabajo, con un total de 423 explotaciones, equivalentes a un 0,25 % del número total de explotaciones del Reino Unido. Aunque la media es de 32 hectáreas por explotación, la gama de tamaños es muy extensa, desde las menores de 5 hectáreas hasta las mayores de 200 hectáreas, y la mayoría se concentran en cinco distritos que cubren un 85 % de la tierra cultivada de Londres: Bromley, Havering, Hillingdon, Enfield y Barnet. La propiedad en términos de superficie se concentra en relativamente pocas manos, pero sólo un 41 % de las explotaciones está ocupada por sus propietarios. La mayoría de los agricultores está en la franja de edad de 45-54 años y existe preocupación en relación con la renovación generacional.

La producción agrícola dentro del Gran Londres, a pesar de su poca importancia relativa con relación a la producción agrícola total del país, se caracteriza por la diversidad de situaciones y cultivos: desde agricultura intensiva comercial en las áreas periurbanas hasta los pequeños huertos familiares privados en el centro de la ciudad: huertos de alquiler, jardines comunitarios, granjas urbanas, pomares, etc. El abanico de alimentos producidos comprende verduras, hortalizas, frutas, huevos, carne, leche, miel y vino. No se dispone de cifras de producción; sin embargo, de forma aproximada se calculaba en 2001 en unas 8.400 toneladas la producción comercial de verduras y hortalizas, mientras que los huertos de alquiler producían unas siete toneladas. Aparte de la producción de los jardines privados, los pomares, los jardines comunitarios, etc, puede estimarse en unas 27 toneladas la producción de miel, carne, leche y huevos.

Según los datos del estudio de ADAS, el suelo agrícola cultivado mediante prácticas ecológicas era menos del 10 % en 2005. Más de un tercio de los agricultores orgánicos diversifican sus actividades y obtienen valor añadido como productores de comida y bebida. Unos pocos venden su productos directamente en granja, sea suya o no, y el resto lo hacen mediante comercialización directa a través de correos o Internet. Las consultas realizadas con agricultores y mayoristas durante aquel estudio reflejaban la visión de que el abastecimiento de alimentos orgánicos en Londres era insuficiente en relación con la demanda.

11.3.1. Enclaves de producción local

El Anillo Verde de Londres

La estrategia de anillos verdes británica, iniciada en 1935 a partir de las ideas de Ebenezer Howard y consolidada en 1947 mediante la *Town and Country Planning Act*, constituye uno de los elementos más característicos de su sistema de planificación y uno de los más exitosos como mecanismo de protección de los usos no urbanos del suelo y de control del crecimiento urbano. A pesar de los debates y presiones en contra que se producen esporádicamente, el apoyo a esta herramienta sigue siendo mayoritario en el Reino Unido.

El concepto básico de que cualquier tipo de desarrollo que se proponga, bajo circunstancias especiales, debe demostrar que sus beneficios superan al impacto causado en el anillo constituye una muestra avanzada de los criterios sobre el suelo como recurso escaso asociados al enfoque de la sostenibilidad.

El área total ocupada por los 14 anillos verdes existentes en Gran Bretaña alcanza 1,8 millones de hectáreas, un 13 % de la superficie total (13.050.388 ha). Con una superficie de 484.173 hectáreas (el 3,7 % del área total de Gran Bretaña y un 30 % del área total de anillos verdes), el Anillo Verde Metropolitano de Londres, que afecta a tres regiones (Londres, Este de Gran Bretaña y Sureste) es el mayor de los catorce anillos británicos y también el que sufre las mayores presiones debidas tanto a nuevos desarrollos urbanos como a la implantación de infraestructuras de todo tipo.

El 92 % de la superficie del Anillo de Londres es suelo no urbanizado, pero sólo un 57 % (274.564 ha) tiene específicamente asignado el uso agrícola (frente a un 71 % del suelo inglés). Son predominantes los usos *semi-urbanos* tales como campos de golf, residencias para mascotas y actividades hípicas relacionadas con el ocio (*pony paddocks*). Un 51 % (144.741 hectáreas) del suelo agrícola está cubierto por las iniciativas de financiación pública para el fomento de las prácticas agroambientales (frente a un 67 % del suelo agrícola nacional). Contiene un importante patrimonio de derechos públicos de paso (9.899 kilómetros ó 20 metros por hectárea) y de bosque (18 % del área total).

La calidad del paisaje se mantiene en un 55 % del área, mientras que un 42 % está en proceso de *divergencia* o transformación hacia un estadio diferente. Las áreas de mayor calidad corresponden a las

zonas de bosque y de río. Un 24 % (119.561 ha) del área total está bajo la designación de *áreas de belleza natural sobresaliente* (*Areas of Outstanding Natural Beauty*). Los aspectos más preocupantes se refieren a las condiciones de las áreas de borde y a los cambios en los patrones de desarrollo y asentamiento urbano.

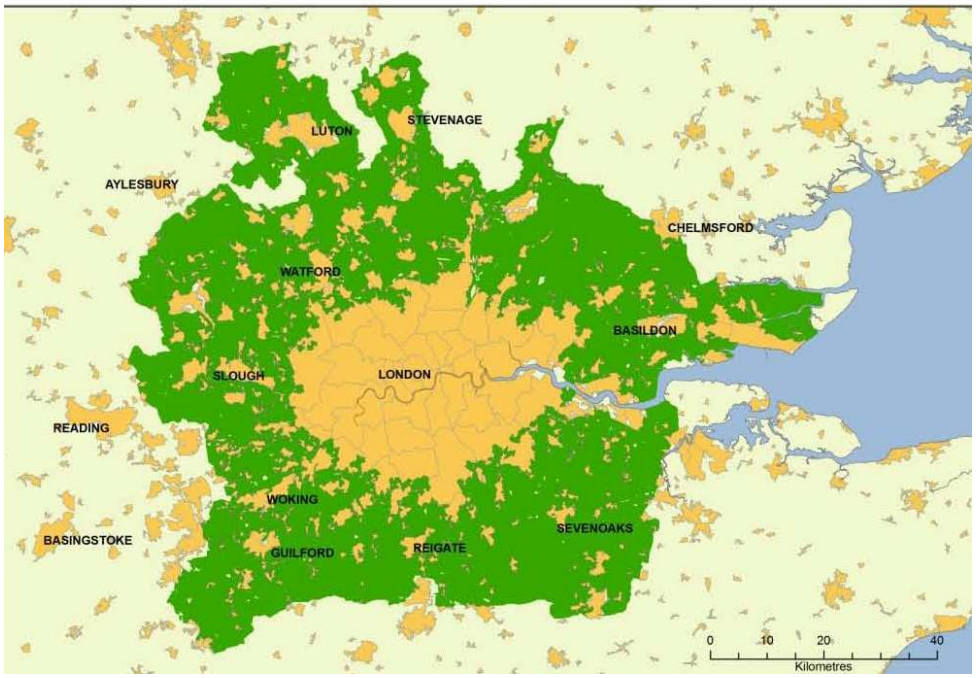


FIGURA 11.8: **El Anillo Verde de Londres**
Fuente: NATURAL ENGLAND

Cultivos periurbanos tradicionales

Entre las áreas del Gran Londres donde se mantiene la actividad agrícola destaca la zona de Lea Valley, correspondiente a la cuenca del río Lea, uno de los principales afluentes del Támesis, que atraviesa todo Londres por su cuadrante noreste hasta desembocar al este de la Isle of Dogs, en la zona de los Docklands. Esta región del valle de Lea, en el este de Londres, ejemplifica un tipo de horticultura industrializada en declive. Esta zona en otros tiempos boyante ha ido decreciendo desde la Segunda Guerra Mundial debido a la relativa escasez de mano de obra y a la competencia por parte de las importaciones dentro de una economía alimentaria crecientemente globalizada. En la superficie de 120 hectáreas de invernaderos que se alzan en el tramo del curso superior del río incluido dentro de los límites del Gran Londres se cultiva una tercera parte de la producción total de pepinos de toda Gran Bretaña, así como una buena extensión de lechugas, tomates, pimientos y plantas no comestibles. Tiene una alta productividad y está formada por unas 200 empresas de producción agrícola con superficies de explotación que varían entre menos de una hectárea y diez hectáreas. Los invernaderos están automatizados y la mayor parte de la producción es hidropónica. Se trata de una forma de cultivo con un alto contenido energético, muy dependiente de la calefacción y la iluminación artificial y basada en la ausencia de suelo y el uso de sustratos como la lana de roca y la turba. Por otra parte, la producción es distribuida por supermercados que compiten con las pequeñas tiendas locales. Las técnicas de gestión de plagas consiguieron reducir en los últimos años el volumen de pesticidas utilizados. Los productores están organizados en la *Lea Valley Growers Assocation*.

La agricultura urbana del este de Londres ya no constituye generalmente una respuesta a las crisis ni una *estrategia paliativa* como lo fue durante las guerras mundiales primera y segunda y en siglos anteriores. Las pérdidas continuas de las empresas se traducen en erosión del capital, incremento de la deuda y, en último extremo, bancarrota. Los objetivos y las políticas sociales y ambientales (abastecimiento local, mejora de las condiciones laborales, bienestar animal, etc.) deben coexistir con la búsqueda de rentabilidad financiera y la sostenibilidad económica para subsistir y crecer. Algunos productores, especialmente los

orgánicos, empiezan a participar de esta filosofía y contemplan sus actividades como algo más que una simple forma de hacer dinero.

Otras áreas de cultivo, aunque de menor importancia, se extienden al sur y al suroeste de Londres, en torno a Reigate, Banstead, Tandridge, Sutton y Croydon, dedicadas en gran parte a la producción de flores. También hay una pequeña granja lechera de unas 60 hectáreas en la zona de Surrey County.

Huertos urbanos de alquiler

Tradicionalmente, los huertos de alquiler en las áreas urbanas (*allotments*) eran un pasatiempo para jubilados y para los sectores de menor poder adquisitivo. Sin embargo, en los últimos años esta tendencia está cambiando y cada vez son más los usuarios jóvenes y pertenecientes a capas de mayor poder adquisitivo. Por otra parte, el creciente interés de las administraciones implicadas en el fomento de esta alternativa se está traduciendo en un número cada vez mayor de programas e iniciativas destinados a su fomento.

Según los datos que maneja Nerea Morán (2009) en su reciente investigación sobre los huertos urbanos en Europa, la superficie de huertos urbanos de alquiler era de 831 hectáreas en 2001, 273 de las cuales se hallaban insertas en el tejido urbano. Esta superficie se repartía en unas 30.000 parcelas de huerto en actividad.

En su mayor parte, los huertos urbanos son de propiedad y gestión municipal y es la administración local quien tiene la obligación de proporcionarlos y mantenerlos, a menos que no exista demanda. A principios de la década, el gobierno introdujo también la obligación de promocionarlos. Sin embargo, la proporción de huertos de alquiler de propietarios privados, que era de un 6 %, disminuyó debido a la competencia de otros usos más lucrativos.

La ley respecto a la producción de los huertos de alquiler es ambigua: la regla general es que no está permitida la venta a menos que sea para beneficio de la comunidad, pero la interpretación de la misma corre a cargo de la autoridad local. Entre los problemas que señala Nerea Morán (2009) en su informe están la escasez de espacios para huertos dentro del tejido urbano, el paulatino alejamiento de las nuevas parcelas de las áreas de residencia de los hortelanos debido a la presión urbana, la falta de mantenimiento de las instalaciones, la falta de coordinación entre los distritos que redunda en ineficiencia en el ajuste entre oferta y demanda, y el apoyo insuficiente por parte de algunas administraciones locales.

Granjas urbanas y jardines comunitarios

Las granjas urbanas son producto de un movimiento que se inició en los años setenta en Gran Bretaña. Están dedicadas sobre todo al mantenimiento de animales de granja con finalidades educativas y de ocio familiar. De las 59 granjas urbanas que hay actualmente en el Reino Unido, 18 se encuentran en Londres.

Los jardines comunitarios, dedicados al cultivo de flores y hortalizas, son pequeñas parcelas de cultivo que ocupan los resquicios de suelo libre cerca de instalaciones ferroviarias, en parcelas temporalmente desocupadas o en el espacio libre común de promociones residenciales o de centros cívicos.

Ambos tipos de iniciativas, que carecen de un soporte legal en cuanto a uso del suelo, al contrario que los huertos de alquiler municipales, se agrupan bajo el paraguas de las *Federation of City Farms and Community Gardens [Federación de Granjas Urbanas y Jardines Comunitarias]*.

La principal función de estas iniciativas es de carácter social y educativo, pues ofrecen puestos de formación para adultos con discapacidades de aprendizaje, así como numerosos puestos de trabajo pagado y voluntario que generan numerosos ingresos.

Otros enclaves

Aproximadamente la mitad de los 2,8 millones de unidades residenciales londinenses disponen de jardín, alcanzando una superficie total de 30.455 hectáreas, el 20 % de la superficie del GLC. Por lo que respecta a los huertos escolares, la superficie total es muy escasa y con fines únicamente educativos.

Por otra parte, en el Reino Unido los pomares tienen cierta importancia, pues existen en su territorio insular unas 2.000 especies nativas de manzanas. Sin embargo, la Política Agraria Común (PAC) anterior a la reforma del 2003 se tradujo en un descenso espectacular del número de pomares. Como respuesta, la asociación sin ánimo de lucro *Common Ground* se dedicó a promover los *pomares comunitarios*, pequeños huertos de manzanas, generalmente orgánicos y gestionados localmente. En 2001 había un total de 15 de estos pomares en Londres, en torno a los cuales se organizaban todo tipo de actividades culturales y de ocio.



FIGURA 11.9: **El Parque del valle del Lea**
Fuente: LEA PARK VALLEY
Disponible en: www.leevalleypark.org.uk
(`http://www.leevalleypark.org.uk/en/flash/documents/leevalleymap.pdf`)

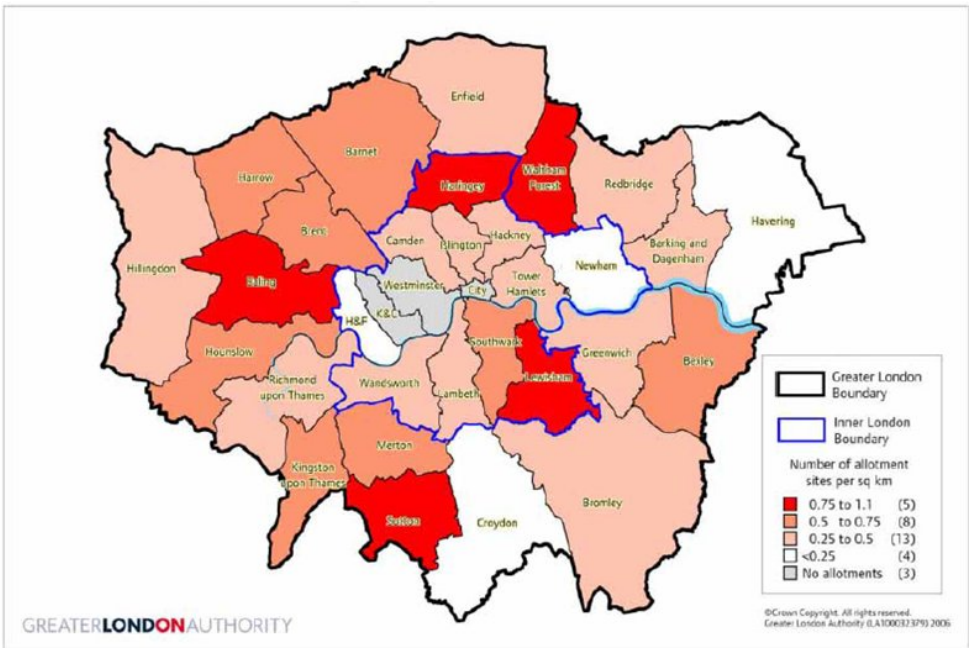


FIGURA 11.10: **Número de huertos urbanos de alquiler (allotments) por kilómetro cuadrado en el Gran Londres**

Fuente: LONDON ASSEMBLY, 2006

Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i-londres-10.jpg`

11.3.2. Asociaciones

A lo largo de los últimos años han ido apareciendo numerosas asociaciones dedicadas a promocionar la agricultura urbana: *National Society of Allotment and Leisure Gardens*, *Common Ground*, *Federation of City Farms and Community Gardens*. La *Permaculture Association of Britain* se dedica a promocionar la permacultura, haciendo hincapié en la producción urbana de alimentos. La *Soil Association*, promueve la agricultura orgánica, tratando de crear vínculos entre productores y consumidores, y establece estándares orgánicos para el Reino Unido. Entre sus iniciativas está *Food Futures*, que busca reunir a los agentes locales para la creación de economías alimentarias en sus áreas. Entre otras iniciativas y proyectos se incluyen la de la *Henry Doubleday Research Assocation* (campaña *Grow Your Own Organic Fruit and Vegetables*) o la de *Sustain's City Harvest in London*, así como el apoyo por parte de instituciones como el *Chartered Institute of Environmental Health*, el *London Planning Advisory Commitee*, o el *Department of Transport, Environment and Regions Select Commitee*.

El número de asociaciones dedicadas a la agricultura orgánica también está creciendo y sus prácticas se plantean objetivos cada vez más ambiciosos en tres aspectos:

- Promover la biodiversidad a través de las prácticas ecológicas.
- Reducir los residuos orgánicos a través del reciclaje y el compostaje.
- Minimizar el transporte de alimentos a través de la producción local.

La asociación *Beontree Organic Growers*, por ejemplo, sólo usa agua reciclada y recicla prácticamente todo, desde los residuos orgánicos de jardinería (hojas) donados por el municipio hasta las cintas de goma usadas de las escaleras mecánicas (para hacer cestas de compostaje) y los carritos de supermercado. Tanto *Green Adventure*, de South London, como *Growing Communities*, de North London, cultivan localmente, funcionan mediante redes de distribución de cajas con abastecimiento de agricultores de las proximidades de Londres y llevan a cabo una serie de actividades de conservación.

Sustain: The alliance for better food and farming es una red lanzada en 1999 en el marco del Foro por un Planeta Saludable (*Healthy Planet Forum*). Proviene de la fusión de la *National Food Alliance* y la Sustainable Agriculture Food and Environment (SAFE), que tenían más de diez años de trayectoria.

Entre las organizaciones que forman parte de esta red está London Food Link (LFL), que constituye a su vez una red de organizaciones e individuos que se proponen hacer más sostenible el sistema alimentario londinense. Entre sus miembros se incluyen agricultores, críticos gastronómicos, restauradores y especialistas en *catering* y proyectos de alimentación comunitaria. Entre los objetivos específicos de LFL se cuenta incrementar la accesibilidad de los alimentos sostenibles, hacer frente a las barreras que impiden el acceso de los alimentos sostenibles a los londinenses y fomentar la diversidad alimentaria.

Campaign to Protect Rural England (CPRE) es otra asociación no gubernamental formada por una red de unos 200 grupos locales coordinados por una oficina a nivel estatal. Sus áreas de trabajo principales son el paisaje, la planificación y el desarrollo, la agricultura y la alimentación. Su objetivo explícito es el futuro sostenible del Reino Unido y busca influir en las estrategias dentro de dichos sectores mediante campañas, estudios y acuerdos con otros grupos y entidades.

11.3.3. Aspectos relacionados con la sostenibilidad de la agricultura urbana en Londres

A lo largo de las últimas décadas, la actividad agrícola presentaba una creciente dependencia de los derivados de los combustibles fósiles y los productos químicos y estaba centrada básicamente en la práctica intensiva y en la ganadería más que en los cultivos hortícolas. Ya se ha hecho referencia al balance ambientalmente negativo de los cultivos hidropónicos de invernadero del Lea Valley. En cualquier caso, la existencia de este área de agricultura urbana tradicional constituye una oportunidad para reconducir el desarrollo agrícola hacia un modelo más sostenible y diversificado que haga uso de la actual infraestructura.

En un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la agricultura urbana londinense publicado en 2001, se describía una situación muy variada en términos de sostenibilidad. En relación con los huertos de alquiler, se señalaba que algunos hortelanos iban en coche a sus huertos (en torno al 38 %), después de haber ido también en coche a comprar los insumos artificiales y la turba y antes de cubrir su huerto de productos químicos (un 75 %). La conclusión era que los potenciales beneficios ambientales se veían prácticamente anulados por estas prácticas.

Sin embargo, también era muchos los hortelanos que iban andando a sus huertos, compostaban sus residuos orgánicos y utilizaban prácticas ecológicas. El informe ya señalaba que en aquel momento la práctica de la horticultura orgánica estaba creciendo muy rápidamente. Como principal impulsor del crecimiento de la agricultura orgánica se hacía referencia a la creciente conciencia respecto a la importancia de la alimentación sana.

Según dicho informe, la relación entre la producción local de alimentos y la reducción de kilómetros por alimento dista de estar clara. Todo depende de la cantidad de alimento producida y de la energía usada como insumo. Si el contenido energético es grande y la cantidad pequeña, el impacto comparativo del transporte es muy pequeño. Sin embargo, estudios llevados a cabo en los Estados Unidos sugerían que existe también un impacto positivo indirecto por el hecho de que los horticultores locales tienden a reducir el consumo de productos no estacionales.

Por otra parte, la reducción en los residuos se indicaba como uno de los beneficios más visibles de las prácticas de agricultura orgánica. El estudio indicaba que un 70 % de los hortelanos compostaban los residuos frente a sólo un 30 % de quienes cultivaban jardines con plantas no comestibles. Un estudio llevado a cabo en California, al que hacía referencia también el informe citado de la OMS, sugería que bastaba con 418 m^2 para cubrir todas las necesidades alimentarias de una persona, así como todo el espacio necesario para el compostaje y otras actividades necesarias. Así pues, hace falta relativamente poco suelo para organizar un ciclo ecológico cerrado y eliminar además prácticamente la necesidad de transporte de alimentos.

En relación a la sostenibilidad, es de señalar que la mayoría de las asociaciones a las que ya se ha hecho mención actúan dentro de un marco conceptual, que generalmente se hace explícito a través de principios y reglas destinadoa a mejorar y fomentar la sostenibilidad del sistema alimentario.

Cabe hacer mención aquí a la asociación *Growing Communities* y su "*Food Zone Diagram* [Diagrama Zonal Alimentario]", [3] un modelo de relocalización del sistema alimentario (de dónde y en qué proporción es deseable y prioritario que provenga cada tipo de alimentos) basado en la siguiente serie de principios:

En relación con los alimentos comercializados:

- Deben cultivarse y producirse ecológicamente.
- Deben ser lo más locales posible.

[3] Véase A food event for London (`http://www.whiteloop.com/docs/a_food_event_for_london_web.pdf`).

- Deben ser estacionales.
- Deben ser principalmente vegetales.
- Deben ser principalmente frescos y deben estar mínimamente procesados.
- Deben provenir de explotaciones de pequeña escala.

En relación con su distribución:

- Debe contribuir al comercio justo.
- Debe basarse en el uso de recursos de bajo impacto ambiental y bajo contenido de carbono.
- Debe contribuir a fortalecer las relaciones comunitarias.
- Debe promover el conocimiento.
- Debe ser económicamente viable e independiente.
- Debe ser transparente y promover la confianza a lo largo de toda la cadena alimentaria.

A su vez, estos principios se incluyen dentro de un marco más general dentro del cual el objetivo sería reducir los combustibles fósiles necesarios para mantener el sistema alimentario.

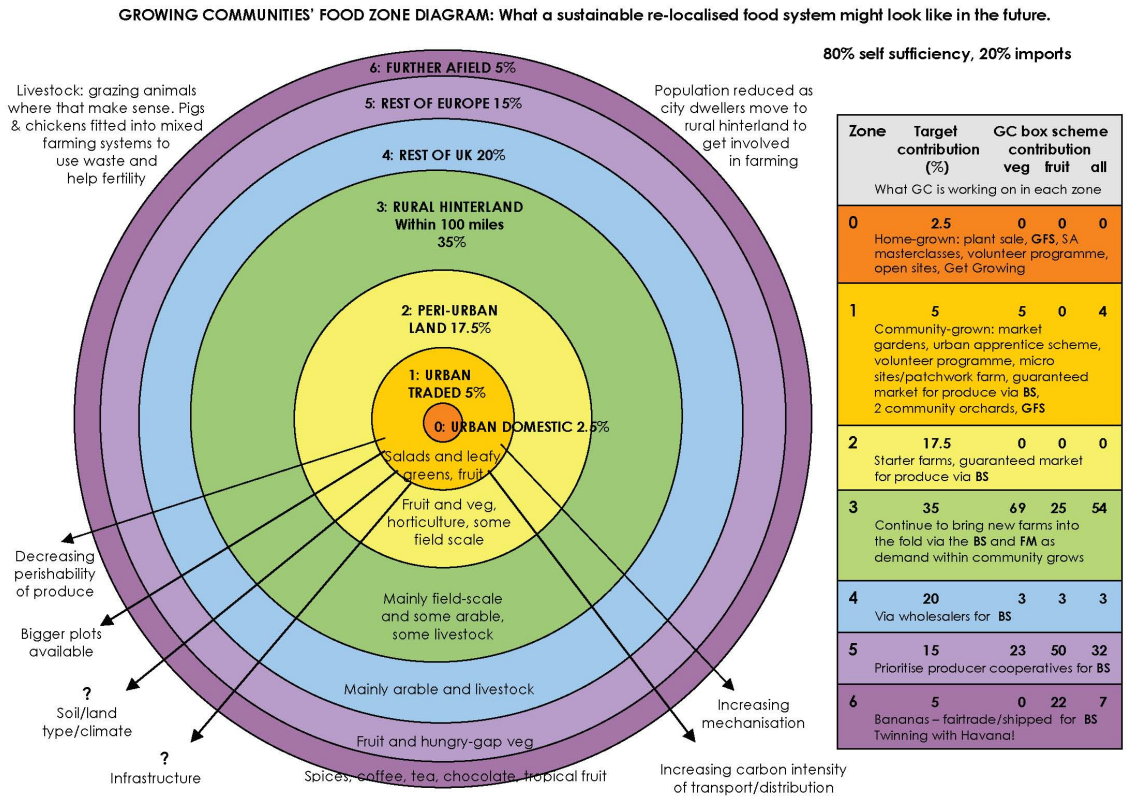


FIGURA 11.11: **Diagrama Zonal Alimentario**
Fuente: GROWING COMMUNITIES.

11.4. Instituciones y estrategias estatales y locales

11.4.1. Reino Unido

La estrategia británica para el entorno rural (Defra)

El Defra es el departamento del Gobierno del Reino Unido responsable de la política y la normativa en materia de medio ambiente, alimentación y asuntos rurales. Los objetivos en materia de desarrollo rural establecidos por este organismo están reflejados en el documento *Rural Strategy 2004*, que recoge todo el conjunto de determinaciones y estrategias desarrolladas a partir de un documento estratégico anterior, el *Rural White Paper [Libro Blanco Rural]* publicado en 2000, con el cual se buscaba hacer frente a los cambios acelerados en el ámbito rural.

En el documento revisado de 2004 se establecen las tres prioridades gubernamentales para el ámbito rural:

- *Regeneración social y económica*, apoyando a todas las empresas de la Gran Bretaña rural, pero incidiendo en los sectores más necesitados de ayuda.
- *Justicia social para todos*, haciendo frente a la exclusión social allá donde se produzca y ofreciendo un acceso justo a todos los servicios y oportunidades para la población rural.
- *Fomento del valor de nuestro campo*, protegiendo el entorno natural para esta y las futuras generaciones.

Reflejando estos objetivos, la política gubernamental de planificación de usos del suelo rural quedó establecida a su vez en el *Planning Policy Statement 7: Sustainable Development in rural areas*, redactado directamente desde la Office of Deputy Primer Minister (ODPM). Las determinaciones de este documento normativo deben ser tenidas en cuenta tanto por los organismos de planificación locales y regionales como por el Ayuntamiento de Londres dentro de su estrategia de desarrollo espacial (*Spatial Development Strategy*).

Los cuatro principales objetivos que se establecen en el *Planning Policy Statement 7* son:

- *Elevar la calidad de vida en las áreas rurales*; dentro de este objetivo se hace hincapié en la diversificación económica basada en la especificidad local y las calidades intrínsecas de los entornos rurales y en la protección del paisaje y los recursos.
- *Fomentar pautas de desarrollo más sostenibles*, concentrando el desarrollo urbano en contigüidad con el tejido consolidado, evitando la dispersión urbana, desincentivando la ocupación urbana de suelos vírgenes, y fomentando un aprovechamiento más eficaz de los mismos cuando el desarrollo urbano sea imprescindible, fomentando abanicos de usos que maximicen los beneficios potenciales de las áreas urbanas contiguas al campo y ofreciendo adecuadas oportunidades de ocio en el entorno rural.
- *Promocionar el desarrollo de las regiones británicas*, mejorando su rendimiento con el fin de que alcancen su máximo potencial.
- *Promocionar los sectores agrícolas más sostenibles*, diversos y adaptables, en los que las actividades de explotación se realicen de acuerdo con estándares ambientales exigentes, minimizando el impacto en los recursos naturales; en los que dichas actividades contribuyan a la gestión adecuada de los paisajes más valorados y de la biodiversidad y a la diversidad económica rural, sean en sí mismas competitivas y rentables y ofrezcan productos de calidad demandados por el público.

  Dentro de este objetivo, tienen especial importancia el *Organic Farming Scheme [Plan de Agricultura Orgánica]* impulsado por el Defra, que fomenta y financia la reconversión de explotaciones agrícolas convencionales a prácticas orgánicas y los Protocolos de Custodia Ambiental (*Environmental Stewardship*) del territorio.

Políticas de custodia ambiental, *Natural England*

Entre los organismos que constituyen la red Defra, encargados de llevar a cabo los objetivos dentro de los ámbitos de competencia de dicho departamento destaca *Natural England*, un organismo público independiente —Non Departamental Public Body (NDPB)— cuyo objetivo es «proteger y mejorar el medio natural de Gran Bretaña y fomentar el uso activo y el disfrute por parte de las personas de su

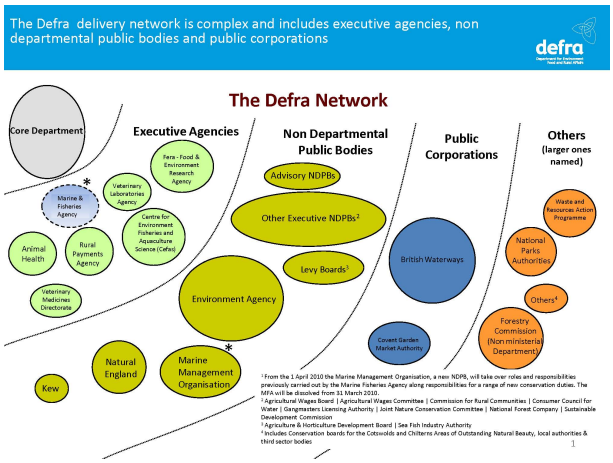


FIGURA 11.12: **La Red Defra**
Fuente: DEFRA

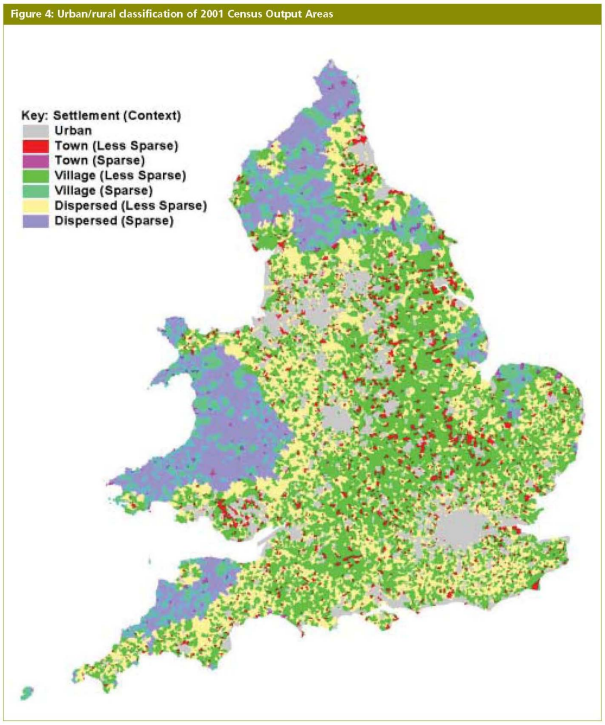


FIGURA 11.13: **Clasificación urbano-rural en el sistema de planificación británico**
Fuente: RURAL STRATEGY, 2004. Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i-londres-13.jpg`

entorno natural próximo». Sus funciones son consultivas en relación con la planificación a nivel nacional, el establecimiento de directrices a la escala local y el fomento y puesta en marcha de iniciativas conjuntas con el sector privado y la sociedad civil.

Las actividades de este organismo cubren la conservación del paisaje, la biodiversidad y la geodiversidad, así como el medio marino. El horizonte de trabajo en relación con el cambio climático y las necesidades energéticas es el año 2060.

Entre los mecanismos usados por *Natural England* para cumplir su cometido en relación con el medio natural se hallan la designación de áreas especiales, el planeamiento físico, la formulación de normativas, la tramitación de licencias, las iniciativas de apoyo a la agricultura y la custodia del paisaje, así como las campañas de protección del medio marino.

Los objetivos en cada una de las áreas de actuación se establecen mediante tomas explícitas de postura en relación con los temas clave (*position on key topics*) a modo de directrices básicas. Estas formulaciones se establecen en relación con un total 18 temas y se desarrollan a su vez mediante Declaraciones de Postura (*Position Statements*), donde se pormenorizan las medidas y estrategias a desarrollar. Son de destacar aquí las referidas a la planificación espacial, la protección del paisaje y la reforma de la política agraria.

Un área de actuación de especial importancia es la agricultura y la custodia del paisaje (*Farming and Landscape Stewardship*), que se traduce en un conjunto de protocolos de custodia (*Environmental Stewardship*) destinados a regular y subvencionar las actividades de los particulares según su grado de compromiso con los objetivos declarados de protección ambiental y custodia del paisaje, desde un nivel básico hasta un nivel de compromiso con las formas de producción orgánicas.

A este respecto, *Natural England* ofrece una herramienta de gran interés, el Organic Conversion Information Service (OCIS), un servicio gratuito de asesoría dirigido a agricultores y gestores de suelo con el fin de ayudarles en la reconversión de las explotaciones a formas de producción orgánica y en la acreditación según los protocolos de la vertiente orgánica del Environmental Stewardship, la denominada Organic Entry Level Stewardship (OELS).

11.4.2. Londres

Estrategia de desarrollo espacial para el Gran Londres, *London Plan*

Desarrollado por la London Development Agency (LDA), el organismo de la GLA encargado de impulsar el desarrollo económico sostenible londinense —*London Plan [Plan de Londres]*, en activo desde febrero de 2008— es el plan estratégico que establece el marco integrado para el futuro desarrollo social, económico y ambiental de la metrópolis londinense, con un horizonte de 15-20 años. Integra las dimensiones físicas y geográficas de todas las restantes estrategias municipales, ofreciendo un marco para la gestión y el desarrollo del suelo, con un énfasis especial en las infraestructuras de transporte. Ofrece el contexto metropolitano dentro del cual los distritos deben integrar sus políticas locales de planeamiento. Constituye además el instrumento de vinculación con las directrices europeas de planeamiento y con los Fondos Estructurales Europeos.

El objetivo explícito del plan es «desarrollar Londres como un ejemplo de referencia mundial en sostenibilidad», basándose en tres temas principales: un crecimiento económico fuerte, diversificado y a largo plazo; inclusión social para ofrecer a todos los londinenses la capacidad de disfrutar del futuro éxito; y mejoras fundamentales en el medio ambiente y en el uso de los recursos. La lucha contra el cambio climático se expone en el preámbulo como uno de los objetivos estratégicos.

Las políticas del plan se dividen en cuatro grandes apartados expuestos en el capítulo 3 del documento: ‘‘Vivir en Londres’’; ‘‘Trabajar en Londres’’; ‘‘Conectarse en Londres’’ y ‘‘Disfrutar de Londres’’. Es en este último apartado donde se concentran las determinaciones específicas en relación con la red de espacios libres y verdes, así como las referencias al suelo agrícola y a las pautas de distribución y consumo alimentario.

Entre las políticas específicas en este sentido destacan las siguientes:

- *Política 3D.9 Anillo Verde*: Existe una predisposición general en contra de los desarrollos inadecuados en el Anillo Verde, por lo cual tales desarrollos no serán aprobados excepto en circunstancias muy especiales. Tanto la Alcaldía como los distritos fomentarán usos positivos en el Anillo Verde que contribuyan a materializar el potencial de mejora de la calidad ambiental y paisajística y la accesibilidad del suelo.

- *Política 3D.10 Suelo Libre Metropolitano*: La Alcaldía y los distritos mantendrán la protección del *Metropolitan Open Land* [Suelo Libre Metropolitano] (MOL) contra los desarrollos inadecuados.

Cualquier alteración de los límites de dicho suelo deberá llevarse a cabo a través de un proceso de Development Plan Documents (DPD), de acuerdo con la Alcaldía y las autoridades limítrofes.

- *Política 3D.14. Biodiversidad y conservación de la naturaleza*: La Alcaldía trabajará con agentes asociados para asegurar un enfoque proactivo a la protección, la promoción y la gestión de la biodiversidad, en apoyo de la *Mayor's Biodiversity Strategy [Estrategia Municipal de Biodiversidad].*
- *Política 3D.17: El campo y el borde urbano de Londres*: La Alcaldía trabajará con socios estratégicos para mejorar el acceso al campo y la calidad del paisaje en el borde

  Política 3D.17: El campo y el borde urbano de Londres: La Alcaldía trabajará con socios estratégicos para mejorar el acceso al campo y la calidad del paisaje en el borde urbano. Dentro de este objetivo, cobra especial importancia la denominada *Green Arc Initiative*, dirigida a la gestión conjunta interdistritos y subregional de los bordes urbanos.
- *Política 3D.18: Agricultura en Londres*: La Alcaldía y los distritos fomentarán y apoyarán la consolidación y el desarrollo del sector agrícola en Londres. Las políticas desarrolladas a través de procesos de DPD buscarán asegurar la protección del suelo agrícola de mejor calidad y más versátil, de acuerdo con las directrices nacionales, y facilitarán la creación de proyectos de diversificación agrícola y otras medidas destinadas a favorecer el desarrollo empresarial agrícola y rural. Estas medidas deberán ser coherentes con las restantes políticas establecidas en el presente plan, como son las referidas al desarrollo urbano y al transporte sostenibles, la lucha contra el cambio climático y el control de posibles desarrollos inadecuados en el Anillo Verde.

En cuanto a los aspectos relacionados con el consumo y la distribución alimentaria, es de destacar la *Política 3D.3: Mantener y mejorar el comercio al por menor*, que insta a las administraciones a fomentar la mezcla de usos y trabajar conjuntamente con los pequeños comerciantes y otros agentes para evitar la desaparición del pequeño comercio, incluyendo los mercados callejeros convencionales y de venta directa, de acuerdo con las determinaciones de la *London Food Strategy [Estrategia Alimentaria de Londres].*

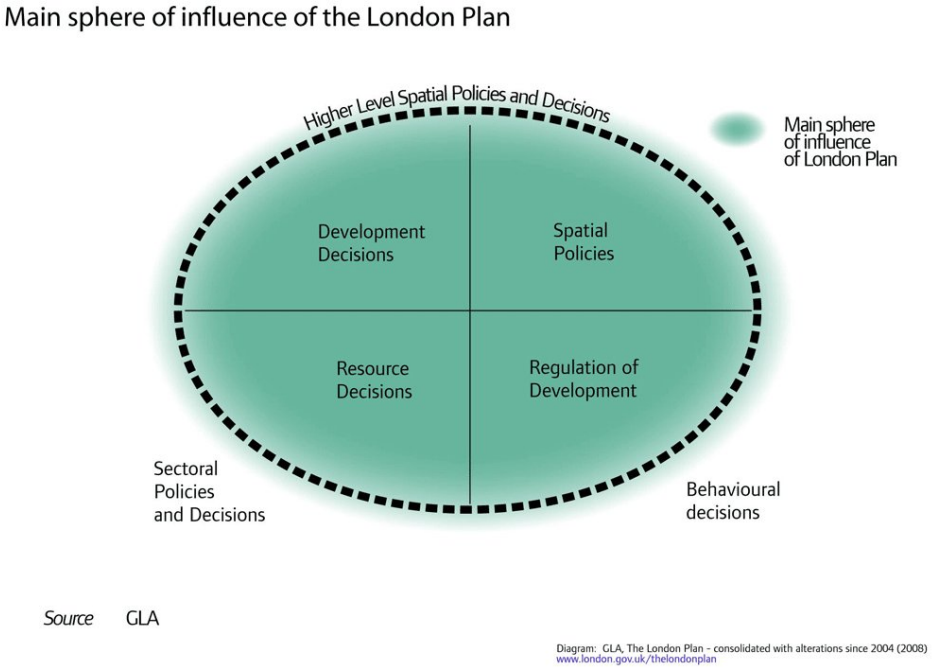


FIGURA 11.14: **Esfera principal de influencia del London Plan**
Fuente: LONDON PLAN

The Green Arc Approach

La denominada *Green Arc Initiative [Iniciativa Arco Verde]* constituye una ambiciosa estrategia pública interdepartamental impulsada a través de un grupo director, del que forma parte la GLA, entre otros

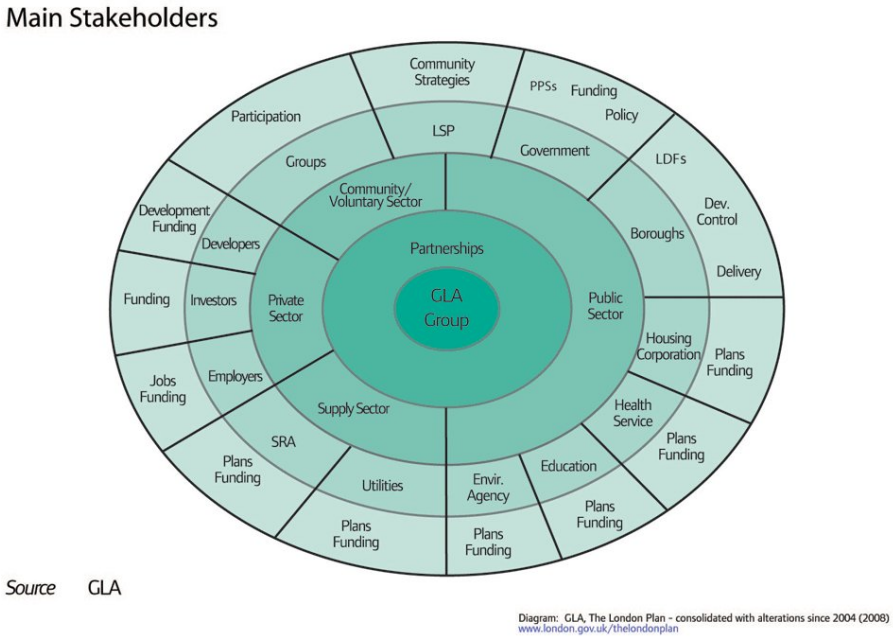


FIGURA 11.15: **Principales actores implicados en el London Plan**
Fuente: LONDON PLAN

socios (*The Corporation of London*, *London Parks and Green Spaces*, *The Forestry Commission*, *The Countryside Agency*, *English Nature*, *Lee Valley Regional Park Authority*, *The Woodland Trust*, *Thames Chase Community Forest*, así como los distritos de Essex y Hertfordshire, entre otros).

Todas las estrategias referidas a la gestión del espacio libre del entorno londinense dentro del *London Plan* remiten a esta iniciativa, reflejada en un documento encargado a Land Use Consultants (LUC) en 2004, *The Green Arc Approach: Improving the countryside around London [El Enfoque Arco Verde: Mejorando el entorno rural de Londres]*, con el fin de estudiar el conjunto de políticas, temáticas y oportunidades relacionadas con el espacio abierto y el campo del entorno de Londres y desarrollar un *modelo marco* para mejorar dicho entorno, centrándose especialmente en la agricultura y en la accesibilidad pública a modo de ejes principales. El área de estudio e intervención abarca la totalidad del Anillo Verde Metropolitano de Londres y se extiende hasta la autovía de circunvalación M–25.

Los principales objetivos de la iniciativa desarrollada son:

- Preservar el Anillo Verde y fomentar su paisaje, su hábitat silvestre y su uso público.
- Incrementar y expandir el espacio libre y los corredores verdes accesibles para el disfrute público.
- Proteger y mejorar la biodiversidad y la vida silvestre.

Dentro de la denominada *Green Arc Vision* adquiere particular importancia la idea de conexión: conectar al público con el entorno natural; conectar el ámbito urbano con el ámbito rural; conectar los espacios verdes entre sí; recuperar y conectar los cursos de agua, etc. Se basa en la idea de que, mediante la conexión entre hábitats fragmentados y aislados y la creación de nuevos corredores ecológicos para los hábitats silvestres, se pueden generar economías de escala para una gestión del suelo dirigida conjuntamente a las personas y a la naturaleza. No constituye un enfoque de *tabula rasa*: busca valorar y fomentar el carácter y los paisajes locales, facilitar la restauración de los paisajes históricos y ofrecer un nuevo objetivo para el Anillo Verde.

Desarrollada a través de instrumentos de partenariado (consorcio público–privado), la iniciativa ofrece servicios gratuitos de asesoría a todo el abanico de agentes implicados, desde propietarios del suelo y agricultores hasta estudiosos y ecologistas, para implementar las diversas estrategias y políticas previstas y contribuir a desarrollar otras acordes con los objetivos generales de la iniciativa. Dentro de estos servicios de asesoría, se cuentan los dirigidos a los agricultores y propietarios de suelo con el fin de ayudarles a incorporarse a los protocolos de custodia del territorio (*Environmental Stewardship*) de DEFRA en sus

diversas modalidades. Dentro de sus cometidos se encuentra también la concesión de subvenciones e incluso la adquisición de suelos con un valor estratégico en relación con los objetivos establecidos.

En relación con la agricultura orgánica, la iniciativa se refiere especialmente a las áreas del borde urbano, donde son mayores las oportunidades de competitividad comercial para la producción. Igualmente hace hincapié en el potencial de los huertos urbanos de alquiler y los huertos de ocio para completar la oferta agrícola.

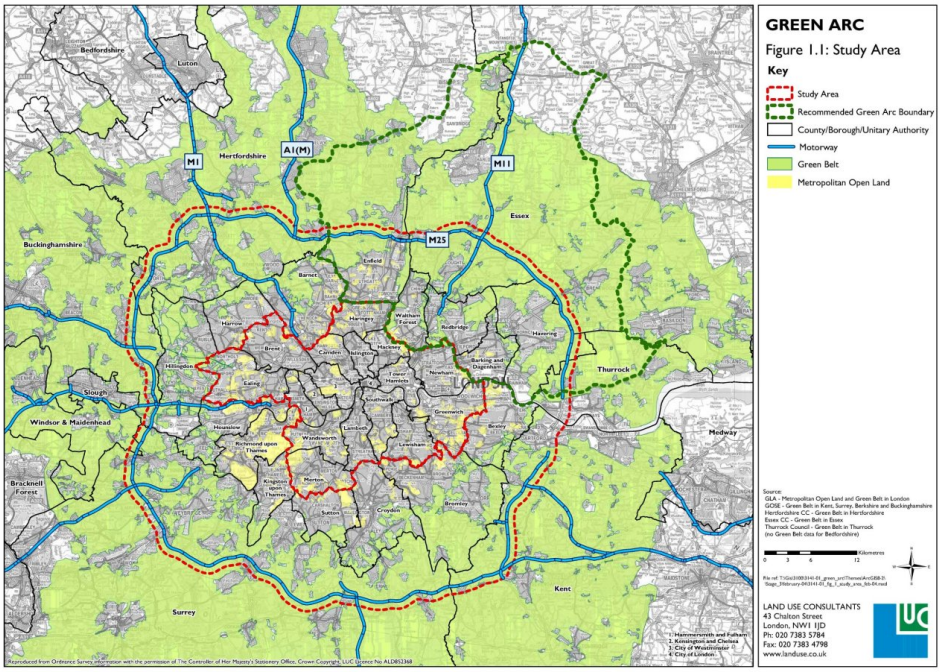


FIGURA 11.16: **Área de estudio de la Green Arc Initiative**
Fuente: GREEN ARC APPROACH
Disponible a mayor tamaño en: `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i-londres-16.jpg`

La estrategia alimentaria municipal, *London Food Strategy*

La constatación de los acelerados cambios experimentados en las pautas de consumo y alimentación y de los nuevos problemas y oportunidades identificadas a través de numerosos estudios, llevó a la GLA a la elaboración de una estrategia específica dirigida a mejorar el sistema alimentario londinense. Desarrollado por la *London Development Agency*, el documento se hizo público en mayo de 2006 bajo el título *Mayor's London Food Strategy: Healthy and Sustainable Food for London [Estrategia Alimentaria Municipal: una alimentación saludable y sostenible para Londres]*. Al igual que todas las restantes estrategias e iniciativas sectoriales, como es el caso de la *Green Arc Initiative*, sus determinaciones son coherentes con las directrices de planificación reflejadas en el Plan de Londres.

Tras un diagnóstico pormenorizado de la situación actual del sistema alimentario londinense, el documento elabora una visión del mismo para el año 2016 y, en función de la misma, establece un Plan de Acción que cubre todas las fases del sistema.

Entre las numerosas determinaciones que configuran esta visión para 2016 destacan los siguientes en relación con cada una de las fases contempladas:

Fase 1: Producción primaria

- La comida y la bebida que se consuma en Londres se producirá de acuerdo con los máximos estándares ambientales, nutricionales y éticos posibles, incluyendo la protección de los hábitats, de los *stocks* pesqueros y del Anillo Verde, la adaptación y la mitigación del cambio climático, la minimización de la contaminación, el tratamiento justo de los productores y el respeto al bienestar animal.

- La mayor parte de los alimentos de Londres serán 'locales' y diversos, es decir, provendrán del entorno cercano, las regiones vecinas o de otros lugares dentro del Reino Unido y reflejarán las preferencias de consumo de la población crecientemente diversa de Londres.
- Los agricultores londinenses serán competitivos y conseguirán un importante éxito económico.

Fase 2: Procesamiento y manufacturación

- Los procesadores y fabricantes operarán de acuerdo con los estándares nutricionales más exigentes, actuando siempre que sea posible para reducir los contenidos de grasas, sal, azúcar y alcohol. Incorporarán ingredientes con un bajo impacto ambiental y reflejarán el abanico completo de la diversidad culinaria y cultural de Londres.

Fase 3: Transporte, almacenamiento y distribución

- Londres poseerá una infraestructura de distribución económica y ambientalmente eficiente, así como socialmente justa. Existirán canales de distribución asequibles para los productores y procesadores de todas las modalidades y dimensiones.

Fase 4: Venta al por menor de alimentos

- Existirá una fuerte, equilibrada y *saludable* diversidad en la distribución al pormenor de alimentos, tanto en términos de tamaño como en modalidad de propiedad.

Fase 5: Adquisición de alimentos

- Comer sano no será considerable o exageradamente más caro que no hacerlo, y nadie en Londres tendrá que luchar para tener acceso a comidas y bebidas saludables, asequibles y culturalmente adecuadas.
- Todos los londinenses tendrán un conocimiento y una comprensión de los temas alimentarios suficientes para tomar decisiones informadas.
- Las estrategias para la consecución de alimentos saludables y sostenibles estarán extendidas entre toda la comunidad empresarial del sector.

Fase 6: Preparación, almacenamiento y cocinado de alimentos

- Muchos más londinenses —hombres, mujeres y niños— serán capaces de preparar y/o cocinar alimentos; la preparación de alimentos será una actividad neutra desde la perspectiva de género; y todos los londinenses, especialmente los grupos socio-económicamente vulnerables, tendrán conocimiento, confianza y medios para almacenar, preparar y/o cocinar una amplia gama de alimentos saludables, que conserven su valor nutricional y sin riesgos de consumo.

Fase 7: Comer y consumir

- La conciencia de los temas de salud y calidad estará extremadamente generalizada, especialmente entre los grupos socio-económicamente vulnerables.

Fase 8: Desechos

- La cantidad de residuos relacionados con la alimentación se habrá minorado. Los residuos de alimentación se compostarán y reciclarán siempre que sea posible y se habrán hecho grandes progresos en cuanto al cierre del 'bucle' de los residuos.

Con el fin de hacer realidad este horizonte deseable, el capítulo sexto del documento, *Achieving the vision: actions*, establece una serie de acciones y medidas priorizadas y jerarquizadas en función de los objetivos generales preestablecidos. Por ejemplo, en relación con el objetivo de adecuar la producción a los máximos estándares ambientales, se propone «incrementar la producción orgánica dentro de Londres y en las regiones limítrofes en respuesta a la demanda de consumo», mientras que para responder al objetivo de incrementar el carácter local de la producción, una medida que se propone, entre otras, es «ampliar las explotaciones agrícolas comunitarias e individuales en respuesta a la demanda (huertos de alquiler, jardines comunitarios, parques y espacios libres, patios escolares)». Para responder al objetivo de diversificar la oferta al por menor de alimentos se propone «ampliar la venta directa entre productores y consumidores» y «usar el sistema de planeamiento para proteger la diversidad de la oferta de alimentos al por menor donde sea viable y adecuado, teniendo en cuenta la función positiva de los mercados callejeros».

A su vez estas medidas se agrupan en seis temas claves prioritarios, a saber:

- Asegurar la vitalidad comercial.
- Asegurar la implicación del consumidor.
- Aprovechar el potencial transformador de los servicios de abastecimiento (*Levering the power of procurement*).
- Desarrollar vínculos regionales.
- Ofrecer centros escolares saludables.
- Reducir los residuos y la basura relacionada con la alimentación.

Para cada uno de estos temas, el estudio presenta ejemplos a modo de buenas prácticas. Y así, dentro del tema "Desarrollar vínculos regionales" se hace referencia a una granja orgánica (Eostre Organics), una iniciativa de distribución local (*Waitrose*) y otra de caja ecológica (*Abe & Cole*).



FIGURA 11.17: **Portadas de los documentos de la Estrategia Alimentaria para Londres**
Fuente: London Food Strategy

11.5. Referencias bibliográficas

—consultadas

DCLG
2001 *Planning Policy Guidance 2: Green belts.*
Department for Communities and Local Government. (PDF (`http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/155499.pdf`)).

DCLG
2008 *Planning Policy Statement 12: creating strong safe and prosperous communities through Local Spatial Planning.*
Department for Communities and Local Government, (DOC (`http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/doc/pps12.doc`)).

DCLG-London
2008 *Regional Spatial Strategy and Local Development Framework Core Output Indicators – Update 2/2008.*
Department for Communities and Local Government: London, (PDF (http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/coreoutputindicators2.pdf)).

DEFRA
2004 *Rural Strategy 2004.*
Department of Food, Environment and Rural Affairs, (PDF (http://www.defra.gov.uk/rural/documents/policy/strategy/rural_strategy_2004.pdf)).

DETR
2000 *By Design: Urban design in the planning system: towards better practice.*
Department of the Environment, Transport and the Regions, Commission for Architecture and the Built Environment, (PDF (http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/158490.pdf)).

Garnett, Tara
2000 ''Urban agriculture in London: rethinking our food economy''
en H. de Zeeuw, Bakker, Dubbeling, Gundel & Sabel-Koschella (coordinadores) eds. *Growing cities, growing food.* Feldafing, German Foundation for International Development (DSE). (PDF (http://www.ruaf.org/sites/default/files/London.PDF)).

GLA
2008a *The London Plan: Spatial Development Strategy for Greater London–Consolidated with Alterations since 2004.*
Greater London Authority, (PDF (http://www.london.gov.uk/thelondonplan/docs/londonplan08.pdf)).

Holmes, Mark
2008 *Farming in London's Green Belt.*
Presentación en powerpoint, ADAS (PDF (http://www.sustainweb.org/pdf/lfl_Mark_Holmes.pdf)).

LUC
2004 *Bringing the BIG OUTDOORS closer to people Improving the countryside around London: The Green Arc.*
Land Use Consultants, Approach Project Report, (PDF (http://www.greenarc.org/downloads/report.pdf)).

LDA
2006 *Healthy and Sustainable Food for London. The Mayor's Food Strategy.*
London Development Agency, (PDF (http://vancouver.ca/commsvcs/socialplanning/initiatives/foodpolicy/tools/pdf/London_Food_Policy.PDF)).

LDA
2007 *Healthy and Sustainable Food for London. The Mayor's Food Strategy. Implementation Plan.*
London Development Agency, (PDF (http://www.london.gov.uk/londonfood/docs/london-food-strategy-implementation-07.pdf)).

Morán Alonso, Nerea
2009 *Huertos urbanos en tres ciudades europeas: Londres, Berlín, Madrid*
Madrid, Universidad Politécnica, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Trabajo de investigación tutelada. Doctorado Periferias, Sostenibilidad y Vitalidad urbana, Curso 2008—2009, tutor: Agustín Hernández Aja (PDF (http://hortasnacidade.files.wordpress.com/2009/11/huertos_urbanos_2009.pdf)).

Natural England
2008a *Natural England's Position on Landscape.*
(PDF (http://www.naturalengland.org.uk/Images/Landscape-poistion_tcm6-14796.pdf)).

Natural England
2008b *Natural England's Position on Transport and the Natural Environment.* (PDF (http://www.naturalengland.org.uk/Images/transport_tcm6-16528.pdf)).

Natural England
2009 *Natural England's Position on Spatial Planning* (PDF (http://www.naturalengland.org.uk/Images/PlanningPosition_tcm6-16604.pdf)).

Natural England
2010a *Entry Level Stewardship Environmental Stewardship Handbook.* Third Edition — February 2010, (PDF (http://naturalengland.etraderstores.com/NaturalEnglandShop/NE226)).

Natural England
2010b *Higher Level Stewardship Environmental Stewardship Handbook.* Third Edition — February 2010, (PDF (http://naturalengland.etraderstores.com/NaturalEnglandShop/NE227)).

Natural England
2010c *Organic Entry Level Stewardship Environmental Stewardship Handbook.* Third Edition — February 2010, (PDF (http://naturalengland.etraderstores.com/NaturalEnglandShop/NE228)).

Natural England y CPRE
2010 *Green Belts: a greener future.* Natural England, Campaign to Protect Rural England, (PDF (http://naturalengland.etraderstores.com/NaturalEnglandShop/ne196)).

ODPM
2004 *Planning Policy Statement 7: Sustainable Development in Rural Areas.* Office of the Deputy Prime Minister, (PDF (http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/147402.pdf)).

OPDM
2005 *Local Development Framework Monitoring:A Good Practice Guide* Office of the Deputy Prime Minister, (PDF (http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/147438.pdf)).

OPDM
2006 *Draft of the Town and Country Planning (Green Belt) Direction 2005* Office of the Deputy Prime Minister, (PDF (http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/137677.pdf)).

Petts, James
2001 "Urban agriculture in London" Copenhague, EUR/01/5026025(1), en *Series on Urban Food Security, Case Study 2, European Health 21 Target 11.*, WHO, Oficina Regional Europea (PDF (http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0015/101625/E72421.pdf)).

Sapphir, Nicholas
2002 *Review of London wholesale markets Londres, Defra* (PDF-parte1 (http://www.defra.gov.uk/foodfarm/policy/coventgarden/documents/review1.pdf), PDF-parte2 (http://www.defra.gov.uk/foodfarm/policy/coventgarden/documents/review2.pdf)).

Wikipedia
2010 "Agriculture in London" consultada por última vez el 4 de junio de 2010 (http://en.wikipedia.org/wiki/Agriculture_in_London).

—no consultadas

Usadas por London Food Link en relación con su análisis de Plan de Londres de cara a su revisión en 2009 (http://www.sustainweb.org/news/response_to_the_london_plan/).

GLA
2008b *London's Food Sector: Greenhouse Gas Emissions: A report for the Greater London Authority.* Greater London Authority, (PDF (http://legacy.london.gov.uk/mayor/publications/2009/docs/food-emissions.pdf)).

DEFRA
2008 *Food Statistics Pocketbook 2008.* Department of Food, Environment and Rural Affairs, (PDF (http://www.defra.gov.uk/evidence/statistics/foodfarm/food/pocketstats/index.htm)).

WHO
2008 *Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health.* World Health Organization, United Nations, (PDF (http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241563703_eng.pdf)).

Sustain y The Food Commission (UK)
2005 *How London's planners can improve access to healthy and affordable food: Guidance notes from the Food Strategy Unit of the London Development Agency* (PDF (http://www.sustainweb.org/pdf/lfl_planning_guidance.pdf)).

webs

Association of London Government (http://www.alg.gov.uk)
Bioregional Development Group (http://www.bioregional.com)
Countryside Agency (http://www.countryside.gov.uk)
Department for Environment, Food, and Rural affairs (Defra) (http://www.defra.gov.uk)
Department of Transport, Local Government, and the Regions (DTLR) (http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=1115652)
Food Standards Agency (FSA) (http://www.foodstandards.gov.uk)
Greater London Authority (http://www.london.gov.uk)
Henry Doubleday Research Association (http://www.hdra.org.uk)
Local Food Finder (http://www.bigbarn.co.uk)
London21 Network (http://www.london21.org)
London Development Agency (http://www.lda.gov.uk)
London Farmers Markets (http://www.londonfarmersmarkets.com)
London Food Link (http://www.londonfoodlink.org)
National Association of Farmers Markets (http://www.farmersmarkets.net)
National Farmers Union (http://www.nfuonline.com/)
National Society of Allotments and Leisure Gardeners (http://www.nsalg.org.uk/)
New Economics Foundation (http://www.neweconomics.org)
WHS Executive (London) (http://www.london.nhs.uk/)
Soil Association (http://www.soilassociation.org)
Social Enterprise Londo (http://www.sel.org.uk)
Sustain: the alliance for better food and farming (http://www.sustainweb.org)

12. El Parque Agrícola del Sur de Milán: La primera incorporación de un espacio agrícola periurbano al sistema urbano

El principio de una era de parques

Ana Zazo Moratalla[1]

La elección del caso de Milán para este catálogo era inevitable, centrándose éste en agricultura periurbana. Fue en la provincia lombarda donde en los años noventa se creó un modelo de parque que por primera vez disponía de un plan de ordenación específico y un plan estratégico del sector agrícola que articulaba su producción y las actividades relativas a su estructura primaria.

El área metropolitana de Milán, casi coincidente en extensión con la provincia milanesa, se caracteriza por una geografía compuesta por dos bandas territoriales. Sus diferentes trayectorias económicas consecuencia de sus características físicas desembocaron en opuestas formas de urbanización. La llanura alta y seca del norte, donde la urbanización se manifestó superior al 70 % del suelo, dando lugar a una ciudad difusa; y la llanura baja e irrigada del sur, donde se siguieron las directrices de un modelo compacto, frenando la expansión urbanizadora mediante los usos agrícolas en un área.

Esta área sur fue clasificada como *área de particular relevancia natural y medioambiental* en 1983 por la ley regional de áreas protegidas. Sin embargo, aún faltarían unos años para la consolidación legal de su parque.

En 1990 el Estado italiano entregó a las provincias competencia en materia de planificación territorial y la Provincia de Milán puso en marcha un plan estratégico de desarrollo: el *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* [Plan Territorial de Coordinación Provincial] (PTCP). Este plan trata de responder a dos desafíos: competitividad y calidad de vida de los habitantes y, aunque no da respuesta al tipo de equilibrio necesario para ello, invita a aceptar como valor irrenunciable la perennidad de las grandes zonas agrícolas, definiendo un umbral de consumo de suelo.

La operación más innovadora derivada del PTCP fue la de la institución del *Parco Agricolo Sud Milano* [Parque Agrícola Sur de Milán] (PASM) por la ley regional de 1990. El parque abarca 61 municipios de todo el sector sur de la provincial de Milán y comprende una superficie de 47.000 hectáreas.

La mayor fortaleza del parque es su *estructura organizativa*, propia e innovadora, que fusiona el ámbito de la planificación y el desarrollo económico. Consta de un ente gestor, la Provincia de Milán, que administra el parque según el *Piano Territoriale di Coordinamento* [Plano Territorial de Coordinación] (PTC) del parque y según el *Piano di Settore Agricolo* [Plano del Sector Agrícola] (PSA) . Además, promueve la *participación social* activa a través de su involucración en la cualificación y el mantenimiento del paisaje agrícola mediante formas de incentivo o compensación.

El PASM posee una marcada identidad cultural, basada en su *diversidad paisajística y patrimonial*: agrícola, arquitectónica-histórica y natural. Una de sus mayores debilidades es la situación de parcial deterioro en la que se encuentra gran parte del parque. La red de riego y la infraestructura rural, esencial para mantener la productividad agrícola e impulsar sus márgenes de comercialización, necesita ser preservada y mejorada.

Sin embargo, una de sus debilidades es su *fragilidad dentro del sistema agroalimentario milanés*. El PASM no ha dado el salto a establecer una organización vertical de producción. Esto tiene como consecuencia que los productos del parque se mantengan en un precio superior al de los productos *tradicionales*.

12.1. Introducción

El *Parco Agricolo Sud Milano* [Parque Agrícola del Sur de Milán] (PASM) fue fundado en 1990 por la *Ley Regional 24*, abarca 61 municipios de todo el sector sur de la provincia de Milán y comprende una superficie de 47.000 hectáreas. En 1993 se puso el marcha el Plan Territorial de Coordinación del parque, una guía de una estrategia territorial a largo plazo, aunque no es aprobado por el *Consiglio Regionale della Lombardia [Consejo Regional la Lombardía]* hasta el año 2000. En 1993 se puso en marcha su plan de gestión: el PSA, que trata de coordinar y orientar técnicamente la producción agrícola. El parque está gestionado por la administración provincial milanesa y considera imprescindible la participación de los

[1] ana.zazo.moratalla@alumnos.upm.es

municipios y de las asociaciones agrícolas, ambientales y culturales para la cualificación y mantenimiento del paisaje agrícola.

La agricultura y los bosques son la principal herramienta de consecución del nuevo equilibrio ecológico del área sur de Milán. El elemento peculiar del PASM es la agricultura milanesa, con su sistema de riego —los canales— y su sistema de rotación del cultivo —los terrenos de inundación—, desarrollados durante siglos. Actualmente necesitan ser subvencionados para su subsistencia por su tendencia a la disgregación y a la extinción. A pesar de ello, no es sólo una de las zonas agrícolas más desarrolladas económicamente de Europa, sino que es también un prototipo para el concepto de multifuncionalidad de la agricultura; a lo que hay que añadir la recuperación de las raíces culturales e históricas de la sociedad milanesa. De esta manera, el parque no es sólo útil, sino que en realidad es esencial para mejorar la calidad de vida en Milán y el área metropolitana.

El PASM no tiene precedentes, su estructura organizativa fue innovadora en Italia y Europa como lugar donde agricultura, medio ambiente, economía, cultura, historia y modernidad conviven estrechamente vinculados entre sí. Es un espectacular laboratorio para las políticas de medio ambiente y es ya una realización concreta del concepto de *espacio rural* inspirado en la *Agenda 2000* de la Unión Europea.

Además, el PASM pertenece a la Federación Europea de Espacios Naturales y Rurales Metropolitanos y Periurbanos (FEDENATUR) en calidad de socio fundador. En 2004 firmó, junto con Barcelona, Genova, Grenoble y Lyon la «Carta de intenciones para la gobernanza de los espacios naturales metropolitanos».

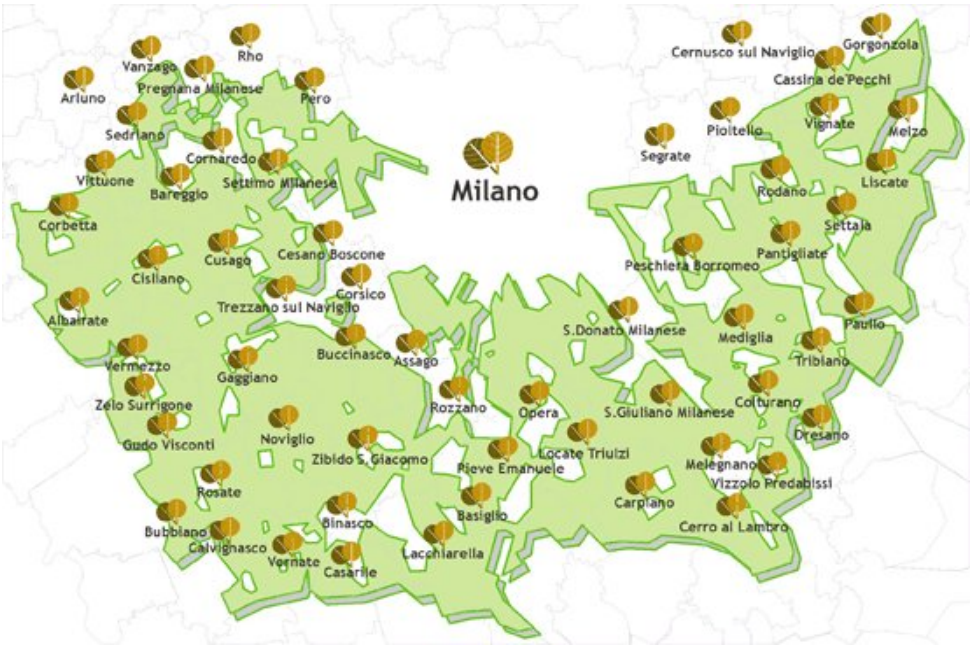


FIGURA 12.1: **Los 61 municipios pertenecientes al Parque Agrícola Sur de Milán**

12.2. Usos, propiedad y gestión del suelo

12.2.1. La provincia de Milán

El área metropolitana de Milán es casi coincidente en extensión con la provincia de Milán, por lo que los datos de *Corine Land Rover* de cobertura de la provincia son de utilidad para este estudio.

La región lombarda posee el proyecto *Destinazione d'Uso dei Suoli Agricoli e Forestal* [Destino de Uso de Suelos Agrícolas y Forestales] (DUSAF), un sistema de análisis de coberturas superficiales a través de análisis de ortofotos; por lo que se adjuntan también los datos de esta base de datos italiana que incorpora la relación de cada uso del suelo con su biocapacidad.

Cuadro 12.1: **Usos del suelo en la provincia de Milán**
CLR, 2000

Usos	**Area** (ha)	**Porcentaje** (%)
1. Superficies artificiales	**65.982**	**33,343**
1.1. Zonas urbanas	48.398	24,457
1.1.1. Tejidos urbanos continuos	5.265	2,661
1.1.2. Tejidos urbanos discontinuos	43.133	21,797
1.2. Industrial, comercial y transporte	13.238	6,690
1.2.1. Industrial, comercial	11.934	6,031
1.2.2. Red viaria y ferroviaria	798	0,403
1.2.4. Aeropuertos	506	0,256
1.3.1. Extracción mineral	1.804	0,912
1.4.1. Zonas verdes urbanas	47	0,027
1.4.2. Zonas deportivas	1.346	0,680
2. Zonas agrícolas	**122.335**	**61,821**
2.1. Tierra arable	113.53	57,371
2.1.1. Tierra arable no regada	98.758	49,906
2.1.3. Campos de arroz	14.772	7,465
2.2. Cultivos permanentes	0	0
2.3. Pastos	454	0,229
2.4. Agricultura Heterogénea	8.351	4,220
3. Zonas forestales	**8.545**	**4,318**
5. Superficies de agua	**1.018**	**0,514**
Superficie total	**197.887**	**100,00**

Cuadro 12.2: **Usos de suelo y biocapacidad en la provincia de Milán**
DUSAF, 2000

Categorías	**Superficie** (ha)	**Factor equivalencia** (gha/ha)	**Factor productividad**	**Biocapacidad** (gha)
Suelo agrícola	98.984,18	2,22	1,26	276.941,58
Pastos	2.420,58	0,49	1,91	2.272,75
Bosques AWS (1)	14.873,	1,35	1,75	35. 049,22
Bosques NAWS (2)	2.342,44	1,35	1,41	4.466,62
Aguas continentales	2.004,11	0,36	0,17	123,14
Áreas estériles/restringidas	2.123,61			
Áreas urbanizadas	75.142,39	2,22	1,26	210.236,13
Áreas no interpretables	116,77			
Total	**198.007,87**			**529.090,44**

(1) Suministrador de leña
(2) No suministrador de leña

12.2.2. Parque Agrícola Sur de Milán

La **superficie agrícola total** (SAT) del PASM es de 43.073 hectáreas y su **superficie agrícola útil** (SAU) es de 39.916 ha.

En cuanto a los **usos del suelo del parque**, el PSA los clasifica según el proyecto DUSAF para la región lombarda. A fin de precisar la descripción del territorio, y en particular de aquellas áreas que no están bajo uso agrícola, el PSA también utiliza los conceptos del PTC, que identifica: las reservas naturales, los parques urbanos, las instalaciones de deportes (golf), los pozos activos, las canteras y las zonas degradadas. A estas capas, el Sistema de información geográfica del parque (SITPAS) añade la red de riego.

El PASM está muy estrechamente vinculado a la edificación tradicional lombarda. Estas estructuras son incompatibles con las exigencias de la agricultura moderna, con necesidades de espacios cada vez más grandes para guardar la maquinaria, por lo que es habitual que estos edificios estén reconvertidos a otros usos. Los porcentajes de las tipologías de los complejos rurales son los siguientes: Cascina (tipología rural lombarda), 84 %; núcleos de paisaje histórico, 2 %; edificios aislados, 8 %; y complejos agrícolas modernos, 6 %. De ellos hay que diferenciar aquellos cascines pertenecientes a un núcleo habitado: 32 %, de los cascines aislados: 68 %. (Este aislamiento es relativo porque la distancia al centro urbano suele ser bastante reducida).

El PASM cuenta con 1.349 explotaciones agrarias en las que trabajan alrededor de 4.000 personas. El estado de las explotaciones se clasifica en: Muy mala: 7 %, Suficiente: 10 %, Discreta: 26 %, Buena: 25 %, Óptima: 16 %.

La mayoría de las explotaciones son pequeñas, de 10 a 50 hectáreas, y están dispuestas en el territorio de manera homogénea para evitar grandes concentraciones:

CUADRO 12.3: **Datos de los tamaños de las explotaciones**
SITPAS, 2000

Superficie (ha)	**Explotaciones**
A<10	131
10<A>50	365
50<A>100	200
100<A>200	79
A>200	32

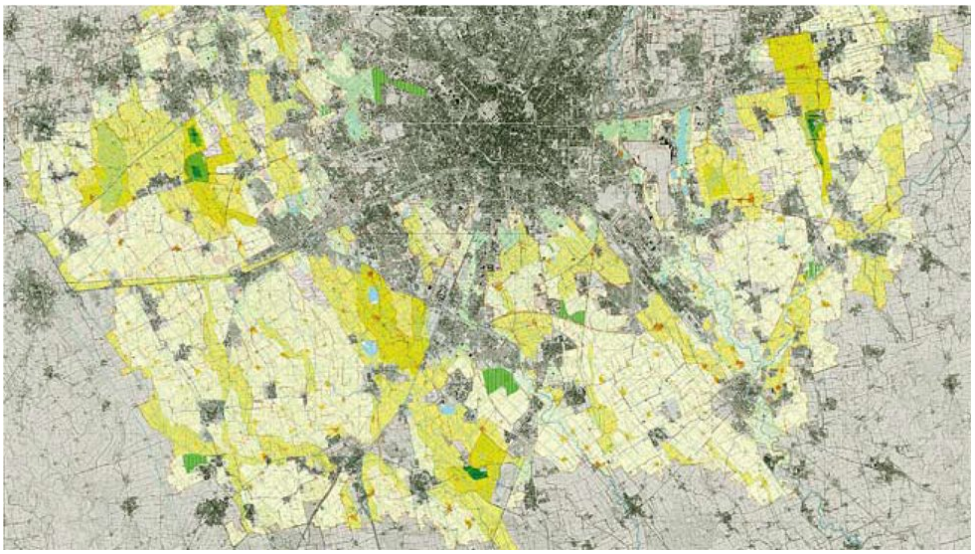


FIGURA 12.2: **Parque Agrícola Sur de Milán**

La **gestión del suelo** del parque está a cargo de la Provincia de Milán, que delega sus funciones en distintos consejos que poseen un carácter jerárquico:

- El *Consiglio provinciale [Consejo de la Provincia de Milán].*
- El *Consiglio direttivo [Consejo directivo del parque]*: formado por el Alcalde de Milán, miembros del Consejo provincial y representantes de las organizaciones de agricultores
- El *Comitato tecnico agricolo [Comité técnico agrícola]*: encargado del examen y opiniones consultivas sobre todas las intervenciones directas y las reflexiones que se relacionan con el rendimiento de la agricultura.

Este ente gestor administra el parque según el PTC (aprobado en 2000) y según el PSA (aprobado en 1993), ambos instrumentos legales de nivel regional. Además, garantiza la realización de sus objetivos a través de los recursos financieros regionales, estatales y europeos.

12.3. Agricultura

12.3.1. Cultivos

La base de datos del Parque Agrícola Sur de Milán (el SITPAS) contiene información detallada acerca de la administración de los cultivos y el ganado. Los cultivos están georreferenciado a escala de parcela catastral.

Los cultivos predominantes en las explotaciones del parque son de arroz en el suroeste del parque y de maíz en prácticamente toda su extensión. Además, es importante destacar la estabilidad de los pastizales en la zona este.

CUADRO 12.4: **Superficies y porcentajes de cultivos agrícolas**
Fuente: PSA. Reglas generales. Datos del SITPAS, 2000

Cultivos	**Superficie** (ha)	**Porcentaje** (%)
Maíz	17.337	40,6
Arroz	10.699	25,7
Praderas y pastizales permanentes	4.034	9,9
Cereales de otoño y verano	2.861	6,7
Tierras en barbecho	2.492	5,9
Soja	1.751	4,1
Oliva	683	1,6
Cultivo arbóreo	465	1,2
Forraje y ensilado	299	0,7
Remolacha	213	0,5
Horticultura y floricultura	117	0,3
Legumbres	85	0,2
Otros cereales	43	0,1
Otros	213	0,5
Total	**42.702**	**100,00**

Uno de los métodos tradicionales agrícolas aún mantenido en el PASM es el de la **rotación de cultivos**. A diferencia de los datos de los cultivos, que es relativo a un único ejercicio, los datos sobre rotación de cultivos dan información sobre los objetivos de producción del parque y su herencia cultural. En estos datos se observa que no todas las tierras sembradas se monocultivan, sino que en realidad son secuencias de cultivos con una indudable compensación en el equilibrio del agrosistema.

12.3.2. Técnicas tradicionales

El importante valor de la agricultura del parque es su extraordinaria transformación y tratamiento del paisaje agrícola mediante el uso continuado de técnicas tradicionales:

CUADRO 12.5: **Datos sobre la rotación de cultivos en hectáreas**
Fuente: PSA. Reglas generales. Datos del SITPAS, 2000

Cultivo	**Superficie** (ha)
Cereales y arroz	10.723
Cereales	6.928
Cereales e industria	6.332
Forraje y cereales	2.495
Prado estable	3.179
Cereales y forraje	1.866
Forraje	1.035
Industrial	727
Barbecho fijo	569
Árboles leñosos	244
Horticultura	165
Otros	48
Plantación de árboles y árboles frutales	10

- La *rotazione* (o rotación de cultivos): la secuencia en el tiempo de cultivos complementarios en el mismo campo para favorecer el equilibrio de los nutrientes en el suelo. Convierte el agroecosistema en complejo, acercándose al ecosistema natural con capacidad de autorregulación.

- La *consoziacione*: la presencia simultánea de dos o más especies cultivadas en un mismo campo (una pradera natural o un bosque son ejemplos de ello).

- La *marcite* (o terrenos de inundación): la cubrición de los campos con un velo de agua que fluye proveniente de manantiales, protegiendo los campos en invierno. Permite una productividad excepcional de la tierra, le permite tener hasta ocho siegas de forraje al año.

- El uso de agua de manantiales y acequias capilares que conectan los canales (elaborados por la comunidad cisterciense durante siglos).

Estas técnicas tradicionales se han ido disgregando debido a que las nuevas técnicas de agricultura moderna se han decantado por priorizar la productividad y minimizar los gastos de mano de obra, usando técnicas como forrajes ensilados, por lo que el parque se vio obligado a proponer una serie de incentivos para el mantenimiento de estas técnicas, en especial el *marcite*.

12.3.3. Agricultura ecológica

El parque agrícola promociona e impulsa la conservación y clasificación de la agro-silvicultura a través de medidas e iniciativas para apoyar la progresiva reducción del impacto ambiental causado por el uso de determinados medios de producción agrícola y la dirige hacia prácticas agronómicas más compatibles con la protección del medio ambiente. La principal de esas prácticas es la promoción de la agricultura ecológica, que tiene por objeto llevar a cabo un proceso de acercamiento del entorno al medio natural mediante el aumento de la diversidad del agroecosistema según la *Ley sobre la diversidad de la CEE*.

El principal rasgo de los productos del parque viene dado por la marca de certificación y control de los productos 'ecológicos' (normalmente una etiqueta visible). El PASM dispone de ocho marcas de certificación: Associazione Ecocert Italia (IT-ECO), Associazione Italiana per l'Agricoltura Biologica (IT-AIB), Associazione Suolo e Salute (IT-ASS), Bioagricoop (IT BAC), CODEX (IT-CDX), Consorzio per il Controllo dei Prodotti Biologici (IT CPB), Instituto Mediterraneo di Certificazione (IT-IMC), QC&I (IT-QCI) y Biozert (IT-BZ-BZT) . La certificación la realiza una de los siete órganos autorizados por el *Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali* [Ministerio Italiano de Recursos Agrícolas, Alimentarios y Forestales] (MIPAAF) para llevar a cabo la aplicación de los métodos de producción ecológica de las empresas de producción y transformación de productos que así lo soliciten.

12.3.4. La inserción de la producción del parque en el sistema agroalimentario de Milán

Una de las debilidades de la estructura del parque es su *fragilidad dentro del sistema agroalimentario milanés*. Las asociaciones agrícolas del parque deben asegurar mediante la producción, los sistemas transformación de los productos y su comercialización ser competitivos con respecto a otras zonas de producción para asegurar su supervivencia. Sin embargo, la agricultura del parque tiene poca conexión con la cadena vertical de producción y transformación ya que no ha llegado a configurar un *cluster* de empresas suficientemente estructurado. Como consecuencia, los productos del parque se mantienen a un precio superior al de los productos tradicionales (un 20-30 % más caro).

Además, las empresas procesadoras asentadas en el parque poco tienen que ver con sus explotaciones productivas, lo que convierte a sus mercados en competidores. La situación se agrava al analizar que más de la mitad de las materias primas que manufacturan las empresas del parque proceden del extranjero, especialmente en lo que respecta a productos como el grano.

A pesar de ello, el aumento de la demanda de los consumidores ha convertido el mercado ecológico en uno de los puntos fuertes de la provincia de Milán. Este nicho de mercado se está consiguiendo consolidar en el sistema milanés debido a la variedad en los puntos de venta. En la ciudad y en el resto de provincia existen 150 tiendas especializadas y otras tantas no especializadas como herbolarios o farmacias. También existen mercados 'verdes' en casi todos los municipios, varios cientos de puntos de venta de distribución a supermercados que comercializan productos lácteos y hortofrutícolas frescos y una docena de restaurantes que utilizan productos que provienen de cultivos ecológicos.

12.3.5. Agroturismo

El parque ha identificado el agroturismo como elemento de futuro en el desarrollo local y económico (siempre sostenible). Esta iniciativa tiene como objetivo promover el desarrollo y consolidación de tierras agrícolas, la integración de los beneficios empresariales, la mejora del patrimonio rural y arquitectónico y, sobre todo, el desarrollo del turismo social que promueve y complementa las relaciones con la ciudad. Las perspectivas del agroturismo se centran en: turismo rural, turismo escolar, turismo deportivo, turismo *gourmet*, turismo histórico y turismo cultural.

12.4. Instrumentos de planeamiento

12.4.1. Plan de Ordenación Urbana de Milán de 1980 (PRG)

La política urbana milanesa se centró durante la década de los ochenta en el *Piano Regolatore Generale* [Plan de Ordenación Urbana] (PRG) aprobado en 1980. Tres años después se realizaron algunas modificaciones en su estrategia debidos a problemas surgidos en su implantación.

De las cuatro líneas estratégicas del plan, una se centraba en la contención de la expansión física de la ciudad hacia la periferia. Dimensionaba nuevas áreas destinadas a zonas residenciales con una capacidad máxima de 80.000 habitantes y promocionaba procedimientos de recuperación urbanística en áreas centrales y semicentrales interesadas y afectadas por fenómenos de degradación y subuso.

La ausencia de un nivel de gobierno superior al del Ayuntamiento y la aplicación contradictoria y discontinua de las estrategias del plan provocó notables desequilibrios en la organización territorial durante la década de los años ochenta.

12.4.2. Plan Territorial de Coordinación Provincial de 1993 (PTCP)

En 1981, el *Centro Studi per la Programmazione Intercomunale dell'area Metropolitana [Centro de Estudios para la Programación Intermunicipal del Área Metropolitana]*[2] redactó el Informe Preliminar del Plan territorial del área metropolitana milanesa. Su importancia se basa en que en Italia la única planificación territorial con valor jurídico-formal estaba representada por los Planes de Ordenación Urbana de cada Ayuntamiento. Las regiones, entre ellas la lombarda, sólo estaban dotadas de planes sectoriales.

En 1993, después de que el Estado delegara las competencias planificadoras a las provincias mediante la ley nacional de reforma y ordenamiento local (142/1990), la Provincia de Milán promueve el PTCP para solucionar los problemas de un área metropolitana con graves problemas de desequilibrio y desestructuración territorial.

[2] Agencia creada a finales de los años sesenta por la Provincia, por el Ayuntamiento de Milán y por otros cien ayuntamientos del *hinterland* que trata de superar los problemas derivados de la falta de un plan superior al del municipio.

El PTCP es un proyecto estratégico de desarrollo que trata de dar respuesta a dos desafíos: competitividad y calidad de vida de los habitantes. Da indicaciones sobre los posibles objetivos y sobre las estrategias a medio y largo plazo de ordenación territorial y ambiental desde la escala provincial a la escala local de los 185 municipios de la provincia de Milán, sin dar respuesta al tipo de equilibrio posible entre los dos desafíos propuestos. Sin embargo, invita a ponerse ante una perspectiva estratégica que tome como valor irrenunciable la perennidad de las grandes zonas agrícolas y verdes del área metropolitana y defina un umbral compatible en el que volver a conducir los procesos de nueva urbanización y de consumo del suelo.

Las *estrategias ambientales* estaban cargadas de implicaciones operativas para la planificación. Por un lado, proponían desincentivar el modelo de urbanización disperso desplazando las acciones hacia la recuperación de las áreas ya urbanizadas en desuso a través de procesos de recomposición urbana. Por otro, promovían reforzar y extender la acción de tutela y valorización de aquellos territorios verdes que constituyen el patrimonio ambiental del área metropolitana.

Este plan era una innovación metodológica no vinculante que requería de la legislación regional para la definición de sus contenidos y sus factores operativos. Sin las reformas legales producidas posteriormente a su aprobación, el plan podría haberse quedado en una propuesta teórica.

12.4.3. Plan Territorial de Coordinación del parque de 2000 (PTC)

El *Piano Territoriale di Coordinamento* [Plano Territorial de Coordinación] (PTC) se puso en marcha en 1993 y tras un largo proceso fue aprobado por el Consejo regional en el año 2000. El Plan pretendía ser una guía estratégica territorial del parque a largo plazo, además de asumir también el papel de plan especial paisajístico. Es prevalente y vinculante para los instrumentos de planificación no sólo local, sino también municipal y regional.

El enfoque metodológico adoptado en el PTC es doble: en primer lugar, se trata de un plan estratégico de una zona extensa que dirige las intervenciones del ente gestor a nivel de organización y de planificación supramunicipal. Por otro, se trata de un plan de procedimiento, capaz de recibir y dirigir la ejecución de opciones de diseño y ejecución derivados de la fase de gestión.

El objetivo principal del PTC es la articulación del territorio en áreas de actividad para las distintas características de las actividades (trabajo, paisaje, presencia humana, etc.) destinadas a un uso por su sistema de protección. Opera con diferentes criterios para los que se identificaron tres áreas principales agrícolas:

- *Los territorios agrícolas del cinturón metropolitano* (85,5 % del parque). Incluyen los ámbitos localizados en las partes periféricas de la zona metropolitana que se mantienen más compactos e intactos. La actividad agrícola se desarrolla en todo su potencial productivo en suelo destinado a impedir la creación de nuevas infraestructuras y construcciones que lleven a la fragmentación del territorio.
- *Los territorios agrícolas del cinturón urbano* (10 % del parque). Incluidos dentro del anillo de circunvalación de Milán. Es la zona en contacto más directo con el núcleo urbano y, por lo tanto, la que sufre más agresiones al tejido rural agrícola.
- *Los territorios de conexión entre campo y ciudad* (5 % del parque). Han perdido, o casi, su importancia en términos agrícolas, ya que se encuentran muy fragmentados y su carácter es residual debido a la continua agresión de la urbanización. En estas zonas la función de PTC se centra en la creación y la mejora del contexto histórico, renovando las funciones ecológicas o las zonas agrícolas.

12.5. Otros instrumentos

12.5.1. Plan del Sector Agrícola (PSA)

Tras la constitución del parque en 1990, se puso en marcha el *Piano di Settore Agricolo* [Plan del Sector Agrario] (PSA) con el objetivo principal de coordinar y orientar técnicamente la producción agrícola bajo las disposiciones de la ley de creación del parque —*Legge Regionale 23 aprile 1990, n. 24*— y el PTC. Sus principales objetivos se centran en las siguientes líneas estratégicas:

- Cultivos y ganadería competitiva y de alta calidad para garantizar la renta justa a los agricultores a fin de permitir la continuidad de su trabajo en el territorio.
- Protección de la contaminación de suelos, aguas superficiales y subterráneas para conservar la fertilidad natural de los suelos.

- Conservación de la fauna y la flora típica de los ecosistemas del parque.
- Mantenimiento y restauración del paisaje agrícola con el fin de preservar la estructura ecológica y las estructuras rurales.
- Desarrollo de actividades relacionadas con la agricultura como el turismo rural, el uso de las zonas verdes y el ocio.
- Desarrollo de las técnicas agrícolas respetuosas con el medio ambiente para evitar la contaminación y sobreexplotación de los recursos: agricultura ecológica y biodinámica.

El PSA realizó un censo del parque para elaborar una base de datos gestionada a través de un sistema de información geográfica (SIG). El uso del SITPAS pretende ser capaz de guiar a los agricultores en la rentabilidad y protección del medio ambiente mediante una gestión racional de los recursos, una adecuada planificación territorial y el consejo en la selección de cultivos y ganadería apropiada.

El SITPAS contiene datos de los análisis sobre las *características socio-económicas* de las explotaciones en los siguientes aspectos: número de empresas que operan en el parque (unas 800), superficie, forma jurídica, tipo y tamaño de la fuerza de trabajo, propiedad del suelo, tipologías de complejos rurales y nivel de mecanización de las explotaciones, entre otros.

Desde un punto de vista estrictamente agronómico, el SITPAS contiene los datos de las *características agronómicas* de los cultivos en cada parcela: uso de la tierra agrícola en el parque, naturaleza de la sustitución o la práctica del monocultivo, presencia de cultivos múltiples en la sucesión en la misma parcela en un año, rendimientos medio, fertilizantes y pesticidas distribuidos y red de riego.

12.6. Resultados y expectativas

12.6.1. Del sistema de parques a la red ecológica de la provincia de Milán

El último plan en ver la luz en el seno del proyecto de recuperación paisajística de la metrópolis fue el de las dorsales verdes: Redes de pasillos ecológicos concebidos para recuperar el vínculo con la naturaleza en el corazón de la metrópolis, recortando espacios entre áreas urbanas y grandes ejes de infraestructuras. La construcción de la dorsal verde exige una enorme implicación de los municipios, a través de la institución de parques locales de interés supramunicipal.

Tan sólo en la provincia de Milán ya han sido instituidos 17 parques supramunicipales (70 en toda la región lombarda) y muchos de ellos son áreas residuales del avance urbano, con frecuencia sin valor verdadero, pero dignos de protección como pilares de la red ecológica proyectada por la Provincia de Milán. No se trata tanto de proteger los ambientes naturales sino de reconstruir un tejido natural que se ha ido perdiendo a lo largo de décadas de ocupación caótica de los suelos, creando una nueva naturaleza en la metrópolis.

12.6.2. Expo Milán 2015: Nourishing the planet

El 31 de marzo de 2008 la ciudad de Milán fue proclamada por la Oficina Internacional de Exposiciones (BIE) como sede de la Exposición Universal de 2015. Cinco arquitectos han desarrollado una propuesta de un *parque agrícola* tematizado para su ordenación. Una extensa superficie 'cultivada', que da unidad al conjunto mediante cubiertas textiles desplazando los pabellones a un segundo plano.

La reacción social, liderada por algunos arquitectos de destacado prestigio, ha suscitado la promoción de una contrapropuesta al modelo de *Expo* típico de *construcción*, proponiendo reutilizar las infraestructuras ya existentes en la ciudad y estableciendo un circuito para los 485 proyectos acordados, a nivel urbano y regional (extendido en toda Lombardía). Este nuevo modelo podría ser el ejemplo de ciudad que usa la *Expo* como oportunidad de recualificar su habitabilidad general como respuesta inteligente a la crisis.

Si el BIE no acepta esta contrapropuesta, que al superponer el proyecto *Expo* al tejido morfológico-social existente en la ciudad lo fusiona y no lo yuxtapone, cientos de hectáreas de valioso suelo agrícola serán destruidas.

12.7. Sostenibilidad de la práctica

La valoración general de la práctica es **muy positiva**.

El parque con su uso continuado de técnicas agrícolas tradicionales (particularmente la *rotazione*) convierte el agroecosistema en complejo, acercándose al ecosistema natural con capacidad de autorregulación. La parte negativa al respecto es que están siendo desplazadas por las nuevas técnicas agrícolas modernas que priorizan la productividad y la minimización de los gastos de mano de obra, por lo que ha tenido que llegar a proponer incentivos para el mantenimiento de estas técnicas.

A pesar de existir una interfaz muy difusa entre campo y ciudad, el PTC diferencia las áreas de intervención por coronas de cercanía al núcleo urbano, proponiendo diferentes estrategias para cada uno.

El PASM contribuye al desarrollo local, a la calidad de vida de la población rural y al sentimiento de implicación con el proyecto mediante el incentivo a la participación social. Lo hace promoviendo la adjudicación a estos agentes de la ejecución de tareas de gestión y de diseño de obras de intervenciones no expresamente reservadas al ente gestor por el plan.

Existe una gran compatibilidad de usos en el espacio del parque, mejorando el concepto de multifuncionalidad de los suelos rurales: paisaje, cultura, agroturismo, formación, educación rural y ocio. Además, promueve iniciativas didácticas para la difusión de sus objetivos y alcance e investigaciones en relación a la mejora de las técnicas agroalimentarias.

La calidad y seguridad alimentaria de los productos ecológicos del parque queda asegurada por las ocho marcas de certificación del parque controladas por siete órganos autorizados. Además, la diversidad en la tipología de venta está consiguiendo consolidar este sector, a pesar de que estos productos se mantiene en un precio superior al de los productos tradicionales.

Sólo existen dos factores **negativos** destacables.

Una de sus mayores debilidades es la situación de parcial deterioro en la que se encuentra gran parte del parque. La red de riego y la infraestructura rural, esencial para mantener la productividad agrícola e impulsar sus márgenes de comercialización, necesita ser preservada y mejorada. El deterioro del sistema de riego se refiere tanto a la calidad como a la cantidad de agua, que deriva tanto de causas naturales como de vertidos directos de aguas residuales municipales, tanto civil como industrial. Las estructuras agrícolas dañadas también requieren de una reparación: caminos vecinales, edificaciones rurales e infraestructura en general.

Otra de las debilidades de la estructura del parque es su fragilidad dentro del sistema agroalimentario milanés. Mientras no se introduzca en la cadena vertical de producción y transformación urbana la conexión 'económica' entre campo y ciudad seguirá siendo débil y los productos más caros que los tradicionales.

12.8. Referencias bibliográficas

—consultadas

Battisti, Emilio
2010 «Milano Expo 2015: A Sustainable City After the Crisis»
Per una Expo diffusa e sostenible, Milán.

Bechini, L; Penalti, M y Zanichelli, I.
2004 *Agroecological Indicators of Cropping Systems: Nutrient Budgets in the Sud Milano Agricultural Park (Northern Italy).*
Milán, (PDF)
(`http://www.provincia.milano.it/parcosud/sitpas/doc/nutrients_esa_2004.pdf`).

Bergano, Daniela; Biino, Uta; Penati, Matteo y Zanichelli, Irene.
2010 *Applicazione e utilizzo della banca dati SITPAS.*
Milán, (PDF)
(`http://parcosud.provincia.milano.it/sitpas/doc/atti_bergamo.pdf`).

Bindi, Marco y Donatelli, Marcello
2001 "Using simulation models to set up agroecological indicators of farming systems"
en *Book of Proceedings. 2nd International Symposium Modelling Cropping Systems.*, Florence, European Society for Agronomy / CNR - Institute for Biometeorology, (PDF)
(`http://www.provincia.milano.it/parcosud/sitpas/doc/us_sim_mod_agro_ind_farm.pdf`).

Brenbilia, Bruna
2010 *The Parco Agricolo Sud Milano: Between agriculture and environmental conservation.*
Milán, (PDF)
(`http://www.fedenatur.org/docs/docs/155.pdf`).

Laboratorio di Progettazione Urbanistica
2009 *Urban Planning and Design Workshop.*
Politecnico di Milano. Facolta di Architettura e Societá. 2008-9.

Nicolosi, Francesa
2007 *I Prodotti tipici e il Territorio come Sistema di Offerta. Il Caso del Parco Agricolo Sud di Milano.*
Universita degli studi Milano. Facolta di Scienze Politiche. Milan. 2006-2007.

Marzorati, Pacla
2004 «Il sistema rurale. Una sfida per la progettazione tra salvaguardia, sostenibilitá e governo delle trasformazioni»
Ri-vista Ricerche per la progettazione del paesaggio, número 2.

Provincia di Milano
2007 *Piano di Settore Agricolo.*
`http://www.provincia.milano.it/parcosud/`.

Provincia di Milano
2007 *Piano di Settore Agricolo. Norme Regolamentari.*
`http://www.provincia.milano.it/parcosud/`.

Provincia di Milano
2007 *Piano di Settore Agricolo. Relazione Generale.*
`http://www.provincia.milano.it/parcosud/`.

Provincia di Milano
2006 *Agricoltura e Pasaggil. Le Aree Asciutte a Nord del Canalle Villoresi.*
s.d.

Provincia di Milano
2006 *SITPAS. Sistema Informativo del Parco Agricolo Sud Milano.*
Milán, (PDF)
(`http://www.dorsaleverde.it/export/sites/default/pianificazione_territoriale/sit/img/ParcoSud-Cont.pdf`).

Renzi, Fabrio
2008 «Los Paisajes Agrarios en las Áreas Metropolitanas Italianas. El Ejemplo del Parco Agricolo Sud di Milano»
Paper, Número 47, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, marzo.

webs

Parques italianos (`http://www.parks.it/parco.sud.milano/Epar.php`)
Provincia de Milán (`http://www.provincia.milano.it`)
Parque Agrícola del Sur de Milán (`http://www.provincia.milano.it/parcosud/`)
Mercados ecológicos de Milán (`http://www.earthmarkets.net/network/milan`)
web de Emilio Battisti (`http://www.emiliobattisti.com`)

13. La protección del suelo agrícola en la Comunidad de Aglomeración de Montpellier (Francia)

Una combinación ganadora: leyes e instituciones que apoyan la agricultura junto a colectivos que defienden el territorio como bien colectivo

Marian Simón Rojo[1]

La ciudad de Montpellier, situada en la región mediterránea del Languedoc-Rousillon, es desde los años sesenta un centro de atracción de población. El continuo crecimiento demográfico ha ido acompañado de una expansión urbana que se va trasladando a municipios cada vez más alejados de la ciudad central, por territorios tradicionalmente vinculados a la agricultura, especialmente al vino. El crecimiento demográfico y la aún más intensa expansión de zonas urbanas están transformando los paisajes y las dinámicas socioeconómicas. Los nuevos desarrollos se basan en viviendas unifamiliares, en urbanizaciones de baja densidad con un considerable impacto en el consumo de suelo.

El atractivo demográfico se traduce en un conflicto entre los usos urbanos y los agrícolas, que se ven sometidos a una fuerte presión urbanizadora. Los pueblos del Bajo Languedoc han visto dispararse los beneficios de la venta de tierras, ante las expectativas de nuevas urbanizaciones. El metro cuadrado de suelo agrícola se valora a 1,3 euros (0,5 para las garrigas y los bosques) mientras que los terrenos urbanizables se pagan a 28 euros el metro cuadrado. A un agricultor ya mayor que no tiene quien quiera seguir con la labor, que se ha dedicado al vino y ahora ve como cambian los gustos y su uva ya no se vende tan bien, que sabe que, por su terreno cerca de Montpellier, le pagarían lo suficiente como para poder vivir con desahogo, no es extraño que le atraiga la idea de venderlo y retirarse.

Los nuevos habitantes traen consigo una manera diferente de relacionarse con el territorio, para ellos ya no es su objeto de actividad; por ello, crece la demanda de actividades de ocio al aire libre y los usos productivos de los suelos agrícolas van dejando paso a los recreativos. Las garrigas, que tradicionalmente fueron abiertas y accesibles, se van vallando y privatizando, por ejemplo para residencias particulares y cotos privados de caza.

Esto sucede en Francia, un país en el que el sector agrario tiene una capacidad organizativa y reivindicativa considerable; un país en el que la agricultura periurbana está presente en las reflexiones políticas y profesionales desde finales de los años sesenta y que se ha dotado de leyes y figuras para proteger los suelos agrícolas. Esta protección aparece en leyes sobre agricultura y desarrollo rural, entre las que destaca la *Loi relative au développement des territoires ruraux [Ley sobre el desarrollo de los territorios rurales] (*DTR*)* de 2005, que establece la figura de *Périmètre de Protection et de Mise en Valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains* [Perímetros de Protección y Revalorización de Espacios Agrícolas y Naturales Periurbanos] (PAEN); pero también en otras específicas sobre urbanismo como la *Loi Solidarité et renouvellements urbain [Ley de Solidaridad y Renovación Urbana] (*SRU*)*, en la que se afirma que el suelo es un recurso escaso y aboga por una gestión ahorradora de los espacios periurbanos.

Uno de los principales retos hoy en día es la gestión política de estos espacios periurbanos. Todos los actores coinciden en que la escala municipal está superada. En esta línea, 31 municipios crearon en 2001 la *Communauté d'Agglomération de Montpellier [Comunidad de Aglomeración de Montpellier]* que ocupa 55.435 hectáreas y alberga algo más de 400.000 habitantes.

Las comunidades de aglomeración tienen en el *Schemas de Coherence Territoriale* [Plan de Coherencia Territorial] (SCoT) el instrumento básico para ordenar el territorio a escala supramunicipal. En la redacción de los SCoT de la Comunidad de Aglomeración se propuso 'invertir la mirada' para superar la aproximación tradicional en la que lo construido es lo que cuenta y el resto se ve como un vacío. Además —y esto es una novedad— se entiende que los espacios naturales y los agrarios forman un sistema y como tal han de ser considerados. Los SCoT proponen fijar unos límites claros y seguros al espacio agrícola, que eviten incertidumbres sobre su destino. También hablan de favorecer una economía local de agricultura periurbana, que además sirva para reforzar la identidad del territorio a partir de productos locales. A su vez consideran a la agricultura como una herramienta pedagógica y de inserción social.

Además de estos instrumentos de planificación, en el área objeto de estudio hay un interesante ejemplo de intervención pública para preservar el territorio como bien colectivo. Se trata de un proyecto sobre 537 hectáreas en Mas Dieu. Ante la amenaza de que se fuera a instalar una planta de residuos, los habitantes y las autoridades locales se movilizaron para proponer proyectos comunes en defensa de su territorio. Acudieron a una institución de sólida trayectoria, la *Société d'Aménagement Foncier et d'établissement Rural* [Sociedad de Gestión Territorial y de los Establecimientos Rurales] (SAFER), que, entre otros

[1] marianhaya@gmail.com

cometidos, se ocupa de facilitar el acceso a la propiedad de las fincas a los colectivos con proyectos de gestión territorial de interés público. La SAFER de Languedoc-Roussillon compró los terrenos y se pusieron en marcha distintas iniciativas recreativas, agrícolas y de divulgación.

En el caso de la Comunidad de Aglomeración de Montpellier merece la pena destacar:

- La búsqueda de alternativas para una agricultura en recomposición, fomentando la multifuncionalidad de las áreas agrícolas y la apertura de nuevas vías de comercialización.
- El reconocimiento de la utilidad del pastoreo para reducir el riesgo de incendio y el apoyo a iniciativas para mantener la garriga como espacio abierto y público.
- La existencia de legislación con figuras de protección específica sobre áreas agrícolas periurbanas.
- El plan de ordenación supramunicipal, que considera que el conjunto de los espacios agrícolas y naturales conforma un sistema que hay que proteger.
- Montpellier aspira a convertirse en un referente mundial en biodiversidad urbana.
- Las iniciativas para preservar el territorio como bien colectivo pueden contar con la intervención de una institución estatal que les facilita el acceso a las fincas.

13.1. Introducción

El área objeto de estudio está constituida por 31 municipios en torno a Montpellier, que se unieron en 2001 para formar la *Communauté d'Agglomération de Montpellier [Comunidad de Aglomeración de Montpellier]*. Ocupa 55.435 hectáreas[2] y alberga algo más de 400.000 habitantes. Pertenece al Departamento de l'Hérault [3], situado en la región costera de Languedoc-Roussillon. El municipio de Montpellier forma parte de otra agrupación supramunicipal, el área urbana de Montpellier, más extensa, que abarca 1.438,1 kilómetros cuadrados y 93 municipios.

13.1.1. Polo de atracción de población

La Comunidad de Aglomeración de Montpellier, como tantas otras zonas del arco mediterráneo, es un polo de atracción demográfica; la población se concentra a lo largo de la costa —donde se localizan las principales ciudades— mientras que las zonas del interior de la región van despoblándose. En 1975 los municipios que hoy conforman la Comunidad de Aglomeración contaban con 250.000 habitantes, que pasaron a 367.000 en 1999, lo que supone un crecimiento del 47 %, y a 400.000 en 2004. La población de la Villa de Montpellier se ha duplicado desde 1962 y la de los otros treinta municipios que constituyen la Comunidad de Aglomeración se ha quintuplicado. Se espera que el atractivo se mantenga en el futuro y que la población haya aumentado otros 100.000 habitantes hacia 2020.

El conjunto tiene una importante proporción de empleos en funciones metropolitanas superiores, lo que le permite situarse dentro del rango de áreas metropolitanas más influyentes, a pesar de su menor tamaño demográfico —sólo queda por detrás de París, Toulouse y Grenoble—. En paralelo tiene un gran peso el sector de servicios personales, ya sean privados como comercio, artesanado, ocio o servicios asistenciales, o públicos como educación, sanidad y administración.

Sin embargo el porcentaje de población activa sobre el total ha venido reduciéndose en los últimos veinte años y la evolución de los ingresos, del empleo y de la riqueza no ha seguido el ritmo del incremento demográfico ni se corresponde con su importancia metropolitana.

13.1.2. Hacia un uso más eficiente del espacio

El atractivo de la región y su crecimiento demográfico se traducen en un conflicto entre los usos urbanos y los agrícolas; estos últimos están sometidos a una fuerte presión urbanizadora. Los nuevos desarrollos se hacen por lo general con vivienda unifamiliar en urbanizaciones de baja densidad, que han dañado especialmente el paisaje en las entradas a los pueblos.

[2] Esta superficie corresponde a los datos del Corine Land Cover (CLC), de acuerdo con el documento de los SCoT la cifra se reduce a 43.850 hectáreas.

[3] En la división administrativa francesa los departamentos equivaldrían a nuestras provincias y las regiones a nuestras comunidades autónomas.



FIGURA 13.1: **La expansión urbana en la Comunidad de Aglomeración de Montpellier**

Además, la expansión de usos urbanos desborda con creces el núcleo de Montpellier y se extiende a municipios cada vez más alejados, sobre todo en la mitad oriental del departamento. Esto acarrea un importante aumento de los desplazamientos motorizados. Los hogares de menos recursos tienen problemas para asumir los costes de transporte.

Las autoridades son conscientes de que, puesto que las densidades son más bajas que en otras áreas similares (Grenoble, Nantes o Estrasburgo), cuentan con margen de maniobra para densificar y utilizar mejor el espacio. Esta idea se repite a lo largo de distintos planes de ordenación, que plantean diversificar la oferta con alternativas a la casa unifamiliar en parcela independiente. Las autoridades quieren aumentar la oferta de vivienda asequible y fomentar áreas residenciales más densas y servidas mediante transporte público[4].

13.1.3. El reto de la gestión pública del territorio

Distintos foros y documentos señalan que la respuesta a los problemas derivados del modelo de expansión pasa, entre otras medidas, por proteger y valorar los espacios naturales y agrícolas, y que para ello es necesario fijar claramente unos límites al espacio urbano.

Este es un territorio vinícola, aun hoy su paisaje y sus historias, su representación cultural, están íntimamente ligadas al vino. Sin embargo la poblacion ha ido cambiando, los nuevos habitantes ya no trabajan en el campo y esperan que el territorio les ofrezca actividades de ocio al aire libre. Los usos productivos de los suelos agrícolas van dejando paso a los recreativos. Sobre estos espacios periurbanos recaen demandas y reivindicaciones cada vez más variadas. En paralelo se hace también más compleja su gestión pública. Todos los actores coinciden en que la escala municipal está superada y se buscan opciones de gestión política supramunicipal (LAURENS, 2003).

La creación de la Comunidad de Aglomeración de Montpellier se enmarca dentro del intenso proceso de formación de mancomunidades[5] que se vive en Francia desde hace un par de décadas. Se constituyó en 2001 [6] en un proceso que no estuvo exento de conflictos y problemas, pues varios municipios se mostraban muy reticentes a la integración en una entidad superior. Temían que sus intereses quedaran supeditados a los de Montpellier[7], veían demasiados desequilibrios entre la ciudad central y los pequeños

[4]Los Planes locales de urbanismo tienen que incluir obligatoriamente un *Plan de déplacements urbains [Plan de Desplazamientos Urbanos]*, lo que indica la importancia que los documentos de planificación —locales o supramunicipales— dan a los temas de movilidad incorporando el discurso de la movilidad sostenible.

[5]Las mancomunidades pueden adoptar distintas modalidades y cubrir muy diferentes objetivos y servicios. El proceso se da desde finales del siglo XIX, pero ha sido a partir de la ley del 6 de febrero de 2002, y sobre todo de la *Lou Chevènement*, cuando se ha intensificado.

[6]Para formar una comunidad de aglomeración los municipios deben albergar un mínimo de 50.000 habitantes y contar con un núcleo central de al menos 15 000 habitantes. En los casos de capitales de departamento o de la ciudad más importante de un departamento no se aplica el requisito del mínimo de 15.000 habitantes.

[7]Detrás de las reticencias también había enfrentamientos o cuestiones personales sobre todo relacionadas con la personalidad del alcalde de Montpellier, reelegido desde 1977 y hoy presidente de la Comunidad de Aglomeración y de la región Languedoc-Roussillon.

núcleos periféricos. Algunos de ellos consiguieron mantenerse fuera de la Aglomeración, otros a pesar de su rechazo se han visto obligados a integrarse en ella.

13.2. Usos, propiedad y gestión del suelo

Los nuevos habitantes son muy sensibles al entorno y a su paisaje, simbolizado por la imbricación permanente entre viñedos y garriga, aunque la mayoría de estas últimas han perdido su destino agrario (Laurens, 2003). El territorio de la Comunidad de Aglomeración está marcado por la trilogía litoral-planicie-garriga:

- El *litoral*, en el que dunas y albuferas o lagunas salobres paralelas a la costa (*étang*) conforman un paisaje característico, elemento básico de identidad territorial. En la actualidad este paisaje se encuentra fuertemente alterado por la urbanización y las albuferas no se valoran lo suficiente. Por otro lado, el litoral está sometido a un persistente proceso de erosión: el avance del mar ha hecho que el litoral pierda 300 hectáreas desde 1945[8].

- La *llanura* es la parte menos estructurante de las tres, acoge la mayoría de las zonas construidas y las infraestructuras, así como las zonas agrícolas. Es la zona que mejor se presta a la urbanización, a menudo a costa de la agricultura.

- La *garriga* se dedicaba tradicionalmente al pastoreo de ganado bovino. Aunque el imaginario colectivo los entiende como espacios públicos y abiertos, viven un proceso de privatización. Se han transformado en espacios recreativos, se construyen viviendas, se vallan o se destinan a usos privados como cacerías.

13.2.1. Presión urbanizadora

Como se ve en el Cuadro 13.2.1 los usos artificiales (según terminología del proyecto *Corine Land Cover*) ocupan el 79 % del término municipal de Montpellier y el 27 % de la Comunidad de Aglomeración. Si consideramos la región del Languedoc-Roussillon la cifra se reduciría hasta un mero 5 % de su territorio. Los usos urbanos, como la población, no se distribuyen por igual en toda la región. Se concentran en las áreas de influencia —cada vez más extensas— de las principales ciudades de la costa. Según los datos del proyecto CLC únicamente en el núcleo de Montpellier hay tejido urbano continuo, las zonas urbanas del resto de los municipios corresponden a tejido urbano discontinuo, con urbanizaciones ajardinadas —excepto los cascos de los pueblos, de dimensiones muy reducidas—.

En el conjunto de la Comunidad de Aglomeración los terrenos agrícolas, que ocupan el 43 % del territorio, continúan siendo predominantes. Incluso en la intensamente urbanizada Montpellier representan el 20 % del término municipal.

La cantidad de suelo artificial por habitante de la Comunidad de Aglomeración se cifra en el documento el Plan de Coherencia Territoria en 800 metros cuadrados, de los que la mitad corresponden a suelos residenciales y la otra mitad a infraestructuras de transporte, actividades productivas, comerciales y recreativas. Los datos del CLC se aproximan bastante a lo que se refiere a superficie urbana por habitante (400 m^2/habitante) pero difieren considerablemente en el resto de los usos artificiales, que apenas llegan a los 100m^2/habitante cuando según los SCoT deberían suponer 400m^2/habitante. De todas formas las cifras de suelo que aparecen desglosadas en los SCoT tampoco coinciden con estos valores de consumo de suelo por habitante [9], con lo cual optamos por presentar aquí las del CLC.

En cualquier caso, como consecuencia de esta demanda y presión urbanizadora, los pueblos del Bajo Languedoc en los que la economía estaba ligada a la agricultura y sobre todo al vino han visto dispararse los beneficios de la venta de tierras tras recalificaciones urbanas. El metro cuadrado de suelo agrícola cuesta 1,3 euros (0,5 para las garrigas y los bosques) mientras que los terrenos urbanizables se pagan a 28 euros el metro cuadrado (Laurens, 2003). La diferencia es especialmente acusada en aquellas parcelas de menos de una hectárea en las proximidades de los núcleos habitados, en las que el precio de venta no se fija de acuerdo con su valor agrícola, sino en función de las expectativas de que se puedan urbanizar (Jarrige, 2004). Ante las oportunidades de negocio los propietarios agrícolas se ven tentados a vender parte de sus tierras para desarrollos urbanos.

[8] Los SCoT señalan que puesto que se trata de un proceso natural, la postura es aceptarlo y mejorar su gestión y utilización.

[9] A título de ejemplo, indican 10.650 hectáreas de suelo urbano, lo que significaría 266 m^2/habitante.

CUADRO 13.1: **Usos de suelo en la Comunidad Aglomeración de Montpellier. 2006**
Fuente: elaboración propia a partir de datos del proyecto CLC.

	Comunidad de Aglomeración		**Municipio de Montpellier**	
Suelo	(ha)	(%)	(ha)	(%)
Zonas artificiales	**11.871**	**27**	**4.510**	**79**
Zonas urbanas	8.966	76	3.272	76
Industria, comercio y transporte	2.147	18	920	21
Extracción, minería, en construcción	252	2	54	1
Zonas verdes artificiales no agrícolas	505	4	264	6
Zonas agrícolas	**18.773**	**43**	**1.157**	**20**
Zonas forestales y seminaturales	**11.069**	**25**	**55**	1
Zonas húmedas	**653**	**1**	**0**	**0**
Superficies de agua	**1.619**	**4**	**0**	**0**
Total	43.986		5.724	

* La cifra corresponde al porcentaje de cada tipo de suelo artificial respecto del total de suelo artificial.

13.2.2. Privatización y abandono de usos agrarios

Entre 1988 y 2000, la Superficie Agrícola Utilizada (SAU) en el área urbana de Montpellier se redujo en 20.000 hectáreas (LAURENS, 2003). Tres factores inciden en esta dinámica de abandono de los usos agrarios:

- Se abandonan cultivos por los problemas estructurales del sector agrario, de rentabilidad y envejecimiento de los agricultores. El sector vinícola de la región, como el agrario en general, tiene un serio problema de envejecimiento: la mayoría de las personas al frente de las explotaciones —propietarios del 20 % de los viñedos en explotación— tiene más de 50 años y no cuentan con sucesores.

- Se urbanizan terrenos agrícolas, como se ha explicado en el apartado anterior. Estos desarrollos inducen precios al alza de los terrenos agrarios y cambian las expectativas sobre el beneficio que se puede obtener de la tierra.

- Crece la demanda de actividades de ocio al aire libre con lo que los usos productivos de los suelos agrícolas van dejando paso a los recreativos.

Las autoridades y los grupos afectados, desde los agricultores hasta los ecologistas, pasando por los cazadores, se plantean cómo mantener la accesibilidad al territorio y evitar los riesgos medioambientales. Con el abandono de la agricultura y, sobre todo, de las prácticas de pastoreo se agudiza especialmente el riesgo de incendio. Ante esta situación distintos colectivos cooperan buscando respuestas. Por ejemplo, en el municipio de Guzarques, al nordeste de la Comunidad de Aglomeración, hubo en 1989 un incendio que arrasó 1.600 hectáreas. A la vista del desastre, los colectivos locales decidieron tomar cartas en el asunto y adoptar medidas de gran envergadura: se embarcaron en un proyecto de rehabilitación forestal y paisajística del municipio.

13.2.3. La intervención pública

En este contexto privatizador y de cierre de fincas en el territorio se comprenden mejor los esfuerzos del Departamento de l'Hérault para adquirir espacios verdes y mantener su carácter público, abierto y accesible. En 2003 había adquirido ya 8.000 hectáreas y había acondicionado 500 kilómetros de caminos para senderismo. La red de espacios verdes atraviesa el territorio de Este a Oeste y su presencia se intensifica en las cercanías de Montpellier (LAURENS, 2003).

Dentro del departamento, el caso de Mas Dieu —que se explica en el apartado 13.6.1— ofrece un interesante ejemplo de intervención pública para preservar el territorio como bien colectivo.

13.3. Agricultura

13.3.1. Abandono de cultivos

La agricultura en la Comunidad de Aglomeración de Montpellier ha estado marcada históricamente por la importancia del sector vitivinícola. De acuerdo con Clarimond (2007), en la región Languedoc-Roussillon hay 27.000 explotaciones y 290.000 hectáreas ocupadas por los viñedos, que representan un tercio de la SAU y el 72 % de las explotaciones. A pesar de la importancia del viñedo, en los últimos doce años se ha producido una reducción del 41 % en el número de explotaciones y del 17 % en lo que se refiere a la superficie de viñedos. La producción se ha visto intensamente afectada por los cambios de los hábitos de consumo de vino de mesa, que ha descendido un 50 % en treinta años, entre 1974 y 2004. De acuerdo con las previsiones, en la región Languedoc-Roussillon se iban a arrancar 50.000 hectáreas de cepas entre los años 2007 y 2010; de mantenerse la tendencia, para el año 2015 la superficie de viñedo se habrá reducido a la mitad, con lo que quedarían 190.000 hectáreas. Las encuestas revelan que las intenciones de arrancar cepas son más fuertes en las periferias de grandes aglomeraciones. Precisamente es en los mejores terrenos donde la competencia entre viticultura y urbanización se hace más intensa, puesto que a menudo en la llanura los viñedos son de mejor calidad.

En los 38 municipios [10] de la Comunidad de Aglomeración había en 1985 18 cooperativas que explotaban una superficie de 7.570 hectárea. En 2002 sólo quedaban ocho bodegas cooperativas. Si atendemos a la superficie total de viñedo declarada en la recogida de 2002 por las bodegas cooperativas, algunas han aumentado su superficie pero a menudo se debe a la fusión de otras tantas, siendo su estructura todavía débil. En conjunto la superficie recolectada por las cooperativas de bodegas se ha reducido de 98.234 hectáreas en 1985 a 69.824 en 2002 (Laurens, 2003).

No sólo se abandonan los viñedos, en el año 2000 había censadas 8.000 explotaciones —40.000 hectáreas— destinadas fundamentalmente a la producción de frutas y legumbres. Entre los censos agrarios de 1988 y 2000 se ha reducido a la mitad el número de explotaciones, mientras que la superficie cultivada ha disminuido un 30 %. El proceso de abandono ha tenido especial incidencia en manzanos y perales, que de todas formas siguen siendo los árboles frutales que predominan. Los cultivos que más reducen su superficie son el espárrago —con una disminución del 70 %—y el tomate industrial.

En definitiva, aumentan de manera continua las tierras en baldío: cada año se abandonan 4.500 hectáreas de viñedo y 1.000 ha de frutales. En la región Languedoc-Roussillon había en 2007, 450.000 hectáreas de tierras en baldío y se prevé que para el año 2015 otras 110.000 hectáreas se sumen a estas tierras sin cultivar.

13.3.2. Reconversión de viñedos

Hay una estrategia en marcha para potenciar la producción de calidad, aunque la reestructuración de los mercados regionales plantea problemas de organización y se aborda de una manera progresiva. Los viñedos con denominación crecieron entre 1988 y 2000 un 15 %.

Dentro de la política de reconversión del viñedo se ofrece una prima de aproximadamente 6.000 euros por hectárea de cepas arrancadas. La intención es fomentar la producción de calidad, pero los incentivos para arrancar las cepas más pobres no están coordinados con ayudas para recepar. Las limitaciones reglamentarias condicionan la reconversión del viñedo (para replantar hace falta justificar derechos específicos). Además existen dificultades financieras, puesto que para iniciar una producción de calidad son necesarias importantes inversiones iniciales, lo que, junto a la incertidumbre sobre la evolución del mercado, desanima a los potenciales emprendedores.

Crecen por tanto las explotaciones de calidad, aunque en menor medida que la tasa de abandono de cultivos de viñedo, y crecen a su vez la horticultura y la ganadería, dos actividades que son menos exigentes en cuanto al territorio, se benefician de la cercanía a mercados urbanos y —a diferencia del vino— permiten una más rápida amortización de las inversiones. Pero sobre todo se produce un abandono de las tierras, es frecuente que los suelos queden sin cultivar y de esa situación rápidamente se cede a la tentación de vender para urbanizar y construir, como se ha explicado en el apartado 13.2.1. Los agricultores ven en la venta de tierras un complemento 'normal' a la jubilación (Clarimond, 2007).

[10] La Comunidad Aglomeración está actualmente constituida por 31 municipios, el texto fuente de los datos se refiere a su primera etapa, cuando se constituyó con 38 municipios, pero algunos de ellos la abandonaron posteriormente.

13.3.3. Diversificación y multifuncionalidad

Ahora que la agricultura está en clara regresión y vive un proceso de plena recomposición, se reflexiona sobre cómo fomentar la multifuncionalidad de las áreas agrícolas y naturales que son además determinantes en la configuración el paisaje.

Instituciones y proyectos de fomento de la agricultura local

El proyecto *Compétences, Réseaux, Observatoire, Communication* [Proyecto de Competencia, Redes, Observatorio y Comunicación] (CROC) apoya la agricultura local mediante redes de proximidad. Se encuadra dentro del Programa Iniciativa Comunitaria-Equal (PIC Equal) para luchar contra la discriminación y desigualdad en el trabajo entre las regiones y entre las personas. Acompañan a los colectivos locales de la región Languedoc-Roussillon para que se valore mejor la agricultura. Para ello tienen seis líneas de trabajo con grupos implicados en la mejora de la calidad de los productos locales y en darlos a conocer: sobre la apertura de nuevas vías de comercialización de los productos agrícolas, sobre desarrollo territorial, sobre preservación de los espacios naturales y en torno a la defensa de la agricultura y la economía local.

Las plataformas *Qualité Hérault* y *Bienvenue à la Ferme* apoyan la agricultura a través de actividades de promoción, especialmente orientadas al agroturismo.

Venta directa de productos locales

El CROC estudia cómo pueden los circuitos cortos de comercialización contribuir a mantener y generar actividad en el medio rural. Han construido un laboratorio de cooperación para observar y experimentar *in situ* el tema de la exclusión o integración en los mercados agrícolas y abordar cuestiones ligadas al desarrollo de sistemas de alimentación sostenibles.

Los cambios también son perceptibles en la incipiente diversificación en el mismo seno de las empresas agrícolas, aunque todavía sea algo marginal (Laurens, 2003). Distintos estudios revelan sobre todo la voluntad de venta directa (ver Cuadro 13.3.3). Hay esfuerzos por parte de los agricultores para intentar aproximarse a la clientela y fidelizarla, ya sea abriendo la explotación para venta al público, ya sea saliendo a su encuentro en los mercados locales. La oferta de estos productos agroalimentarios está estrechamente asociada a otros elementos de identidad, como el paisaje rural del área.

Cuadro 13.2: **La diversificación de las explotaciones agrícolas en el área de influencia de Montpellier**

Fuente: Laurens (2003) según datos tomados de los catálogos *Bienvenue a la ferme* y *Qualite Herault* de 2003.

	Bienvenue a la Ferme	**Qualité Hérault**
Venta de productos manufacturados y horticultura	18	6
Venta directa de vinos	14	11
Alojamiento (hotel, albergue)	5	1
Camping en la granja	4	-
Centro ecuestre	1	-

13.4. Protección de los suelos agrícolas frente a la urbanización

13.4.1. Instituciones relevantes

En Francia numerosas instituciones implicadas en la promoción de la actividad agraria cuentan con una sólida trayectoria. En Languedoc-Roussillon encontramos desde las Cámaras agrarias —aunque por ejemplo en la redacción de los SCoT de la Comunidad de Aglomeración de Montpellier la Cámara apenas ha participado, según (L'Auran, 2009)— hasta los sindicatos, pasando por distintos organismos ministeriales con presencia regional, como la Délégation interministérielle à l´aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) que desde 1963 prepara, impulsa y coordina las políticas territoriales. En el caso de la región Languedoc-Roussillon, la DATAR ha impulsado un proceso de prospectiva territorial, con unos talleres que se materializaron en el documento *Futurs Possibles*. Otra institución,

Directions Régionales de l'Alimentacion, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF), impulsa desde el Ministerio líneas de investigación-acción, como el proyecto *Analyse du potentiel des terres agricoles affectées par laménagement du territoire [Análisis de las tierras agrícolas potencialmente afectadas por la gestión del territorio (2007–2010)]* para evaluar y cuantificar la dinámica de consumo de suelos agrícolas por desarrollos urbanos en zonas periurbanas y rurales. El estudio se realiza con la colaboración de las universidades. De hecho, en Montpellier varios departamentos o institutos universitarios forman un tercer bloque de instituciones que trabajan en los temas de agricultura periurbana.

A título de ejemplo, el Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) junto a *Cemagref*, *Enita* y *AgroParisTech*, crearon el 1 de enero de 2005 el *Unité Mixte de Recherche* [Unidad Mixta de Investigación] (UMR) para avanzar en la comprensión de las «mutaciones de las actividades, los espacios y las formas de organización de los territorios rurales» y para acompañar a los actores en el proceso.

Además de todas ellas, en Languedoc-Roussillon debemos destacar la actuación de la *Société d'Aménagement Foncier et d'établissement Rural* [Sociedad de Gestión Territorial y de los Establecimientos Rurales] (SAFER), por su papel de facilitador en el acceso a la propiedad de las fincas para proyectos de interés público o colectivo.

SAFER

La SAFER tenía como objetivo inicial reorganizar las explotaciones agrícolas para lograr una agricultura más productiva. En la actualidad además de ocuparse de la agricultura, protege el medio ambiente, los paisajes y los recursos naturales como el agua y acompañan a los colectivos en sus proyectos territoriales. La SAFER:

- Facilita a los agricultores el acceso a las tierras.
- Acompaña a los colectivos que pretenden mantener productivas las tierras agrícolas y proteger los espacios y recursos naturales. Evalúa la viabilidad y la incidencia de proyectos que buscan estos objetivos, ya sean colectivos o privados y realiza estudios de mercado de las tierras para que los municipios estén al corriente de los movimientos de fincas en sus territorios y para evitar los precios abusivos de los terrenos.
- Realiza acciones de compra, venta y gestión de tierras:
  - Compra terrenos agrícolas y rurales para venderlos posteriormente a agricultores, colectivos o instituciones públicas (conservación del litoral, parques, agencias, etc), o a privados, cuyos proyectos se alinean con los objetivos fijados.
  - Puede crear una bolsa de terrenos y alquilarlos temporalmente a los agricultores;
  - puede a su vez realizar tareas de mejora de las condiciones de la explotación y mantenimiento de los paisajes.

Para la compra de tierras por interés público dispone de instrumentos como la compra amistosa [*acquisition amiable*], el derecho de tanteo [*droit de préemption*], la gestión temporal de tierras [*convention de mise à disposition*] (CMD) y la intermediación y acuerdos de ocupación provisional en precario [*convention d'occupation provisoire et précaire*] (COPP).

13.4.2. Marco legislativo

La siguiente relación de las leyes que hacen alguna referencia al tratamiento que se le da a la agricultura en los instrumentos de planteamiento, se basa en el documento elaborado por GTUA (2007).

La *Loi d´Orientation Agricole [Ley de Orientación Agrícola]*, aprobada en 1999, tiene en cuenta la multifuncionalidad de la agricultura, crea la figura *Zone Agricole Protégé* [Zona Agrícola Protegida] (ZAP) (apartado 13.4.3), para los terrenos agrarios de interés general, y establece el principio de reciprocidad para construir cerca de edificios agrarios.

Un año después, en 2000 se aprobó la *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain [Ley de Solidaridad y Renovación Urbana]* que regula los SCoT (apartado 13.5.1) y los *Plans Locaux d'Urbanisme* [Planes Locales de Urbanismo] (PLU) que sustituyen a la figura de planeamiento anterior, el *Plan d'Occupation des Sols* [Plan de Ocupación de Suelo] (POS). Esta ley apuesta por el equilibrio entre desarrollo urbano y preservación de espacios agrícolas y naturales. Entiende que el suelo es un recurso escaso y aboga por tratar los espacios naturales, urbanos, periurbanos y rurales siguiendo criterios de 'economía' o ahorro. A diferencia de su predecesor POS el plan debe incluir un *Projet d'Aménagement et de Développement*

Durable [Proyecto de Gestión y Desarrollo Sostenible] (PADD) con las orientaciones esenciales sobre gestión territorial y urbanismo con criterios de sostenibilidad.

Esta ley se complementó en el año 2003 con la *Loi Urbanisme et Habitat [Ley sobre Urbanismo y Hábitat]*, que permite a los municipios proteger su patrimonio paisajístico y posibilita el cambio de uso de aquellas edificaciones agrarias que tengan un interés arquitectónico o patrimonial, siempre que los nuevos usos no perjudiquen a la explotación agrícola.

La *Loi sur le Développement des Territoires Ruraux [Ley para el Desarrollo de las Zonas Rurales]* de 2005 fijaba como objetivos el desarrollo de actividades agrícolas y ecuestres, conectando ambos sectores; la rehabilitación del patrimonio rural construido y su destino como alojamiento —por ejemplo como albergues turísticos en zonas de montaña—, para lo cual permite la creación de sociedades de inversión para el desarrollo rural; la revalorización y protección de los espacios agrícolas y naturales, por un lado mediante la delimitación de *Périmètre de Protection et de Mise en Valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains* [Perímetros de Protección y Revalorización de Espacios Agrícolas y Naturales Periurbanos] (PAEN) (apartado 13.4.3) y por otro lado mediante el establecimiento de distancias mínimas para construir edificaciones agrícolas.

La *Loi d´Orientation Agricole [Ley de Orientación Agrícola]* de 2006 mantiene la figura de ZAP (apartado 13.4.3) y establece que la agricultura ha de ser tenida en cuenta en los PLU, especialmente en la fase de diagnóstico.

13.4.3. Figuras de protección

Zona Agrícola Protegida

La *Ley de Orientación Agrícola 1999-574* de 1999 fijó la figura de ZAP, cuyas condiciones de desarrollo se concretan en el artículo L.112-2 de la ley y en los artículos R.112-1-4 al R.112-1-10 del *Règlement de développement rural [Reglamento de Desarrollo Rural] (*RDR*)*. Su fin es la protección de aquellas zonas agrícolas que cumplen un servicio de utilidad pública —o de interés general— ya sea por la calidad de su producción o por su situación geográfica. Los municipios afectados solicitan la declaración de ZAP, que ha de ser aprobada por orden del gobierno civil.

Una vez fijada la ZAP, todo cambio de destino o de modo de ocupación de suelo que altere permanentemente su potencial agronómico, biológico o económico debe ser sometido a informe de la cámara de agricultura y de la comisión departamental responsable de los temas agrarios. Esto no se aplica si el cambio de uso de suelo se deriva de una autorización recogida en el *Code de l'Urbanisme [Código de Urbanismo]*.

En el caso de que alguna de estas instituciones emita informe desfavorable, no se podrá autorizar el cambio, salvo mediante una autorización del prefecto convenientemente motivada. Aparentemente los documentos de urbanismo tienen la capacidad de modificar la delimitación de una ZAP.

Perímetros de Protección de Espacios Agrícolas y Naturales Periurbanos

La Ley de Desarrollo de los Territorios Rurales de 2005 creó la figura de los PAEN. La figura se concretó en el Decreto 2006-821 del 7 de julio de 2006, en los artículos L.143-1 a L.143-6 y en los artículos R.143-1 a R.143-9 del Código de Urbanismo. La figura surge en un contexto de toma de conciencia general sobre las presiones que sufren la agricultura y los espacios naturales en un contexto periurbano.

Los Departamentos y las Mancomunidades pueden elegir utilizar un PAEN para profundizar en políticas ya en marcha sobre propiedad de la tierra o políticas agrícolas y forestales periurbanas. También puede servir para reforzar la planificación urbana, con frecuencia más 'blanda' en la protección de los terrenos agrícolas. Para que se pueda iniciar el proceso, el factor determinante es que el espacio identificado venga respaldado por un proyecto de puesta en valor del territorio desde una perspectiva multifuncional. El proyecto habrá de evolucionar y desarrollarse hasta conformar un programa de acción concertado con los distintos actores afectados. El PAEN ha de ir acompañado de unas directrices de gestión que faciliten la explotación agraria, la gestión forestal y la preservación y mejora de los espacios naturales y de los paisajes. La estabilidad de los PAEN dependerá de que vengan respaldados por una fuerte voluntad política.

La autoridad competente para delimitar los PAEN es el Departamento, que ha de acordar su delimitación y el programa de acción con los municipios afectados[11] y tiene que contar a su vez con la opinión de la Cámara de agricultura. Para el programa de acción también necesita el visto bueno —en los casos en que se vean afectados— de la *Office national des forêts* [Oficina Nacional de Bosques] (ONF) y del órgano de gestión de parques nacionales.

[11] La concertación es obligatoria.

La delimitación del perímetro tiene que ser coherente con los SCoT y no puede incluir parcelas situadas en zonas clasificadas como urbanas o urbanizables en los planes de ordenación POS o PLU ni en una Zona de Gestión Diferida [*Zone d´Aménagement Différé*] (ZAD). Una vez delimitado el PAEN sólo mediante Decreto puede reducirse su superficie.

Dentro del perímetro delimitado, bien el Departamento o bien un colectivo territorial o una *Etablissement Public de Coopération Intercommunale* [Institución Pública de Cooperación Intermunicipal] (EPCI) con el visto bueno del Departamento, puede adquirir tierras mediante compra amistosa, por expropiación o aplicando el derecho de tanteo. En las zonas de *Espaces naturels sensibles* [Espacios Naturales Sensibles] (ENS) se aplica un derecho de tanteo específico, fuera de estas áreas la SAFER tiene potestad para aplicar el derecho de tanteo, para lo cual el Departamento tiene que solicitarlo y firmar previamente un convenio con SAFER. El derecho de tanteo se aplica sobre todo en terrenos que son objeto de enajenación onerosa.

Los bienes adquiridos pasan a formar parte del dominio privado del colectivo local o de la institución pública y deben utilizarse para cumplir los objetivos del programa de acción. No podrán incluirse en una zona urbana o urbanizable de un PLU.

13.5. Instrumentos de planeamiento

13.5.1. Planes supramunicipales

SCoT

La Ley de solidaridad y renovación urbanas del 13 de diciembre de 2000 estableció la figura de los SCoT. De esta manera dotan a las Mancomunidades de una herramienta para armonizar las políticas locales de urbanismo.

A partir del 1 de enero de 2002, en aquellos municipios que no cuenten con un SCoT, las zonas urbanizables de los POS y PLU no pueden desarrollarse. (Esta disposición no se aplica a los municipios situados a más de 15 kilómetros de la periferia de una aglomeración de más de 15.000 habitantes y a más de 15 kilómetros de la orilla del mar.)

SCoT Montpellier

El SCoT ofrece la oportunidad de clarificar un modelo de gestión y una visión compartida sobre el territorio. En el caso de la Comunidad de Aglomeración de Montpellier la consideración de los espacios agrícolas y naturales desempeña un papel fundamental a la hora de construir esa nueva visión. El documento habla de «invertir la mirada», para superar la aproximación tradicional en la que lo construido es lo que cuenta y el resto se ve como un vacío. Además —y esto es una novedad— entienden que los espacios naturales y los agrarios forman un sistema y como tal han de ser considerados (L'Auran, 2009).

Presentan el documento de ordenación SCoT como un trabajo colectivo en el que se han consensuado los tres grandes ejes estratégicos en la ordenación de la Comunidad de Aglomeración de Montpellier:

- Eje medio ambiente: preservar el capital natural.
- Eje social: promover una ciudad de proximidad.
- Eje económico: economizar el espacio y aumentar las densidades.

Preservar el capital natural

El SCoT quiere preservar la calidad de vida y proteger y revalorizar los espacios naturales y agrícolas, que son una fuente de riqueza y uno de los principales atractivos del área.

Para lograr estos objetivos propone proteger y valorar el litoral, por su biodiversidad, su paisaje y su atractivo turístico y superar la práctica habitual de considerar todo el espacio de la planicie no construido como un espacio a urbanizar, a menudo sin coherencia urbana. También abre una reflexión sobre el papel que ha de desempeñar la agricultura urbana en un mercado innovador, para que ciudades y territorio se enriquezcan mutuamente.

El SCoT se propone fijar unos límites claros y seguros al espacio agrícola, que evite incertidumbres sobre su destino. También habla de favorecer una economía local de agricultura periurbana que además sirva para reforzar la identidad del territorio a partir de productos locales. A su vez considera a la agricultura como una herramienta pedagógica y de inserción social.

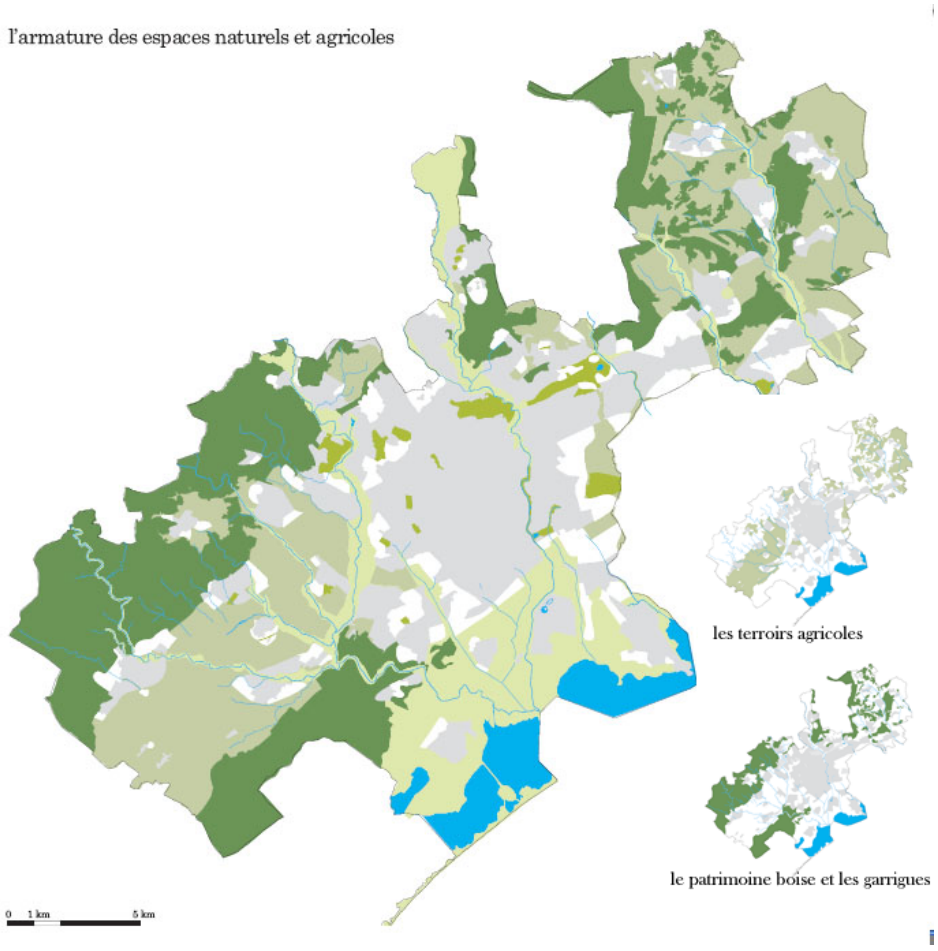


FIGURA 13.2: **Los espacios agrícolas en la Comunidad de Aglomeración. Invertir la mirada.**
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i3amontpellier-espagric.png`

El SCoT ordena un territorio de 43.850 hectáreas, en las que 30.300 hectáreas de suelos naturales y agrícolas quedan protegidas; esto supone el 91,5 % de lo que existía en 2004. En ellas se permite la construcción de equipamientos de interés general, infraestructuras de transporte y energía, de tratamiento de residuos, así como equipamientos deportivos y alojamientos, si existe una necesidad técnica y se hace de una manera armónica con el entorno. También se pueden realizar construcciones, instalaciones e infraestructuras ligeras para el ocio al aire libre dentro de un plan de gestión aprobado por los municipios afectados; las instalaciones necesarias para el mantenimiento de las actividades agrícolas; residencia ligada a la explotación agraria, cuando la presencia permanente sea imprescindible, (con condiciones de implantación integrada en el entorno y junto a las instalaciones agrícolas), adaptación y ampliación comedida de las construcciones existentes y cambio de uso conforme a la vocación del lugar en el que se sitúa.

Construir ciudades de proximidad

Se trata de construir una ciudad para todos, con un urbanismo que refuerce la solidaridad y la convivencialidad. Plantea la aproximación entre empleo y residencia y la localización de desarrollos urbanos cercanos a nodos de transporte público. También propone un reparto equilibrado y diversificado de la oferta residencial y de los equipamientos y servicios de proximidad.

En relación con el medio ambiente, el SCoT hace hincapié en la gestión de las aguas usadas, el tratamiento de residuos y la lucha contra la contaminación atmosférica y sonora.

Economizar el espacio

Incorpora medidas para intensificar el desarrollo urbano economizando el espacio, para lo cual fija densidades que se corresponden con formas urbanas compactas y permiten preservar el patrimonio territorial.

El SCoT fija una superficie urbanizable de 2.800 hectáreas, lo que supone el 6,5 % del territorio. El plan implica una reducción respecto a lo que ha venido sucediendo en los últimos años. Entre 1990 y 2005 se han urbanizado aproximadamente entre 300 y 350 hectáreas al año, mientras que el SCoT prevé alrededor de 150 a 170 hectáreas al año entre 2005 y 2020.

En paralelo propone densificar las áreas ya edificadas, puesto que el espacio menos consumidor de suelo es el que ya esta urbanizado... insuficientemente. Este objetivo se traduce en que una tercera parte del crecimiento propuesto corresponde a intervenciones de reurbanización y dos tercios a nuevas extensiones.

13.5.2. Agenda 21 Local de la Comunidad de Aglomeración

La Agenda 21 Local está todavía en sus primeras fases. Se lanzó en el año 2007, pero hay poca información disponible. Montpellier forma parte del Comité 21 (`http://www.comite21.org/`), el comité francés para el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Una de las tres líneas claves de la Agenda 21 Local es: «Demos a la ciudad un aire de campo». Se plantean elaborar una guía para los municipios y contrapartes para crear agroparques en los que las actividades de ocio y agrícolas estén asociadas para revalorizar tanto los espacios agrícolas como los naturales.

13.5.3. Planes municipales

El Plan Local de Urbanismo y el Plan de Biodiversidad de Montpellier

El Plan Local de Urbanismo de Montpellier no contempla la protección de los terrenos agrícolas, parte de los suelos urbanizables se sitúan en terrenos cultivados. En el municipio el trabajo va más encaminado a la preservación de la biodiversidad:

Según el dossier de prensa *Montpellier, mil y una ciudades*, Montpellier aspira a convertirse en un referente mundial en biodiversidad urbana. Forma parte de la red *Global Partnership on Cities and biodiversity* y cuenta con un *Plan pluriannuel pour la Biodiversité [Plan plurianual de acciones en defensa de la biodiversidad]*.

En 2005 el Consejo municipal aprobó un estudio para la certificación ecológica de 412 hectáreas de espacios verdes de la ciudad. Con ello se reconocen los esfuerzos de largo plazo de Montpellier para reducir la polución, economizar los recursos naturales y proteger la biodiversidad.

Dentro del Plan Biodiversidad destaca el Agroparque de Mas Nouguier, 18 hectáreas del municipio dedicadas a una agricultura respetuosa con el medio ambiente, que acerca esta actividad a los ciudadanos. También hay un espacio para la apicultura.

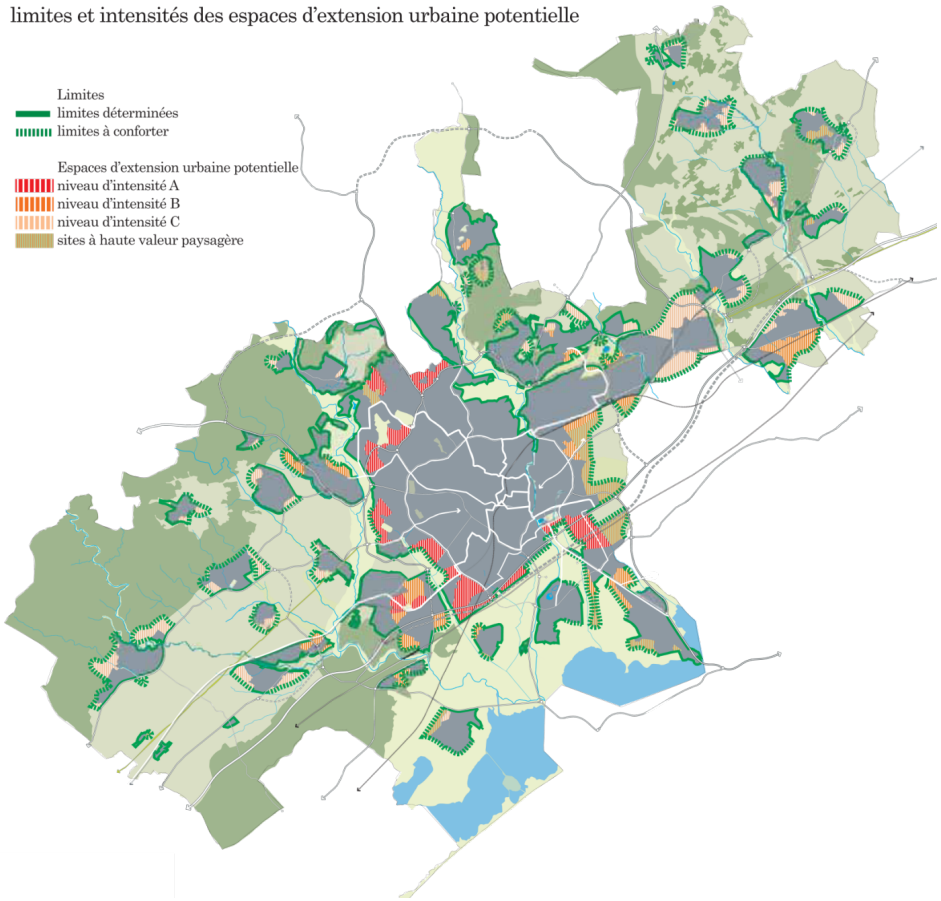


FIGURA 13.3: **Límites al crecimiento urbano en la Comunidad de Aglomeración**
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i4montpellier-limites`

Por último, desde la asociación *Greenpeace* se ha puesto en marcha una campaña para que se realice en la región Languedoc-Roussillon un plan de producción local de proteínas vegetales para asegurar la autonomía alimentaria para el ganado y evitar la importación de soja transgénica.

13.6. Otros instrumentos

13.6.1. Intervención pública en terrenos agrarios. El caso de Mas Dieu

Las 537 hectáreas del terreno de Mas Dieu y Mas de la Tour pertenecían a un único propietario y se extienden por cuatro municipios cercanos a Montpellier. En 2000 se supo que el propietario había firmado un acuerdo de venta con el grupo *Vivendi*, empresa especializada en gestión de residuos. Era la segunda vez en diez años que la amenaza de un vertedero se cernía sobre Mas Dieu. Los municipios afectados, Murviel les Montpellier, Saint Georges d'Orques, Montarnaud y Saint Paul et Valmalle, se unieron para oponerse al proyecto y firmaron un convenio con SAFER para plantear una alternativa (Doyon, 2007).

Esa alternativa se tradujo en un primer momento en la intención de promover un parque en Mas Dieu que dinamizara económicamente sus municipios a través del turismo. La iniciativa permitiría mantener la cría de corderos, preservar el entorno natural y la calidad de los paisajes, desarrollar actividades agrícolas y facilitar el acceso al territorio para la población de la Comunidad de Aglomeración de Montpellier.

Distintos agentes se unieron —desde los municipios, el Departamento o la Comunidad de Aglomeración hasta asociaciones de cazadores y agricultores, pasando por emprendedores privados— para plantear proyectos en común en defensa de un bien colectivo, su territorio. A finales de 2000 solicitaron a SAFER su colaboración para realizar un estudio sobre cómo gestionar mejor el territorio de Mas Dieu e integrarlo en un proyecto de parque temático *Univers Tropical* y para negociar con los propietarios la adquisición de los terrenos. Los promotores del proyecto solicitaron a SAFER–Languedoc Roussillon que coordinara el proceso de reflexión y elaboración de propuestas y que asegurara la puesta en marcha de los estudios complementarios pertinentes.

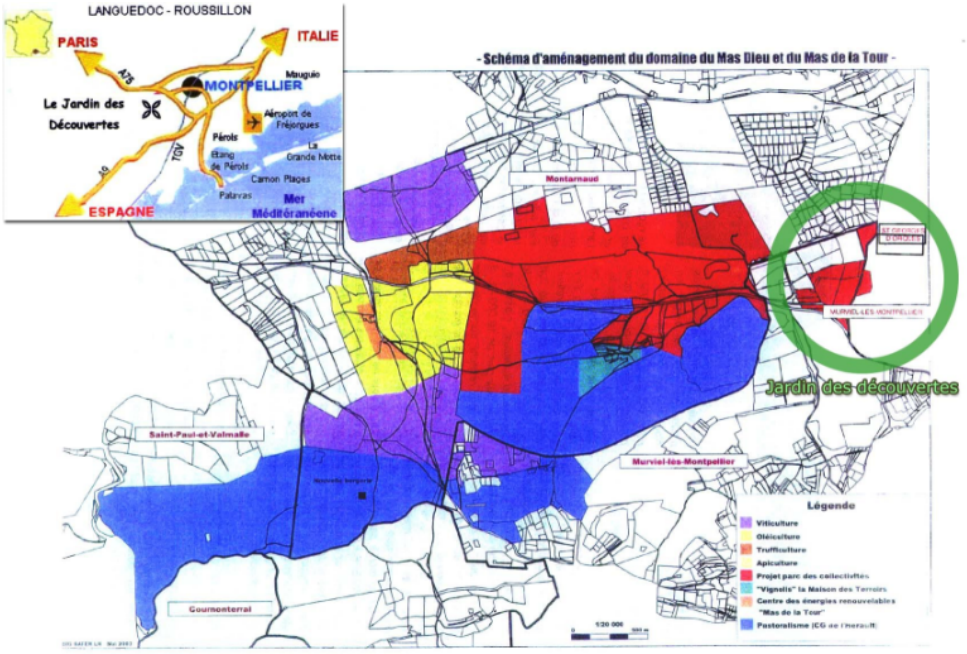


Figura 13.4: **Plan de gestión de Mas Dieu y Mas de la Tour**
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i5amontpellier-masdieu.png`

La colaboración de SAFER

La propuesta que se estaba planteando implicaba una inversión económica muy alta (2.330.000 euros). Se comenzó con un estudio preoperacional para determinar la viabilidad de los diferentes proyectos

propuestos y la asignación de terrenos a los distintos emprendedores. En paralelo se realizó un análisis de la gestión para la revalorización de las actividades de pastoreo y para que todos los proyectos (de pastoreo, de medio ambiente y de gestión de riesgos e incendios) fueran coherentes y tuvieran en cuenta el medio ambiente; esto condujo a un proyecto de gestión conjunto.

El 7 de febrero de 2002 la SAFER adquirió los terrenos y los ayuntamientos de Murviel les Montpellier, Saint Georges d'Orques, Montarnaud y Saint Paul et Valmalle recompraron 136 hectáreas para reservas territoriales y para la realización del parque temático.

Conforme al acuerdo, la SAFER cedió casi la mitad de la superficie al Departamento de l'Hérault; las edificaciones de Mas Dieu y diez hectáreas para un proyecto privado de un Centro de la Viña y el Olivo; las edificaciones de Mas de la Tour y cuatro hectáreas para un proyecto privado de una Casa de la Naturaleza y de las Energías Renovables.

La superficie restante, de 144 hectáreas, tiene un destino agrícola; de ellas, más de la mitad se dedican a viñedo. Se crea el olivar más grande de Francia, con 50 hectáreas y se reserva una parte para la explotación de trufas y para un proyecto apícola. Las tierras se reparten para su explotación entre dieciséis candidatos.

Se busca consolidar la ganadería/pastoreo mediante actividades de puesta en valor y la construcción de apriscos. El pastoreo contribuirá a evitar el vallado de los terrenos, a limitar los riesgos de incendio y a favorecer la biodiversidad del territorio.

Los distintos proyectos han contado con un buen número de participantes, cada uno lo ha hecho en función de sus competencias, ya fueran éstas territoriales (ayuntamientos, Consejo general y Consejo regional), económicas (la agrupación *Collines de la Moure*, cooperativas bodegueras de Montarnaud, cooperativas oleícolas de Pignan y de Clermont l'Hérault) o técnicas (*Ecologistes de l'Euzière*, *Service Interdepartemental Montagne-Elevage*, *Chambre d'agriculture de l'Hérault*, *Groupe BRL*). El Estado francés también ha apoyado el proyecto a través de sus direcciones generales.

13.7. Resultados y expectativas

El SCoT lleva cuatro años vigente, pero no se han podido encontrar cifras sobre la eficacia de las medidas para controlar la dispersión urbana. Además, puesto que el contexto económico de los últimos años ha cambiado tanto, tampoco se podría establecer con claridad la incidencia de los planes y medidas en los resultados finales. De todas formas, Montpellier es uno de los seis casos europeos estudiados dentro del proyecto Peri-urban Land Use RELationships, 2006–2010 (PLUREL). Uno de los objetivos del mismo es entender cuál ha sido el impacto de las políticas e instrumentos de planificación (el área de influencia de Montpellier está afectada por cinco SCoT) en las relaciones urbano-rurales. Todavía no hay ninguna información disponible, pero puesto que el proyecto termina este año, es previsible que en breve ofrezca resultados interesantes al respecto. Parece haber una fuerte voluntad de la Comunidad de Aglomeración o del propio municipio de Montpellier de formar parte de redes (por ejemplo *Comité 21*), grupos por la biodiversidad, o proyectos PLUREL en los que asumen un protagonismo importante, pero la producción de material para dar a conocer sus iniciativas es bastante reducida.

La sensación que queda después de analizar el SCoT es que las medidas que se proponen no siempre están a la altura del discurso que aparentemente se asume sobre lo sostenible.

Por otro lado, este caso ofrece ejemplos exitosos como el de Mas Dieu de intervención pública para preservar el territorio como bien común, que han sido posibles gracias entre otras cosas a que la movilización de la población y de las autoridades locales contó con el respaldo de una institución fuerte con capacidad para intervenir comprando los terrenos objetos de reivindicación. Es un buen ejemplo de cómo, cuando un proyecto colectivo en defensa del territorio se combina con la existencia de mecanismos e instituciones con capacidad legal, organizativa y económica para respaldarlo, el proyecto sale adelante y se beneficia el conjunto de la población.

Por otro lado, varias de las iniciativas en marcha incluyen líneas pedagógicas para acercar la agricultura y los temas rurales al gran público, como por ejemplo el Agroparque de Mas Nouguier, o diversas actividades dentro del Plan Biodiversidad Montpellier. Ésta puede ser una estrategia a largo plazo; se puede esperar que en un futuro la población concienciada, que va aumentando su relación con el entorno agrario y los agricultores, se vincule afectivamente al campo y sea capaz de movilizarse para defender el territorio, *su territorio*, como bien común.

13.8. Referencias bibliográficas

—consultadas

AAVV
2009 *Prendre en compte l´agriculture et ses espaces dans les SCoT.*
Dossier Editions du Certu (PDF
(`http://www.projetdeterritoire.com/html/docs/Certu_agri_scot.pdf`)).

Abrantes, Patricia; Jarrige, François; Laureans, Lucette; Soulard, Christophe
2010 «Dynamiques urbaines et mutations des espaces agricoles en Languedoc-Roussillon (France)»
Cybergeo, Espace, Société, Territoire, artículo 485. Disponible en
`http://cybergeo.revues.org/index22869.html`. Consultado el 8 de abril de 2010.

Alinat, Sandrine; Carrie, Christian
2003 ''Les Garrigues du Mas Dieu. Un projet d´aménagement concerté''
en *Organisation spatiale et gestion des ressources et des territoires ruraux* (2003), de Dugué P., Jouve Ph., (editores). Actas del coloquio internacional, 25–27 de febrero del 2003, Montpellier (France). UMR Sagert, Cnearc.

Clarimond, Bernard
2007 ''L'economie rurale en region: donnees et enjeux''
en *Futurs posibles*. Realizados por la Direction Régionale de l'Equipament (DRE) Languedoc Roussillon, el *Centre National de Recherche Scientifique* y el *Plan Urbanisme Construction Architecture*.

Communauté d'Agglomération de Montpellier.
2006 *Schema de cohérence territoriale de l'Agglomération de Montpellier*
Aprobado por el Conseil d'Agglomération el 17 de febrero de 2006.

Doyon, Melanie
2007 *Conflicts et réseaux d'acteurs dans la construction d'espaces périurbains: analyse du jeu des acteurs dans deux processus de développement dans les régions de Montréal el de Montpellier.*
Comunicación presentada en el Colloque de la Relève, cuarta edición, 17 y 18 de mayo de 2007.

GTUA
2007 *Agriculture et planification territoriale.*
Groupe de Travail Urbanisme et Agriculture de Herault. Folleto de la Cámara de Agricultura del Departamento Herault, (PDF
(`http://www.herault.pref.gouv.fr/actions/pdf/construction_agricole.pdf`)).

Jarrige, Françoise
2004 «Les mutations d'une agriculture méditerranéenne face à la croissance urbaine : dynamiques et enjeux autour de Montpellier»
Cahiers Agricultures, v. 13, n. 1, pp. 64–74.

Laurens, Lucette
2003 «Le periurbain de Montpellier ou le grand chambardement.»
Canadian Journal of Regional Science, verano-otoño de 2003.

webs

Bienvenue à la Ferme (`http://www.bienvenue-a-la-ferme.com`)
Información sobre PAEN (`http://www.experimentation-paen.fr/pression-urbanisation.asp`)
Montpellier Communauté d'agglomération (`http://www.montpellier-agglo.com`)
Qualité Hérault (`http://www.qualite-herault.fr/fr/`)
PLUREL (`http://www.plurel.net`)
DATAR, www.datar.gouv.fr[12]
SAFER–Languedoc (`http://www.saferlr.com/safer-languedoc-principaux-enjeux-espace-rural`)

[12] `http://www.datar.gouv.fr/fr_1/evaluation_prospective_48/br_prospective_239/etudes_par_type_espace_240/languedoc_roussillon_1270.html`

14. Motril: Tres procesos de urbanización en coevolución

La competencia por el suelo entre sus sectores productivos

Ana Zazo Moratalla[1]

La elección de Motril como caso de estudio vino propiciada por la detección de dos iniciativas paralelas de preservación del entorno rural y del patrimonio agrícola tradicional. Por una parte, la Junta de Andalucía promocionaba en 2006 la creación de un parque periurbano en el área norte de la ciudad, por otra, el primer Plan de Acción de la Agenda 21 Local proponía el mismo año la creación de un parque agrícola en el periurbano sur. Tras el estudio de casos se concluyó que ambas fueron iniciativas fallidas que tras cambios institucionales o de intereses se vieron truncadas en favor de otras políticas menos sostenibles basadas en la competitividad urbana y turística.

Paralelamente, el análisis de la situación en el entorno municipal de Motril detectó unos preocupantes procesos de transformación del espacio periurbano y rural de la Vega de Motril, resultado de la expansión urbana, turística y agrícola en el territorio durante las últimas cuatro décadas. El presente documento se ha centrado en la descripción de estos procesos.

Motril se encuentra a tan sólo dos kilómetros de la cálida franja litoral granadina del Mar de Alborán, como se denomina esta zona del Mediterráneo que ejerce una función reguladora de la temperatura. La Sierra de Lújar, al norte de Motril, desciende en sólo diez kilómetros hasta el nivel del mar, reduciendo la influencia de los vientos del nordeste. Esta situación estratégica proporciona a Motril un microclima subtropical único en toda Europa, idóneo para el turismo y para la agricultura intensiva.

En el municipio de Motril desembocan el río Guadalfeo y varias ramblas por las que discurre el agua de deshielo de la sierra. A lo largo de los siglos y en su transcurso hacia el mar estos cauces han realizado importantes aportaciones de áridos, convirtiendo la Vega de Motril-Salobreña en un suelo muy fértil que actualmente cuenta con una importante actividad agrícola. Estas aportaciones también han generado gran cantidad de playas, calas y ensenadas que hacen de esta costa una zona muy atractiva para el turismo.

Varias transformaciones durante el siglo XX han afectado a la regeneración de este sistema natural: la creación de la presa de Rules, la canalización del río Guadalfeo y de las ramblas y la construcción del puerto, que frena el flujo natural de esta parte de la costa. Sin embargo, fue en la década de los sesenta cuando tres procesos transformadores del territorio se pusieron en marcha, y desde entonces han ido evolucionando en paralelo. Responden a cada una de las tres actividades económicas más importantes de la comarca: la construcción, el turismo y la agricultura.

Los tres municipios de la Vega: Motril, Salobreña y Almuñécar, han mantenido un continuo crecimiento en los últimos cuarenta años. Los cabildos han dirigido sus políticas hacia el fomento de la construcción y el turismo, consiguiendo un enorme crecimiento de población que se multiplica en periodo estival. Esto ha provocado una gran presión en los acuíferos, a la par que una tremenda ocupación del territorio en parte de la costa e incluso de la playa.

Por otro lado, desde su introducción en la costa de Granada en el siglo X, la caña de azúcar se mantuvo como cultivo principal de la zona, hasta que en los años setenta se introdujeron los árboles subtropicales y en los ochenta los invernaderos hortícolas comenzaron a expandirse. Ambos cultivos son de regadío lo que conlleva una productividad mucho más alta que la de los cultivos tradicionales.

En la *competencia entre los tres procesos*, es el de la agricultura el que mayor presión ejerce sobre el territorio y sobre los otros dos. La expansión de los invernaderos reduce el suelo disponible para el turismo y la especulación urbana. La reducción de la calidad del paisaje de la agricultura 'industrial' no es compatible con el desarrollo turístico, por lo que mientras hacia el este se tiende al aumento de la proporción de invernaderos y a la disminución de las actividades hoteleras, hacia el oeste ocurre el fenómeno contrario.

Tres de los principales problemas ambientales detectados en el sistema de los invernaderos son la ordenación territorial, debido a la dispersión espacial de los invernaderos; el impacto paisajístico, debido a las prácticas agrícolas y a las transformaciones del terreno; y la generación de residuos orgánicos y no orgánicos, generados por las tres cosechas anuales.

Esta actuación irresponsable de las autoridades competentes y de los propios actores implicados, no sólo afecta al medio ambiente litoral, que puede llegar al colapso, sino que también incide de forma creciente sobre los beneficios económicos y sobre la comercialización de los productos, dado que se reducen

[1] ana.zazo.moratalla@alumnos.upm.es

las cosechas, se incrementan los gastos y disminuye la calidad y la imagen de mercado, afectando a los precios de los hortofrutícolas de la zona sin distinción entre los productores cuidadosos con el medio y los que no se preocupan lo más mínimo por el entorno. La responsabilidad de los agentes implicados (agricultores, cooperativas y empresas implicadas) pasa por seguir el camino de la sostenibilidad.

14.1. Introducción

El municipio de Motril, con una superficie municipal de 10.977 hectáreas, y 59.163 habitantes en 2009, tiene una densidad de 533 hab/km^2 . En cuanto a su estructura productiva, el 5 % pertenece a la industria, el 15 % pertenece al sector de la construcción, el 60 % pertenece al sector servicios y el 20 % pertenece a la agricultura.

La Vega de Motril-Salobreña es un *espacio agrario singular* según el Plan Especial de Protección del Medio Físico de Granada (PEPMF). Esto es debido a que ha formado a través de los siglos un patrimonio natural-cultural propio, albergando gran cantidad de ecosistemas y conjugando usos agrarios tradicionales con otros más diversificados en busca de nuevas formas de desarrollo.

El paisaje agrario de la Vega de Motril, según los tipos de paisaje definidos por la Comisión Europea, se encuadra como paisaje dotado de elevado valor natural y cultural, dependiente de la actividad agraria y amenazado por la marginalización de la agricultura, en los que esta actividad desempeña un papel específico a la hora de lograr la calidad medioambiental.

Además, existen diferentes unidades de paisaje en la vega influenciadas por la hidrografía como factor geográfico explicativo del emplazamiento y el desarrollo urbano, alimentado por la existencia de ricas y fértiles vegas, en algunos casos, y en otros recientes por el desarrollo de la agricultura intensiva en torno a las ramblas.

El *Estudio sobre las Unidades de Paisaje en la Provincia de Granada* describe la Vega de Motril como un mosaico de nuevas y viejas agriculturas, caña de azúcar, cultivos hortícola, invernaderos y cultivos subtropicales, mayoritariamente aguacates, mientras que en las pendientes se establecen los cultivos arbóreos subtropicales, con una progresiva introducción de invernaderos. Esta idílica descripción contrasta con los problemas identificados en la *Conferencia de Regiones Mediterráneas* en 1993 y ratificados un año después en la *Carta del Paisaje Mediterráneo*. En ella, además de subrayar la fragilidad que numerosos ecosistemas mediterráneos tienen por sus propias características naturales, se añadieron otros problemas de origen antrópico como la masiva urbanización, la industrialización, el turismo de masas, el abandono de tierras de cultivo o la conversión de éstos en monoespecíficos e intensivos. Todos ellos problemas que en mayor o menor medida pueden asociarse a la Vega de Motril.

La Vega de Motril, como ecosistema, es un importante elemento relacionado con la sostenibilidad de la zona debido a su importancia paisajística, pero a su vez, se encuentra expuesto a un elevado riesgo ambiental por su vulnerabilidad y su fragilidad.

14.2. Procesos urbanizadores

Tres procesos urbanizadores han coevolucionado en las últimas décadas, respondiendo cada uno a una de las demandas de los diferentes sectores productivos dominantes en el municipio: construcción, turismo y agricultura.

El proceso urbanizador de la ciudad ha ido extendiendo sus límites, como si de una mancha de aceite se tratara. La construcción, tercera economía del municipio hasta la llegada de la actual crisis, ha promovido el crecimiento físico y económico desde los años sesenta. El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 2003 clasifica la corona completa exterior del actual límite urbano como Suelo Urbanizable. Supone más de un millón de metros cuadrados en la zona de mayor calidad ambiental del municipio, destinados principalmente a segunda residencia.

Tras su aprobación, la Junta de Andalucía promocionó la implantación de un parque periurbano como segunda corona urbana sobre Suelo de Protección Hidrológica. Su finalidad era crear un espacio de ocio y esparcimiento destinado a los ciudadanos y a la contención de un futuro aumento de la ciudad. Debido a la controversia del planeamiento vigente, que permite construir dotaciones en Suelo No Urbanizable, el Ayuntamiento prevé la construcción del futuro recinto ferial en parte del suelo destinado al parque periurbano.

El proceso urbanizador de la agricultura, y particularmente de los invernaderos, es un nuevo tipo de transformación territorial que crece a razón de 80 hectáreas por año. Este proceso es el resultado

de las iniciativas llevadas a cabo por los productores locales. La caña de azúcar, introducida en el siglo X por los árabes, transformó la costa de Granada. Se mantuvo como cultivo principal de la zona hasta la llegada y expansión de técnicas más productivas en la década de los setenta, cuando granjeros locales introdujeron invernaderos y árboles subtropicales, como el aguacate y la chirimoya. Es la única 'granja subtropical' existente en Europa.

Los invernaderos son una clase de actividad agroindustrial y actualmente la principal fuente económica de la costa de Granada. Su rápido desarrollo ha superado la capacidad de respuesta de la administración pública, y hasta la aprobación de una normativa específica de invernaderos por el Ayuntamiento de Motril en 2004, no existía ningún control sobre esta actividad. La Universidad de Granada, a petición del Ayuntamiento de Motril, realizó un estudio de viabilidad para la implantación de un parque agrario periurbano en la zona sur del núcleo urbano, donde se encuentran los últimos reductos de caña de azúcar, en peligro de extinción. El estudio proponía un modelo de gestión o un plan de desarrollo económico sostenible, que mediante una bolsa de suelo público arrendado fuese utilizado para la recuperación de la agricultura tradicional. La iniciativa no siguió adelante por un cambio institucional que conllevó un cambio de intereses en el Plan de Acción de la Agenda 21 Local de Motril.

El proceso urbanizador del turismo se ha extendido desde los años ochenta, provocando una tremenda ocupación del territorio en parte de la costa e incluso de la playa. El turismo es la segunda economía del litoral granadino, su oferta se basa en la segunda residencia —existen alrededor de 12.000 en el término municipal (datos de 2003) y tiene una importante carencia de plazas hoteleras de calidad. Ofrece 1.354 plazas en hoteles, 840 más en hostales y pensiones y 1.675 plazas de *camping* de primera y segunda categoría (datos de 2008).

La Diputación de Granada apostó en 2008 por la creación de la marca turística «Costa Tropical de Granada», que junto con la «Iniciativa de Turismo Sostenible» —una subvención millonaria de la Junta de Andalucía—, promueve una política de desarrollo 'sostenible' turístico que se central en el turismo del golf.

En la competencia entre los tres procesos, es el de la agricultura el que mayor presión ejerce sobre el territorio y sobre los otros dos. Al contrario que en el caso de la urbanización, los invernaderos predominan en el este de la comarca y desaparecen gradualmente hacia el oeste, en cuyo extremo no aparece ninguna instalación. Los importantes cambios en la estructura agraria son debidos, sobre todo, a la expansión de los invernaderos, que reducen el suelo disponible para el turismo y la especulación urbana. Esto es consecuencia de que la reducción de la calidad del paisaje producida por los invernaderos no es compatible con el desarrollo turístico. El control de la expansión y la ordenación espacial, atendiendo a la multifuncionalidad paisajística, podría constituir una respuesta adecuada para disminuir los conflictos espaciales entre los invernaderos y el turismo, y para preservar al mismo tiempo los paisajes agrarios tradicionales de la comarca litoral granadina.

14.3. Usos, propiedad y gestión del suelo

El Suelo Urbano del municipio de Motril corresponde al 10,23 % de su área total. Dispone de 51.482 unidades urbanas, de las cuales el 63,84 % son de uso residencial, y el 36,16 % corresponden a otros usos. La superficie total de las parcelas urbanas suponen 1.161,5 hectáreas, de las cuales un 44,82 % están edificadas y el 55,18 % son aún solares (datos de 2006).

El Suelo Rústico corresponde al 89,77 % del municipio y supone una superficie de 10.187 hectáreas. De ellas, 2.823 titulares se distribuyen 8.359 parcelas (datos de 2001: última revisión metodológica de la *Dirección General del Catastro*). Los usos recogidos por el actual PGOU de 2003 en este Suelo Rústico No Urbanizable, son:

- *Especial protección:* Forestal, arqueológico, dominio público, espacios singulares, riesgo de erosión, parque rural, altas pendientes, paisaje de altas pendientes, paisaje media ladera. Su superficie es de 3.096,66 hectáreas.

- *Protección agrícola:* Cultivo tradicional, parque del cultivo de caña, cultivo de primor[2], agricultura intensiva sobre acuífero, agricultura intensiva sobre medias pendientes, hábitat rural diseminado. Su superficie es de 3.026,00 hectáreas.

- *Agrícola, recreo y ocio:* Recreo y ocio, *camping* rural. Su superficie es de 13,91 hectáreas.

- *Protección de núcleos:* Banda de protección ambiental, banda de protección hidrológica ambiental. Su superficie es de 297,37 hectáreas.

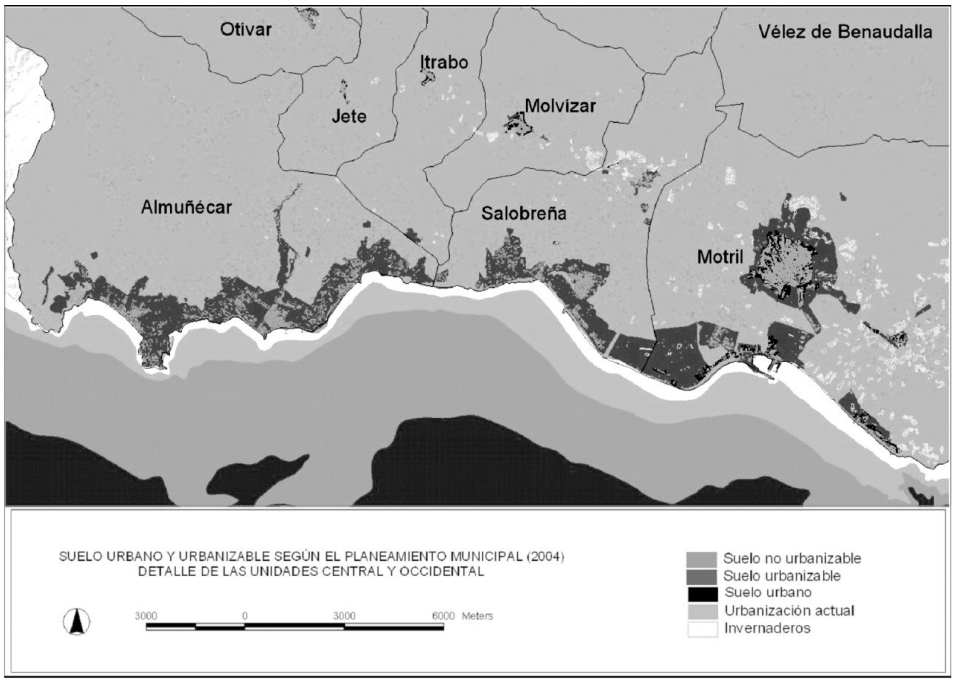


FIGURA 14.1: **Suelo Urbano y Urbanizable en el litoral granadino según el planeamiento municipal (2004)**

Fuente: MATARÁN RUIZ (2005). Imagen disponible en
`http://habitat.aq.upm.es/eacc/i-motril-02.jpg`

CUADRO 14.1: **Usos y coberturas + vegetales del municipio de Motril (2003)**
Fuente: Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía

Usos	**Área** (ha)	**Porcentaje** (%)
1. Superficies artificiales	**756,85**	**6,92**
1.1 Zonas urbanas	**756,85**	**6,92**
1.1.1.Tejidos urbanos continuos	668,16	6,11
Tejido urbano	376,00	3,45
Equipamiento deportivo	0,35	
Urbanizaciones residenciales	42,92	0,39
Urbanizaciones agrícola	40,26	0,36
Zonas industriales y comerciales	1,38	
Zonas portuarias	18,09	0,16
1.1.2. Zonas mineras, vertederos y construcción	88,68	0,81
2. Zonas agrícolas	**5.870,00**	**53,60**
2.1. Superficies de secano	258,23	2,36
2.2. Superficies de regadío	4.941,07	45,20
2.3. Áreas agrícolas heterogéneas	661,52	6,05
3. Zonas forestales y naturales	**4.303,57**	**39,36**
4. Zonas húmedas	**11,32**	**0,10**

Respecto a la propiedad y gestión del suelo agrícola, el territorio de Motril se puede clasificar como territorio minifundista: la dimensión media de explotaciones es de 0,95 hectáreas. La proporción entre suelos cultivados y suelos sin cultivar es de 41 % cultivado frente a 59 % sin cultivar. De las 4.176 ha cultivadas sólo se destinan 306 ha a secano y el resto, 3.870 ha, a regadío, distribuyéndose éstas entre cultivos subtropicales 50 %, cultivos de invernadero 26 % , hortalizas al aire libre 17 % y caña de azúcar 7 %.

CUADRO 14.2: **Propiedad y gestión del suelo agrícola**
Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General del Catastro 2009

Superficie por tipo de cultivo	**Hectáreas** (ha)	**Porcentaje** (%)	**Tipo**
Pastos y terrenos incultos	4.992	49	Secano sin cultivar
Especies maderables de crecimiento lento	1.019	10	Secano sin cultivar
Olivar	102	1	Secano cultivado
Frutos Secos	204	2	Secano cultivado
Labor de regadío	1.935	19	Regadío cultivado
Plantas subtropicales y mediterráneas	1.935	19	Regadío cultivado
Cultivos total	**10.187**	**100**	

En el caso de los invernaderos, la escasez de suelo y el relieve del terreno ha conducido a un asentamiento disperso (2,32 hectáreas de media por explotación) y ha provocado un elevado fraccionamiento del terreno. Estos factores son los que han impedido la difusión de invernaderos de gran dimensión. Los invernaderos suelen ser en propiedad (73,16 %) y tienen un carácter predominantemente familiar, típico de este tipo de horticultura, en la que la intervención de trabajadores asalariados, muy frecuentemente, tiene carácter estacional y con frecuencia muy puntual. Son generalmente inmigrantes que llegan temporalmente a la zona, coincidiendo con el inicio de la recolección, aunque hay un gran número que se han establecido en la zona de forma permanente, contribuyendo al crecimiento económico, al aumento de población y al crecimiento de la tasa de rejuvenecimiento. Los titulares de las explotaciones son generalmente hombres con una edad media de 45 años, y suelen tener estudios primarios (60,3 %). Los titulados universitarios (4 %) suelen ser los titulares de las mayores explotaciones de carácter no familiar y ejercen de mano de obra a tiempo parcial.

CUADRO 14.3: **Superficies y número de invernaderos de la explotación hortícola bajo abrigo del litoral granadino**

Datos	**Mínimo**	**Máximo**	**Medio**	**Desviación típica**
Superficie total de la explotación (ha)	0,11	3,43	0,95	0,65
Número de invernaderos por horticultor	1,00	9,00	2,32	1,37
Superficie de los invernaderos (ha)	0,053	2,64	0,40	0,28

14.4. Agricultura

La agricultura ocupa un lugar destacado en la economía del municipio de Motril. El proceso de industrialización agrícola sufrido durante las últimas cuatro décadas ha reducido su diversidad y su multifuncionalidad implícita; como consecuencia, su agricultura 'industrial' se encuentra entre los máximos valores posibles en el proceso de *capitalización* de la agricultura.

Son varios los factores que han contribuido al desarrollo del sector en esta provincia:

- Las favorables condiciones climáticas de esta zona, con temperaturas medias invernales entre los 10º y 12º y la casi ausencia de heladas. La sierra de Lújar tiene una altitud entre los 1.000 y los 2.000 metros con orientación Oeste-Este. Sierra Nevada llega a tener una altitud de 3.500 metros. Ambas representan una protección contra los vientos procedentes del norte.

[2]Dícese de aquel cultivo que se realiza fuera de temporada y en invernadero; es muy característico de la costa tropical.

- La elevada luminosidad representa uno de los principales factores del desarrollo del cultivo.
- Los factores tecnológicos, tales como la introducción del cultivo enarenado, sistemas de riego por goteo, etc.
- El carácter emprendedor de los agricultores de la zona.

La enorme brecha existente entre el valor por unidad de superficie de la producción agrícola de secano y de regadío (33 veces mayor la segunda) ha generado fuertes incentivos en los últimos años para la transformación en regadío de los secanos más aptos. Este hecho ha incrementado los regadíos un 40 % sin remitir la presión, habiéndose llegado a agotar en muy poco tiempo las aguas disponibles.

La caña de azúcar, cultivo hegemónico durante casi diez siglos, está siendo sustituida por leñosos subtropicales y hortícolas al aire libre y bajo invernadero. Las hortalizas son las que proporcionan una producción con mayor valor por unidad de superficie, pero debido a que necesitan más agua y más mano de obra, es previsible la conversión hacia el cultivo de frutales con implantación de nuevas técnicas de riego por goteo. La producción del invernadero es casi el doble que en arenado, y casi el cuádruple que en tierra al exterior. Aunque los *input* de fuera del sector son mayores en los invernaderos, también existe esta proporción en el empleo de mano de obra.

CUADRO 14.4: **Distribución de la superficie de explotaciones del municipio de Motril**
Fuente: MMAMRM. Fondo de garantía agraria 2009

Usos	**Hectáreas** (ha)	**Porcentaje** (%)
1. Herbáceos	**2.243**	**19**
1.1. Huerta	576	25,68
1.2 .Invernaderos	999	44,54
1.3. Tierras arables	668	29,78
2. Leñosos	**2.698**	**24,74**
2.1. Olivar	80	2,99
2.2. Frutales	2.616	96,96
2.3. Viñedo	1	0,05
3. Pastos	**2.761**	**25,32**
3.1. Pastizal	1.058	38,31
3.2. Pasto con arbolado	11	0,43
3.3. Pasto arbustivo	1.691	61,25
4. Especies forestales	**1.333**	**12,23**
5. Otros espacios no agrícolas	**1.865**	**17,11**
6. Superficies especiales	**3**	**0,03**
Total	**10.187**	**100**

CUADRO 14.5: **Distribución de la superficie de hortalizas en el litoral oriental granadino. Año 2003.**

	Superficie (ha)
Aire libre	1.200
Invernaderos	4.718
Total	**5.918**

La superficie total de **hortalizas** en la costa de Granada en el año 2003 ascendía a 5.918 hectáreas, de las que casi el 80 % correspondían a cultivos bajo plásticos, y el resto a horticultura tradicional al aire libre. La principal concentración de la horticultura bajo plástico se concentraba en Motril.

Actualmente, las cuatro hortalizas más producidas en Motril son: tomate, pimiento, pepino y judía verde. Otros productos comunes son el tomate cherry y la sandía. El principal producto es el pepino holandés, siendo el tomate cherry el segundo en importancia. Ambos se destinan fundamentalmente a la exportación. La importancia de estos productos no sólo repercute a nivel regional, sino también a nivel

nacional, siendo Granada, con el 21 % de la producción total nacional, la segunda productora de España de pepino holandés tras Almería.

Aunque los cultivos de hortalizas son muy versátiles, ya que se pueden modificar muy fácilmente en función de las oscilaciones del mercado, se ha llegado a consolidar una gran especialización, conformando el 40 % del valor de la producción total agrícola. Los frutales son el segundo grupo en importancia, con el 31 % del valor de la producción agrícola.

La especialización, muy alta en términos de superficie cultivada, lo es aún más en términos del valor de la producción. Una hortaliza, el pepino, y dos frutales, el chirimoyo y el aguacate, representan el 70 % de la producción agrícola, casi pudiendo denominarlo *monocultivos* en el litoral granadino.

Respecto a su introducción dentro del **mercado agroalimentario**, es importante destacar que en el litoral granadino la principal forma de comercialización se realiza a través de alhóndigas (63,5 %), aunque existen otras entidades asociativas (35,1 %). Con la aparición de los cultivos forzados, las alhóndigas han experimentado un proceso de modernización, que consiste en la prestación de servicios adicionales para los agricultores, como las ventas de factores productivos, para competir así con las cooperativas. Muchas alhóndigas disponen de cadenas de manipulación de los productos, con lo que cada vez es más frecuente la existencia de una figura mixta «alhóndiga-manipuladora». También han creado departamentos de exportación que distribuyen los productos agrícolas, entre ellos los de la mercado, lo que supone un trámite legal largo y delicado.

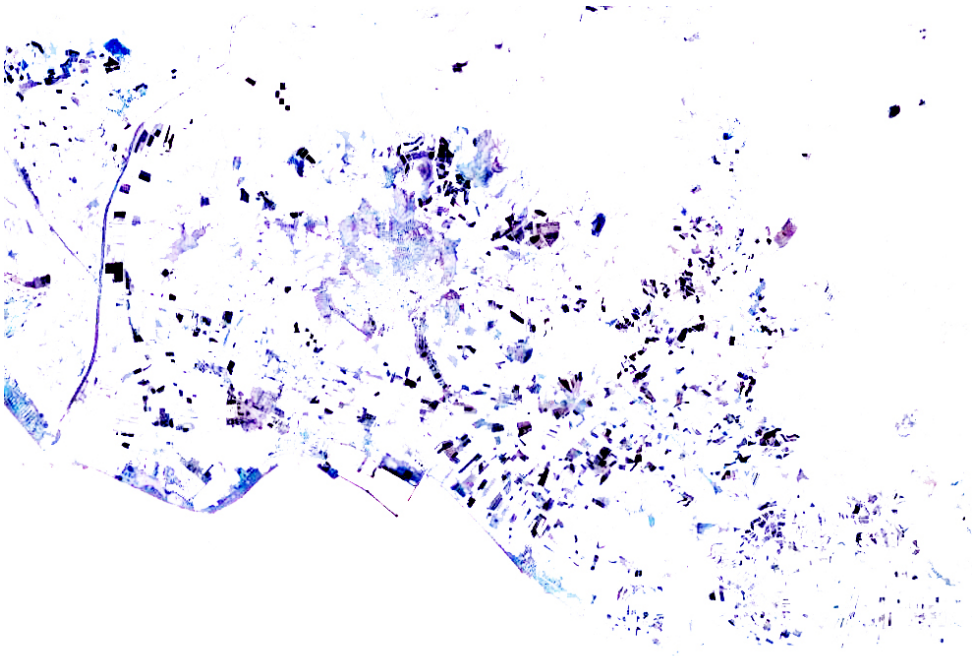


FIGURA 14.2: **Distribución de invernaderos en el municipio de Motril (2010)**

La **agricultura intensiva de invernadero** es un modelo de explotación de los recursos naturales muy similar al de la industria. Es un sistema altamente productivo que requiere de gran cantidad de recursos (*input*) y que producen numerosas y cuantiosas cosechas, asociadas a grandes cantidades de residuos. Los principales flujos de recursos, o *input* son:

- El sol y el agua. Los invernaderos son estructuras de alta eficiencia en el consumo de agua. La cubierta de plástico reduce la evapotranspiración en un 50 % y las nuevas tecnologías aplicadas reducen el consumo de agua. A pesar de ello, debido a la alta intensidad de los cultivos (hasta tres cosechas al año), la demanda total acumulada de agua es alta. Es el único cultivo con riego exclusivo mediante goteo, los restantes se riegan por gravedad.
- La arena. Se coloca sobre la tierra para disminuir el consumo de agua y regular la temperatura.
- El estiércol. Los invernaderos tradicionales utilizan 33tm/ha/año, algo complicado de conseguir en un sistema con pocas o nulas relaciones con la ganadería.

- Los metales de sus estructuras. 30tm/ha que duran aproximadamente veinte años.

El concepto de agricultura 'industrial' (Massaro, 1998) está ligado al alto grado de cambios y equipamientos que exige en el territorio así como a los elevados valores de insumos y niveles productivos que la caracterizan, propios de las regiones industrializadas, entre los que se pueden citar:

- La necesidad de dotar al territorio de infraestructuras urbanísticas, tales como viales de acceso, electrificación, drenaje, etc.
- La demanda de servicios ligados al aprovisionamiento de los *input* de producción y de gestión de los residuos generados.
- La aparición de enfermedades laborales y riesgo para la población.
- La generación de riesgo inducido por los cambios en el territorio: inundaciones y deslizamientos.
- Los flujos migratorios locales, expansión demográfica y urbanística.
- La generación de impactos sobre el territorio, debidos a las prácticas agrícolas y a las transformaciones del terreno.
- El deterioro de recursos básicos como suelo, agua y aire.

La imposibilidad de que los invernaderos asuman y reintegren la gran cantidad de residuos que producen, a diferencia de lo que ocurre en otras agriculturas, supone que estos flujos residuales hayan sido considerados como uno de los principales problemas a resolver en los territorios donde los cultivos forzados están muy extendidos. Este tipo de agricultura industrial produce hasta diez veces más residuos que el resto de agriculturas presentes en la comarca litoral granadina.

- Residuos líquidos. Pesticidas y fertilizantes que provienen de los sobrantes del regadío y del lavado de los residuos orgánicos gestionados de manera inadecuada.
- Residuos orgánicos. Realización de podas, fechas de arranque o retiro de productos por la bajada de sus precios, etc.
- Residuos de plástico de cubierta. Los ciclos de la cosecha determinan la producción de estos residuos, que son reemplazadas cada dos años. El peso del plástico oscila entre 2.000 y 2.260 kg/ha.
- Residuos de envases de pesticidas y fertilizantes. Producción anual 96 l/ha/año (plástico y metal).
- Emisión de residuos gaseosos. Incineración ilegal de los residuos.

14.5. Insostenibilidad de los instrumentos de planeamiento

14.5.1. Plan de Ordenación Territorial de Andalucía de 2006 (POTA)

En sus referencias territoriales para la planificación y la gestión de los bienes patrimoniales, el plan identifica los espacios naturales de mayor significación territorial de Andalucía, recogiendo aquellos ya definidos por la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA). Entre ellos se encuentran los parques periurbanos, definidos como «espacios naturales situados en las proximidades de un núcleo urbano, hayan sido o no creados por el hombre, que atienden a las necesidades recreativas de la población».

Se añade, en el Plan Ordenación Territorial de Andalucía (POTA), la identificación de la Vega de Motril como un valioso ámbito agrario desde el punto de vista paisajístico, especificando que las laderas subtropicales de Motril deberán ser introducidas como espacios a proteger en los planes de ordenación del territorio de la costa de Granada. El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) 2003 de Motril es anterior a este plan por lo que las consideraciones aportadas por el POTA no han sido incorporadas a la planificación del municipio.

14.5.2. Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada (POT)

Se encuentra formulado y en periodo de tramitación tras recibir las alegaciones.

El *Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada* es una estrategia para coordinar las políticas urbanísticas y sectoriales en una zona caracterizada por sus desarrollos diferenciados entre interior y litoral y entre áreas oriental y occidental. Su ordenación se centra en el sistema de transportes, el de comunicaciones, los espacios verdes, las áreas de oportunidad y los equipamientos sociales y culturales.

Entre las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Motril se encuentra la del *corredor litoral*, el cual el POT limita a 200 metros hacia el interior para cualquier uso, incluido el de invernadero y hasta los 500 metros sólo recoge uso hotelero. Las propuestas continúan con la solicitud para extender todo el eje del Guadalfeo como gran eje del turismo interior.

14.5.3. Plan General de Ordenación Urbana de 2003 (PGOU)

Las directrices de ordenación estructural dividen el territorio en tres bandas paralelas al río Guadalfeo. Cada banda está caracterizada por la predominancia de un sector productivo: La franja turística paralela al río, la central que recoge el núcleo urbano y el puerto (ciudad-industria) y, por último, la más alejada del río, destinada a la agricultura.

Las directrices de evolución urbana declaran su intención de mantener o limitar su crecimiento a un anillo circular periférico, completando la trama urbana. Sin embargo, califica más de un millón de metros cuadrados en la zona perimetral para desarrollo de viviendas y 500.000 m^2 de nueva clasificación industrial en la zona central de la Vega. Se disponen 1.700 hectáreas para agricultura bajo plástico. Además se consolidan las viviendas construidas ilegalmente y parte de la industria ilegal, lo que confirma que se trata de un modelo desarrollista de crecimiento. Los crecimientos previstos se concentran en la zona de mayor calidad y fragilidad ambiental, que es la Vega de Motril y se clasifican suelos urbanizables en el sur, la única área que parece que podría conectar el centro de la ciudad con la vega.

La *Ley de Protección Ambiental de Andalucía* es inadecuada. Excluye los invernaderos de su catalogación, limitando el informe ambiental a superficies superiores a 10 hectáreas en pendientes superiores al 10 %, sin tener en consideración los efectos aditivos de las pequeñas parcelas. Considera esta actividad agrícola sin reconocer las características industriales de los procesos, instalaciones, infraestructuras viarias y electricidad. No es hasta 2004 cuando el Ayuntamiento de Motril emite una normativa municipal de invernaderos en la que da unas directrices de organización sobre las parcelas y exige la solicitud de licencia para nuevos asentamientos.

14.6. Otros instrumentos

14.6.1. Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Granada, 1987

Este catálogo clasifica la Vega de Motril en *zona de protección especial compatible*: una zona en la que por su valor ecológico, productivo o paisajístico, interesa limitar la realización de actividades constructivas o transformadoras del medio, a excepción de aquellas estrictamente necesarias para el aprovechamiento de los recursos primarios que resulten compatibles con el mantenimiento de sus características y valores protegidos.

14.6.2. Plan Especial de Protección del Medio Físico, 1986

La Vega de Motril es declarada en 2004 *paisaje agrario singular*, por formar a través de los siglos un patrimonio natural-cultural propio. A esta categoría pertenecen espacios con una notable singularidad productiva, condicionada por determinantes geográficos y/o por el mantenimiento de usos y estructuras agrarias tradicionales de interés social y ambiental.

14.6.3. Agenda 21 Local

En el año 2000 Motril firmó la Carta de Aalborg y puso en marcha un proceso de Agenda 21 Local.

Primer Plan de Acción de la Agenda 21 Local de Motril, 2006. Da importancia al paisaje agrario como una forma de desarrollo sostenible:

- Se realizan en el ayuntamiento unas Jornadas de Sostenibilidad en Motril, organizadas por la Universidad de Granada.

- Se promociona el apoyo local a la creación de un parque agrario. Modelo de uso y gestión de espacios agrarios singulares mediante una bolsa de suelo público para arrendamiento con fines agrícolas.
- Se realizan unos estudios de viabilidad del parque agrario, encargados a la Universidad de Granada.

Un cambio institucional en 2007 exige una revisión del primer Plan de Acción, que no llegó a ser aprobado por el Pleno del Ayuntamiento.

Segundo Plan de Acción de la Agenda 21 Local de Motril, 2009. Apuesta por la marca turística «Costa tropical»:

- Se elimina de las prioridades la promoción del parque agrario.
- Se introducen modificaciones de usos de suelo en el PGOU para la inserción de piezas dotacionales y terciarias con el objetivo de alcanzar el nivel de dotaciones apropiado a la nueva política de desarrollo turística sostenible en el área de parque periurbano.
- La Diputación de Granada apuesta por la creación de la nueva marca turística «Costa Tropical Granada». Encarga un *Plan de Marketing Turístico de la Costa Tropical* para conocer la situación real y las posibilidades de desarrollo del sector turístico.
- La costa tropical consigue una iniciativa de turismo sostenible (ITS), una subvención multimillonaria de la Junta de Andalucía para lo que ellos consideran desarrollo 'sostenible' turístico.

14.7. Expectativas

Expectativas relativas al futuro del turismo: Puesto que existen varias iniciativas que sobre este territorio promueven el mismo inquietante fin, parece bastante plausible que el proceso urbanizador del turismo sea impulsado económicamente desde diferentes ámbitos institucionales y avance consumiendo suelo agrícola productivo o expectante. La apuesta desde la Diputación provincial por la marca turística «Costa Tropical de Granada» incitó la elaboración de un *Plan de Marketing Turístico* basado en encuestas elaboradas a los habitantes del municipio (empresarios turísticos y turistas habituales de la zona) y se centra en lo que denomina desarrollo turístico 'sostenible'.

La consecución es la «Iniciativa de Turismo Sostenible», subvención millonaria de la Junta de Andalucía que promueve una política de desarrollo 'sostenible' turístico centrada en el turismo del golf, que pretende aumentar los ingresos en un 54 % en cuatro años. La consecución del *Plan Urban*, que supone la inversión europea de 14 millones de euros para la ciudad, apunta a un futuro desarrollo turístico absolutamente insostenible.

Expectativas relativas al futuro de la agricultura: Se prevé que el proceso de expansión de superficie regada en la comarca litoral granadina continúe. Los límites planificados podrían ser sobrepasados debido a las expectativas que genera el incremento de recursos disponibles y a que las administraciones (central, regional y local) no están implementando respuestas. Estas podrían ser la mejora de regadíos, las políticas de precios, la reutilización del agua, el control y la persecución de las ocupaciones ilegales, e incluso la planificación espacial sostenible.

Expectativas relativas al futuro de la ciudad: Debido a la ingente cantidad de superficie calificada como urbanizable por el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 2003, se espera su colmatación en un futuro no muy lejano. La creación definitiva del parque periurbano aseguraría el cierre de un anillo verde que contendría el futuro crecimiento de la ciudad.

14.8. Sostenibilidad de la práctica

Atendiendo a la evaluación realizada sobre la situación del litoral granadino, se extraen las siguientes conclusiones relacionadas con los distintos conceptos:

- **Consumo de recursos por las fuerzas económicas:** Existen importantes presiones sobre el territorio debidas a un intenso uso de los recursos naturales por parte de las principales fuerzas económicas (agricultura y urbanización turística) que se materializa en un desarrollo no planificado.
- **Consumo de agua:** Existe una tendencia de incremento en el consumo total de agua. La planificación hidrológica del municipio se considera desarrollista, ya que se centra en la oferta (y el consumo) para los crecimientos turísticos, urbanísticos y de superficie regada.

- **Artificialización del territorio:** La adaptación agrícola ha sido muy rápida. Los cambios de uso del suelo y las prácticas agrícolas más especializadas, intensivas y dispersas han conducido a una artificialización del paisaje debido a la gran cantidad de infraestructuras 'industriales' que estas prácticas requieren y que ha contribuido a la fragmentación del territorio. A este proceso urbanizador de los invernaderos hay que añadir el abandono de de las parcelas de cultivo tradicional por su baja rentabilidad.

- **Impactos y repercusiones de las nuevas técnicas agrícolas:** Esta nueva agricultura genera efectos nocivos en la atmósfera, el suelo, las aguas superficiales y subterráneas, así como en la biodiversidad y en los hábitat. Promueve el concepto de sobreexplotación y el uso de pesticidas y fertilizantes artificiales, perdiendo el conocimiento de cultivos respetuosos con los ciclos biológicos. Además, reduce la calidad de vida debido a los impactos de la implantación de estas prácticas en las zonas rurales y periurbanas.

- **Bajo desarrollo local y economía débil:** La excesiva especialización de los cultivos en la zona ha convertido la economía agrícola de Motril en una economía débil, debido a que su *monocultivo* se encuentra sometido a las importantes fluctuaciones del mercado. Esta agricultura industrial no genera desarrollo local, los trabajadores, generalmente inmigrantes, son empleados estacionalmente.

- **Control de las certificaciones agrícolas:** En la actualidad, la mayoría de los agentes implicados, agricultores y distribuidores, se están adaptando a los restrictivos controles que impone la certificación de calidad de los productos hortofrutícolas. Esto resolverá problemas de comercialización y de calidad de productos de la comarca litoral granadina, pero no es suficiente para abordar con éxito los complejos problemas ambientales derivados de este sistema productivo.

- **Organización regional del sistema agrario:** La nueva estructura agraria está totalmente orientada al sistema urbano industrial. La adhesión de España, en 1986, a la Unión Europea y a su mercado común convirtió esta agricultura de proximidad en una agricultura productiva globalizada, orientada principalmente a la exportación. En los últimos años se ha planteado la creación de un parque agroalimentario provincial en Loja, unos kilómetros al norte de Motril, lo que estructuraría las asociaciones agrícolas, o alhóndigas, de la zona para organizarse con el resto de la provincia.

- **Responsabilidad de los agentes:** Este resultado es consecuencia de la irresponsabilidad de las autoridades competentes y de los propios actores implicados, no sólo está afectando al medio ambiente litoral, que puede llegar al colapso, sino que también incide de forma creciente sobre los beneficios económicos y sobre la comercialización de los productos, dado que se reducen las cosechas, se incrementan los gastos y se disminuye la calidad y la imagen de mercado, afectando a los precios de los productos hortofrutícolas de la zona sin distinción entre los productores cuidadosos con el medio y los que no se preocupan lo más mínimo por el entorno. La responsabilidad de los agentes implicados (agricultores, cooperativas y empresas implicadas) pasa por seguir el camino de la sostenibilidad.

14.9. Referencias bibliográficas

—consultadas

Ayuntamiento de Motril
2003 *Memoria del Plan General de Ordenación Urbana de Motril 2003.*
Disponible en `http://www.motril.es/index.php?id=126`.

Ayuntamiento de Motril
2003 *Ordenanza Municipal de Invernaderos.*
Concejalía de Medio Ambiente. Disponible en `http://www.motril.es/index.php?id=69`.

Bertuglia, Adriana; y Calatrava, Javier
2008 «Las explotaciones hortícolas bajo plástico del litoral oriental granadino»
Horticultura internacional, múmero 64, pp. 12–17.

Costa Morata, Pedro
1991 *La costa de Granada.*
Editorial Troya, Granada.

Díaz Sol, Ángel
1999 ''Pasado presente y futuro del puerto de Motril''
en *XXVII Semana de estudios del mar*. Ceuta, Asociación de Estudios del Mar: pp. 142–159.

Guillén González, Manuel Antonio
2006 «Apuntes de la costa de Granada»
Blog de PDC de Ecología y Medio Ambiente, Centro de Educación Permanente ''Juan Rodríguez Pintor'' de Motril
(`http://www.juntadeandalucia.es/averroes/~18500280/bellotamotril/index.php`)

Heredia Díaz, J.G; Murillo Díaz, J.M.; García Arostegui, J.L.; Rubio Campos, J.C.; López Geta, J.A.
2003 «Influencia antrópica en un acuífero costero. Consideraciones sobre la gestión hídrica del acuífero de Motril-Salobreña (España)»
Revista Latino-Americana de Hidrogeología, n. 3, pp. 73–83.

Martín Rodríguez, Manuel
1984 «La agricultura mediterránea de la provincia de Granada»
Estudios regionales, n. 14, pp. 227–234.

Massaro, A; Pazos, P; Gómez, J.L.; Olea, M.F.; Rivas y Olea, N.
1999 ''Impacto de la agricultura intensiva en el Sudeste español: Transformación urbana del medio ambiente''
Asociación Buxus
(`http://www.asociacionbuxus.org/administracion/archivos/Invernaderos.pdf`).

Matarán, Alberto
2005 ''La valoración ambiental-territorial de las agriculturas de regadío en el litoral mediterráneo: el caso de Granada''
Urbanismo Granada
(`http://www.urbanismogranada.com/investigacion.htm`).

Matarán, Alberto
2006 «Análisis de los impactos ambientales producidos por los invernaderos»
Residuos, n. 94, pp. 66–77.

Matarán, Alberto; y Valenzuela, Luis Miguel
2003 ''The territorial model evolution of the Coast of Granada.''
en *I Congreso Internacional El espacio del Litoral*. Barcelona.

Matarán, Alberto; y Valenzuela, Luis Miguel
2007 «Criterios e indicadores para la formulación de un observatorio de desarrollo territorial de las relaciones entre agua, agricultura y paisaje»
Observatorio medioambiental, vol. 10, pp. 243–263.

Matarán, Alberto; Valenzuela, Luis Miguel; y Aguilera, Francisco
2006 «Exploring new landscapes: What are the main factors affecting greenhouse expansión process in the Mediterranean coast?»
Landscape Europ. Alterra Report, n. 1.338, pp. 105–111.

Pomareda, C.
2006 ''Factores estructurales y políticas que limitan o favorecen la producción agroalimentaria con identidad territorial''
Alter. *III Congreso internacional de la red SIAL alimentación y territorios.* Universidad Internacional de Andalucía. Baeza.

Rodríguez Alcade, José
1976 «Grado deseable de intervención del estado en la agricultura y planificación regional»
Revista de Estudios Agrosociales, n. 95, pp. 41–59.

Román, Lara Paula; y Guzmán, Gloria
2008 *Desarrollo local sustentable en la alpujarra de Granada: Potencialidad de la producción ecológica.*
Centro de investigación y formación de agricultura ecológica y desarrollo rural, Consorcio Centro de Investigación y Formación de Agricultura Ecológica y Desarrollo Rural de Granada
(`http://www.cifaed.es`).

Serrano Bernardo, Francisco; Rosúa Campos, José
2008 «La Vega de Motril (Granada) como espacio verde periurbano: su valor paisajístico para el desarrollo sostenible»
Observatorio Medioambiental, n. 11, 201–217.

Silva Pérez, Rocío
2008 «Hacia una valoración patrimonial de la agricultura»
ScriptNova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, n. 12.

Tarragona Gómez, Francisco; Sáez Béjar, Francisco
2003 «Alegaciones al nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Motril»
Asociación Buxus
(*http://www.asociacionbuxus.org*),

Vega Alcalde, Fernando
2000 «Impactos de la agricultura de invernadero en la costa de Granada. Caracterización y propuesta de ordenación»
Asociación Buxus
(*http://www.asociacionbuxus.org*),

webs

Ayuntamiento de Motril (http://www.motril.es)
Asociación de Ecologistas de Motril (http://www.asociacionbuxus.org)
Chirimoya Tropical (http://www.crchirimoya.org/index_es.asp)
Diputación de Granada (http://www.granada.org)
Instituto de Estadística de la Junta de Andalucía (http://www.juntadeandalucia.es:9002/sima/htm/sm18140.htm)
Junta de Andalucía (http://www.juntadeandalucía.es)
Laboratorio de Urbanismo y Ordenación de Territorio de la UGR[3]
Portal de Granada Sostenible (http://www.granadasostenible.org)
Periódico regional *Info Costa Tropical* (http://www.infocostatropical.com)
Periódico *La Opinión de Granada* (http://www.laopiniondegranada.es)
Periódico *El ideal* (http://www.ideal.es)
PEPMF de Granada (http://www.adurcal.com/mancomunidad/viabilidad/66.htm)
Periódico de Andalucía (http://www.andaluciainformacion.es)
Presentación del Plan Agrario de Motril por la UGR (http://www.aulabierta.info/aulagarden/?q=node/7)
Web de Arsenio Rueda (http://www.coralarmiz.com/Motril/arseniorueda.htm)

[3] http://www.urbanismogranada.com/investigacion.htm

15. Perspectiva Munich. El Anillo Verde como herramienta de protección del paisaje rural y de freno al crecimiento urbano disperso

Un espacio de integración de las funciones paisajística, productiva, ecológica y recreativa al servicio de la ciudad

Nerea Morán[1]

Situada en el sur de Alemania, Munich es la tercera ciudad más grande del país, y la que tiene mayor densidad de población. Es la capital del estado de Baviera y actúa como centro de una región metropolitana en la que se concentra la mitad de la población de los ocho municipios que la forman. La base de la economía regional es el sector servicios, siendo centro de empresas de alta tecnología, investigación y comunicaciones. Aunque los terrenos agrícolas y forestales suponen casi el 80 % de la superficie metropolitana, la tasa de ocupación en el sector es baja, sumando un 1 % de la población activa en el año 2000.

La región metropolitana de Munich se ha formado en un proceso de suburbanización progresiva que ha ido ocupando los terrenos adyacentes a las vías de transporte desde los años cincuenta hasta nuestros días. Se caracteriza por un desarrollo urbano disperso, que ha supuesto el aumento del tráfico privado y la pérdida de calidad de los espacios no urbanizados, que se encuentran atravesados por las infraestructuras. Para frenar esta tendencia se ha establecido una red regional de anillos verdes, áreas de reserva del paisaje y áreas de transición, que condicionan el crecimiento urbano protegiendo los terrenos y actividades agrícolas y forestales.

El Anillo Verde de Munich se ha concebido como un espacio en el que se complementan las funciones paisajística, ecológica, productiva y recreativa. Incluye áreas naturales, agrícolas y espacios verdes urbanos. Dentro del Anillo Verde se promueven sistemas de ganadería extensiva y cultivos rotacionales y respetuosos con el medio, incorporando una función ecológica a las actividades productivas, que se desarrollan de manera que aseguren la calidad de las aguas y la protección del paisaje y de los ecosistemas naturales.

Las actividades productivas en el Anillo Verde están apoyadas por distintos programas de producción agroecológica, en los que participan los productores, el gobierno local y agentes económicos como restaurantes o comercios. Gracias a esta colaboración se han creado planes de formación técnica para los agricultores y una marca de calidad para los productos del Anillo Verde y se han establecido convenios con empresas locales para el suministro de productos.

Munich es el mayor centro de venta de alimentos ecológicos de Alemania, con una fuerte estructura comercial apoyada en el pequeño comercio, las cadenas y supermercados de alimentos orgánicos y la venta directa de la producción local mediante mercados de productores y grupos de consumo. También la administración local apoya el desarrollo de distintos proyectos de promoción de la producción local ecológica desde distintos departamentos municipales.

La función recreativa del Anillo Verde se apoya en el cuidado del paisaje tradicional como modo de atracción de visitantes, en la mejora de la accesibilidad mediante la expansión de la red de vías ciclistas y peatonales, y en la creación de huertos de alquiler y otros espacios verdes recreativos en la proximidad de las áreas residenciales.

Los principales puntos de interés de este caso son:

- El uso de sistemas no intensivos en la agricultura y ganadería para asegurar la calidad de las aguas y proteger los ecosistemas.
- La incorporación de una función recreativa mediante la protección del paisaje cultural.
- La colaboración entre distintos agentes locales para desarrollar programas de producción y consumo de proximidad.
- La existencia de una potente red de distribución de productos ecológicos, tanto de venta directa como de redes de establecimientos y restaurantes.

[1] nerea.moran@gmail.com

15.1. Introducción

La región metropolitana de Munich se ha formado en un proceso de suburbanización progresiva que ha ido ocupando los terrenos adyacentes a las vías de transporte desde los años cincuenta hasta nuestros días. Los sucesivos planes de desarrollo urbano de la ciudad han intentado ordenar este desarrollo, desde el primer plan aprobado en 1963 que incorporaba nuevas infraestructuras para facilitar la movilidad y delimitaba áreas de crecimiento, creando un modelo centralizado. El plan de 1975 incorpora la idea de desarrollo policéntrico debido a los problemas de movilidad y de concentración de población en la periferia de la ciudad. El plan de 1983 mantiene el objetivo de desarrollo policéntrico, destinando nuevos terrenos para desarrollos comerciales, industriales y residenciales.

Perspektive München [Perspectiva Munich] es el plan de desarrollo urbano adoptado por el Ayuntamiento en 1998. Se define por el concepto de desarrollo «urbano, compacto y verde», y ordena el crecimiento mediante la revitalización de suelos abandonados o en desuso situados dentro del límite urbano, buscando aumentar la diversidad de usos en todas las áreas residenciales.

El plan incorpora una serie de *líneas de acción* (aprobadas en 1998 y ampliadas en 2005), que definen los objetivos y estrategias concretas del desarrollo urbano. Para ponerlas en práctica se realizan una serie de *proyectos orientativos*, entre los que se encuentran los de protección de áreas no urbanizadas mediante la mejora y modernización de los terrenos agrícolas periurbanos, con el fin de abrirlos al uso público como espacios de recreación accesibles, y la creación de un anillo verde de parques paisajísticos y productivos alrededor de la ciudad.

Además de la planificación municipal, desde 2002 existe un *RegionalPlan [Plan Regional]*, que define la estructura espacial y el desarrollo urbano en la región metropolitana de Munich, aunque algunas de sus determinaciones son orientativas y deben ser desarrolladas por los gobiernos locales. Con la aprobación en enero de 2005 de la refundición de la Ley de Planificación del Estado de Baviera, que amplía las competencias de la Comisión de Planificación Regional, se actualiza el Plan Regional incorporando los objetivos y principios de desarrollo. El modelo propuesto es muy semejante al que se había aprobado con el Plan Municipal, intenta crear una estructura regional policéntrica, con pequeños centros urbanos rodeados de espacios no urbanizados, y relaciona la protección del paisaje y del entorno natural con la identidad cultural y el respeto al medio ambiente.

15.2. Estructura territorial y usos del suelo

Munich es la la capital del estado de Baviera, situado en el sureste de Alemania. Se trata de la tercera ciudad más grande del país y la que tiene mayor densidad de población. Actúa como centro de una región metropolitana, de la que forman parte los municipios de Dachau, Ebersberg, Erding, Freising, Fürstenfeldbruck, Landsberg am Lech, y Starnberg.

El estado de Baviera es una de las principales zonas agrícolas y forestales de Europa, el 85 % de su superficie está ocupada por zonas rurales, que son el espacio de trabajo para el 60 % de su población. En la ciudad de Munich y su ámbito de influencia, la región metropolitana, esta proporción se invierte, los sectores con más desarrollo son los relacionados con los servicios; en la ciudad tienen su sede distintas multinacionales, empresas de tecnología avanzada (aeronáutica, nanotecnología, ...), centros de investigación, universidades y medios de comunicación. Más de la mitad de los trabajadores de la región metropolitana tiene su puesto de trabajo en la ciudad de Munich. La tasa de desempleo en 2009 en la región (5,4 %) fue ligeramente superior a la tasa del estado de Baviera (4,8 %) y estaba por debajo de la nacional (8,2 %).

La región metropolitana de Munich se ha formado en un proceso de desarrollo urbano disperso, entre 1988 y 2004 el terreno urbanizado aumentó un 24 %, mientras la población sólo lo hizo un 8 %, a pesar de ello es una de las regiones más pobladas del sur de Alemania.

El desarrollo urbano se produce principalmente en pequeños núcleos que no cuentan con una buena comunicación mediante transporte público, por lo que se ha producido un aumento del tráfico privado, y la pérdida de calidad de los espacios no urbanizados, que se encuentran atravesados por las infraestructuras.

La mayor concentración de población y de terreno urbanizado se sitúa en el municipio de Munich, en el que vive aproximadamente la mitad de toda la población metropolitana.

15.3. El sector agrícola

En el Cuadro 15.3 se reflejan los datos para el estado y la región metropolitana de Munich en relación con la actividad agrícola según las estadísticas publicadas en 2008 (datos de 2006) por el *Bayerisches*

CUADRO 15.1: **Ocupación de suelo en el municipio y la región metropolitana.**

		Municipio 2006*	**Región metropolitana** 2008**
Superficie (ha)		31.042	550.360
Población		1.296.150	2.551.700
Densidad de población (hab/ha)		42	4,6
Terreno urbanizado		**76 %**	**16 %**
	Terreno construido	44 %	9,1 %
	Zonas recreativas	15 %	—
	Infraestructuras	17 %	5,4 %
Espacios no urbanizados		**24 %**	**84 %**
	Terreno agrícola	15 %	35 %
	Terreno forestal	6 %	44 %
	Agua	1 %	—
	Otros usos	2 %	—

Fuentes: * *Referat für Gesundheit und Umwelt [Departamento Municipal de Salud y Medio Ambiente]*, 2006.
Fuentes: ** *Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie [Ministerio del Estado de Baviera de Economía, Infraestructura, Transporte y Tecnología]*, 2008

Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten [Ministerio de Agricultura y Silvicultura del Estado de Baviera].

CUADRO 15.2: **Superficie agrícola y forestal en la región metropolitana y el estado de Baviera, 2006**

Fuente: *Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten*, 2008

			Estado de Baviera	
	Superficie (ha)	**Porcentaje**	**Superficie** (ha)	**Porcentaje**
Terreno agrícola	23.000	34,5 %	—	50,1 %
Superficie forestal	29.600	44,4 %	—	34,9 %
Pastos sobre terreno agrícola	3.600	18,4 %	—	—
Producción ecológica respecto al total de la agricultura	600	3,1 %	146.468	4,5 %

El terreno agrícola ocupa un tercio de la superficie metropolitana y el forestal se acerca a la mitad, sumando entre los dos cerca del 80 % del área metropolitana. En el término municipal de Munich estos terrenos suponen sólo el 21 % y se sitúan en pequeñas cuñas que forman parte del Anillo Verde. Los cultivos ecológicos suponen un 3 % de la producción agrícola en la región metropolitana, y casi un 5 % en el estado de Baviera, que es el mayor centro de producción ecológica del país. La ciudad de Munich cuenta con once granjas de propiedad municipal, que ocupan 2.800 hectáreas, seis de estas granjas son centros agroecológicos, que sitúan al Ayuntamiento entre los mayores productores ecológicos del estado.

El número de empleados en agricultura, silvicultura y pesca es de 2000 en la región metropolitana (el 0,9 % de la población activa) y de 190.000 empleados en el estado de Baviera (un 3 % de su población activa).

15.3.1. Comercialización de la agricultura ecológica

Munich es el mayor centro de venta de alimentos ecológicos de Alemania. Cuenta con una estructura comercial de distribución de alimentos orgánicos en la que destacan varios establecimientos del supermercado ecológico alemán más representativo, que nació en esta ciudad (*Basic*). También existe una cadena de panaderías ecológicas y una extensa red de pequeño comercio de productos frescos que se agrupan en una Asociación de Establecimientos de Alimentos Ecológicos del Sur de Baviera. La venta directa de la producción orgánica regional se realiza en Munich a través de esta red comercial, además de distintos sistemas de distribución directa (grupos de consumo, cooperativas).

La ciudad cuenta con 39 mercados semanales al aire libre, en 1989 se introdujo en la red de mercados la figura del mercado de venta directa de producción local (*Farmer´s market*), y en la actualidad existen once espacios semanales de este tipo, los productores se organizan en la asociación *Bauernmarkt München*. En 1996 se incorporaron a la red dos mercados de producción ecológica, que ofrecen desde huevos, pollo, carne, hortalizas o vino, hasta alimentos típicos de la región como mermeladas, salsas, embutidos, pan o dulces.

Otra iniciativa regional de venta directa de producción local es la red *UnserLand*, literalmente *nuestra tierra*, que reúne a productores de los condados del área metropolitana, que venden productos con denominación de origen (la denominación corresponde al nombre del condado), y los distribuyen en 150 fruterías de Munich.

15.4. Administración territorial y sistema de planeamiento

En Alemania las competencias en gestión del suelo se dividen en las distintas escalas de la administración: federal, estatal, regional y municipal.

En la escala estatal, el *Bayerische Staatsregierung [Gobierno del Estado de Baviera]* redacta planes y programas de planificación que fijan objetivos estratégicos de desarrollo espacial y sectorial, y gestionan subvenciones relacionadas con los programas de la Unión Europea como *LEADER*, *INTERREG*, etc.

La región de Munich cuenta con un *Regionalplan [Plan Regional]* que ordena el desarrollo del ámbito formado por todos los municipios que se encuentran en un radio de 50 kilómetros de la ciudad de Munich. Estos municipios se agrupan en el *Regionaler Planungsverband München [Comité de Planificación Regional]*, compuesto por representantes de los condados, municipios y ciudades, que poseen un porcentaje de voto según el número de habitantes, no pudiendo ser el porcentaje de la ciudad de Munich mayor del 40 %. El plan debe ser aprobado por el *Bayerische Staatsregierung* y define una serie de objetivos para el desarrollo regional, tanto espaciales (estructura de ocupación del territorio, usos del suelo, infraestructuras) como sectoriales (transporte, economía, medio ambiente). Se trata en parte de determinaciones vinculantes y en parte de recomendaciones para los municipios.

En la escala supramunicipal existen distintas iniciativas sectoriales de coordinación; se trata de redes de municipios sin capacidad decisiva a nivel normativo, como el *Großraum München [Área del Gran Munich]*, o *Nord Allianz [Agrupación de municipalidades del norte]*.

En la escala local, el municipio de Munich, a través del *Referat für Stadtplanung und Bauordnung [Departamento de Planificación Urbana y Regulación de la Edificación]*, se encarga de distintas funciones de desarrollo y gestión del planeamiento urbano. Desde los planes preliminares, que sólo son vinculantes para las autoridades y agencias públicas (zonificación de usos del suelo, transporte, paisaje, ...) a los planes de detalle (ordenanzas y diseño urbano, planeamiento y normativa, regulaciones de la edificación,...).

Perspektive München es el plan de desarrollo urbano adoptado por el Ayuntamiento. Se trata de una herramienta estratégica que define el desarrollo urbano, económico, social y territorial de Munich. Es un instrumento de planificación abierto, en constante proceso de debate, que incide sobre los riesgos y oportunidades del desarrollo y fija una serie de objetivos y estrategias. Su fin es proporcionar un marco en el que los agentes públicos y privados organicen sus planes de desarrollo e inversión, de acuerdo a las determinaciones de los departamentos municipales. En el proceso se busca el consenso y la participación ciudadana, mediante la consulta pública y el trabajo en grupos en los que participan asociaciones científicas, organizaciones ciudadanas, cámaras de comercio, iglesias y representantes municipales.

15.4.1. El Plan Regional, 2002

El *Regionalplan*, aprobado en 2002 y modificado parcialmente en 2005 y 2008, define a grandes rasgos la estructura espacial y el desarrollo urbano en la región metropolitana de Munich, indicando las localizaciones de las áreas urbanizables y de los espacios libres.

Establece los principios y objetivos de desarrollo, especificando las características que deben tener el modelo de transporte y comunicaciones, el desarrollo de los asentamientos, los servicios, el ocio, la educación, la cultura y los asuntos sociales, para contribuir a la protección de los recursos naturales y lograr un desarrollo sostenible.

El modelo de estructura territorial marcado por el plan consiste en el desarrollo de un sistema de pequeños centros urbanos compactos y dotados, con empleo y servicios, conectados por transporte público. Alrededor de los centros urbanos se plantea un espacio libre de transición o amortiguación.

Una de las prioridades definidas para el modelo territorial es asegurar las funciones ecológicas territoriales, mejorar la agricultura y la silvicultura y proteger el paisaje. Para ello crea una red regional de

anillos verdes, áreas de transición y áreas de reserva de paisaje. Su protección determinará las localizaciones adecuadas para el desarrollo de nuevos asentamientos; estos deben concentrarse en las capitales de los municipios, y cuando se encuentren separados de las zonas residenciales existentes su viabilidad se evaluará en relación con el acceso al transporte público y a las redes de infraestructuras necesarias.

Las *áreas de reserva del paisaje* son espacios protegidos debido a sus valores naturales: hábitats, vegetación, fauna, cursos de aguas superficiales y aguas subterráneas. También incluyen los terrenos de uso agrícola y forestal y los pastizales.

Uno de los objetivos del plan es la protección de las áreas rurales, descritas como espacios de identidad cultural ligados al entorno natural y al paisaje. Otro objetivo sería el desarrollo de modelos agrícolas y forestales que contribuyan a la protección del medio ambiente, al abastecimiento de la población y a la preservación del paisaje cultural. Alguna de las actuaciones que propone el plan en este sentido son la mejora de la accesibilidad a los espacios rurales, el aumento de la cooperación interregional, el fomento de las asociaciones de productores, o el uso de los desechos agrícolas y forestales en la producción de energía.

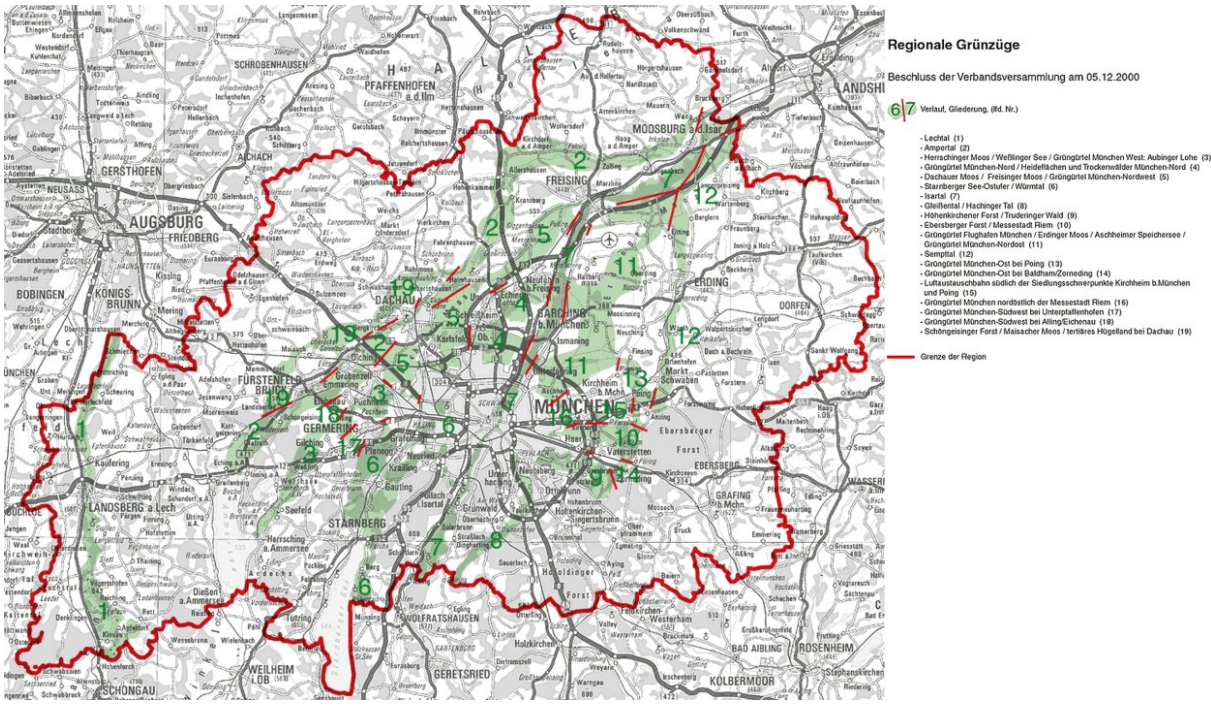


FIGURA 15.1: **Red regional de corredores verdes, 2008**
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i1munich.jpg`

15.4.2. Perspectiva Munich, 1998

Es el cuarto plan de desarrollo urbano de la ciudad, fue aprobado en 1998 y ha sufrido modificaciones en los años 2001 y 2005. Se revisa cada dos años para actualizar sus objetivos.

El plan intenta frenar el desarrollo urbano disperso que caracteriza al ámbito metropolitano desarrollando un modelo urbano compacto y complejo que contribuya a mejorar la calidad de vida, la diversidad social y cultural, y las oportunidades económicas en la región. El nuevo modelo definido por el eslogan «Urbano, compacto, verde» se apoya en el crecimiento interno sobre reservas de suelo situadas dentro del límite urbano. Estas reservas se delimitan sobre áreas abandonadas (terrenos militares, del ferrocarril o terrenos industriales en desuso), que serán revitalizadas con vivienda, dotaciones y espacios verdes. Otras medidas de renovación urbana son el aumento de la densidad de los terrenos ya construidos o el incremento de la diversidad de usos en todas las áreas residenciales. En cuanto a los terrenos no urbanizados, se persigue reforzar la red de espacios libres, en la que se incluyen los grandes parques históricos, el Anillo Verde, y los nuevos parques recreativos y deportivos.

Líneas de acción y Proyectos orientativos

Perspektive München define los principios generales de desarrollo mediante la redacción de una serie de *líneas de acción*, con objetivos y estrategias concretos, y de *proyectos orientativos*, que las desarrollan.

Las Líneas de Acción, sirven de base para el desarrollo urbano y se utilizan también como referencia para la evaluación de los proyectos. Las líneas originales, aprobadas en 1998 son las siguientes:

1. Mantener y promover el empleo y el desarrollo económico, asegurando una economía diversificada y promoviendo industrias innovadoras y sostenibles.

2. Fomentar la cooperación regional.

3. Asegurar la estabilidad social. Actuaciones relacionadas con la vivienda pública, la inclusión de la perspectiva de género en el desarrollo urbano o la integración de los inmigrantes.

4. Mejorar la calidad de vida en los distritos mediante la regeneración urbana. Actuaciones relativas al desarrollo local, el fomento de redes sociales y el refuerzo de la identidad local.

5. Desarrollar nuevos modelos de asentamiento utilizando los terrenos disponibles dentro de la ciudad. Planes de revitalización y renovación de espacios urbanizados y de edificios existentes, y planes de mejora y aumento de espacios verdes. Planes de diversificación de actividades en los centros de distrito y en las urbanizaciones exteriores a los núcleos urbanos.

6. Preservar el carácter urbano de Munich, aumentando la densidad dentro del ámbito urbano, fortaleciendo la estructura comercial policéntrica, y mejorando la accesibilidad.

7. Mejorar la movilidad, mediante la expansión de la red de transporte público, de las vías ciclistas y peatonales.

Estas siete Líneas de Acción originales se han completado con otras seis, propuestas en 2005:

1. Asegurar la armonía y la cohesión social en el centro de la ciudad. Actuaciones relacionadas con la prevención de situaciones de exclusión social, realizadas coordinadamente entre los servicios sociales, educativos, formativos, sanitarios y de seguridad municipales.

2. Sociedad de la información y el conocimiento. Actuaciones relacionadas con la formación y el acceso a las nuevas tecnologías.

3. Ecología. Incluye los objetivos, estrategias y medidas destinadas a fomentar las actuaciones responsables en el uso de recursos naturales, preservación de la biodiversidad, ahorro de energía, gestión de residuos y reducción de ruido.

4. Ampliar la oferta recreativa. Incremento de la diversidad de ofertas de ocio y mejora de la accesibilidad (reducción del transporte motorizado, extensión red de carril bici, etc).

5. Fortalecer la oferta cultural. Reivindicación de la memoria histórica (museos, exposiciones, actos).

6. Apoyo a la infancia y la familia.

Dentro del plan se desarrollan diversos Proyectos Orientativos que ponen en práctica las líneas de actuación. Estos proyectos sirven para evaluar nuevas estrategias de planeamiento y modelos de cooperación entre agentes, detectando los riesgos y oportunidades de su aplicación. Consisten en planes de desarrollo urbano y de movilidad; aplicación de nuevos modelos de gestión regional, urbana y de distrito; y planes y proyectos de protección de áreas no urbanizadas (Anillo Verde, Red de espacios libres, Áreas de amortiguamiento).

Una parte de estos proyectos se centra en la mejora y modernización de los terrenos agrícolas periurbanos, con el fin de abrirlos al uso público como espacios de recreación accesibles y crear un anillo verde de parques paisajísticos y productivos alrededor de la ciudad.

Agricultura periurbana. El Anillo Verde

Desde 1987 el gobierno local ha estudiado las posibilidades económicas y ecológicas del uso agrícola periurbano. Una de las primeras acciones en este sentido fue la reconversión de los sistemas de producción agrícolas con el fin de proteger los acuíferos, mediante la promoción de los cultivos ecológicos y la reducción de los productos químicos (fertilizantes y pesticidas).

En el plan de desarrollo actual, el *München Grüngürtel [Anillo Verde]* cubre aproximadamente 33.500 hectáreas de uso principalmente agrícola, aunque también incluye terrenos forestales al oeste y al sur, la ribera del río Isar, y otros espacios naturales del ámbito metropolitano.

Mediante el Anillo Verde se pretende asegurar el equilibrio ecológico de la región, preservando el uso de los terrenos agrícolas, asegurando su viabilidad a largo plazo, manteniéndolos libres de urbanización, promoviendo métodos sostenibles de producción agrícola y protegiendo la biodiversidad.

También se proyecta la mejora de los valores recreativos del área manteniendo un paisaje agrícola tradicional, creando huertos de ocio y otros espacios verdes cercanos a las áreas residenciales y expandiendo la red de vías ciclistas y senderos peatonales.

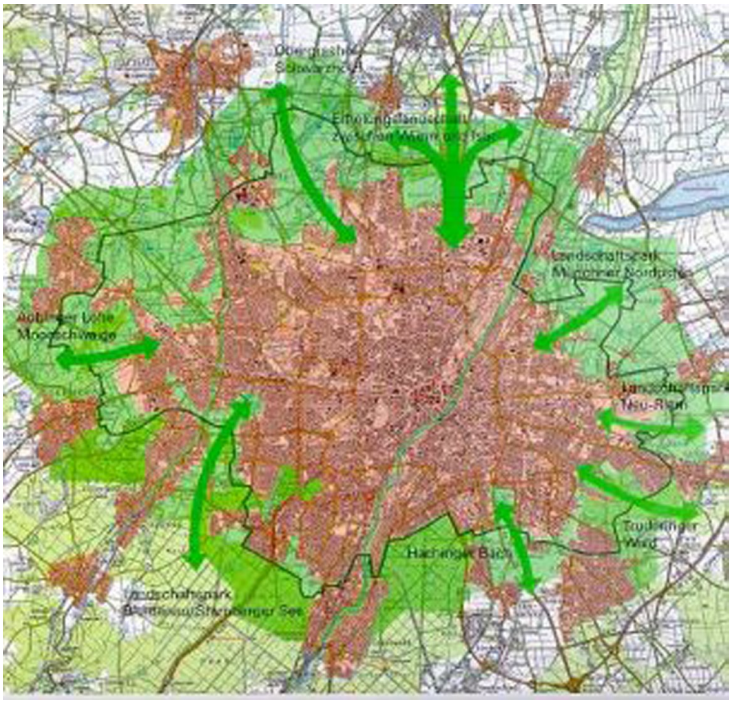


FIGURA 15.2: **Anillo Verde de Munich**

Las medidas para la conservación del suelo y del uso agrícola se basan en el fomento de la rotación de cultivos, el uso de fertilizantes biológicos, y la prohibición de uso de plaguicidas y de semillas de organismos modificadas genéticamente (OMG).

El apoyo público a los agricultores del Anillo Verde se consigue mediante la formación técnica, el fomento de proyectos de abastecimiento y venta directa en la región metropolitana y la creación de una marca local. Unos 30 agricultores de los 100 que producen en este ámbito participan en el proyecto de venta directa de producción agrícola del Anillo Verde.

Se ha formado un grupo de trabajo con representantes de los municipios del territorio metropolitano, la Asociación de Agricultores de Baviera, el Departamento de Agricultura de Munich y el Comité de Planificación, que coordina la participación de los distintos agentes: productores, comercios tradicionales, restaurantes, etc.

Existen distintos proyectos asociados a los tipos de producción agrícola y ganadera presentes en el Anillo Verde:

Proyecto de ganadería extensiva de pastoreo en pastizales del Anillo Verde. Es una iniciativa conjunta del Ayuntamiento, los productores y los distribuidores locales. El objetivo de este proyecto es promover un tipo de gestión sostenible de los pastizales, mediante un uso ganadero extensivo. Al contrario

que la producción estabulada de carne, el pastoreo de diversas especies ovinas y vacunas contribuye a la conservación del suelo y de las aguas subterráneas y favorece la preservación de los hábitats de flora y fauna. Además, incrementa el valor paisajístico de los terrenos favoreciendo un uso recreativo de los mismos.

Proyecto de producción de patatas. Proyecto que pone en relación a los productores locales y los empresarios de la región (tiendas y restaurantes). El cultivo de patatas se realiza siguiendo unas normas de calidad ambiental, la producción sólo se puede acoger a la denominación de origen (producto del Anillo Verde) si cumple las siguientes condiciones: no cultivarse en terrenos de humedales, no cultivarse variedades manipuladas genéticamente y supeditar el cultivo a las necesidades del paisaje.

Proyecto de producción de heno. Otro proyecto de uso agrícola no intensivo es la producción de heno. Los agricultores que mantengan prados y pastizales en sus terrenos obtendrán ingresos adicionales mediante la venta de pequeñas cantidades de heno con denominación de origen.

Proyecto de huertos de alquiler para autoconsumo (*Münchner Krautgärten*). Un proyecto que auna aspectos de educación ambiental, integración cultural y recreación es el de los huertos de alquiler. En la actualidad existen 12 espacios de huerto con más de 640 parcelas, que se encuentran entre los 30 y los 60 m^2 (puede producir 200 kg de hortalizas al año). Los huertos se sitúan cerca de los espacios residenciales. Se conceden anualmente, por un alquiler de 115 euros, y su uso lo puede solicitar cualquier vecino. Los huertos cuentan con acceso a agua para riego y con herramientas a disposición de los hortelanos. En el momento de la siembra se ofrece el asesoramiento de agricultores especializados, después el usuario se hace cargo del cuidado del huerto y de la cosecha. Se cultivan 20 variedades de verduras, flores y hierbas aromáticas, y están prohibidos lo fertilizantes químicos y los pesticidas minerales.

15.5. Otros instrumentos

15.5.1. Biociudad Munich

Biostadt München es un programa impulsado por la Agenda 21 Local de Munich y el Departamento de Salud y Medio Ambiente. Su fin es el aumento del consumo de producción ecológica; para ello realiza labores de sensibilización y educación publicando material informativo. Su principal campo de actuación es la introducción de alimentos ecológicos producidos localmente en las cafeterías de las dependencias municipales y en los actos públicos, en los comedores de colegios y guarderías (proyecto *Bio für Kids und Teens*), y en los servicios de comida preparada a domicilio.

También desarrolla el proyecto *Ökolandbau erleben [Experiencia en Agricultura Orgánica]*, que consiste en visitas formativas de guarderías, colegios e institutos a granjas ecológicas del Anillo Verde. Estas visitas se realizan con el asesoramiento de un monitor y se completan con distintos talleres y conferencias en los centros educativos, sesiones informativas para padres y educadores, y apoyo a la introducción de alimentos ecológicos en los comedores escolares.

El programa se ha desarrollado en colaboración con el proyecto *EQUAL München*, del Departamento de Trabajo y Desarrollo Económico municipal, que proporciona apoyo a pequeñas y medianas empresas, en este caso mediante la creación de una red de tiendas de alimentación ecológica que se abastecen de la producción regional.

15.5.2. Iniciativa Öko-Bauern

Proyecto de fomento de la agricultura y ganadería ecológica en la cuenca del río Mangfalltal. Lo lleva a cabo la compañía que gestiona el agua potable en Munich, Stadtwerke München (SWM), en colaboración con asociaciones de agricultura ecológica. En 1992 se inició este proyecto con el objetivo de mejorar la calidad del agua antes de su captación, puesto que se estaba produciendo un constante aumento de nitritos debido a las prácticas agrícolas y ganaderas. La empresa SWM ofrece una subvención inicial a los agricultores y les facilita la formación sobre las prácticas ecológicas y la comercialización de los productos. Se prohíbe el uso de fertilizantes y plaguicidas en la agricultura, y no está permitida la ganadería intensiva.

En 2007 más de 100 explotaciones se habían sumado al programa, ocupando una extensión de 2.250 hectáreas, que suponen el 70 % del terreno agrícola de la cuenca. Se producen leche, huevos, carne y hortalizas (Bender, 2007).

15.5.3. Programa para el futuro de la agricultura y las zonas rurales de Baviera, 2007-2013

Programa financiado por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para el fomento del desarrollo local y la protección del paisaje cultural.

Tiene tres objetivos principales, que se promueven mediante distintas subvenciones a los productores:

- El aumento de la competitividad de la agricultura y silvicultura.
- La mejora del medio ambiente y el paisaje mediante la gestión sostenible de terrenos agrícolas y forestales.
- El aumento de la calidad de vida y la diversificación de la economía. Estrategia de desarrollo local.

15.6. Resultados y expectativas

El Ayuntamiento de Munich hace un seguimiento continuo de los objetivos y proyectos integrados en *Perspektive München*. La última evaluación completa, realizada en 2007, analiza el proyecto del Anillo Verde y concluye que contribuye significativamente al objetivo de mejorar la calidad de los espacios libres recreativos y garantizar el acceso a las áreas verdes. Valora positivamente su ayuda a la mejora de la calidad del aire, la protección de los espacios no urbanizados y la conexión de la ciudad con el entorno rural y natural.

15.6.1. Aspectos relacionados con la sostenibilidad

En cuanto al modelo urbano y territorial tanto el planeamiento regional como el del área metropolitana proponen un sistema urbano compacto, policéntrico, con diversidad de usos. Para evitar la expansión de la urbanización se apuesta por la revitalización urbana mediante la reutilización de áreas abandonadas (terrenos militares, del ferrocarril o terrenos industriales en desuso), destinadas a construcción de vivienda, dotaciones, y espacios verdes. Para proteger los terrenos rurales y naturales se crea una red regional de anillos verdes, áreas de transición y áreas de reserva de paisaje.

En el proceso de definición de Perspectiva Munich se incorpora la participación ciudadana mediante consultas públicas y grupos de trabajo en los que están representadas la administración y la sociedad civil.

En el medio rural se busca un equilibrio de actividades agrícolas y ganaderas extensivas, y la mejora de los valores recreativos protegiendo el paisaje rural tradicional. Se crean huertos de ocio y otros espacios verdes cercanos a las áreas residenciales accesibles mediante la red de vías ciclistas y de senderos peatonales. El Plan Regional también incide en el uso de los desechos agrícolas y forestales en la producción de energía.

Respecto a las características de la agricultura, en los distintos proyectos de marca de calidad se prohíbe el uso de semillas modificadas genéticamente y de fertilizantes y pesticidas minerales, con el fin de proteger la calidad del agua. Además se prohíben las prácticas intensivas y se prioriza la protección del paisaje y la función ecológica del territorio (no se puede cultivar en humedales, por ejemplo).

En cuanto a las políticas de proximidad de venta de la producción en Munich existen once mercados de venta directa de producción local, de los que dos son estrictamente ecológicos, además de otras redes y sistemas de distribución, apoyadas por las autoridades locales. También desde la Agenda 21 Local se trabaja en la introducción de alimentos ecológicos producidos localmente en las cafeterías de las dependencias municipales y en los comedores escolares, y se realizan actividades formativas, como visitas, talleres y conferencias.

Respecto a la ganadería, en el Anillo Verde se prioriza la función ecológica (biodiversidad y calidad del agua) y recreativa (paisaje tradicional) de los pastos, mediante los sistemas de ganadería extensiva.

15.7. Referencias bibliográficas

—consultadas

Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten
2008 *Bayerischer Agrarbericht 2008.*
Disponible en `http://www.statistik.bayern.de`.

Bender, Michael *et al*
2007 *Wasserversrgung München im Mangfalltal.*
Steckbriefe zur WRRL —Umsetzung. Grüne Liga, Netzwerk Ökologischer Bewegungen.

Herde, Hans[2]
2000 «The city region in a world of globlalisation: urban strategies for sustainable development.
Integrated Urban Development in Munich, The Perspektive Muenchen»
INTA 24 Annual Conference, Bergen, Norway, june 2000.

Landeshauptstadt München
2007 *Evaluierung der Perspektive München. Evaluierungsbericht.*

Referat für Gesundheit und Umwelt
2006 «Bodenbewertung in der räumlichen Planung Ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung»
Ergebnisse des EU-Interreg IIIB Alpenraum Projekts TUSEC-IP (Technique of Urban Soil Evaluation in City Regions, Implementation in Planning Procedures), Abschlusskonferenz 4 —5 Mai 2006, Tutzing.

Schafer, Melissa
2006 «The Sustainable Food and Agricultural Movement in Munich, Germany»
Organic Eprints, `http://orgprints.org/`.

webs

Region München. Regionalplan (`http://www.region-muenchen.com/regplan/rplan.htm`)
Perspektive München[3]
Anillo Verde. Münchner Grüngürtel (`http://www.muenchen.de/Rathaus/plan/projekte/grueng/81772/index.html`)
Estadísticas del Estado de Baviera, Ministerio de Alimentación, Agricultura y Silvicultura[4]
Programa para el futuro de la agricultura y las zonas rurales de Baviera 2007-2013 (`http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/programme`)
Proyecto Ökolandbau Erleben[5]
Mercado semanal de venta directa de agricultores de Munich (`http://www.muenchner-bauernmaerkte.de/`)

[2] Jefe del Grupo de Demografía del Departamento de Desarrollo y Planificación Urbana, Munich.
[3] `http://www.muenchen.de/Wirtschaft/Wirtschaftsstandort/Flagship_Projekte/perspektive/58214/`
[4] `http://www.landesentwicklung.bayern.de/instrumente/landesentwicklungs-programm.html`
[5] `http://umweltinstitut.org/lebensmittel/lebensmittel/schulprojekt-okolandbau-erleben-445.html`

16. Gestión de bienes y servicios rurales en Oost Zuid Holland (Países Bajos)

El papel clave de la agricultura multifuncional para preservar el paisaje, favorecer la biodiversidad y mejorar la calidad de vida de los habitantes

Marian Simón Rojo[1]

La región de Oost-Zuid-Holland pertenece a la provincia de Zuid-Holland[2] y está formada por 16 municipios que acogen a 320.000 habitantes. El 44 % de esta población vive en Alphen aan den Rijn y Gouda, las dos principales ciudades de la región. La ciudad de Gouda y los parques temáticos en Alphen a/d Rijn son los principales destinos turísticos; se trata de un turismo que, por lo general, se suele limitar a estos enclaves y no se relaciona con el territorio circundante.

Es una región muy llana, sin apenas relieve, con el típico paisaje holandés de *polder* y prados sobre turberas. Prácticamente toda la región está bajo el nivel del mar; aquí encontramos algunas de las zonas más antiguas de tierra ganada al agua (*reclaimed land*). Además, el 7 % de sus 54.600 hectáreas están cubiertas por agua.

La agricultura sigue siendo uno de los usos predominantes, ocupa más del 80 % del territorio. Desde los años noventa ha habido una reducción en el número de explotaciones, acompañada de un aumento en el tamaño medio de las mismas. En la actualidad persisten en torno a 2.300 explotaciones agrícolas, la mayoría dedicadas a la producción de lácteos.

La región de Oost-Zuid-Holland forma parte del *Groene Hart*, literalmente el *corazón verde* de una de las zonas más densamente urbanizadas de Europa: el *Randstad*, una red urbana en forma de anillo que incluye las cuatro mayores ciudades neerlandesas (Amsterdam, La Haya, Rotterdam y Utrecht). Los sucesivos planes han intentado proteger las zonas agrarias y verdes del área, aunque no siempre lo han logrado. La región sigue expuesta a la presión derivada de la presencia de las grandes áreas urbanas que la rodean y de la creciente demanda de áreas recreativas que emana de esas ciudades. Si en un principio la protección de los suelos agrarios estaba ligada a la protección de la producción agrícola, incluso planteándose la autosuficiencia alimentaria, en la actualidad la protección se plantea desde la preservación del medio ambiente y del paisaje. Por ello, se busca la multifuncional del sector agrario, con una gestión que incorpore los servicios *verdes* —relacionados con la naturaleza— y *azules* —relacionados con la gestión del agua— y que se vincule a la demanda de espacios verdes y de ocio de los habitantes de las ciudades.

Aunque hay voces discrepantes que temen que las zonas agrarias y naturales acaben fundiéndose con lo urbano, en general se ve esta demanda de esparcimiento y recreación en el campo como una oportunidad para asegurar la viabilidad futura del sector y del paisaje agrario, y se está trabajando sobre la valoración económica de dichos bienes y servicios.

Por otra parte, se puede entender la voluntad política y de la sociedad de aumentar las zonas naturales, pues son inexistentes, a excepción de las zonas húmedas o relacionadas con el agua. En la región solo se contabilizan 18 hectáreas de zonas forestales o seminaturales.

En general la valoración social de lo agrario está mejorando gracias al mayor contacto entre los urbanitas y los granjeros. También contribuyen actividades para dar a conocer el mundo rural, como jornadas de puertas abiertas o campañas de recogida de fruta, iniciativas de apadrinar un árbol o una gallina, o granjas con vocación pedagógica dentro de las ciudades.

Los puntos de interés que merece la pena destacar de este caso son los siguientes:

- Reconocimiento generalizado del papel esencial del sector agrario en la preservación del paisaje y de las cualidades del territorio.
- Medidas de fomento de la diversificación del sector agrario (bienes y servicios rurales) y líneas de financiación para particulares que asuman servicios *verdes* de custodia del territorio y *azules* de almacenaje temporal de agua.
- Estrategia oficial para aumentar el apoyo popular a la preservación del *Groene Hart*, potenciando su papel como espacio recreativo.
- Reconocimiento de que los objetivos de preservación no se van a lograr sólo mediante normativas, sino que es muy importante aprobar medidas de fomento, establecer acuerdos y conceder subsidios.

[1] marianhaya@gmail.com

[2] El territorio de los Países Bajos está dividido en provincias, cada una con su parlamento provincial (*Provinciale Staten*). A su vez cada provincia se divide en regiones y éstas en comarcas.

- Trabajo conjunto de cooperativas agrarias y grupos ecologistas.
- Presión para permitir actividades controladas que combinan edificación y ecología (*red-green*) que genera una oposición creciente.

16.1. Introducción

Si España estuviera tan densamente poblada como los Países Bajos (483 hab/km^2 en 2006), habría más de 260 millones de habitantes en nuestro país. Casi la mitad de su población vive en el *Randstad*, el anillo de las cuatro mayores ciudades neerlandesas (Amsterdam, La Haya, Rotterdam y Utrecht) que destaca como uno de los espacios centrales europeos, una posición que no quiere perder. El objetivo de mantenerlo como uno de los lugares más atractivos, competitivos e innovadores es parte esencial de la visión de futuro para el país y se recoge en los principales documentos y planes estratégicos.

Paradójicamente, este pequeño, denso y artificial país, levantado sobre terrenos pantanosos y ''construido bajo el nivel del mar'', es a la vez uno de los mayores productores agrarios del mundo, exportador sobre todo de flores y productos lácteos y derivados. Esto se logró gracias a la intensificación de la agricultura, que contó con el apoyo gubernamental y con el desarrollo de poderosas industrias innovadoras y que se benefició a su vez de las condiciones climáticas, topográficas y de recursos energéticos, pues contaba con el gas del subsuelo como energía barata para los invernaderos y para la producción de fertilizantes.

Desde hace años en el sector agrario las cosas están cambiando, hay una creciente preocupación social por los impactos sobre el medio ambiente y sobre la salud de esta agricultura intensiva, así como por la amenaza del cambio climático. En teoría hay voluntad de evolucionar hacia una agricultura menos insostenible, que incluya una visión del desarrollo rural basado en la multifuncionalidad de la agricultura, con la combinación de nuevas actividades (por ejemplo educativas, turísticas, asistencial y de ocio) cada vez más demandadas por la sociedad y de servicios en favor de la naturaleza, del paisaje y de la gestión del agua.

En este documento se plantean las tensiones a las que las zonas agrarias del área intensamente urbanizada del *Randstad* se ven sometidas y las respuestas que se han dado para preservarlas, especialmente desde los instrumentos de ordenación pero también mediante otras medidas e incentivos económicos.

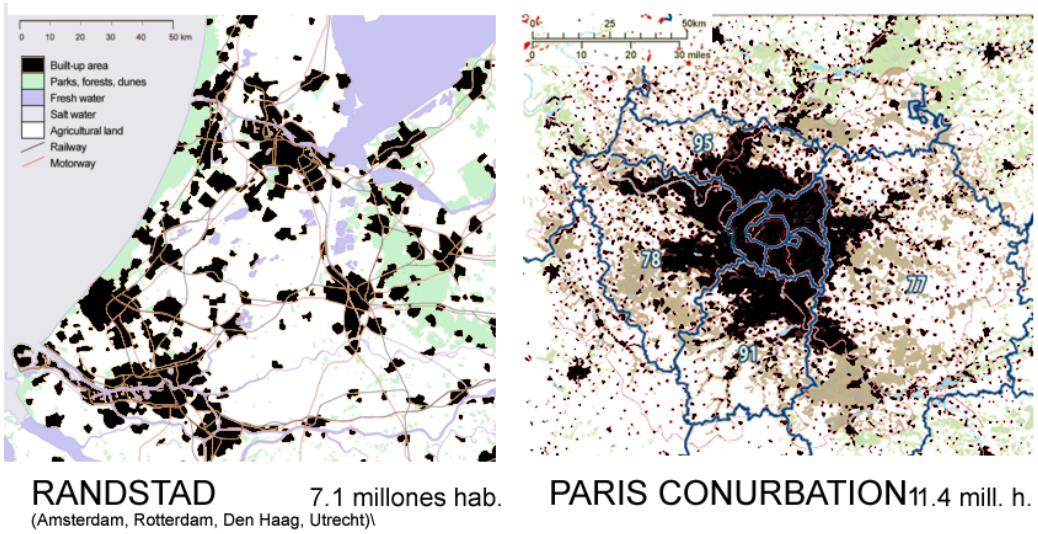


FIGURA 16.1: **Comparación de la distribución urbana del Randstad y otras áreas centrales europeas**

16.2. Usos del suelo

16.2.1. Usos del suelo

Aproximadamente el 9 % de la superficie de la región Oost-Zuid-Holland está ocupada por usos urbanos y algo más del 80 % por usos agrarios. Entre éstos predominan los pastos para la cabaña lechera. A nivel provincial, el 55 % del suelo agrario se destina a la ganadería, el 25 % a la agricultura y el 12 % a la horticultura. La agricultura biológica no tiene un gran peso, ni por el número de empresas (apenas cien) ni por la superficie (no llega a 2.000 de las casi 46.000 hectáreas de suelos agrícolas), aunque aumentó un 50 % entre 2000 y 2005 (Provincie Holland Zuid, 2007).

A continuación se presentan los datos recogidos en el proyecto *Corine Land Cover*. Aunque las cifras difieren respecto de las facilitadas por Province Holland Zuid, resulta interesante poder compararlos con los totales nacionales procedentes de la misma fuente. Como se ve, a pesar de estar afectada por usos dispersos, la importancia de los suelos dedicados a la agricultura es grande; se puede entender que siga siendo el espacio más despejado dentro del *Randstad* y que siga conservando su carácter de pulmón verde artificial. También se puede entender la voluntad política y de la sociedad de aumentar las zonas naturales, pues son inexistentes, a excepción de las zonas húmedas o relacionadas con el agua. En la región sólo se contabilizan 18 hectáreas de zonas forestales o seminaturales.

Cuadro 16.1: **Usos de suelo en Oost Zuid-Holland. 1990**
Fuente: elaboración propia a partir de datos del proyecto *Corine Land Cover*. La cifra corresponde al porcentaje de cada tipo de suelo artificial respecto del total de suelo artificial.

	Oost Zuid-Holland		**Países Bajos**	
Tipo de suelo	(ha)	(%)	(ha)	(%)
1. Zonas artificiales	**5.002**	**9**	**358.455**	**10**
Zonas urbanas	3.805	76	25.524	71
Industria, comercio y transporte	524	10	53.615	15
Extracción, minería, en construcción	229	5	16.519	5
Zonas verdes artificiales no agrícolas	444	9	33.797	9
2. Zonas agrícolas	**45.943**	**84**	**2.620.117**	**75**
3. Zonas forestales y seminaturales	**18**	**0**	**396.418**	**11**
4. Zonas húmedas	**826**	**2**	**31.526**	**1**
5. Superficies de agua	**2.767**	**5**	**82.538**	**2**
Totales	54.556	100	3.489.054	100

16.2.2. La presión urbana

El crecimiento demográfico entre 1981 y 2000 fue del 21 %, similar a la media nacional (Overbeek y Vader, 2003). Sin embargo, entre 2000 y 2009 la población prácticamente no ha variado en la región, ha pasado de 321.484 habitantes en 2000 a 322.240 en 2009 [3], lo que supone un incremento del 0,2 % frente al 3,9 % del total nacional.

El número de viviendas en la región ha aumentado a un ritmo considerablemente mayor, creciendo un 5,4 % en los últimos nueve años; había 124.087 viviendas al iniciarse 2000 y 130.797 al finalizar 2008[4]. Las dos ciudades principales —Alphen aan den Rijn y Gouda— han experimentado los mayores incrementos demográficos, en buena medida atribuibles al Plan nacional de desarrollo de vivienda, que se tradujo en las áreas residenciales definidas en el *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra* [Cuarto Informe Extra de Planificación Espacial Nacional] (VINEX) de 1993.

Para el período 2010–2020 está prevista la construcción de algo más de 200.000 viviendas en la provincia de Zuid-Holland, la mayor parte (61 %) en zonas ya urbanas o en áreas pendientes de desarrollo dentro del plan VINEX. En Oost-Zuid-Holland se ha planificado un incremento de unas 13.500 viviendas

[3] Valores para el 1 de enero 2009, *Central Bureau Statistik* [Instituto Nacional de Estadística].

[4] El incremento se debe a cambios en los patrones residenciales de número de habitantes por vivienda, la vivienda secundaria prácticamente no existe —es menor del 1 %.

en los próximos diez años. Pero, al contrario de lo que sucede en la provincia, tan solo un 36 % se construirán completando tejido existente, el 64 % restante se hará sobre nuevas extensiones de los núcleos[5].

En cualquier caso, cuando se discute sobre el desarrollo de las áreas rurales en foros interregionales, los municipios más pequeños no ven con buenos ojos la injerencia de las ciudades metropolitanas. Muestran una actitud favorable a las ampliaciones, pero siempre que den una respuesta a sus exigencias. Se advierten diferencias entre los municipios *urbanos* y los *rurales*. Los primeros, en los que apenas queda suelo vacante, tienden a ampliar las áreas construidas a costa de zonas verdes de los municipios rurales, mientras que éstos prefieren conservar la distinción entre lo natural y lo construido (*green versus red*). Los recién llegados intentan detener la expansión urbana, pues prefieren conservar el carácter *rural* y la tranquilidad que les atrajo para irse a vivir allí (Overbeek, 2006).

16.3. El sector agrario

16.3.1. Producción agraria

A pesar de su extensión espacial, el sector agrario ocupa tan solo al 5 % de la población activa (cifra similar a la media nacional). En los años noventa el número de empresas agrarias se redujo un 30 %, el proceso afectó mayormente a las explotaciones extensivas y fue acompañado de un aumento en el tamaño de las que quedaron, con lo que la superficie total apenas ha variado. En 2000 quedaban unas 2.500 empresas (Provincie Holland Zuid, 2007).

De acuerdo con el Plan Regional Provincial, la ganadería, los invernaderos y los viveros de árboles son las fuentes principales de ingresos agrarios. La reducción de los precios de la leche causada por la reforma de la Política Agraria Común ha aumentado las dificultades del sector. Grandes compañías dominan este mercado y las cooperativas de los granjeros que producen la leche apenas pueden incidir en el precio que se les paga (Aalbers *et al*, 2009).

A pesar de todo, en conjunto se trata de un sector bastante estable. El principal cambio que se observa es que los granjeros se van dedicando cada vez más al manejo del paisaje. Además, en las explotaciones extensivas disminuyen las cabezas de ganado para la producción de leche, mientras que aumentan el número de caballos y los ingresos procedentes del agroturismo, de la equitación y del cultivo de maíz (en los planes regionales se establecen precisamente límites a este cultivo) (Provincie Holland Zuid, 2007).

16.3.2. Bienes y servicios rurales

El *Sociaal-Economische Raad [Consejo Económico y Social]* de los Países Bajos ha reconocido que los servicios *verdes* —relacionados con la naturaleza— y *azules* —relacionados con la gestión del agua— van a jugar un papel decisivo en el futuro del sector agrario (SER, 2008). Los agricultores y ganaderos ofrecen servicios públicos relacionados con la gestión del agua, de la naturaleza y del paisaje, dan respuesta a la demanda de usos recreativos y reciben una compensación económica por dichos servicios.

Servicios azules. Las autoridades son conscientes de que el sistema de *polders* no es capaz de contener todo el agua todo el tiempo; su capacidad para desaguar es insuficiente ante grandes precipitaciones. El cambio climático y el propio asentamiento del terreno juegan en contra. Es necesario encontrar espacios para el almacenamiento temporal del agua ante circunstancias extremas y también prever los problemas derivados de una creciente salinización de las aguas. Los terrenos agrícolas aparecen como una alternativa razonable para formar parte de una estructura *azul* que pueda recoger el agua y evitar problemas de inundaciones en zonas habitadas.

Servicios verdes. Se ha lanzado una campaña para invitar a los granjeros y agricultores a prestar servicios relacionados con la naturaleza y el paisaje. Otros bienes y servicios verdes, más orientados hacia el público, son una fuente complementaria de ingresos y van en la línea de diversificar sus economías y prestar un servicio para una demanda que al sector público cada vez le resulta más difícil cubrir. En el pasado se crearon varias áreas recreativas o áreas para la conservación de la naturaleza de propiedad estatal o provincial. Las autoridades están preocupadas por los costes de mantenimiento y buscan formas alternativas de propiedad y gestión para las zonas recreativas. Se marcan objetivos de ampliación de la oferta y la mejor manera de cumplirlos es en el suelo agrario, que no cuesta tanto (Aalbers *et al*, 2009).

En torno al 15 % de las granjas de Oost-Zuid-Holland están implicadas en la gestión agrocultural del paisaje. La extensión de estas prácticas a otras granjas se ve dificultada por una compensación monetaria insuficiente, por los frecuentes cambios en las políticas y porque las cooperativas agroambientales no pueden recibir fondos por los servicios colectivos de gestión del paisaje que prestan (Overbeek, 2006).

[5] Cifras del banco de datos de la provincia `http://pzh.databank.nl/`.

Los bienes y servicios rurales de carácter privado incluyen cafés, restaurantes, alojamientos y granjas abiertas al público y con tiendas. Las granjas encuentran a menudo impedimentos para ampliar su oferta comercial, debido a las restricciones espaciales y ambientales, que únicamente permiten actividades no agrarias de pequeña escala junto a una granja o establecen distancias de higiene que no permiten combinar diferentes actividades, como tiendas junto a establos. La repercusión que tienen los bienes y servicios rurales en la economía local es escasa; en su mayoría son actividades que tradicionalmente ya ofrecían las granjas familiares. Están surgiendo nuevas actividades como el agroturismo, la atención social y las tiendas.

Desde las instituciones púbicas se ofrecen bienes y servicios rurales, relacionados con la gestión ornitológica, de espacios naturales y de terrenos agrarios con prados abiertos que refuerzan el valor del paisaje. Las políticas de apoyo a los bienes y servicios públicos rurales para potenciar el paisaje se orientan a la creación de infraestructuras recreativas. Otras medidas como el desarrollo de rutas turísticas, la gestión de museos o la preservación de granjas antiguas facilitan el «consumo del paisaje» (Overbeek, 2006).

La valoración social de lo agrario está mejorando gracias al mayor contacto entre los urbanitas y los granjeros. También contribuyen actividades para dar a conocer el mundo rural, como jornadas de puertas abiertas o campañas de recogida de fruta, iniciativas para apadrinar un árbol o una gallina, o granjas con vocación pedagógica dentro de las ciudades.

16.4. La protección del suelo agrario

16.4.1. Las políticas de protección

En los Países Bajos los planes de ordenación espacial a distintas escalas han protegido históricamente los suelos agrícolas. Los sucesivos Informes de Planificación Espacial Nacional establecen restricciones a la expansión urbana de los núcleos y acotan las zonas que se pueden urbanizar mediante la delimitación de un perímetro de color rojo. También se delimitan las zonas naturales o verdes sujetas a protección, mediante el correspondiente trazado de un contorno verde. Los planes de ordenación provinciales y municipales adoptan enfoques similares y han de ser coherentes con lo establecido a nivel nacional.

Junto a la protección derivada de los documentos de ordenación espacial, encontramos otros planes, acompañados de medidas de financiación, que promueven la diversificación de los suelos agrarios. De acuerdo con los *Natuurbeheerplan [Planes de Gestión de la Naturaleza]* aquellos terrenos que formen parte de redes naturales, que contribuyan a mejorar la biodiversidad y a preservar el paisaje, pueden optar a subvenciones.

En el caso del *Groene Hart* hay que señalar que, además, obtuvo la categoría de *Nationale Landschap Groene Hart* [Parque Nacional] en 1998; detrás había una larga trayectoria de protección de sus espacios agrarios y naturales (ver apartado 16.4.3).

16.4.2. Las reivindicaciones ecologistas

El aumento de los costes de gestión está conduciendo a cambios en la política sobre agua. La Región de Oost-Zuid-Holland está situada bajo el nivel del mar, y la decisión clave sobre a qué altura se ha de mantener el agua tiene repercusiones en múltiples sectores. Durante mucho tiempo la *Dienst Landelijk Gebied* [Autoridad de Gestión de Agua y Suelo] (DLG) decidió esa altura teniendo en cuenta los intereses de los granjeros (el término granjeros incluye a agricultores). En la actualidad, la decisión se ha de tomar considerando el conflicto entre los intereses de los granjeros, de los residentes y de las organizaciones para la protección de la naturaleza. Los granjeros y los residentes prefieren un nivel de agua más bajo, pues así aumenta la eficiencia de la producción agraria y mejora el asentamiento de casas y jardines. Las organizaciones ecologistas prefieren un nivel de agua relativamente más alto para proteger los hábitats específicos. (Overbreek y Terluin, 2006). Hoy, con la política de servicios azules y los cambios en la gestión de los espacios agrarios, estas posiciones van cambiando.

Aparentemente se está dando un creciente entendimiento entre ecologistas y gentes del sector agrario en torno a la preservación de los valores naturales y paisajísticos. En la actualidad se reconoce que agricultores y ganaderos han sido protagonistas esenciales en la configuración del paisaje actual y que sin ellos desaparecería. En Oost-Zuid-Holland los granjeros/agricultores han creado numerosas cooperativas medioambientales para organizar la gestión del paisaje agrocultural. También los ciudadanos pueden formar parte de estas cooperativas, con lo que aumenta la relación entre granjeros y población urbana.

Los Países Bajos crearon una Red Ecológica Nacional y está aumentando la superficie de reservas naturales y hábitats protegidos. Sin embargo, estas áreas siguen estando tan fragmentadas que, incluso cuando hayan completado su red, el país no será capaz de cumplir sus compromisos internacionales

sobre conservación de la biodiversidad. La situación en Zuid-Holland es especialmente delicada, pues de acuerdo con el *Inventario de Áreas Naturales* (Van Egmon y Vonk, 2007), Zuid-Holland es la provincia con menos zonas sin urbanizar y las que quedan son más pequeñas que en el resto del país. El tamaño reducido de los espacios abiertos, la dispersión de construcciones y la fragmentación del territorio tienen un efecto negativo sobre la principal cualidad del territorio, su paisaje abierto y despejado (*openness*).

Ante estas circunstancias, la presión para permitir actividades controladas que combinan edificación y ecología (*red-green*) está generando una oposición creciente. Hay temores de que la creciente influencia urbana acabe definitivamente con los valores naturales de la zona. Las grandes ciudades lanzaron un manifiesto por el *Groene Hart* al que diversas organizaciones replicaron con su propio manifiesto (`http://www.groenehart.info/index.php`) en defensa del *Groene Randstad*.

16.4.3. Diferentes visiones sobre el espacio agrario

En los años sesenta se empezó a hablar del *Randstad* (concepto supuestamente surgido en los años treinta) como una gran conurbación con un espacio verde central, el *Groene Hart* (Figura 16.1). Hasta entonces a este espacio central se le había considerado un paisaje agrario a proteger desde el punto de vista de la producción. Pero en 1996, con el Segundo Informe de Planificación Espacial Nacional, se cambiaron los objetivos; abogaban por preservar el *Groene Hart* como zona no urbanizada para la recreación dentro del *Randstad*. Los objetivos no se cumplieron en su totalidad, pues la creciente presencia de infraestructuras y la expansión urbana de ciudades y pueblos ejercían una fuerte presión sobre el espacio rural. Aún así, el objetivo de diferenciar entre lo urbano y lo rural, entre los asentamientos urbanos y los espacios sin edificar, se mantuvo en el Cuarto Informe de Planificación Espacial Nacional (VINO) de 1988 (Kühn, 2003). El Cuarto Informe Extra (VINEX) de 1993 recogió este planteamiento y en principio las zonas urbanas no se podían ampliar. En la revisión de 1999 se establecía que una parte sustancial de las necesidades de expansión urbana del *Groene Hart* deberían canalizarse hacia el *Randstad* (AALBERS et al, 2009).

En 2002 el Consejo de Ministros aprobó que los municipios dentro de Parques Nacionales pudieran ampliarse para cubrir las necesidades de alojamiento derivadas de su crecimiento demográfico. No daba respuesta a las necesidades de las ciudades limítrofes con el *Randstad*.

Sin embargo, también en 1998, las ciudades de Amsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht lanzaron el concepto de *Deltametropolis*. En lugar de entender el *Randstad* como la parte más intensamente urbanizada de los Países Bajos, proponían la *Deltametrópolis* como una ciudad europea y mundial de baja densidad (Storm, 2004). Esto tiene importantes repercusiones en el papel que se le atribuye al *Groene Hart*, que va a ser un elemento esencial de calidad e identidad —y de competitividad para toda la región. Consideran que se usa poco como área de recreación y que hay que vincularlo más al disfrute de la población, abriendo la posibilidad de nuevas actividades controladas, que justifican nuevas edificaciones relacionadas con funciones verdes [6]. Antes ya se había cuestionado que se siguiera hablando y protegiendo el *Groene Hart* idílicamente, sin reconocer que está muy alterado.

De todas formas, en el vigente Informe de Planificación Espacial Nacional [Nota Ruimte] de 2006 se le sigue concediendo la categoría de espacio a preservar (Ver apartado 16.5.1).

16.5. Instrumentos de planeamiento

16.5.1. Planes nacionales. La protección de los suelos agrícolas en el *Groene Hart*

El Informe de Planificación Espacial Nacional [Nota Ruimte], aprobado en 2006 incluye un programa de desarrollo para el *Groene Hart*, en el que destaca el papel de las redes verdes (ecológicas) y azules (agua), y la función agraria, natural y paisajística —en la que incluye los elementos de valor histórico-cultural— del territorio. También señala las funciones recreativas, aunque circunscritas a determinadas áreas. En este plan desaparece el recurso de la delimitación de zonas urbanizables y naturales (contorno rojo y verde), pero sin embargo las provincias sí que lo mantienen en sus planes provinciales y regionales.

[6] Alternativas a esta concepción la encontramos por ejemplo en Amsterdam, que ha desarrollado una estrategia de alimentación en la que promueven las relaciones entre el campo y la ciudad mediante la producción de alimentos en la región.

16.5.2. Planes regionales

El *Streekplan [Plan Regional]* fue aprobado en noviembre de 2003 por el *Provinciale Staten van Zuid-Holland [Parlamento provincial de Zuid-Holland]*. La política territorial se traduce en el plan en una visión de desarrollo espacial para la región. Integra y coordina la ordenación espacial y las políticas estatales, municipales y sectoriales (medio ambiente, agua, transporte, ...). El contenido del plan incluye los elementos estructurantes a escala territorial, directrices básicas y decisiones sobre espacios concretos. El plan destaca como valores característicos de la región la tranquilidad y los espacios abiertos y reconoce el papel protagonista del sector agrario en la configuración del paisaje.

Se marca como un objetivo prioritario la preservación del paisaje (cerca de un área fuertemente urbanizada). Para ello establece límites a la expansión, concentra las nuevas funciones urbanas en torno a los núcleos existentes e intensifica las zonas ya urbanas. El Plan plantea que es necesario diferenciar las zonas limítrofes con áreas fuertemente urbanizadas del resto del territorio; por ejemplo, sólo en las primeras permite ampliar invernaderos (triángulo Rotterdam-Zoetermeer-Gouda).

Pretende explorar, junto con los afectados, nuevas perspectivas para el sector agrario, diversificando actividades y servicios.

Adopta la estrategia espacio-por-espacio (*ruimte-voor-ruimte*), con medidas de compensación. Así cuando determina el derribo de edificios —vinculados al sector agrario o no— porque no encajan en el paisaje, o de los invernaderos situados fuera de los terrenos de concentración de esta actividad. Permite a cambio , y como compensación, edificar en lugares adecuados. Pretende con ello desarrollar y sanear las zonas verdes y azules.

La consideración del espacio agrario en el Plan Regional

El plan reconoce que el sector agrario en general y la ganadería en particular, que son esenciales para la región, para preservar su paisaje, su identidad y su naturaleza, se enfrentan a un futuro incierto. Por ello intenta ampliar su campo de acción hacia la naturaleza, el paisaje y la gestión del agua. También hacia servicios de salud asistencial, actividades recreativas y agroturismo, siempre que no vaya en detrimento de las cualidades paisajísticas. Permite la adaptación de granjas como alojamientos *Bed&Breakfast*, siempre que no conlleven un aumento excesivo de las necesidades de transporte ni impliquen restricciones para el desarrollo de las instalaciones vecinas. Incluye la ordenación espacial como factor clave en la gestión del agua, para poder ampliar la superficie de almacenamiento en circunstancias extremas.

El plan distingue entre terrenos agrarios normales **A** y aquellos con valores singulares (naturaleza, patrimonio histórico-cultural y/o paisaje) **A+**.

En los terrenos **A** se habla de fomentar los elementos naturales y paisajísticos, no se permiten nuevos invernaderos, viveros ni ganado no extensivo. Se permiten frutales donde ya haya concentración de los mismos. Los valores de estos terrenos se pueden reforzar en el marco de la estructura ecológica provincial, dentro de corredores verdes. También tienen que respetar las zonas Habitat.

En los terrenos **A+**, que ya en el plan de 1995 se identificaban como terrenos agrícolas con valores naturales y paisajísticos o como terrenos sobre sustrato de turba, se apuesta por la ganadería extensiva como factor clave para proteger sus valores y no se permiten intervenciones de gran escala. Se limita la extensión de cultivos no pastizales (sobre todo maíz).

Reconoce que los objetivos no se van a lograr sólo mediante normativas, sino que es muy importante aprobar medidas de fomento, establecer acuerdos y conceder subsidios.

16.5.3. Planes comarcales y locales de desarrollo

Con mayor detalle se exponen a continuación dos zonas agrarias de la región. La primera es *Land van Wijk en Wouden*, en las inmediaciones de grandes ciudades, sometida a presión urbanizadora y que los movimientos locales intentan preservar fomentando sus funciones recreativas. La segunda, *Krimpenerwaard*, de mayor valor paisajístico y natural, se enfrenta a un futuro incierto pues su economía se basa en un sector en declive, el ganadero; en ella los grupos locales intentan encontrar alternativas.

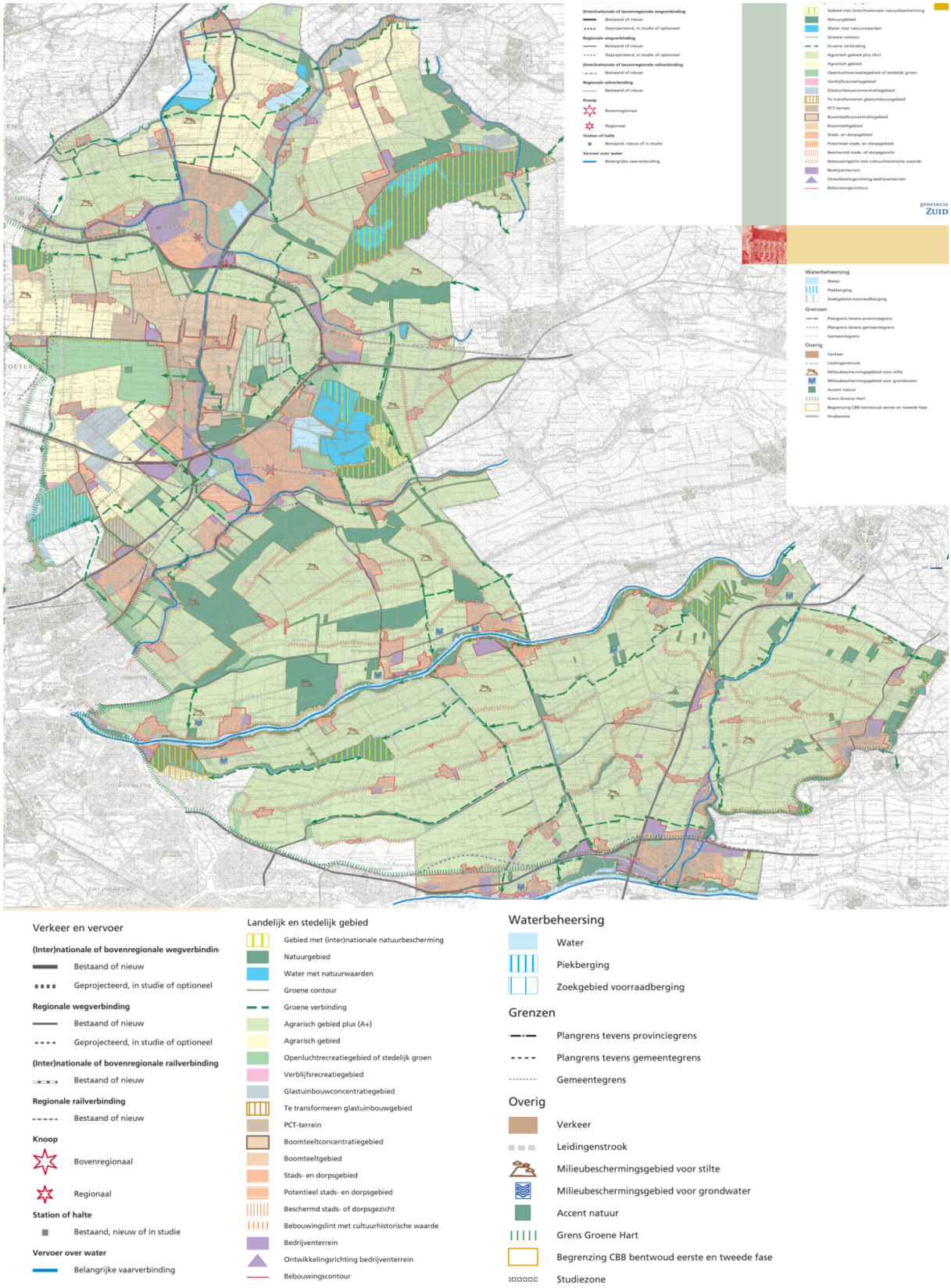


FIGURA 16.2: **Plano de ordenación del Plan Regional de Oost-Zuid-Holland**
Imagen disponible en: `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i3OZH-streekplan.png`

Land van Wijk en Wouden

Se trata de una zona agraria con valores paisajísticos situada en las proximidades de grandes ciudades como La Haya, Leiden o Zoetermeer. Pertenece parcialmente a la comarca de Rijnstreeken, en Oost Zuid Holland. La mayor presión urbanizadora procede de las ciudades de Leiden y Zoetermeer.[7]

Las personas que visitan la tierra de Wijk en Wouden la perciben como un paisaje unitario. Sin embargo, esta unidad territorial no se corresponde con una estructura jurídica única, su gestión se reparte entre muchas jurisdicciones. Es difícil construir una coalición estable en la que estén implicados todos los niveles de gobierno con competencias sobre la zona.

Granjeros, agricultores y residentes formaron en 1999 el grupo *Wijk en Wouden* para pedir más atención al desarrollo del área. Un movimiento de base para resistir a la urbanización. En el año 2000 las autoridades dieron su respaldo a la iniciativa, y se estableció una comisión de zona. En la comisión participan siete municipios, las autoridades provinciales, la Autoridad de Gestión de Agua y Suelo del distrito y una serie de ONG (asociaciones agroambientales, el sindicato agrario, una gran organización conservacionista y una fundación para la preservación del paisaje de *polders*). Su composición garantiza una interacción fluida entre los intereses de lo urbano y lo rural. El proceso liderado por la Comisión culminó en una *Visión integrada del área* (2001) y un *Programa de implementación* (2003). La comisión de zona tiene un papel protagonista y sus objetivos son proteger el área de Wijk en Wouden como una unidad en la que:

- la producción agraria sea el principal uso del suelo, que da identidad a la zona y asegura un paisaje atractivo, aunque necesite mejorar su base económica;
- se ha de acercar la región a la población urbana, mejorando la accesibilidad y preservando el paisaje.

La promoción del uso recreativo está directamente ligada a la preservación del paisaje. Los servicios relacionados con la naturaleza y con la gestión del agua se ven como una opción prometedora para mantener la producción agraria en el área. La comisión da a conocer el área, promueve la creación de senderos y pretende usar en el futuro el sistema de banco de suelo (Aalbers *et al*, 2009).

Krimpenerwaard

El Krimpenerwaard es una zona de gran valor, de mayor tamaño —ocupa unas 16.000 hectáreas— y toda ella está incluida a la región de Oost Zuid-Holland. La ganadería es la actividad agraria principal, la perspectiva de este sector es incierta y el futuro del paisaje también, como reconoce el Plan Regional. Se intenta reorientar al sector hacia la gestión de la naturaleza, el turismo, la recreación y los servicios asistenciales, por ejemplo con granjas atendidas por personas con problemas mentales o de drogodependencia.

Pacto territorial Krimpenerwaard. En Krimpenerwaard se lleva hablando desde hace veinte años sobre la mejora wwwde la estructura agraria y sobre el valor de la naturaleza. En 1999 se redactó un plan (*Raamplan*) que preveía la obtención de 2.450 hectáreas de espacios naturales. Aunque no se llegó a realizar, en la actualidad la provincia de Zuid-Holland, junto con cinco municipios y organizaciones sociales, han decidido adaptar un nuevo plan para lograr ese espacio natural.

En la actualidad los espacios naturales ocupan el 2 % del territorio, se espera que un futuro lleguen al 20 %. Para lograrlo, se ha encargado a una fundación para la protección de la naturaleza y el medio ambiente que gestione el proceso de incorporar propietarios particulares —granjeros— a la gestión del paisaje.

En la Figura 16.5.3 se ve cómo se traduce gráficamente el *Natuurgebiedsplan [Plan de terrenos naturales]*: se identifican las parcelas con un valor natural o usos recreativos, se marcan los terrenos que de acuerdo con el Plan Regional están considerados como suelos del corredor natural de Krimpenerwaard y, dentro de ellos, se señalan aquellos que corresponden a propietarios particulares. Estos propietarios son los que pueden incorporarse al programa de gestión privada de naturaleza —a cargo de una fundación— y recibir una compensación económica por sus servicios. Durante la aprobación del plan hubo un período de información pública en el que algunos propietarios solicitaron su inclusión en el programa.

Por otro lado, en la comarca se han sucedido dos proyectos *LEADER*; el actual pone el énfasis en la diversificación económica de las empresas agrarias. Apunta como ejemplos de nuevas actividades a incorporar la prestación de servicios asistenciales de cuidado, guarderías infantiles, recreación y turismo —habla de creación de rutas ciclistas y de senderismo e instalación de puntos de información y merenderos, artesanía, producción de energía, etc.

[7] En Zoetermeer hay planeadas nuevas estaciones de transporte público en su límite norte que potencialmente atraerán nuevos desarrollos residenciales. Algo muy probable, puesto que es la única parte que queda por urbanizar. (Aalbers *et al*, 2009).

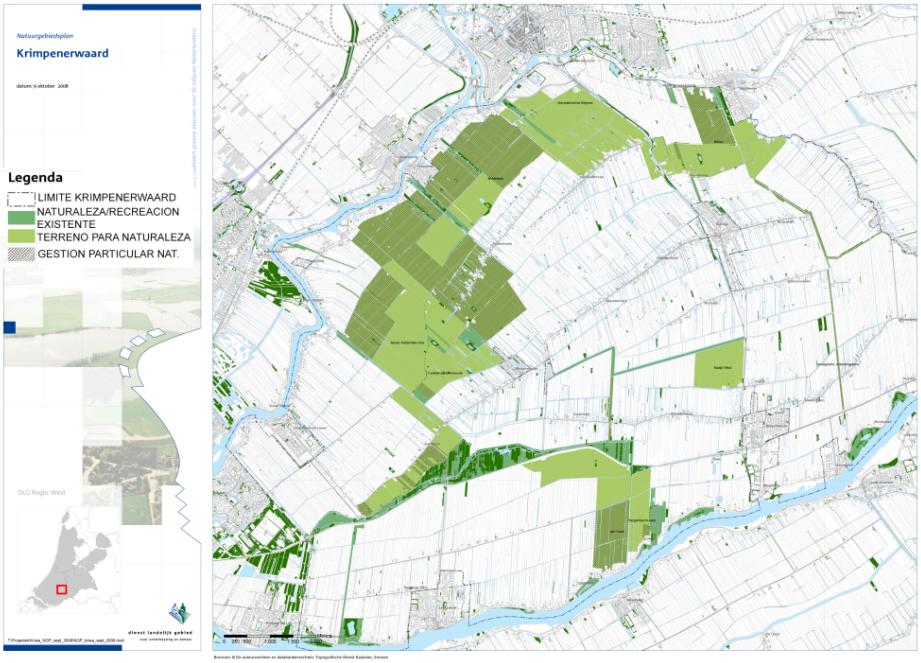


FIGURA 16.3: **Plano de parcelas del corredor de interés natural en Krimpenerwaard**
Imagen disponible en http://habitat.aq.upm.es/eacc/i4OZH-krimpenerwaard.png

16.6. Perspectivas

Hay práctica unanimidad en considerar que el futuro de los terrenos agrarios pasa por su orientación multifuncional, incorporando la prestación de servicios relacionados con la naturaleza, el paisaje y la gestión del agua. Y casi también unánime es la apuesta por atraer más visitantes y aumentar la oferta recreativa. Se esgrime que un mayor flujo de visitantes justificaría su permanencia como espacio no urbanizado y además permitiría la viabilidad de las explotaciones agrarias. Desde la población y desde las autoridades se valoran más las funciones de naturaleza y recreación que las propiamente dichas de producción —que se pueden trasladar a otros territorios lejanos. En este sentido, es interesante el documento elaborado por Groupe de Bruges (`http://www.groupedebruges.eu/`), en el que se preguntan si, a la vez que se está cargando a los agricultores de multitud de funciones, no se estará olvidando o dejando de lado la función esencial de la producción de alimentos.

Hay organizaciones que cuestionan la nueva orientación *Deltametrópolis*, en parte por la manera en que se ha gestado, entre las grandes ciudades —colonizadoras del territorio. Los firmantes del manifiesto por el *Groene Hart* quieren conservar el carácter agrario del territorio y evitar la urbanización. También hay una propuesta de *canon cultural*, no tanto con fines recaudatorios, sino para abrir un debate sobre lo que se valora y lo que significa el patrimonio natural, paisajístico y edilicio de la zona.

A continuación se explican algunas reivindicaciones en marcha sobre posibles instrumentos para mejorar las perspectivas del sector agrario y la protección de sus suelos frente a otros usos.

16.6.1. Bancos de suelo

Una posibilidad de cara al futuro es comprar terrenos para proteger los suelos agrarios, creando un banco de suelo. El precio del suelo es tan alto que los granjeros no pueden entrar en el mercado para montar una granja o ampliar la que tienen. Como se considera que sin ellos el paisaje estaría amenazado, hay una llamada para intervenir en el mercado de suelo. El banco de suelo compraría tierras agrarias en peligro de ser urbanizadas y las cedería a los granjeros. El Gobierno asumiría el pago de la diferencia entre el precio de cesión y los intereses. Los granjeros beneficiados, por su parte, deben prestar servicios

ecológicos y de gestión de agua (servicios verde y azul) (Van Rij y Korthals Altes, 2007 citados en Aalbers *et al*, 2009).[8]

16.6.2. Evaluación agraria

El sindicato agrario propone que los ayuntamientos estén obligados a hacer una *evaluación agraria* cuando redactan o modifiquen un plan, para asegurar que si una granja se va a vender, otros granjeros tengan prioridad de compra. También plantean que la vivienda u otros edificios se puedan vender a particulares y pase a ser vivienda privada.

16.7. Referencias bibliográficas

—consultadas

Aalbers, C.; Dijk, T. Van; Jagt, P.D. Van Der; Westerink, J.
2009 *Analysis of regional spatial planning and decision making strategies and their impact on land use in the urban fringe. Case study of The Hague Region.*
s.c. The Netherlands: Proyecto Plurel. Septiembre.

Egmond, P.M. Van; Vonk, M. (ed)
2007 *Natuurbalans, 2007.*
s.c. Netherlands Environmental Assessment Agency (MNP) [*Nature Balance 2007. Summary*].

Kühn, M
2003 «Greenbelt and Green Heart: separating and integrating landscapes in European city regions» *Landscape and Urban Planning*, número 64, pp. 19–27.

Overbeek, G y Terluin, I (eds)
2006 *Rural Areas Under Urban Pressure. Case studies of rural-urban relationships across Europe.*
The Hague: Agricultural Economics Research Institute (LEI).

Overbeek, G y Vader, J
2003 ''Urban pressure and rural land use''
Ponencia en el *XX Congreso de la Sociedad Europea para la Sociología Rural*, Irlanda 18–22 agosto.

Provincie Holland-Zuid
2003 *Streekplan Zuid-Holland Oost. 2003–2015.*
Disponible en `http://www.zuid-holland.nl/overzicht_regios/index_regio_zh-oost/content_streekplan_oost.htm`

Provincie Holland-Zuid
2007 *Conoutennota Levend Landschap.*

Plaatselijke Groep Krimpenerwaard (Soldaat)
2007 *Lokale ontwikkelingsstrategie Krimpenerwaard 2007/2013.*
Leader/Pop. Mai.

SER
2008 *Advies Waarden van de Landbouw.*
Sociaal-Economische Raad.

Storm, E.
2004 ''Managing *Randstad* Holland''
40th ISoCaRP Congress.

[8] En Midden Delfland, también situada en Zuid-Holland, la estrategia de compra de terrenos ya ha funcionado con éxito. La *Ley de Reconstrucción*, que entró en vigor en 1997 (revocada en 2008), pretendía reforzar la política de protección de la *buffer zone* aplicada desde 1958 y contemplaba la opción de expropiación. Permitió comprar terrenos agrícolas en las inmediaciones de la ciudad de Delft y Rotterdam y convertirlas en áreas naturales y de recreación. Además, estudios posteriores de Van Rijk, Dekkers y Koomen (2008) comprobaron que la urbanización había afectado menos a las *buffer zones* en Middle Delfland.

webs

Water, Land en Dijken (`http://www.waterlandendijken.nl/index.php`)

Consejo Económico y Social (`http://www.ser.nl`)

Proyecto Leader Krimpenerwaard (`http://www.leader-krimpenerwaard.nl`)

Fundación *Groene Hart*. (`http://www.groenehart.info`)

Custodia del territorio en Zuid-Holland (`http://www.particuliernatuurbeheerzuidholland.nl`)

Base de datos de la naturaleza (`http://www.natuurinformatie.nl/ndb.mcp/natuurdatabase.nl/i000635.html`)

17. El Límite de Crecimiento Urbano en el área metropolitana de Portland, Oregón

Instrumentos urbanísticos para controlar la expansión urbana y proteger la agricultura y la silvicultura

Nerea Morán[1]

El área metropolitana de Portland está localizada en el estado de Oregón, al noroeste de Estados Unidos. Se sitúa en un contexto regional eminentemente agrícola: la ribera del río Willamette, donde se concentran tanto las explotaciones agrícolas como las principales áreas urbanizadas del estado; el territorio restante, situado en su mayor parte al oeste, es forestal. Los cultivos más representativos del área metropolitana son los productos de invernadero, que suponen casi la mitad de las ventas de todo el estado, seguidos de las frambuesas, bayas y frutos secos, y de la producción de abetos para su venta como árboles de navidad.

El interés del caso de Portland se debe a su larga trayectoria en la protección del suelo agrícola, que ha sido posible por la existencia de una legislación estatal que desde los años setenta ha establecido una serie de instrumentos legales y fiscales con el objetivo de frenar la expansión de la urbanización y proteger los terrenos productivos. A diferencia de otros estados del país, Oregón establece condiciones y limitaciones respecto a los usos del suelo no sólo en las áreas urbanas, sino también en el territorio arural (agrícola y forestal). Los principales instrumentos que define para ello son el Límite de Crecimiento Urbano y las Reservas Rurales y Urbanas.

La ley establece que los gobiernos locales deben definir un Límite de Crecimiento Urbano que englobe los terrenos urbanos y las reservas de suelo para urbanizar, declarando el suelo exterior a este límite como de Uso Exclusivamente Agrícola. La extensión del Límite de Crecimiento Urbano se realiza sobre el suelo previamente delimitado como Reserva Urbana, que debe cumplir distintas condiciones basadas en el valor agrológico (ocupando los terrenos menos valiosos para la agricultura), y en aspectos como la viabilidad de las actividades productivas, la compatibilidad de los usos urbanos con los usos productivos circundantes, o la capacidad de conexión de las nuevas áreas urbanas con las redes de infraestructuras. También se definen Reservas Rurales, que son los terrenos agrícolas y los bosques productivos que por su cercanía a terrenos urbanizados o por su alto valor inmobiliario se ven amenazados por la urbanización. Para ser incluidos en estas reservas los terrenos deben ser adecuados para el desarrollo de operaciones agrícolas o forestales viables, también los espacios naturales de alta calidad pueden constituir Reservas Rurales.

Este sistema de ordenación territorial ha sido controvertido desde sus orígenes, por un lado cuenta con el apoyo de los productores, grupos ecologistas y amplias capas de la población, pero también con la oposición de los propietarios de suelo, que consideran que se está vulnerando la libertad de mercado al imponerles limitaciones en el desarrollo de sus propios terrenos. Con este argumento se han presentado distintas alegaciones a la ley, hasta que en 2006 se aprobó un cambio legislativo que obliga al gobierno (estatal y local) a compensar económicamente a los propietarios con parcelas exteriores al Límite de Crecimiento Urbano, cuando la prohibición de urbanizar disminuya el valor de esos suelos en el mercado. Esto ha causado serias dificultades en la protección del terreno agrícola, pues las autoridades no cuentan con los fondos para compensar a todos los propietarios y deben optar por anular la regulación de usos del suelo en estos terrenos. Posteriormente se ha introducido una nueva modificación en la ley, estableciendo restricciones al desarrollo de este tipo de suelos, atenuando su impacto negativo sobre el modelo territorial regional y sobre la viabilidad comercial de la agricultura y la silvicultura.

Los principales puntos de interés de este caso son los siguientes:

- Protección de recursos agrícolas y forestales desde la legislación estatal de Oregón. Diversas leyes y normativas.
- Desarrollo de las determinaciones estatales por parte del Gobierno Regional del Área Metropolitana de Portland.
- Larga trayectoria de las políticas de planeamiento, con sucesivas modificaciones y ajustes del marco legal, y la aparición de nuevos instrumentos.
- Conflicto histórico entre propietarios de terrenos y defensores del modelo de crecimiento urbano establecido en el estado y el área metropolitana.

[1] nerea.moran@gmail.com

17.1. Introducción

Desde los años cincuenta en el estado de Oregón se reconoce la necesidad de realizar una ordenación territorial que supere los condados, con el fin de proteger los terrenos rurales y ofrecer servicios regionales. Para ello se redactan distintas leyes que regulan los usos del suelo, y una serie de objetivos de nivel estatal, en los que aparece por primera vez el concepto de *Urban Growth Boundary* [Límite de Crecimiento Urbano] (UGB) y los distritos con *Exclusive Farm Use* [Uso Exclusivamente Agrícola] (EFU).

En 1979 se creó el *Metropolitan Service District* [Gobierno Regional del Área Metropolitana] (Metro). Se trata del único gobierno metropolitano de elección directa de Estados Unidos. En 1992 se apruebaron sus Estatutos —*Metro Charter* (modificados en 2002)—, en los que se establece que la principal responsabilidad de Metro es la ordenación del territorio metropolitano y se le encomienda la redacción de una serie de documentos legales en los que se definan las políticas e instrumentos relacionados con la planificación y la gestión del crecimiento urbano, el sistema de transporte, la protección de terrenos agrícolas, forestales y naturales o la gestión de residuos.

17.2. Estructura territorial y usos del suelo

El área metropolitana de Portland está localizada en el límite entre los estados de Oregón y Washington, al noroeste de Estados Unidos. La forman cuatro condados: Clackamas, Multnomah y Washington, en el estado de Oregon, a los que funcionalmente habría que sumar el condado de Clark en el estado de Washington. La ciudad de Portland se sitúa en la confluencia de los ríos Willamette y Columbia, este último actúa como límite entre los dos estados.

El valle del río Willamette es el territorio con mayor densidad de población y con mayor producción agrícola del estado. En el área metropolitana de Portland se concentra la actividad terciaria, en ella se localizan más de 1.200 empresas de tecnología, la mayor de ellas es *Intel*, productora de componentes de ordenadores.

Cuadro 17.1: **Densidad de población en los condados del área metropolitana de Portland, 2006.**

Fuente: Metro, 2008

	Clackamas	**Multnomah**	**Washington**	**Clark**	**A. Metropolitana**
Superficie (ha)	487.051,7	120.468,0	188.141,2	170.073,6	965.734,5
Población (2008)	376.660	717.880	519.925	424.733	2.039.198
Densidad de población	0,8	6,0	2,8	2,5	2,1

Los datos detallados sobre ocupación del suelo del área metropolitana no son públicos, sin embargo podemos observar la distribución de los usos del suelo en un estudio de la ribera del río Willamette (Hulse, 2002). Aunque los planos se basan en una ortofotografía realizada en 1990, un estudio más reciente (Harvey, 2001) indica que la configuración de las parcelas rurales no ha cambiado en el periodo 1990-2001; sí lo ha hecho el uso del terreno categorizado como reserva de suelo para urbanizar, que ha sido ocupado casi en su totalidad (en el plano la categoría *Urban Growth Boundary*).

La ribera del Willamette es un territorio eminentemente agrícola, sobre el que destacan, de Sur a Norte, las ciudades de Eugene y Salem y la aglomeración urbana de Portland. En las riberas se concentran las áreas agrícolas y urbanas, el resto del área delimitada en el estudio corresponde a terreno forestal.

En el detalle de los condados que forman el área metropolitana observamos que Multnomah presenta la mayor ocupación de terreno por usos urbanos (casi la totalidad del condado). En Clackamas, al este, y Washington, al oeste, destacan las áreas forestales y los núcleos residenciales rurales, más dispersos en el segundo. Son estos dos condados los que mayor porcentaje de superficie no urbanizada destinan al crecimiento urbano.

17.3. El sector agrícola

Según las estadísticas de Oregón para 2008, la agricultura es una de las actividades económicas clave del estado, es el primer sector en exportación de productos por volumen, y el tercero por precio; más del 80 % de la producción se exporta fuera del estado, y casi la mitad sale del país. El 26 % de la superficie

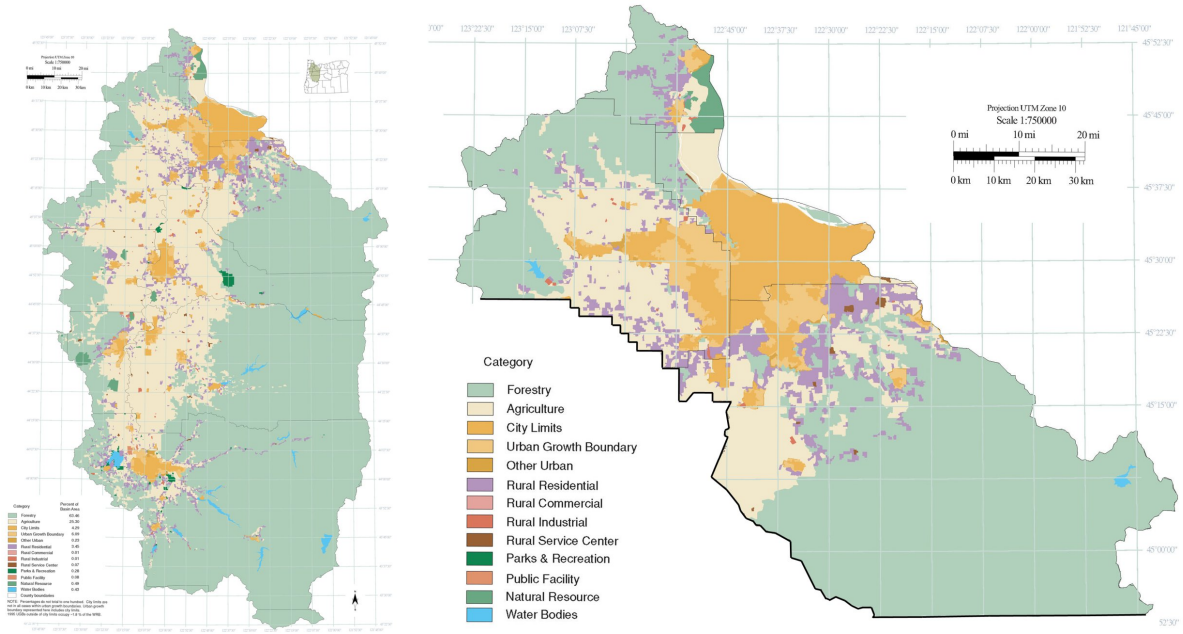


FIGURA 17.1: **Plano de ocupación del suelo del área metropolitana, 1990**
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i1portland.jpg`

de Oregón es suelo agrícola o forestal (6.636.702 ha) y se producen más de 225 cultivos comerciales (sólo California o Florida presentan más diversidad de cultivos). Los productos predominantes son los de invernadero y vivero, los forrajes (heno y alfalfa), el ganado y la leche, el trigo, las patatas, y el abeto (para su venta como árbol de navidad). El estado es el mayor productor en EE.UU. de moras, frambuesas y avellanas.

Aproximadamente el 40 % de la superficie de granjas y ranchos de Oregón pertenece a propietarios no agricultores, que las alquilan, de este modo se han mantenido en producción casi seis de los dieciséis millones de acres de terreno agrícola del estado. Entre 1947 y 2002 se ha producido una disminución del número de granjas del 6 % similar a la media nacional que es un 8 %, y un importante aumento del número de pequeñas granjas (un 131 % frente al 37 % nacional) (WORKS, 2005).

Al igual que en el estado la agricultura también es un sector importante en el área metropolitana de Portland, ésta se divide, según la topografía y el tipo de cultivos, en 20 subregiones agrícolas en las que se da desde agricultura intensiva a extensiva, tanto de secano como de regadío. La calidad del suelo, el clima moderado, el acceso a agua y un sistema de transporte accesible hacen que sea una actividad rentable.

Dos de los condados del área metropolitana se encuentran entre los primeros productores del estado (WORKS, 2005). Según un estudio de *Oregon Department of Agriculture [Departamento de Agricultura de Oregón]*, realizado en 2007 a partir de datos del Censo Agrícola de 2002, en la región metropolitana hay 7.286 granjas, más de la mitad se localizan en el condado de Clackamas. La superficie media de las explotaciones es de 22 ha, el 30 % de ellas son grandes explotaciones comerciales, que acumulan la mayor parte de las ventas y ocupan el 63 % del terreno agrícola en uso, con una superficie media de 45 ha.

Entre las variedades de cultivos y actividades ganaderas que se realizan en la región destacan los cultivos de invernadero, que suponen casi la mitad de las ventas de todo el estado, seguidos de los de frambuesas y de la producción de bayas y frutos secos en general (un 40 % de la de todo el estado de Oregón). El 60 % del tonelaje de exportación que sale del puerto de Portland es de productos agrícolas.

El condado de Clackamas, con un 35 % de las ventas de la región metropolitana, es el primer productor estatal de cultivos de vivero y de árboles de navidad, y está entre los primeros puestos en producción de frambuesa, avellana, arándano y fresa.

El condado de Washington es el primer productor estatal de avellanas (suministra el 95 % del consumo doméstico en Estados Unidos y está entre las cuatro primeras regiones productoras en el mundo). También es líder en producción de vino en el estado (explotaciones a menudo ligadas a actividades de agroturismo y protección de paisaje rural).

En el área metropolitana la mayor parte de los suelos son considerados de gran valor para la agricultura, un alto porcentaje de ellos son de *Clase agrológica I* (combinación óptima de condiciones físicas y químicas para el cultivo). La distribución de los terrenos en 2002 era la siguiente:

CUADRO 17.2: **Terreno agrícola en los condados de Clackamas, Multnomah y Washington**
Fuente: ODA, 2007

	Superficie		
	(acres)	(ha)	(%)
Total Área metropolitana	1.966.121	795.660	100
Límite de Crecimiento Urbano	255.662	103.463	13,0
Agrícola de primera categoría	238.951	96.700	12,2
Clase I-IV sin riego	672.772	272.241	34,2
Clase I-IV con riego	562.055	227.456	28,6

17.4. Instrumentos de planeamiento

17.4.1. Legislación del Estado de Oregón

En los años setenta el estado de Oregón estableció una serie de instrumentos legales de regulación de usos del suelo, hasta el momento no existía en el estado una normativa de aplicación en los terrenos rurales, y sólo se realizaba la ordenación del suelo urbano. Este cambio legislativo surge de la preocupación por la extensión de la suburbanización como modelo urbano imperante en los Estados Unidos. La nueva legislación tiene como precedentes otras normativas con las que desde 1961 se intentaba frenar la pérdida de terreno agrícola en el estado.

En 1973 se apruebó la ley conocida como *Senate Bill 100*, que obliga a cada ciudad y condado a redactar un plan de usos del suelo. Mediante esta ley se crea *Land Development and Conservation Commission* [Departamento de Desarrollo Urbano y Protección del Medio Ambiente] (LDCC) y su comisión gestora, a la que se encomienda la redacción de nuevos objetivos que guíen la planificación urbanística del estado.

En 1975 entraron en vigor los 19 objetivos estatales —*Statewide Planning Goals and Guidelines*— definidos por la LDCC (se han ido actualizando con 33 enmiendas desde entonces). El tercer objetivo establece que «los terrenos agrícolas de valor deben ser preservados y mantenidos para la producción agrícola, forestal, y como espacios abiertos. Estos terrenos serán inventariados y preservados para un uso únicamente agrícola.» Serán lo que se denomina distritos de Uso Exclusivamente Agrícola - *Exclusive Farm Use* (EFU). Los terrenos incluidos en esta calificación son los suelos de clases agrológicas I, II, III y IV, y otros terrenos útiles para el uso agrícola por su fertilidad, idoneidad de los pastos, condiciones climáticas, existencia de agua para riego, o en los que existan granjas en funcionamiento. Según esta definición la mayor parte de la superficie agraria y ganadera pasa a formar parte de áreas EFU, especialmente en condados del oeste de Oregon, donde la mayoría de su superficie es de este tipo.

El Objetivo 14 (modificado en 2000) obliga a que los gobiernos locales establezcan un Límite de Crecimiento Urbano que separe los terrenos urbanizables de las áreas que seguirán siendo rurales. La delimitación y ampliación de estos límites se basa en los siguientes factores:

- Necesidad demostrada de incrementar el suelo urbano debido al aumento demográfico.
- Necesidad de nuevas viviendas, empleos y servicios.
- Previsión de equipamientos y servicios públicos.
- Máxima eficiencia de los usos del suelo en el perímetro y dentro de las áreas urbanas.
- Consecuencias ambientales, energéticas, económicas y sociales.
- Conservación de terreno agrícola, con máxima prioridad en la protección de terrenos de Clase I.
- Compatibilidad de los usos urbanos propuestos con las actividades agrarias cercanas.

La puesta en marcha de las políticas y normativas es responsabilidad de los gobiernos locales. Las ciudades y condados deben centrar el desarrollo dentro del Límite de Crecimiento Urbano, y restringirlo en su exterior, calificando las áreas restantes como de uso exclusivamente agrícola (EFU), forestal o áreas de excepción (áreas rurales con usos residenciales, comerciales e industriales de baja densidad, en los que se permite el desarrollo con autorización del gobierno local). La ley no prohíbe pero sí restringe las localizaciones y densidades de los desarrollos en terreno agrícola y forestal, que pueden ser aprobados por gobiernos locales pero deben ser comunicados al LDCC.

En 2007 la Asamblea legislativa de Oregón apruebó la ley *Senate Bill 1011*, que establece beneficios fiscales y medidas de fomento del uso agrícola, con el fin de proteger los terrenos rurales de los efectos del crecimiento urbano. En esta ley se establece que la valoración del terreno con fines fiscales se realizará sobre el valor de uso y no sobre el valor de mercado; las instalaciones agrícolas y granjas en las áreas de Uso Exclusivamente Agrícola estarán exentas de pago de impuestos por servicios urbanos como alcantarillado y distribución de agua, y contarán con el aplazamiento de pago de impuestos. Esta ley también establece una disposición para evitar la fragmentación del terreno agrícola en pequeñas parcelas, que contribuyen a la dispersión del desarrollo urbano con un impacto negativo sobre la viabilidad de la agricultura comercial, de modo que las administraciones locales deben revisar todas las subdivisiones de parcelas en las áreas EFU que generen una o más parcelas de menos de 10 acres (4 ha), y sólo aprobarán las divisiones que sean acordes con los objetivos de la política de usos del suelo. La ley prohíbe a los gobiernos locales aprobar leyes y ordenanzas que signifiquen restricciones en los cultivos, y establece el procedimiento específico de ampliación del Límite de Crecimiento Urbano del área metropolitana de Portland [2].

El programa de desarrollo urbano y protección de terrenos rurales puesto en marcha por el estado cuenta con un amplio respaldo popular, es apoyada por la coalición de granjeros y también por los grupos ecologistas. Sin embargo los propietarios de terrenos exteriores al Límite de Crecimiento Urbano se oponen a ella, por las limitaciones que impone en el desarrollo de sus terrenos, por lo que a lo largo del tiempo han interpuesto distintas alegaciones a la ley, hasta que en 2004 fue aprobada una modificación (*Measure 37*) de la ley del suelo, confirmada por la *Oregon Supreme Court [Corte Suprema del Estado de Oregón]* en 2006, que obliga a los gobiernos estatal y locales a anular la regulación de usos del suelo y permitir el desarrollo, o bien a compensar económicamente a los propietarios cuando la calificación asignada a un terreno reduzca su valor en el mercado. Desde su aprobación hasta 2007 se han realizado 7.562 reclamaciones, afectando a 750.898 acres (303.878 ha), con el resultado en la mayoría de ellas de permitir el desarrollo de los terrenos (pasando por el procedimiento de licencia habitual, competencia del gobierno local), puesto que ni los condados ni el LDCC tienen capacidad económica para pagar las compensaciones.

En 2007 se apruebó una nueva modificación (*Measure 49*), que afecta a la anterior limitando los desarrollos que ésta permitía. Protege del desarrollo terrenos forestales, agrícolas, y terrenos con escasez de aguas subterráneas de dos maneras, en primer lugar no permite la subdivisión de este tipo de terrenos y prohíbe la construcción de más de tres viviendas en ellos. En segundo lugar establece que los reclamantes no podrán apoyarse en el texto de la *Measure 37* cuando se trate de terrenos en los que la normativa y clasificación vigentes prohíban desarrollos comerciales o industriales.

17.4.2. Normativa de la región metropolitana

La ordenación del territorio metropolitano se realiza mediante la elaboración de una serie de documentos estratégicos y normativos: los documentos *Future Vision [Visión de Futuro]* y *2040 Growth Concept [Concepto de Crecimiento 2040]* describen el modelo urbano con un horizonte de 50 años; las políticas, normativas e instrumentos concretos se definen en el *Plan Regional Marco*, el *Código Legal* y los *Planes Funcionales*.

La *Visión de Futuro* (publicada en 1995), no es un documento legal. Presenta el escenario deseado para lograr la mayor calidad de vida en un horizonte de 50 años, y es revisado cada quince años. Lo desarrolla una Comisión con representantes de los sectores público y privado, incluyendo la comunidad universitaria.

El *2040 Growth Concept* (aprobado en 1994, y actualizado en 2005) define el modelo urbano más apropiado para cumplir los *Regional Urban Growth Goals and Objectives* [Objetivos y metas de crecimiento urbano] (RUGGO). El modelo de crecimiento se diseña a partir de un análisis prospectivo realizado a través de un proceso de participación pública, en el que se definen cuatro escenarios que responden a distintos modelos de crecimiento y se analizan los impactos que tendrían sobre el consumo de suelo, el transporte (tiempos de desplazamientos y distancias), la calidad del aire o la red de espacios públicos. El modelo finalmente adoptado opta por la regeneración urbana y el desarrollo de los suelos interiores

[2] Las determinaciones para el área metropolitana se detallan en el apartado siguiente.

al Límite de Crecimiento Urbano. Se basa en una serie de centros urbanos jerarquizados, con mezcla de usos y accesibles peatonalmente, conectados por un sistema de transporte multimodal. Se busca el equilibrio entre residencia y actividades económicas. La consecución del modelo exige la definición precisa del terreno urbanizable y la protección de los espacios libres, mediante diversos instrumentos, entre otros la adquisición de terrenos por parte del gobierno metropolitano (en programas como *Metro's Open Spaces Adquisition Program [Programa Metropolitano de Adquisición de Espacios Libres]*).

El *Regional Framework Plan [Plan Regional Marco]* (aprobado en 1997 y modificado en 2005) es el documento que define las políticas que guiarán la puesta en práctica del modelo urbano. Dichas políticas se reglamentarán a través del Código Legislativo Metropolitano y los Planes Funcionales. Los objetivos que define en lo relativo a los usos del suelo son lograr en la región un sistema de centros urbanos jerarquizados con complejidad de usos, diversidad de oferta inmobiliaria, y facilidad de acceso a los terrenos naturales. En relación a la transición del terreno urbano al rural, el objetivo es la protección del paisaje y del medio natural. Para favorecer la homogeneidad regional establece la terminología, estándares y procedimientos para la toma de decisiones en materia de usos del suelo que deben ser asumidos por los gobiernos locales (condados y ciudades).

Finalmente el *Metro Code [Código Legislativo Metropolitano]*, que entró en vigor 2006, establece normativas y procedimientos de planeamiento. En la sección 3.07, denominada "*Urban Growth Management Functional Plan* [Plan Funcional de Gestión del Crecimiento Urbano]" se definen herramientas para alcanzar los objetivos del *2040 Growth Concept*.

El Límite de Crecimiento Urbano

Desde su creación en 1992, Metro adopta el modelo de crecimiento determinado por el Estado de Oregón, así como la delimitación del Límite de Crecimiento Urbano, que se actualiza mediante los distintos documentos de planificación territorial, que detallan las determinaciones para la ampliación y modificaciones del límite. Así, el Plan Regional Marco establece que cuando se deba escoger entre suelos de la misma clase para ampliar el Límite de Crecimiento Urbano, éste se expandirá sobre terrenos que tengan menos importancia para el sistema comercial (productivo) de la región.

El Código Legislativo Metropolitano, en su sección 3.1, establece los criterios y procedimientos para hacer modificaciones en el Límite de Crecimiento Urbano; diferenciando entre los procedimientos iniciados por el gobierno metropolitano, por las autoridades locales o por propietarios de suelo. Los cambios por procedimiento legislativo, iniciado por Metro, son el resultado de la revisión periódica de la capacidad del Límite de Crecimiento Urbano para acoger el aumento de población y empleo; Metro debe especificar las características que deben cumplir los terrenos para responder a las necesidades detectadas (tamaño de parcela, proximidad, topografía). Al evaluar las áreas para la expansión del Límite de Crecimiento Urbano, se considerarán los siguientes factores:

- Adecuación del terreno a las necesidades detectadas.
- Previsión adecuada de servicios y equipamientos públicos.
- Estudio de impacto ambiental, energético, económico y social.
- Compatibilidad de los usos propuestos con las actividades agrícolas y forestales exteriores al Límite de Crecimiento Urbano.
- Distribución equitativa de empleo y vivienda en la región.
- Contribución a los objetivos de los centros urbanos.
- Protección de terreno agrícola productivo.
- Esquivo de conflictos con hábitats naturales de importancia.
- Creación una transición clara entre terreno urbano y rural, utilizando como límite elementos naturales o artificiales.

También un gobierno local (ciudad, condado) o un propietario de suelo pueden proponer cambios en el Límite de Crecimiento Urbano, que seguirán un procedimiento de información pública y de evaluación por parte de Metro. Se permiten las modificaciones que sean necesarias para responder a necesidades a corto plazo que no se anticiparon en el proceso legislativo (equipamientos y servicios públicos, colegios, áreas naturales, usos no residenciales, etc.); y las modificaciones menores que tienen por fin aumentar la eficiencia del Límite de Crecimiento Urbano: mejora de acceso a equipamientos y servicios, ajuste de la delimitación a los límites de las parcelas o a elementos naturales o artificiales.

Las Reservas Urbanas y las Reservas Rurales

Con la aprobación en 2007 de la ley *Senate Bill 1011*, se modifican los procedimientos de ampliación del Límite de Crecimiento Urbano del área metropolitana.[3]. Hasta su aprobación el procedimiento consideraba la calidad del suelo por encima de todo, preservando los terrenos según su clasificación agrológica, pero a partir de su entrada en vigor, METRO puede determinar las localizaciones ideales para el desarrollo urbano —*Urban Reserves* [Reservas Urbanas]—, basándose en un amplio número de factores (viabilidad, usos del suelo del entorno, acceso a infraestructuras...). La justificación de este cambio en el sistema de planeamiento es que proporciona mayor seguridad para las inversiones tanto del gobierno local como de los propietarios, pues permite conocer con anterioridad a las modificaciones en el Límite de Crecimiento Urbano qué terrenos podrán ser urbanizados y en cuáles se protegerá el uso agrícola o forestal durante los siguientes cincuenta años.

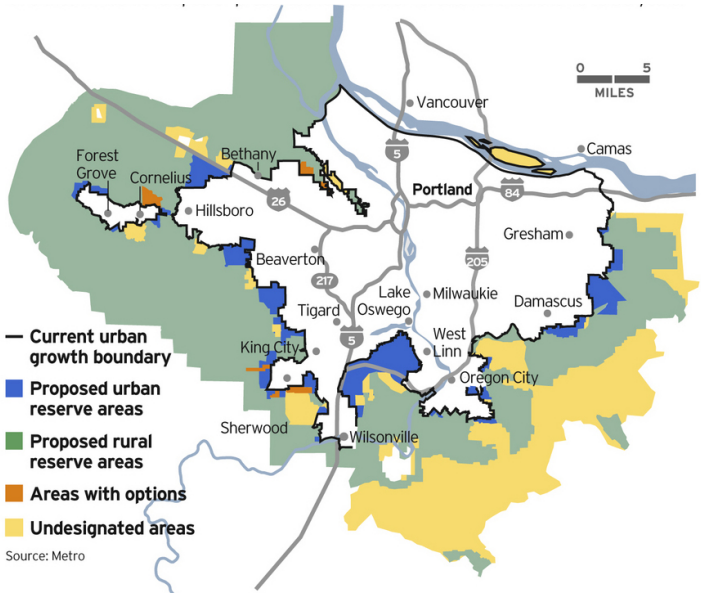


FIGURA 17.2: **Reservas Rurales y Urbanas, 2010**

17.5. Otros instrumentos

El *Portland-Multnomah Food Policy Council [Consejo Asesor de Política Alimentaria de Portland-Multnomah]* es uno de los cinco consejos a nivel de condado en el estado de Oregón, que a su vez es uno de los primeros estados en contar con un Consejo Estatal. Se trata de un espacio de encuentro entre los ciudadanos y la administración en el que se proponen políticas de promoción de la agricultura local y el acceso a una alimentación saludable. Participan productores, distribuidores, vendedores, asociaciones y técnicos locales.

La creación del Consejo reconoce la labor que se estaba realizando por parte de la sociedad civil, que en las últimas décadas ha apoyado la extensión de los distintos sistemas de venta directa de productos locales. Existen 37 mercados de productos locales en el área metropolitana, 14 de ellos en la ciudad de Portland, donde se inauguró el primero en 1992 (actualmente tiene más de 200 puestos de venta). La distribución de la producción local se realiza también mediante los restaurantes y comercios minoristas, los sistemas de agricultura comunitaria (más de 30 iniciativas en el área, con lista de espera), o los puestos de venta en las propias granjas (80 en el área metropolitana).

El Consejo ha impulsado diversos proyectos, como los talleres de formación en venta directa a productores inmigrantes (comunidades vietnamita e hispana); los programas educativos y de consumo de alimentos de producción local en comedores escolares; o el programa *Diggable City*, iniciado en 2004, cuando el Ayuntamiento de Portland realizó el inventario de los terrenos urbanos de propiedad municipal

[3] Aunque se trata de una ley estatal incluye determinaciones de aplicación exclusiva en el área metropolitana de Portland.

aptos para usos agrícolas. Inventario que fue remitido más tarde al Consejo para su evaluación y propuesta de gestión. Desde entonces se han realizado tres proyectos piloto de cultivo urbano y en julio de 2007 fueron presentadas las estrategias de ejecución del programa.

17.6. Resultados y expectativas

17.6.1. Aspectos relacionados con la sostenibilidad

El aspecto más destacable de la aplicación de las políticas de usos del suelo ha sido el freno de la urbanización dispersa y la protección del terreno no urbanizado. Un análisis comparativo (Wu, 2006) sobre el efecto de las regulaciones de usos del suelo en el desarrollo urbano en el periodo 1982–1997 concluye que en Oregón se ha reducido la reserva de suelo para desarrollo un 12,6 %, teniendo más importancia en esta reducción los incentivos fiscales, seguidos de la adquisición de propiedades por parte de las autoridades locales y finalmente de la reglamentación de desarrollo urbano. Según Works (2005) la regulación de usos del suelo ha permitido en el estado de Oregón una protección adecuada del uso agrícola, se ha producido una menor pérdida de granjas que la media nacional y ha aumentado mucho el número de pequeñas granjas cercanas a centros urbanos; en concreto en el área metropolitana de Portland en el periodo 1973–2002 aumentó el número de granjas (tanto pequeñas como grandes explotaciones), así como la superficie de terrenos de uso agrícola.

En cuanto a la resolución del borde urbano un estudio realizado en 2001, que analiza diversas zonas de transición entre el Límite de Crecimiento Urbano y el terreno rural, concluye que existen varios problemas en el límite urbano. El paisaje de transición en los distintos condados y ciudades depende de cómo éstas hayan interpretado la ley. Aunque se ha contenido el crecimiento dentro de unos límites estrictos, no ha cambiado el tipo de urbanización que se realiza dentro de esos límites, de este modo se ha producido una extensión de la suburbanización, especialmente en el condado de Clark, en Washington. Otro problema es el impacto de la urbanización en el paisaje rural, pues en la normativa no se definen las condiciones para crear una transición de bajo impacto de lo rural a lo urbano. Existen algunas parcelas construidas fuera del Límite de Crecimiento Urbano que no son realmente explotaciones agrícolas y en algunos lugares se han rehabilitado edificaciones modificando el paisaje rural. En la normativa no se ha incluido la reserva de un suelo de amortiguación entre los terrenos urbanos y rurales, y a pesar de que Metro cuenta con un programa de adquisición de terrenos libres, no los ha destinado a este uso (Harvey, 2001).

La mayor parte de la producción agrícola es exportada fuera del estado, aunque en el área metropolitana existen diversas experiencias de venta directa de producción local la reglamentación de usos del suelo no atiende a este tema. El fomento de la agroecología y las políticas de proximidad de consumo no se han tratado de manera unitaria en el área metropolitana. Destaca la actividad de *Portland-Multnomah Food Policy Council [Consejo de Política Alimentaria del condado de Multnomah]*, que ha desarrollado varios programas de fomento de la venta directa, de consumo de productos locales en comedores escolares o de agricultura urbana en terrenos municipales.

La ley estatal presta especial importancia a la viabilidad económica de las explotaciones, fijando una superficie mínima para la subdivisión de las parcelas rurales, que no pueden ser menores de 4 hectáreas. De este modo se pretende frenar el aumento de la urbanización dispersa en los terrenos rurales.

17.7. Referencias bibliográficas

—consultadas

Furuseth, Owen

1980 «The Oregon Agricultural Protection Program: A Review and Assessment» *Natural Resources Journal*, n. 20.

Harvey, Thomas; Works, Martha

2001 *The Rural Landscape as Urban Amenity: Land Use on the Rural-Urban Interface in the Portland, Oregon, Metropolitan Area.* Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en `http://www.rlua.pdx.edu/index.html`.

Hulse, David; Gregory, StanBaker, Joan

2002 *Willamette River Basin Planning Atlas. Trajectories of Environmental and Ecological Change.* Pacific Northwest Ecosystem Research Consortium. Oregon State University Press.

Kline, Jeffrey
2005 «Forest and Farmland Conservation Effects of Oregon´s (USA) Land-Use Planning Program» *Environmental Manegement*, vol. 35, n. 4, pp. 368–380.

Marin, Mehmet
2007 «Impacts of Urban Growth Boundary Versus Exclusive Farm Use Zoning on Agricultural Land Uses»
Urban Affairs Review, vol. 43, n. 2, pp. 199–220.

Oregon Department of Agriculture
2007 *Shape of the Region Study. Identification and Assessment of the Long-Term Commercial Viability of Metro Region Agricultural Lands.*
s.d.

Works, Martha; Harvey, Thomas
2005 «Can the Way We Eat Change Metropolitan Agriculture? The Portland Example» *Terrain.org: A Journal of the Built and Natural Environments*, n. 17. Fall/Winter. Disponible en `http://www.terrain.org/articles/17/works_harvey.htm`.

Wu, Jun Jie; Cho, Seong Hoon
2006 «The effect of local land use regulations on urban development in the Western United States» *Regional Science and Urban Economics*, n. 37, pp. 69–86.

webs

Food Policy Council (`http://www.portlandonline.com/bps/index.cfm?c=42290`)

18. El Parque Agrario de Sabadell.

Contención del crecimiento urbano mediante la recuperación de un espacio agrícola para la ciudadanía

Sonia Freire Trigo[1]

El *Parc Agrari de Sabadell* es una actuación de unas 587 hectáreas de superficie que engloba todo el Suelo No Urbanizable ubicado al noroeste del núcleo urbano y conocido con el nombre de *Rodal*. Este espacio, sometido a una fuerte presión urbanística en los últimos años, constituye una área rural de gran valor natural y estratégico, pues además de tratarse de un espacio tradicionalmente agrícola sirve de separación física entre los municipios de Terrasa y Sabadell.

La reivindicación de un parque agrario en Sabadell surgió a principios de los años ochenta cuando la recuperación ambiental de los barrios periféricos trasladó la presión urbanística hacia el espacio agrícola del entorno de la ciudad. Los campesinos de la zona, que vieron amenazado su modo de vida, reaccionaron ante esta situación reclamando la actuación de la administración para proteger este espacio productivo. Las constantes presiones dieron lugar a la firma del ''Protocolo del Rodal'' en 1987, entre la *Unió de Pagesos* y el Ayuntamiento de Sabadell, hecho que se puede considerar como el germen de la creación del Parque Agrario. Mediante la firma de este protocolo, el Ayuntamiento se comprometió a proteger legalmente el espacio del *Rodal*, a través de su clasificación definitiva como terreno agrícola y forestal, así como a fomentar el conocimiento y valoración de este espacio periurbano.

Cumpliendo con dichos compromisos, el Ayuntamiento ha ido elaborando todos los instrumentos urbanísticos necesarios para dar cobertura legal al Parque Agrario, habiéndose aprobado recientemente el último de ellos, el Plan Especial. Lo más interesante de dichos instrumentos es el modo en que el Ayuntamiento plantea la implantación del Parque en un ámbito donde el 81 % de su superficie es de propiedad privada: en vez de *enfrentarse* a los propietarios para obtener la propiedad de las tierras, ha centrado sus esfuerzos en la gestión de las actividades posibles del parque, a la vez que ha desarrollado una labor educativa e informativa sobre los valores del mismo, buscando así la implicación de la ciudadanía y de los propietarios en el proyecto. Por otro lado, también es destacable la idea común subyacente en los documentos elaborados por la administración, que entiende el Parque Agrario como un espacio donde la confluencia de valores productivos, ecológicos y paisajísticos legitima de modo suficiente la actuación planteada, permitiendo en última instancia la contención del crecimiento urbano.

Otro aspecto relevante de la conformación del Parque Agrario es la implicación de todos los actores sociales en su constitución. A la actividad de la administración hay que sumarle la de los campesinos, organizados en asociaciones como la *Unió de Pagesos* y la Cooperativa Agraria de Sabadell y Comarca (Coagsa); la de los ciudadanos, organizados en la Comisión de Ecología de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Sabadell (FAV); y la de entidades del conocimiento, como la Escuela Superior de Agricultura de Barcelona (ESAB), la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) y el Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias (IRTA). Gracias a este trabajo conjunto, la implantación del Parque Agrario se está entendiendo desde la ciudadanía como una demanda propia y no como una imposición administrativa o un proyecto ajeno a sus necesidades.

Igualmente importante para el desarrollo del Parque Agrario ha sido su inclusión en el ámbito del Parque Agrícola del Vallés (PAV). La creación de este espacio, promovido desde la administración autonómica, supone la inclusión del Parque Agrario en un marco territorial, de ámbito supramunicipal, como eslabón de una cadena ecológica, paisajística y productiva de mayor escala. Este hecho, además de suponer un espaldarazo legal al desarrollo del parque, refuerza su consideración como suelo finalista, lo que le protegerá de las presiones urbanísticas de un modo aún más efectivo, si cabe, que los instrumentos urbanísticos mencionados.

Por otro lado, la labor de educación y divulgación del espacio periurbano de la ciudad (*Rodal*) que se está llevando a cabo se ha convertido en una herramienta indispensable para la implicación de la ciudadanía en la defensa del Parque Agrario. Esta labor «se concentra sobre todo en la señalización de la red de caminos, y va dirigida tanto a la ciudadanía como a los propietarios de los terrenos que conforman el espacio. Además la simbología y la señalización desarrollan otra función: hacen posible que la ciudadanía identifique aquella pieza del territorio como espacio particular y diferenciado del resto del espacio periurbano» (Domingo i Utset, 2008).

Tampoco se puede obviar la incidencia positiva que ha tenido sobre la educación y concienciación ciudadanas la creación de un mercado de productos agrícolas locales de alto valor añadido. Conscientes de que la sostenibilidad debe tener en cuenta los aspectos ambientales, económicos y sociales, el Ayun-

[1] soniafreiretrigo@gmail.com

tamiento de Sabadell, junto con Coagsa, la *Fundació Miquel Agustí* y la UPC, han cerrado un círculo de cultivo de productos ecológicos y venta directa en tiendas y restaurantes de la ciudad, que además de permitir un aumento en los beneficios de los agricultores ayuda a la revalorización de esta actividad por parte de los *urbanitas*.

A modo de conclusión se podría decir que la experiencia de Sabadell está resultando positiva, tanto en la consecución de sus objetivos como desde el punto de vista de la sostenibilidad. Sin embargo, el parque aún no está en funcionamiento. Cuando lo haga, la *Junta de Desenvolupament del Parc Agrari de Sabadell [Junta de desarrollo del Parque Agrario de Sabadell]*, constituida a partes iguales por la administración, los propietarios de los terrenos y los arrendatarios de los mismos, tendrá que ser capaz de gestionar un espacio en el que se combinan explotación privada del suelo y el disfrute público del mismo. La dificultad que entraña este paso obliga a revisar la experiencia dentro de algún tiempo para comprobar si, finalmente, las intenciones se han materializado con éxito.

18.1. Introducción

Sabadell es uno de los 136 municipios que conforman la Segunda Corona de la Región Metropolitana de Barcelona (RMB). Dicha región abarca siete comarcas: Alto Penedés, Bajo Llobregat, Barcelonés, Garraf, Maresme, Vallés Occidental y Vallés Oriental. Concretamente, Sabadell se ubica en la comarca del Vallés Occidental, siendo co-capital de la misma junto con el municipio de Terrasa, del que sitúa a unos diez kilómetros en línea recta.

Actualmente la población de Sabadell alcanza los 206.493 habitantes sobre un superficie aproximada de 38 km^2 (INE, 2009), lo que resulta en una densidad de población de 55 habitantes por hectárea, que se ha incrementado rápidamente en los últimos años debido a su proximidad con Barcelona. De hecho, la presión urbanística ejercida por el desarrollo de la RMB ha provocado un consumo masivo de suelo en sus municipios, planteando crecimientos hasta sus límites administrativos. Territorialmente, esto se ha traducido en la formación de un espacio continuo urbanizado, una ‘‘mancha de aceite’’, tal y como sucede entre Sabadell y el municipio de Barberá del Vallés.

Al conjunto de suelos no urbanizables de Sabadell se le conoce con el nombre de *Rodal*, y abarca el entorno del municipio desde el noroeste hasta el sureste, en sentido de las agujas del reloj. Este espacio, sobre el que se situará el *Parc Agrari de Sabadell*, junto con el río Ripoll, constituyen los elementos naturales que caracterizan la ciudad. Ambos han condicionado su desarrollo para bien y para mal, funcionando como elementos de riqueza primero y como espacios residuales y degradados después. La experiencia del Parque Agrario, en concreto, partirá de una relación negativa del *Rodal* con la ciudad para ir evolucionando hacia una relación positiva.

El origen de la ciudad está fuertemente ligado al río Ripoll y a la actividad agrícola desarrollada en su entorno. Los primeros testimonios de huertas y molinos, como la *Horta Major* y la *Horta Romau*, ya se remontan a la Edad Media (siglo X). Esta relación entre el río y el núcleo de población de Sabadell se mantuvo en equilibrio hasta la Revolución Industrial (Llonch, 2007). Pero a partir de ese momento el desarrollo de una incipiente industria textil a las riberas del río transformó irremediablemente dicha relación. El incremento en la demanda de energía por parte de las fábricas provocó la sustitución de los antiguos molinos por máquinas de vapor a mediados del siglo XIX. Además, la paulatina especialización de la industria textil hacia la ‘‘transformación de productos’’ modificó el interés económico del río, que pasó de tener un ‘‘valor motriz’’ a tener un ‘‘valor químico’’.

El progreso del sector alcanzó su momento álgido en el siglo XX, durante la década de los años sesenta. Tal era la importancia adquirida por la actividad textil que el río Ripoll llegó a denominarse como «el río más trabajador de Cataluña» (Llonch, 2007). Por otra parte, el lado negativo de este panorama floreciente lo encarnaban los numerosos inmigrantes que, atraídos por la actividad de la región, llegaban a Sabadell y se veían obligados a refugiarse en cuevas situadas en las riberas del Ripoll, o en barrios próximos al río como los de Torre Romeu y Can Puiggene. En estos lugares la mayoría de las viviendas eran autoconstruidas y carecían de los equipamientos y dotaciones necesarias, ofreciendo unas condiciones de vida deplorables para la población inmigrante. En consecuencia, se podría decir que la relación negativa entre la ciudad y su río había alcanzado su máxima expresión en esta época.

La crisis de la industria textil, a finales de los años setenta, provocó el cierre de numerosas empresas, dejando en el paro a gran parte de la población. Este hecho, unido a la escasa calidad urbana de los barrios obreros, generaron fuertes movimientos vecinales que exigieron mejoras en la calidad de vida por parte de la administración. Las protestas causaron efecto y, a partir de los años ochenta, la administración local comenzó una intensa labor de recuperación de la calidad urbana y ambiental de la ciudad. La mayor parte de las actuaciones urbanas de esta época se concentraron en los barrios periféricos de la ciudad,

dotándolos de los equipamientos y servicios de los que carecían. En una segunda fase, durante la década de los años noventa, los proyectos elaborados centraron su atención en los aspectos medioambientales, incrementándose la superficie urbana destinada a espacios libres por encima de lo exigido por ley. El ejemplo paradigmático de estas actuaciones lo constituyó la construcción del Parque de Cataluña, calificado como *Best Practice* en el III Concurso de Buenas Prácticas de Dubai, celebrado en el año 2000.

La estrecha vinculación entre Sabadell y el río Ripoll, tanto en los orígenes agrícolas como en la evolución industrial, se tradujo en una presión urbanística localizada en torno a las riberas del río. Sin embargo, el declive de la actividad textil, el auge del mercado inmobiliario y el enorme desarrollo de la RMB a finales del siglo XX han trasladado dicha presión urbanística al espacio periurbano de la ciudad, hacia los territorios tradicionalmente agrícolas, forestales, ganaderos o naturales conocidos con el nombre de *Rodal*. Un ejemplo de esto se localiza al sur de Sabadell donde el *Rodal* se ha visto reducido drásticamente debido a la presencia de la Autopista del Vallés y el Aeropuerto de Sabadell, que han favorecido la extensión del suelo urbano hasta los límites del municipio de Barberá del Vallés.

Ante la amenaza que esta situación suponía sobre el resto del *Rodal*, los *pagesos* dieron la voz de alarma y promovieron acciones para su protección como la firma del ''Protocolo del Rodal''[2]. Desde entonces, la sociedad ha ido tomando conciencia de la importancia de este espacio periurbano no sólo por su valor económico y productivo, sino también por su valor natural y paisajístico. Tras 17 años de lucha por parte de la *Taula del Rodal*[3], la primera piedra en la materialización del Parque Agrario se colocó en julio de 2004, con la adquisición de la finca de Can Gambús por parte del Ayuntamiento. En esta propiedad de 42 hectáreas, situada al suroeste del futuro Parque Agrario, se están desarrollando a modo de pequeño laboratorio las experiencias que posteriormente se extenderán al resto del parque.



FIGURA 18.1: **Ubicación del Parque Agrario**

18.2. Uso, propiedad y gestión del suelo

Como ya señalaba JOSEP MONTASELL en su artículo «Els espais agraris de la Regió Metropolitana de Barcelona», la palabra *parc* implica gestión:

La diferencia entre un espacio agrario y un parque agrario está, fundamentalmente, en el hecho de que el segundo implica la voluntad de intervenir en su protección, preservándolo de su incorporación al proceso urbanizador e impulsando iniciativas de dinamización y fomento de su potencial económico, ambiental y social. Es decir, intervenir en la gestión desde una visión de conjunto, integral, como un ecosistema (agroecosistema), y no actuar desde una perspectiva protectora (...) museística, momificando el territorio. Un parque agrario será un espacio con valores productivos, fundamentalmente agrícolas, cuya protección tiene el objetivo de generar rentabilidad capaz de consolidar a la población entorno al aprovechamiento de los recursos naturales en el marco de una

[2]Firmado en marzo de 1987 entre la *Uniò de Pagesos* y el Ayuntamiento de Sabadell.

[3]Formada por la *Uniò de Pagesos*, la *Uniò Excursionista de Sabadell*, la Associació per la Defensa i l'Estudi de la Natura (ADENC), la *Federació d´Associacions de Veïns de Sabadel* y la Agrupació de Defensa Forestal (ADF).

agricultura ganadera y/o forestal sostenibles, integrada en el territorio y en armonía con los valores ecológicos y sociales del espacio.[4]

MONTASELL (2006)

Como se verá a lo largo del documento, la experiencia del Parque Agrario de Sabadell encaja perfectamente con los objetivos expuestos por MONTASELL en el párrafo anterior. En este sentido, tanto la gestión pretendida desde la administración como los usos del suelo permitidos en el ámbito refuerzan el valor productivo del espacio abarcado por el Parque Agrario. La contención de la expansión urbanística de la ciudad se realiza, de este modo, desde una actitud positiva y propositiva en vez de desde una actitud proteccionista que, a la larga, resulta débil y vulnerable.

La superficie total del Parque Agrario cuenta con 578 hectáreas, lo que representa un 18 % de la superficie total del municipio y un 45 % del total del *Rodal*. Se trata, por tanto, de una importante actuación de recuperación de suelo productivo para la ciudad. Sin embargo, la estructura actual de la propiedad del suelo se encuentra fundamentalmente en manos privadas, tal y como se recoge en la Modificación Puntual 54 (MPG-54) del *Plan General Municipal de Ordenación de Sabadell (*PGMOS*)*:

- El 19 % del suelo es de titularidad pública.
- El 81 % del suelo es de titularidad privada.

En cuanto a los usos previstos para el Parque Agrario, son principalmente los productivos agroforestales y de secano. Sin embargo, teniendo en cuenta la estructura de propiedad antes definida y la reciente presión urbanística sufrida sobre este espacio, también existen los siguientes usos no productivos:

- Infraestructuras de transporte y de servicios existentes y proyectadas.
- Espacios libres públicos existentes, tales como la zona verde de la urbanización de Castellarnau, el Parque de la Romera y las plazas y jardines urbanos al norte del equipamiento educativo de Can Deu.
- Suelos de protección de los torrentes de Ribatallada y Gotelles.
- Asentamientos rurales existentes, con valor patrimonial y/o paisajístico: Can n´Argelaguet, Can n´Ustrell, Granja Tubau, Mas Canals, Mas Tres Desmais, Can Moreno, Can Coniller y Can Deu.

Los porcentajes de ocupación de cada uno de ellos se resumen en el CUADRO 18.2:

Ante este panorama de usos heterogéneo y de propiedad casi exclusivamente privada, la administración ha descartado la obtención de la propiedad del suelo para la implantación del Parque Agrario y se ha centrado en la regulación y control de los usos que en él se podrán desarrollar. Esta postura, además de suponer un ahorro de recursos económicos a las arcas municipales, reducirá las tensiones con los propietarios del suelo y, en última instancia, favorecerá una mayor implicación ciudadana en la implantación del Parque Agrario.

El control que el Ayuntamiento de Sabadell pretende llevar a cabo sobre los usos del Parque Agrario se establece en el *Pla Especial de Desenvolupament i Millora del Parc Agrari de Sabadell [Plan Especial de Desarrollo y mejora del Parque Agrario de Sabadell]*[5], cuyo alcance se detalla en el apartado Instrumentos de planeamiento (p. 226) del presente estudio. En resumen, el Plan Especial establece una serie de instrumentos y normativas que regularán las actividades desarrolladas por los propietarios del suelo, limitándolas a determinadas actividades productivas. Además, aquellos terrenos que o bien no se ajustan a lo establecido en el Plan Especial o bien permanecen inactivas por más tiempo del permitido, se recuperarán para el patrimonio municipal de suelo.

La gestión de una transformación urbanística de este tipo siempre es compleja pues cabe la posibilidad de que algunos propietarios de suelo se sientan 'perjudicados' con la implantación del parque. Por eso, es imprescindible llevar a cabo una labor de educación y divulgación de los valores de los espacios periurbanos de la ciudad, para crear una conciencia ciudadana que acabe reclamando la defensa y conservación de dichos espacios. En este sentido, dentro de las actividades que ya se están realizando, habría que destacar la delimitación de los caminos rurales, pues gracias a ellos se facilita el acercamiento de la ciudadanía al espacio periurbano y, en consecuencia, su empoderamiento.

[4] Original en catalán.

[5] Aprobado definitivamente en abril de 2010.

Cuadro 18.1: **Usos del suelo del Parque Agrario**
Fuentes: MPG-54 y Agenda 21 Local

	Superficie (ha)	**Porcentaje**
Superficie total del municipio	3.200	100 %
Superficie Suelo No Urbanizable del municipio	1.312	41 %
Superficie Parque Agrario	587	18 %

	Superficie (ha)	**Porcentaje**
Superficie Parque Agrario	587	100 %
Sistemas y espacios incluidos en el Parque Agrario		
Sistema General Viario	9,45	1,61 %
Sistema General Ferroviario	1,74	0,30 %
Sistema General Infraestructuras y Servicios	1,05	0,18 %
Plazas y Jardines urbanos	0,15	0,02 %
Parque vecinal	39,51	6,73 %
Parque periurbano	139,11	23,71 %
Parque valor ecológico y paisajístico	30,51	5,20 %
Parque agrícola	265,68	45,27 %
Cursos del río	2,10	0,36 %
Zonas de valor forestal	97,27	16,58 %
Sistema local de equipamientos	0,27	0,05 %

18.3. Agricultura

La actividad económica del municipio se concentra actualmente en el sector terciario, como así muestran los datos disponibles en el Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) (Cuadro 18.3):

Cuadro 18.2: **Población ocupada por sectores de actividad (en %)**
Fuente: IDESCAT, 2001

	Agricultura	**Industria**	**Construcción**	**Servicios**
2001	0,5	30,6	10,1	58,9
1996	0,4	41,1	6,5	52,1

A pesar de no disponer de datos más recientes, pues está pendiente la elaboración del nuevo Censo de Población, estos no carecen de interés, ya que permiten valorar el peso económico que tiene la agricultura en el conjunto global del municipio.

Sin embargo, para tener una imagen real del estado de la agricultura en el municipio también es necesario tener en cuenta los datos correspondientes a la ocupación del suelo por usos. Para ello se ha recurrido a la información disponible en la página web (`http://www.creaf.uab.es/cat/index.htm`) del *Centre de Recerca Ecológica y Aplicacions Forestals* [Centro de Investigación Ecológica y Aplicaciones Forestales] (CREAF), referidos hasta 1998. La lectura que se puede realizar del Cuadro 18.3 explica que, de las 3.647 hectáreas de superficie con las que cuenta el municipio, algo más de un tercio se corresponden con *suelo improductivo artificial*, mientras que el otro tercio se corresponde con *suelo de cultivos*. El tercio restante se distribuye entre los suelos naturales productivos y los improductivos:

Los planos sobre el Vallés Occidental de los que dispone CREAF muestran cómo la mayor parte del *suelo de cultivos* se ubica en el entorno de la ciudad de Sabadell, conformando el espacio del *Rodal*, y cómo el *suelo urbanizado* se va extendiendo sobre este hacia el municipio de Terrasa.

Los datos expuestos ponen de manifiesto el escaso *rendimiento* productivo que la ciudad obtenía de su territorio hasta finales de los años noventa, aclarando la lógica preocupación de los *pagesos* ante el imparable proceso urbanizador del municipio. Para valorar el estado actual de la actividad agrícola se ha recurrido a los informes anuales sobre sostenibilidad que emite la Agenda 21 Local del municipio, implantada en el año 2000. De este modo, gracias al *Informe de Sostenibilidad de Sabadell, 2009* (Minuarta, 2009) se ha podido conocer que ha habido un ligero aumento de las superficies agrarias, lo

Cuadro 18.3: **Ocupación del municipio por usos del suelo**
Fuente: CREAF

Bosque Denso	**Bosque Claro**	**Matorral**	**Pradera**	**Improductivo natural**	**Improductivo artificial**	**Cultivos**	**Total**
16,38	0,28	5,72	2,52	0,82	37,98	36,30	3.647 ha

que se podría interpretar como un indicador del éxito de las dichas medidas. En cualquier caso, sería deseable contrastar este dato con los que actualicen el IDESCAT y el CREAF antes de confirmar la tendencia de recuperación de la actividad agrícola en Sabadell.

De todos modos, existen otras referencias documentadas que refuerzan la impresión de que la agricultura del municipio está sufriendo un cambio positivo y que se han tenido en cuenta en el presente estudio. Son las siguientes:

- El desarrollo del Parque Agrícola del Vallés (PAV).
- La experiencia en la finca de Can Gambús.
- La existencia de un pequeño mercado local de productos agrícolas locales.
- La recuperación de antiguas huertas en el centro de la ciudad, como la *Horta Major*, para huertos urbanos.

Los siguientes subapartados expondrán las ideas principales de cada una, para sacar en conclusión cómo el valor productivo del territorio no sólo es una apuesta de la administración local de Sabadell, sino que se inserta en un contexto de concienciación ciudadana a todos los niveles.

18.3.1. El Parque Agrícola del Vallés

La accesibilidad natural de la *Plana del Vallès*, su cercanía al mar y su proximidad a Barcelona han ocasionado la urbanización masiva de este espacio en los últimos años, provocando la pérdida de suelos de uso agrícola y forestal, la ruptura de la continuidad de los espacios naturales, la disminución de la diversidad biológica y la desaparición de ecosistemas.

Ante esta situación, tanto desde la administración autonómica (*Diputació de Barcelona* y *Generalitat de Cataluña*) como desde la sociedad civil (asociaciones y entidades privadas como *Ecologistas en Acción*, *Unió de Excursionistas de Sabadell*,...) se ha propuesto la creación del Parque Agrícola del Vallés con los objetivos de conservar la actividad agrícola del territorio, evitar la fragmentación de los espacios naturales debido a las nuevas implantaciones urbanas y las nuevas infraestructuras, recuperar la calidad ecológica de los cursos fluviales, dar continuidad en las áreas forestales y proteger el patrimonio existente. Formando parte del PAV estarían incluidos diversos espacios agrarios del Vallés Oriental y Occidental, entre los que se encontraría el Parque Agrario de Sabadell.

La importancia de este hecho radica en que además de suponer una protección supramunicipal del Parque Agrario, existe ya una conciencia colectiva sobre el valor de los espacios agrícolas, no sólo por su productividad, sino también por su valor ecológico y paisajístico, al conformar potentes corredores de biodiversidad sobre el territorio. Más que los diferentes instrumentos legales que desarrolle la administración, será la suma de estos tres valores (productivo, ecológico y paisajístico) la que reforzará la consideración de los Suelos No Urbanizables del municipio como suelos finalistas, consiguiendo así una efectivo control del desarrollo urbano sobre el territorio.

18.3.2. La finca de Can Gambús y el comercio local

En julio de 2004, el Ayuntamiento de Sabadell se hizo con la propiedad de 42 hectáreas en la finca de Can Gambús. El objetivo de dicha adquisición era, y es, su utilización como *pequeño laboratorio* donde probar las ideas a aplicar sobre el Parque Agrario. El modelo desarrollado en la finca ha sido, desde el principio, un modelo agrícola y ganadero económicamente viable y ambientalmente sostenible. Para ello se ha trabajado en tres direcciones:

- Desarrollo de productos agrícolas locales que puedan obtener un reconocimiento de producto de calidad como la denominación de origen.

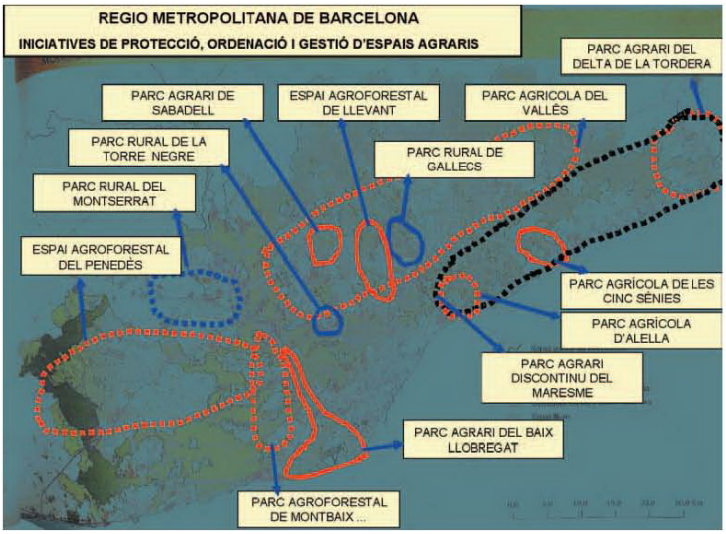


FIGURA 18.2: **Ubicación del Parque Agrario en el PAV**

- Desarrollo de un modelo de transformación y comercialización de los productos agroalimentarios, concertado y/o participado con el sector productivo.

- Desarrollo del potencial educativo y de usos del suelo, con el objetivo de difundir sus valores ecológicos, ambientales, productivos, culturales y de investigación, sin que por ello haya interferencias con la actividad agraria.

Las tres líneas de trabajo se desarrollaron inicialmente entre el Ayuntamiento de Sabadell y la Cooperativa Agraria de Sabadell y Comarca (COAGSA), a la que le cedió la finca por un plazo de 25 años.

COAGSA no sólo se ha encargado desde el comienzo de las labores propias de producción agrícola, sino también de mejorar las líneas de comercialización de los productos, realizando ellos mismos su envasado. De este modo se consigue reducir al máximo el número de intermediarios y, por lo tanto, aumentar los beneficios para los agricultores.

A partir del 2007 se unieron al desarrollo de los productos agrícolas la Concejalía de Medio Ambiente, la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) y el Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias (IRTA). Su aportación al proyecto ha consistido en la definición de los cultivos idóneos para la finca de Can Gambús y de los mecanismos ecológicos necesarios para erradicar las posibles plagas. Surge entonces la *Fundación Miquel Agustí*, constituida por el Ayuntamiento y la UPC, que se ha encargado de la conservación, la mejora y la promoción de las variedades agrícolas catalanas. Por otra parte, el IRTA se ha encargado de experimentar técnicas de control biológico de insectos y males para evitar al máximo el uso de pesticidas, asesorando además a los campesinos en el uso de abonos y fertilizantes orgánicos.

En cuanto al potencial educativo del Suelo No Urbanizable, la acciones emprendidas han sido las de señalización de accesos al parque y marcaje de diversos itinerarios peatonales o ciclistas. El trazado de estas sendas se ha realizado de modo que la presencia de visitantes no perjudique a los propietarios de las explotaciones. Por este motivo también se ha limitado el paso de vehículos de motor, permitiéndose sólo aquellos relacionados con las actividades agrarias y ganaderas (CASAS, 2007).

En resumen, la experiencia de la finca de Can Gambús se puede calificar como **buena** al haberse alcanzado la mayoría de sus objetivos. Entre otros, se ha creado una imagen de marca con denominación de origen para sus productos, comercializándose en restaurantes y tiendas de alimentos ecológicos de la ciudad (Restaurante Can Feu, Restaurante Forrellat, Biosfera, Zea Mays Alimentación Biológica, etc.) destacando la *Mongeta del Ganxet* [6]. También gracias a la actividad desarrollada en Can Gambús se está logrando un mayor interés por el mundo rural entre la gente del mundo urbano, como así lo demuestran el creciente número de excursiones que se organizan por la finca y el *Rodal* de Sabadell, cuya página web (`http://elrodal.ues.cat/`) dispone de información actualizada sobre posibles itinerarios y actividades relacionadas con la finca y el Parque Agrario.

[6] Judía con denominación de origen protegida «Vallès-Maresme» desde la primera cosecha de 2007.

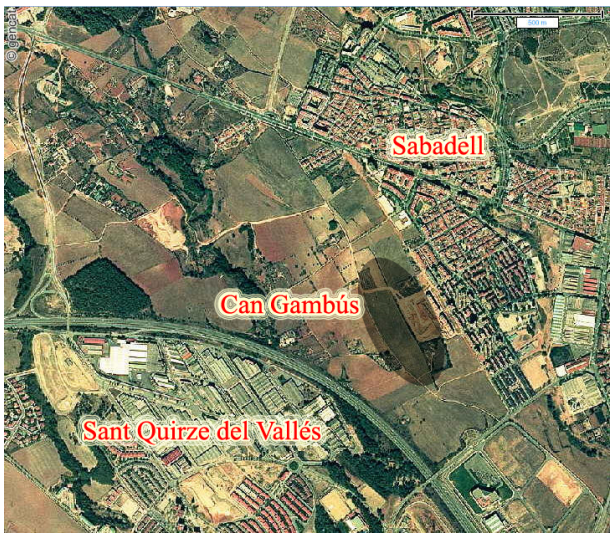


FIGURA 18.3: **Delimitación de Can Gambús**

18.3.3. Los huertos urbanos

Aunque no se encuentran en el ámbito del Parque Agrario, existen otras actuaciones en la ciudad de Sabadell que merece la pena conocer por su espíritu similar. Entre ellas destaca la del Parc d'Horta del Ripoll, que pretende regenerar las riberas del río Ripoll, degradadas por la actividad de la industria textil y los vertidos incontrolados.

A lo largo del río Ripoll perviven todavía algunas espacios que antaño se destinaban a huertas. El proyecto del Parque de la Huerta pretende incorporar todas aquellas áreas situadas en las terrazas bajas del río que cuenten con las mejores condiciones de tamaño y ubicación para desarrollar la actividad agrícola. De este modo, dichos espacios quedarían protegidos desde el propio planeamiento urbanístico. Al igual que sucede con el Parque Agrario, se prevé que las huertas mantengan su propiedad privada, mientras que su uso se regulará mediante los correspondientes planes de gestión de huerta, definidos por la administración para cada una de las zonas delimitadas.

En líneas generales esta actuación repite los mismos valores y objetivos que el Parque Agrario: valores productivos, paisajísticos y pedagógicos del suelo, aspectos que han llevado al Ayuntamiento de Sabadell a trabajar en su mantenimiento, su recuperación y su reactivación. En resumen, se podría decir que en Sabadell se está produciendo una sustitución del valor especulativo del suelo por un valor productivo, inherente a su propia naturaleza, tanto en el Suelo No Urbanizable como en el Suelo Urbano.

18.4. Instrumentos de planeamiento

La primera referencia al Parque Agrario que se puede encontrar en los instrumento de planeamiento de Sabadell es la recogida por el *Plan General Municipal de Ordenación de Sabadell (*PGMOS*)*, aprobado definitivamente en 1993. En él ya se calificaba parte del Suelo No Urbanizable del municipio como *parque agrícola*, con la intención de fomentar y mejorar la continuidad del entorno natural, su valor medioambiental y su función de espacio abierto. Asimismo, se preveía la redacción de un Plan Parcial para la finca de Can Gambús, plan que se aprobaría definitivamente en 1999.

Sin embargo, el auténtico arranque del desarrollo urbanístico del Parque Agrario coincide con la aprobación definitiva de la Modificación Puntual 54 (MPG–54) del PGOM. Dicha modificación establecerá la delimitación actual del Parque Agrario que englobará toda la superficie de Suelo No Urbanizable situada al noroeste de Sabadell. Los objetivos fundamentales de la modificación serán la protección de un territorio eminentemente agrícola y, en consecuencia, la contención del crecimiento del Suelo Urbano entre Sabadell y la ciudad de Terrasa.

Los diferentes instrumentos de planeamiento que además de la MPG-54 irán conformando legalmente la realidad del Parque Agrario son los siguientes: el *Pla Director per a la Gestió i el Desenvolupament del Parc Agrari de Sabadell* y el *Pla Especial de Desenvolupament i Millora del Parc Agrari de Sabadell*, este último aprobado definitivamente en abril del presente año y pendiente de publicación. Cabe señalar

que también existe una ordenanza de policía, la *Ordenança de Protecció del Rodal de Sabadell*, aprobada el 3 de marzo de 2009 por la Concejalía de Medio Ambiente, cuyo ámbito de protección abarca también al Parque Agrario.

18.4.1. Modificación Puntual 54 del Plan General Municipal de Ordenación de Sabadell

En noviembre de 2006 se aprobó definitivamente la MPG-54. Los principales cambios introducidos respecto al Plan General anterior fueron los siguientes:

- Los terrenos clasificados como Suelo Urbano y calificados como *parque vecinal* (clau D-2) situado junto a la urbanización de Castellarnau, pasan a Suelo No Urbanizable.
- El parque vecinal (clau D-2) situado junto al barrio de Can Déu, en la parte norte del ámbito, cambian de Suelo Urbano a Suelo No Urbanizable.
- Los terrenos calificados de *sistema de plazas y jardines urbanos* (clau D-1), cambian de Suelo Urbano a Suelo No Urbanizable.
- El Suelo Urbanizable del Parc de la Romeua y de los terrenos situados entre Castellarnau y la carretera de Terrassa, conservan su clasificación en la propuesta de modificación del plan.
- El Suelo No Urbanizable mantienen su clasificación en la propuesta de modificación del plan.
- Los terrenos calificados en el Plan General como *parque periurbano* (clau D-2) pasan a estar calificados como *sistema viario local* (clau A-1) y como *equipamiento educativo de carácter local* (clau C-1). La clasificación pasan de Suelo No Urbanizable a Suelo Urbano.

En resumen, la MPG-54 clasificaba el ámbito del Parque Agrario como Suelo No Urbanizable excepto dos áreas que incorporaba al ámbito con su clasificación original de Suelo Urbanizable Programado.

La MPG-54 también introducía diversos cambios en la calificación del suelo para dar cabida a diferentes tipos de espacios naturales dentro del ámbito del Parque Agrario. Así pues, dentro del Parque Agrario existen terrenos destinados a plazas y jardines urbanos, a parques vecinales (de barrio), a parques periurbanos, a parques de valor ecológico-paisajístico y a parques agrícolas. A excepción de los dos primeros espacios, cuyo uso prioritario es de *espacios libres*, todos los demás contemplan entre sus usos posibles el agrícola, y sólo el Parque Agrario contempla entre sus usos posibles el ganadero.

En conclusión, la MPG-54 realiza una clara apuesta por la actividad agrícola como valor productivo, en detrimento de otros usos como el ganadero y el forestal. Esto obedece a una concepción sostenible del Parque Agrario, apostando por aquellos usos locales tradicionales y viables ecológica y económicamente.

Llama la atención el hecho de que, en contra de lo esperado, apenas se ha encontrado oposición a la modificación[7]. Teniendo en cuenta que la modificación elimina cualquier posibilidad de materialización de aprovechamiento, y que el 81 % de la estructura de propiedad del suelo mantiene la titularidad privada; la normalidad con la que se desarrolló la tramitación del documento ha sido sorprendente. La explicación podría encontrarse, quizás, en una mayor concienciación de la sociedad acerca del valor natural, cultural y productivo del espacio periurbano, fruto de la labor educativa y divulgativa llevada a cabo.

18.4.2. El Plan Director del Parque Agrario

El Plan Director, aprobado en noviembre de 2005 y elaborado por la Escuela Superior de Agricultura de Barcelona (ESAB) para el Ayuntamiento de Sabadell, tiene como objetivo fundamental la definición de un nuevo modelo agrario. Dicho modelo pretende aunar viabilidad económica con conservación de biodiversidad, paisaje y educación en el desarrollo de la actividad agrícola. Para lograrlo, el Plan Director propone las siguientes líneas estratégicas:

1. Conseguir un espacio periurbano de calidad agraria con un alto valor paisajístico en armonía con el entorno natural y el espacio urbano que le rodea.
2. Dotar al espacio del Parque Agrario de infraestructuras y servicios eficientes que consoliden la viabilidad de las explotaciones agrarias.

[7] La *Associació Sabadell Nord* ha manifestado su preocupación por la normativa del Plan Especial, al considerar que les deja en una posición de inseguridad jurídica, a merced de una expropiación forzosa a precios irrisorios (*El Mundo*, 2 de marzo de 2009). Por otra parte, tal y como se ha informado desde el Ayuntamiento de Sabadell, el Plan Especial recientemente aprobado sólo ha contado con 23 alegaciones, algo digno de mención en un ámbito donde existe un centenar de propietarios.

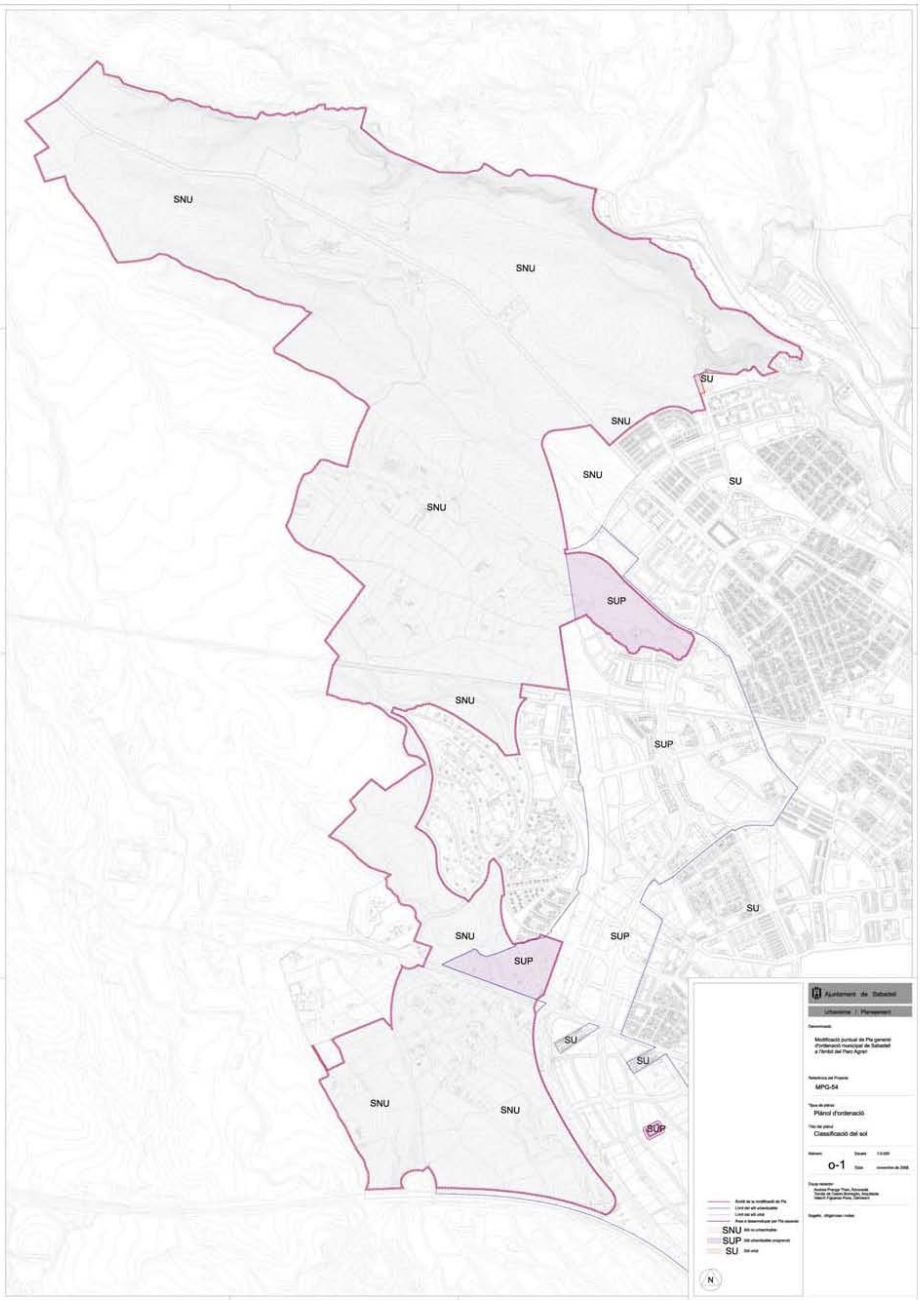


FIGURA 18.4: **Ámbito de la MPG-54 del PGOM de Sabadell**
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/asabadell-clasificacion.jpg`

3. Promover un modelo agrícola y ganadero económicamente viable y ambientalmente sostenible.

4. Promover un modelo de transformación y comercialización de los productos agroalimentarios concertado y/o participado con el sector productivo.

5. Desarrollar el potencial educativo y de usos con el objetivo de difundir sus valores ecológicos, ambientales, productivos, culturales y de investigación sin interferencias con la actividad agraria.

6. Incorporar el Parque Agrario de Sabadell en las redes asociativas de custodia y de desarrollo de los espacios agrarios, del entorno natural y de los espacios periurbanos.

Como es sabido, el Plan Director carece de carácter legal vinculante y su contenido tiene un alcance orientativo para la elaboración del resto de instrumentos urbanísticos. Sin embargo, quizás sea este el más interesante de todos los que afectan al Parque Agrario al definir su *espíritu*, apoyándose en las ideas señaladas por Josep Montasell y comprendiendo el territorio desde una óptica holística. Para paliar la 'debilidad legal' inherente al Plan Director, los redactores han establecido en él la necesaria redacción de un Plan Especial, instrumento urbanístico con carácter legal vinculante, cuyo objetivo será el desarrollo de las estrategias recogidas por el Plan Director.

18.4.3. El Plan Especial del Parque Agrario.

Además de lo dispuesto en el Plan Director, la MPG-54 ya exponía en su capítulo 4 ''Memoria de la Ejecución'' la necesidad de desarrollar el ámbito mediante un Plan Especial. Los principales objetivos de dicho plan, aprobado en abril de 2010, son concretar las acciones a desarrollar en el Parque Agrario, establecer los plazos para su desarrollo y crear un órgano de gestión del Parque Agrario (la Junta de Desarrollo del Parque) que deberá estar constituido a partes iguales por la administración, los propietarios y los arrendatarios del mismo. El desarrollo de las líneas estratégicas del Plan Director será el que determine las acciones definidas por el Plan Especial y se pueden resumir en las siguientes:

- La delimitación de los suelos públicos y privados y su forma de obtención, así como la calificación de los terrenos que pueden ser públicos o privados.

- Las medidas adecuadas para fomentar la mejora tecnológica de las explotaciones agrarias de las fincas y de las actividades educativas, cívicas y culturales compatibles.

- Las determinaciones que contemplan los servicios y las infraestructuras que requiera la ordenación del Parque.

- La delimitación de áreas destinadas a huerta profesional y la previsión de su ordenación.

- La regulación específica de los usos y las condiciones de la edificación.

- El establecimiento de los instrumentos de gestión y organización necesarios para garantizar las funciones del Parque.

- El establecimiento de un Plan de Etapas para el desarrollo del Parque.

Cabe destacar que el Plan Especial no propone alteración alguna de la estructura de propiedad existente, al igual que sucedía con la MPG-54. Sin embargo, sí establece medidas de control sobre las actividades y usos que se vayan a llevar a cabo en el Parque. Dichas medidas, recogidas en la ''Memoria de Ordenación'' y en las ''Normas Urbanísticas'' del Plan Especial, afectan a las fincas existentes en el Parque Agrario y establecen el control de la actividad del siguiente modo:

- Se deberá redactar un Plan de Gestión de la *unidad de explotación productiva*, cuya tramitación será previa o simultánea a la de la solicitud de licencia. Esto permitirá a la administración controlar las actividades y usos del Parque Agrario, garantizando que sean los determinados por el Plan Especial.

- Se elaborará un *Registro de fincas no cultivadas*. El objetivo será permitir que la administración pueda actuar sobre estas fincas 'fuera de ordenación'.

- Se delimitarán las *áreas de tanteo y retracto* para el incremento del patrimonio municipal del suelo, en base a los artículos 153.4d y 166 del *Decreto Legislativo 1/2005* y de acuerdo con lo establecido por el artículo 226 del *Reglamento de la Ley de urbanismo*.

- Se redactarán *programas de desarrollo sectorial* con el objetivo de permitir un adecuado desarrollo de los diferentes aspectos temáticos incluidos en el Parque Agrario sin menoscabar el espacio natural.

- Se constituirá un *Órgano de gestión*, al que el Ayuntamiento de Sabadell dotará de las facultades que crea más oportunas para mejorar la gestión particular y general del Plan Especial.

En cuanto al Plan de Etapas que establece el Plan Especial, cabe señalar que se divide en tres cuatrienios, desarrollándose en el primero las actuaciones más urgentes y dejando para el tercero las de menor importancia. Entre las actuaciones urgentes se encuentran la constitución del órgano gestor, la elaboración del *Registro de fincas no cultivadas*, la mejora de los caminos rurales de tránsito de maquinaria agrícola, la creación del agrocentro de Can Gambús y Can Cunillé y el fomento y asesoramiento en la elaboración de los planes de gestión. El Plan Especial también indica que será el Órgano gestor el que defina exactamente las acciones a emprender en cada cuatrienio, así como la duración de cada etapa.

A fecha de hoy ya se han llevado a cabo gran parte de las actuaciones urgentes contempladas en el primer cuatrienio, como la mejora de los caminos, la creación del agrocentro en Can Gambús, etc; lo que revela el impulso que la administración local está dando al desarrollo del Parque Agrario.

18.5. Otros instrumentos

Además de los instrumentos urbanísticos señalados, la Concejalía de Medio Ambiente ha desarrollado una ordenanza de policía, la *Ordenança de Protecció del Rodal de Sabadell*, cuyos principales objetivos son «proteger y salvaguardar los valores ecológicos, biológicos, agrarios, históricos y coectivos del Rodal» (Agenda 21 Local, 2009). De este modo, los aspectos legales tratados por los instrumentos urbanísticos (propiedad del suelo, clasificación del suelo,...) se completan con aspectos medioambientales, tratados desde la óptica de la sostenibilidad.

Por otro lado, la administración y las asociaciones implicadas en el desarrollo del Parque Agrario han elaborado una intensa labor de concienciación social y de educación cuyo principal objetivo es lograr una reflexión colectiva sobre el valor del espacio periurbano y, en concreto, sobre el Parque Agrario. Sólo mediante la implicación ciudadana se podrá garantizar la implantación del Parque Agrario y su éxito; de otro modo éste se entendería como una imposición administrativa que no obtendría una respuesta positiva de la sociedad. En este sentido resulta fundamental la presencia e inclusión del Parque Agrario en diferentes redes de conocimiento y debate que permiten compartir experiencias similares, aunar sinergias y difundir ampliamente los casos. Entre otras redes, caben destacar las siguientes:

- La Federación de Espacios Naturales Metropolitanos, Rurales y Periurbanos (Fedenatur).

- El IX Congreso Nacional del Medio ambiente (CONAMA).

- La *Xarxa de Custòdia del Territori*.

18.6. Resultados y expectativas.

A la vista de los datos expuestos, podría resumirse la experiencia del Parque Agrario de Sabadell como de **satisfactoria** hasta el momento. Sin embargo, todavía queda pendiente su puesta en marcha definitiva. En consecuencia, será necesario realizar un seguimiento de las medidas de control impuestas por el Plan Especial al Parque Agrario para comprobar si estas son capaces de gestionar con éxito un ámbito donde el 80 % del suelo es de titularidad privada.

Otro aspecto a revisar en el futuro será la evolución del grado de terciarización de la actividad agraria, cuestión fundamental en la consecución del nuevo modelo agrícola propuesto por el Plan Director. Para ello habrá que analizar, entre otras cuestiones, la aceptación de la denominación de origen «Parc Agrari» en el mercado local, regional y autonómico.

18.6.1. Sostenibilidad.

El presente trabajo no sólo se centra en el estudio del *éxito* o *fracaso* de la propuesta analizada, entendiendo estos como consecución, o no, de los objetivos previstos. También se ha tenido en cuenta la valoración de la sostenibilidad, para lo que se han fijado una serie de criterios comunes a todos los casos de estudio escogidos.

En el caso de Sabadell, la valoración sólo puede realizarse parcialmente pues, como se ha explicado, el parque aun no es una realidad. Sin embargo, sí pueden analizarse los objetivos recogidos en los instrumentos de planeamiento y los resultados obtenidos en la finca de Can Gambús. Partiendo de estas premisas, se puede concluir que las actuaciones desarrolladas se han realizado siguiendo criterios de sostenibilidad, al priorizarse los usos agrícolas frente a los usos ganaderos y al contemplar otros usos posibles del suelo, como los educativos, los deportivos, los paisajísticos y los turísticos. Esto permite una mayor rentabilidad del territorio, lo que repercutirá positivamente en la economía de la ciudad, en su estructura social y en el entorno medioambiental.

En resumen, la sostenibilidad de la experiencia de Sabadell se podría clasificar como **buena**. Pero como ya se ha advertido anteriormente, esta valoración tiene un carácter temporal habida cuenta que su puesta en marcha no se ha producido todavía.

18.7. Referencias bibliográficas

—consultadas

Ayuntamiento de Sabadell
2002 *Text Refós del Pla General Municipal d'Ordenació de Sabadell.*

Baldi Coll, Miquel
2005 *El Parc Agrari de Sabadell. Un exemple de gestió de l'espai agrari periurba.*
Comissionat per a la Gestió del Medi Natural. Ayuntamiento de Sabadell.

Casas, Marta
2007 ''Parc Agrari de Sabadell''
en *Anuari territorial de Catalunya 2007.* Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya,
`http://territori.scot.cat/cat/notices/parc_agrari_de_sabadell_2007_282.php`.

De Castro Aborregan, Tomás, Prange Then, Andrea, Figueras Pons, Valentí
2006 *Modificació Puntual del Pla General Municipal de Ordenació de Sabadell, MPG-54.*
Ayuntamiento de Sabadell.

Domingo i Utset, Guillem
2008 *L'ordenació dels espais de sòl no urbanitzable periurbà al Vallès Occidental. Marc normatiu, planificació i experiències practiques.*
Facultad de Ciencias, Universidad Autónoma de Barcelona.

Llonch, Montserrat
2007 ''Los Problemas del mundo actual. Soluciones desde la geografía y las ciencias sociales''
en *IX Coloquio Internacional de Geocrítica.*

Montasell i Dorda, José
2009 ''Reflexiones entorno a los beneficios de los parques agrícolas periurbanos''
Conferencias *Expo Paisajes 2014: un nuevo derroche frente a las necesidades sociales y ambientales de Zaragoza.*

Montasell i Dorda, Josep
2006 «Els espais agraris de la Regió Metropolitana de Barcelona»
L'Atzavara, número 14: Ecosistemes de Catalunya, pp. 73–90.

Minuarta Estudis Ambientals
2009 «Informe de Sostenibilitat de Sabadell, 2009.»
Sabadell Agenda 21, Ayuntamiento de Sabadell.

Ocón Martín, Blanca y Hernández Jiménez, Verónica
2008 ''Importancia de los espacios agrarios en los entornos de las grandes ciudades''
en *IX Congreso Nacional del Medio Ambiente. Cumbre del desarrollo sostenible*, Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos.

UPC
2008 *Pla Especial de Desenvolupament i Millora del Parc Agrari de Sabadell. Proposta per a la aprobació inicial.*
Universidad Politécnica de Cataluña, Ayuntamiento de Sabadell.

webs

Ayuntamiento de Sabadell (http://www.sabadell.cat)
Instituto de Estadística de Cataluña (http://www.idescat.cat)
Fedenatur (http://www.fedenatur.org)
ADENC (http://adenc.cat/)
Fundación Miquel Agustí (http://www.fundaciomiquelagusti.cat)
Uniò de Pagesos (http://www.uniopagesos.org)
Associació Sabadell Nord (en construcción) (http://www.sabadellnord.org)
IX Coloquio Internacional de Geocrítica (http://www.ub.es/geocrit/9porto/montsel.htm)
Territori. Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya (http://territori.scot.cat)

19. Preservación del entorno agroforestal del Valle de Can Carreres en el perímetro de la ciudad de Sant Boi de Llobregat

Un suelo virgen sustraído al proceso de urbanización gracias a la presión ciudadana y a la apuesta decidida de la administración local por la contención del crecimiento y la ciudad compacta

Carlos Verdaguer Viana-Cárdenas[1]

Los principales elementos que hacen del caso de Sant Boi de Llobregat un ejemplo de interés en relación con la consolidación de los usos agrícolas en el entorno periurbano tienen que ver más con la demostración de que es posible hallar alternativas inteligentes y razonables a la ocupación de suelo virgen desde el planeamiento vigente que con el impulso a la actividad agrícola en sí misma, ya que en este caso, las actividades agrarias no constituían el objetivo principal del ámbito sustraído al proceso de urbanización.

La experiencia consistió en la recuperación de una zona natural y agroforestal de valor paisajístico y con peso en el imaginario local amenazada por una promoción de viviendas privadas compatibles con el plan vigente. La superficie de la zona afectada inicialmente era de 26 hectáreas, con un potencial de 65.544 m^2 edificables, que se traducían en un total máximo de 655 viviendas. Al final del proceso, la operación ha quedado reducida a la construcción de 98 nuevas viviendas y la rehabilitación de 14 viviendas preexistentes en aquel entorno, habiéndose obtenido 22 hectáreas de suelo público para usos forestales y equipamientos.

Para llegar a este resultado, en lugar de apostar por la complicada vía judicial, se llevó a cabo un proceso de negociación y consenso con los propietarios afectados, ofreciéndoles a cambio suelo reciclado (*brownfield*) dentro del Casco en varios puntos estratégicos, como parte de una política planificada de redensificación con criterios de sostenibilidad. Es de señalar la importancia concedida a la participación ciudadana a lo largo de este proceso y especialmente en la fase de diseño del nuevo tejido urbano en el interior de la ciudad.

Así pues, los elementos claves del proceso son los siguientes:

- La respuesta a la amenaza de ocupación surgió de la sociedad civil autoorganizada en una plataforma de defensa del espacio natural de Can Carreres. Este aspecto pone de manifiesto la importancia de que la ciudadanía asuma la protección de su propio territorio más allá de la lógica del mercado.
- Este impulso ciudadano se insertó de forma natural en el proceso de la Agenda 21 Local en marcha, en coherencia con los principios generales del mismo.
- La autoridad local, a su vez, supo aprovechar este impulso, incorporándolo a una política decidida de contención del crecimiento basada en la apuesta por una ciudad compacta con criterios de sostenibilidad, en armonía también con las determinaciones de la Agenda 21 Local. Este aspecto sitúa en primer lugar, por una parte, la capacidad de las administraciones de sintonizar con la ciudadanía y la importancia de articular desde la planificación un proyecto integral y coherente de ciudad con criterios de sostenibilidad avanzada.
- El proceso se llevó a cabo desde una filosofía de consenso y negociación, procurando evitar los conflictos innecesarios. Este aspecto demuestra que siempre existe un amplio margen para soluciones sinérgicas satisfactorias si los agentes implicados no se obstinan en una defensa rígida de sus posturas iniciales.

Por lo que respecta a los usos agrícolas, aunque, como se ha mencionado, no tienen un peso relevante en este caso, cabe insertar esta práctica de pequeña escala dentro de una estrategia comarcal de gran calado como es la consolidación del Parque Agrario del Bajo Llobregat —un 26 % de cuya superficie (792,7 de 2.938 hectáreas) se halla dentro del término municipal de Sant Boi de Llobregat— y la creación del Parque Agrícola Forestal de Montbaig-Montpedrós —destinado a conectar el Parque Agrario y otros enclaves naturales del entorno con el Parque Natural de Garraf, situado al oeste. En el caso del Parque Agrario, la estrategia es impulsada por un consorcio formado en 1998 del que forman parte las localidades de Sant Boi, El Prat, Cornellá, Castelldefells, Gavá, Molins de Rei, Santa Coloma, El Papiol, Sant Viçen

[1] cverdaguer@gea21.com

dels Horts, Pallejà y Viladecans, además de la *Unión de Payeses de Cataluña* y el *Congreso Comarcal del Bajo Llobregat*, y al que se sumó en 2008 la propia *Generalitat de Cataluña*.

Esta estrategia supramunicipal está estrechamente relacionada a su vez con el proyecto de Anillo Verde de la *Diputación de Barcelona*, que inició su desarrollo a través de un *Proyecto Life*. De hecho, en 2001, la propuesta del Parque Agrícola Forestal de Montbaig-Montpedrós fue incorporada a dicho proyecto.

Es dentro de este marco territorial donde cabe insertar también otras prácticas llevadas a cabo en Cataluña y contempladas en este catálogo, y particularmente la que se refiere al Plan de Infraestructuras del Prat del Llobregat, municipio incluido también en el *Consorcio del Parque Agrario del Bajo Llobregat*. En todos estos casos se puede entender la recuperación y protección del suelo natural y forestal como un vector complementario de las políticas de preservación y consolidación del suelo agrario.

19.1. Introducción[2]

Con una población de 82.742 habitantes a 1 de enero de 2010 y un término municipal de 21,94 km^2 de extensión, Sant Boi de Llobregat se encuentra situada al suroeste de Barcelona, en la margen izquierda del río Llobregat, a menos de cinco kilómetros en línea recta de la costa. Está emplazada en un amplio enclave estratégico que se extiende por ambas orillas, dominado por el Aeropuerto de El Prat y por las instalaciones portuarias de la Zona Franca de Barcelona, al cual pertenecen también municipios como El Prat de Llobregat, Cornellá, Hospitalet, Viladecans y Sant Joan Despí, entre otros. Se trata de un territorio complejo en el que convergen grandes infraestructuras con usos agrícolas y usos industriales, mientras que el tejido residencial se ha ido desarrollando en torno a los compactos núcleos tradicionales. Por sus características y su situación de proximidad a Barcelona y su área de influencia, Sant Boi de Llobregat está sometida permanentemente a una gran presión urbanística.

El Plan General Metropolitano vigente desde 1976 establecía una reserva para el crecimiento del suelo urbanizable en el Valle de Can Carreres de 26,22 hectáreas de superficie, un espacio natural hasta el momento destinado a uso agrario y forestal. Las viviendas proyectadas en 1998 en este sector por iniciativa privada, con un potencial máximo de 655, eran de imposible acceso para los jóvenes, que debían emigrar a otras ciudades en busca de una vivienda más asequible. Esta situación provocó en el periodo 1999–2000 la movilización de los ciudadanos, que se organizaron en una plataforma cívica para la defensa de este espacio amenazado, la *Plataforma Ciudadana pro-Parque Agrícola Forestal Montbaig-Montpedrós*, estableciéndose así un conflicto entre el interés público de preservación y el interés privado de propietarios y promotores por defender su derecho a edificar.

La reivindicación ciudadana coincidió con las conclusiones del foro de participación de la Agenda 21 Local, integrado por 520 representantes de entidades, asociaciones y colectivos de mujeres, personas mayores, jóvenes e inmigrantes, que había establecido una serie de prioridades consensuadas: preservación del entorno natural, contención del crecimiento de la ciudad hacia la periferia y potenciación del crecimiento hacia el interior del núcleo urbano (reconversión de usos y rehabilitación). Como resultado, la propia Agenda 21 Local recomendó realizar un estudio de los valores ambientales, paisajísticos y patrimoniales del Valle de Can Carreres y de otros espacios naturales en similar situación urbanística.

La *Diputación de Barcelona*, ante la presión de las plataformas ciudadanas, encargó a la ONG Liga para la Defensa del Patrimonio Natural (`http://www.bme.es/cidn/depana.htm`) un estudio base de los valores ecológicos para una posible delimitación del futuro Parque Montbaig- Montpedrós (Crespo, 2000) una iniciativa supramunicipal destinada a prolongar hacia el Este el Parque Natural del Garraf, vinculándolo a otros enclaves naturales protegidos, como el Plan de Espacios de Interés Natural Vessant de l'Ordal (PEIN). El Valle de Can Carreres fue incluido en la propuesta de delimitación del parque, así como otros entornos naturales de varios municipios. Sant Boi de Llobregat fue el único municipio que asumió las conclusiones del estudio y aprobó en el Pleno municipal el compromiso de no desarrollar nuevos planeamientos urbanísticos en las zonas del perímetro de la ciudad identificadas como espacios naturales en dicho estudio. Se planificó así una nueva estrategia de crecimiento dentro del Suelo Urbano como alternativa a la ocupación de suelo libre.

A partir de ahí, el Ayuntamiento de Sant Boi contrató en 2001 al equipo pluridisciplinar Derecho, Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente (DTUM), con cargo a los presupuestos municipales, un estudio

[2]La información que se ofrece a continuación como presentación de la práctica corresponde en gran medida a la elaborada por el propio Ayuntamiento para el V Concurso de Buenas Prácticas de Naciones Unidas de 2006, donde obtuvo la calificación de *Best Practice*. Se ha actualizado y reelaborado para adecuarla mejor a los objetivos del presente catálogo. Para ello, el autor ha contado con la inestimable ayuda de María Salinas e Isabel Sarrate, responsables de Planeamiento Urbanístico y de la Agenda 21 Local de Sant Boi de Llobregat respectivamente, quienes han tenido la gentileza de revisar el borrador del presente documento.

específico sobre los valores ambientales y paisajísticos del Valle de Can Carreres, en que se incluyó una propuesta de diferentes escenarios de edificación mínima que no impactara en el entorno.

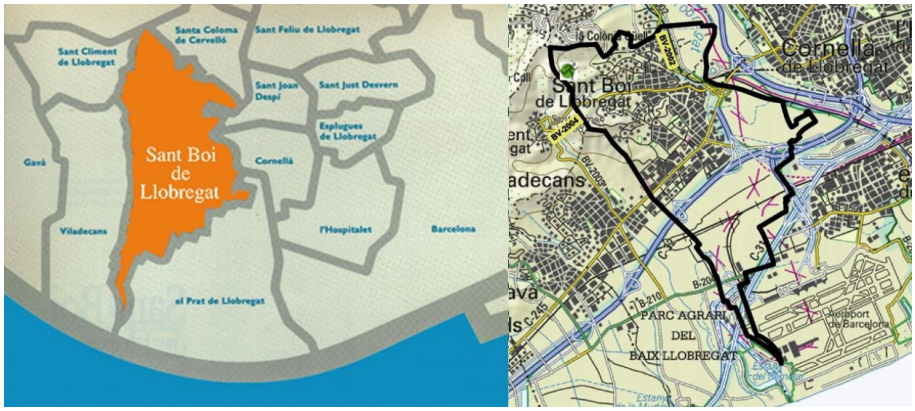


FIGURA 19.1: **Sant Boi del Llobregat: situación y límites del término municipal**
Fuentes: página web del Ajuntament de Sant Boi de Llobregat
(`http://www.santboi.cat:8080/GCW.nsf/es-Web01?ReadForm\&Idioma=es`) y del Institut Cartogràfic de Catalunya
(`http://www.icc.es/esl/Home-ICC/Inici`)

19.2. Uso, propiedad y gestión del suelo

Los usos tradicionales en el Valle de Can Carreres eran los forestales no productivos, existiendo igualmente cierta extensión dedicada a la vid, así como huertos frutales; todo ello en forma de explotaciones principalmente familiares. La propiedad estaba dividida entre un conjunto de pequeños propietarios agrícolas. Algunas pequeñas edificaciones agrarias y unas pocas viviendas tradicionales de uso permanente constituían la única muestra de tejido edificado.

Uno de los propietarios fue adquiriendo gradualmente parcelas dentro del ámbito hasta convertirse en el propietario del 90 % de su superficie. Fue este propietario el principal promotor de la iniciativa urbanizadora del área, de acuerdo con las determinaciones del *Plan General Metropolitano de 1976*, que la calificaba como Suelo Urbanizable No Delimitado. Puede decirse que el hecho de que no se tratara de una gran promotora facilitó las ulteriores gestiones que hicieron finalmente posible la solución alternativa.

Las plataformas ciudadanas reivindicativas que se organizaron cuando se inició la contestación al proyecto mostraron en principio una actitud de confrontación con la autoridad municipal. Sin embargo, cuando el Ayuntamiento promovió la participación ciudadana con la creación de la *Comisión Cívica del Valle de Can Carreres*, se generó un espacio de diálogo de los ciudadanos con los propietarios y el Ayuntamiento, y se pudo llegar a consensos entre todas las partes afectadas. Fundamental en este proceso fue creación de una comisión transversal en el Ayuntamiento integrada por políticos y técnicos municipales de máxima responsabilidad en temas de medio ambiente y urbanismo. Una vez que el Ayuntamiento tomó la iniciativa para modificar la ordenación urbanística prevista, de acuerdo con los propietarios del suelo, la comisión fue la encargada de llevar a cabo los estudios jurídicos, la planificación y la gestión para modificar el Plan General Metropolitano y llevar la edificación a otros sectores de la ciudad.

Si el Ayuntamiento hubiera suspendido directamente las licencias de construcción, el proceso habría acabado en los tribunales de justicia, resultando en indemnizaciones imposibles de asumir por los presupuestos municipales. La solución en este caso fue la negociación y el acuerdo mediante convenios urbanísticos con los promotores y los propietarios del suelo.

En todo el proceso se pudo respetar el derecho de los propietarios y promotores a construir, siempre que lo hicieran en otros puntos de la ciudad, asignados por el Ayuntamiento, y se respetase la demanda ciudadana de preservación del espacio natural, que pasó a ser terreno público gracias a las cesiones resultantes de toda la operación de cambio de planificación. Parte de la edificación negociada en los convenios urbanísticos también ha pasado a ser pública. Con ella, el Ayuntamiento está promoviendo la construcción de viviendas para jóvenes en el interior de la ciudad; ha podido plantear la reconversión de



FIGURA 19.2: **Situación del Valle de Can Carreres**
SALINAS, 2010

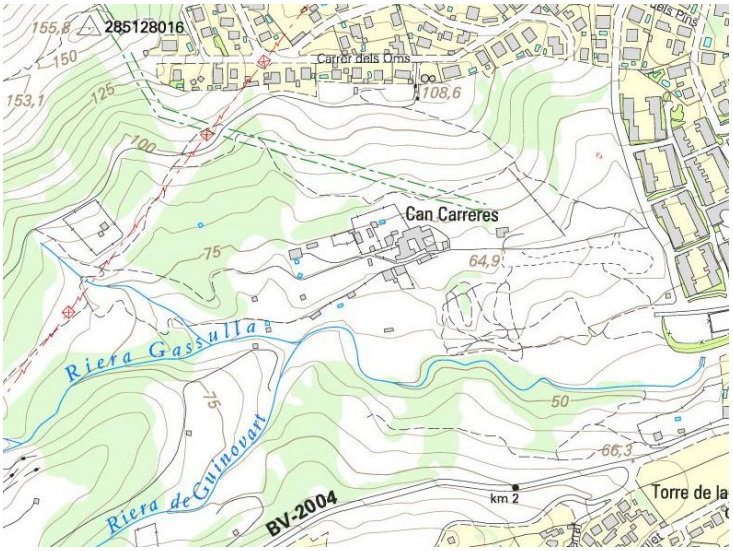


FIGURA 19.3: **Topografía del Valle de Can Carreres**
Fuente: Institut Cartogràfic de Catalunya
(`http://www.icc.es/esl/Home-ICC/Inici`)



FIGURA 19.4: **Plan Parcial de Can Carreres**
Capacidad máxima de 655 viviendas. Fuente: SALINAS, 2010

usos de la antigua caserna militar y de la central eléctrica[3]; y ha podido resolver los problemas de la urbanización difusa de los barrios de Canons-Orioles y Can Paulet.

La organización del proceso exigía algunas innovaciones en el sistema de gestión urbanística, ya que el problema no se podía solucionar dentro del sector del Valle de Can Carreres hacía falta una operación a escala de ciudad. Cuando ya hay un plan general aprobado y todavía vigente, resulta difícil gestionar una modificación a nivel de ciudad en el caso de que el municipio tenga esta potestad, pero todavía es más difícil cuando la modificación es potestad, como en este caso, de una comunidad autónoma regional.

El sistema de gestión previsto para la operación era mediante sectores discontinuos, en la idea de que sería el más ágil y aplicable a otros casos, ya que permitía una cierta libertad en la localización concreta de la edificación y de los sistemas generales, respetando siempre el techo máximo general establecido por las figuras de planificación urbanística, así como los estándares legales de sistemas generales: zonas verdes, forestales, de equipamientos generales, etc.

Finalmente, no se pudo llevar a cabo la operación a través de este sistema, y la permuta de derechos de edificabilidad no se hizo asignándola a polígonos discontinuos concretos, sino que se mantuvo en la forma de acuerdo entre propietarios y el Ayuntamiento, lo cual complicó la gestión cuando el propietario inicial vendió sus derechos a un segundo promotor. Aunque todos los actores implicados estaban de acuerdo en cumplir su parte del convenio, fue preciso buscar asesoramiento externo legal, así como la participación del Registro de la Propiedad, para articular una figura y un trámite que hicieran posible la operación, manteniendo en todo caso la legalidad urbanística. De cara a ulteriores procesos, este resultado hace aconsejable volcar el esfuerzo en articular el sistema de permuta mediante asignación a polígonos discontinuos tal como se había previsto inicialmente.

19.3. Agricultura

El objetivo de la operación aquí presentada y el motivo para la concesión del premio *Best Practice* fue principalmente la contención del crecimiento urbanístico y la búsqueda de alternativas a la ocupación de suelo virgen mediante el recurso al suelo reutilizado, dentro de una apuesta decidida por una ciudad compacta. Desde esta perspectiva, el énfasis se sitúa en los aspectos urbanísticos y en el hecho de que no es necesario ocupar nuevo suelo si se pueden articular alternativas de desarrollo volcadas sobre el interior del Casco, consiguiendo así al mismo tiempo otros objetivos relacionados con la sostenibilidad urbana, entre ellos la redensificación de los tejidos residenciales dispersos.

Sin embargo, igualmente importante y especialmente desde la óptica del presente catálogo, es la reflexión sobre los usos a los que se destina el suelo *liberado*, en la constatación de que si no existen alternativas convincentes de gestión para dicho suelo, se corre el riesgo de que se mantenga a lo largo

[3] Aunque esta actuación no está directamente relacionada con Can Carreres.



FIGURA 19.5: **Distribución de usos del suelo en el municipio**
Fuente: SALINAS, 2010

del tiempo su condición de suelo de reserva urbana y, por tanto, persista la amenaza de ocupación en el momento en que las presiones urbanísticas adquieran nuevo ímpetu.

En el caso de Can Carreres, es importante señalar que la iniciativa ciudadana que impulsó el proceso era consciente de este riesgo y, ya desde el mismo nombre de la coordinadora que la articuló, *Plataforma Ciudadana pro-Parque Agrícola Forestal Montbaig-Montpedrós*, se planteaban dos aspectos de gran relevancia: por un lado, el énfasis en los usos forestales y agrícolas como garantía de la protección del espacio natural y, por otro, la inclusión de la iniciativa en una estrategia supramunicipal de mayor calado. Se trataba, por tanto, de una iniciativa no estrechamente proteccionista, sino con una visión estratégica anclada en un modelo de desarrollo alternativo y coherente desde la perspectiva de la sostenibilidad territorial. El éxito de la iniciativa, debido al acuerdo de todos los agentes implicados, se ha traducido a este respecto no sólo en la consecución del objetivo de contención del crecimiento, sino en la inclusión del área de Can Carreres en el proyecto del Parque Agrícola Forestal Montbaig -Montpedrós y en el avance de dicho proyecto, que en estos momentos se halla en trance de pasar a ser objeto de un Plan Director para su desarrollo.

En relación con la gestión de los usos agrícolas preexistentes en Can Carreres, se les ofreció la opción a aquellos pequeños propietarios que no estaban incluidos en el convenio para el desarrollo urbanístico de la zona de conservar sus viviendas rurales o de sustituirlas por otras de la misma edificabilidad, siempre que respetasen la tipología rural existente en su configuración. Como resultado de este acuerdo, se incluyó la rehabilitación de 14 viviendas como complemento del desarrollo de 98 viviendas nuevas, según el proyecto final de desarrollo urbano en el área. Esta zona urbana quedó reducida a unas 4 hectáreas de las 26 iniciales, habiendo conseguido preservar así en sus usos agroforestales un total de 22 hectáreas.

El sistema de gestión urbanística elegido para la operación exigía por imperativo legal incluir los equipamientos públicos correspondientes en el área de intervención. Con el fin de evitar los riesgos de que dicho equipamientos pudieran traducirse en instalaciones de impacto sobre el entorno natural recuperado, se ha incluido en su determinación el requisito de que han de ser enteramente compatibles con los usos agroforestales públicos: centro de interpretación, instalaciones relacionadas con el mantenimiento de la zona por parte del Ayuntamiento, etc.

Por lo que respecta a los usos agrícolas en el municipio, hay que recalcar que la situación del área de Can Carreres difiere en cuanto a las posibilidades de productividad económica de la correspondiente al Parque Agrario del Bajo Llobregat, debido al predominio en aquella zona del uso forestal, cuyas posibilidades de explotación en Cataluña no son relevantes. Esto se traduce en la necesidad de articular políticas públicas diferentes en cuanto a gestión y mantenimiento.

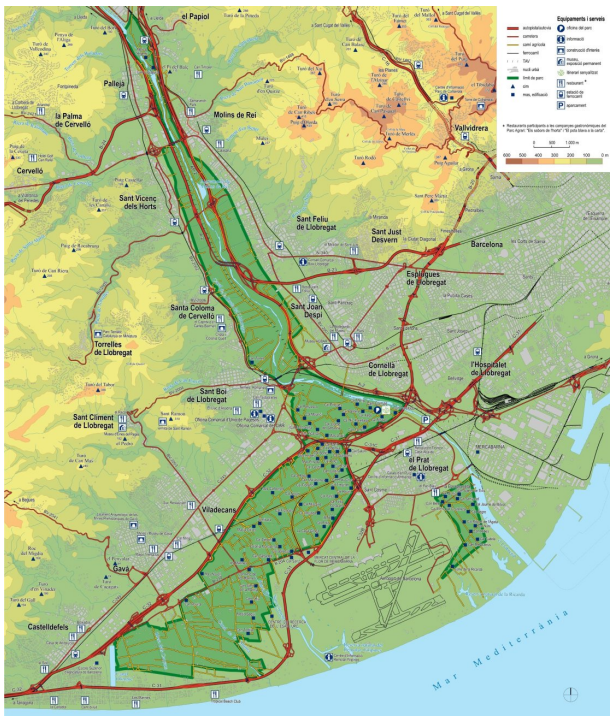


FIGURA 19.6: **Parque Agrario del Bajo Llobregat**
Fuente: Diputació de Barcelona–Xarxa de Parcs Naturals
(`http://www.diba.cat/parcsn/parcs/plana.asp?parc=9\&m=299`)

19.4. Instrumentos de planeamiento

El principal instrumento de planeamiento puesto en juego en este caso fue la Modificación del Plan General Municipal (MPGM) vigente, aprobado en 1976. Es de señalar que en este momento en Cataluña conviven dos instrumentos de planeamiento a escala municipal, por una parte los Planes generales municipales (PGM) aún vigentes, como era el caso de Sant Boi al iniciarse la operación, y por otra los Planes de ordenación urbanística municipal (POUM), acordes con la nueva Ley de Urbanismo de 2006. La principal diferencia entre ambos es que la nueva figura urbanística, de acuerdo con dicha ley, introduce la participación ciudadana obligatoria de forma decidida.

Teniendo en cuenta que dicha ley aún no estaba siquiera aprobada cuando se inició el proceso aquí presentado, se puede considerar el caso de Sant Boi como pionero en la utilización de la participación ciudadana como eje de las propuestas y en la articulación entre las propuestas ciudadanas, los objetivos de la Agenda 21 Local y el planeamiento municipal. Puede afirmarse que es esta apuesta decidida por la participación ciudadana cuando no era obligatoria la que contribuyó a que el proceso superara los problemas inherentes a un mecanismo como es la Modificación del Plan General Municipal.

Por otra parte, la dirección autonómica de política territorial y obras públicas asumió también el objetivo, y aprobó la iniciativa local del municipio de Sant Boi para modificar el Plan General Metropolitano.

19.5. Sostenibilidad

El principal factor de sostenibilidad de la experiencia aquí presentada específicamente relacionado con la conservación y la consolidación de los usos peri-agrícolas reside precisamente en la preservación del suelo agroforestal del Valle de Can Carreres. Sin embargo, dado que el uso agrícola es más bien anecdótico, no cabe evaluar la operación desde el punto de vista de la productividad más allá de la constatación de que el proceso ofrece en cualquier caso una escala de proximidad para el disfrute de un entorno natural multifuncional y para la imbricación del tejido urbano con el entorno natural.

En cuanto a los resultados en términos de sostenibilidad urbana integral, es razonable reproducir aquí los reflejados en la presentación elaborada por el Ayuntamiento para el V Concurso de Buenas Prácticas:

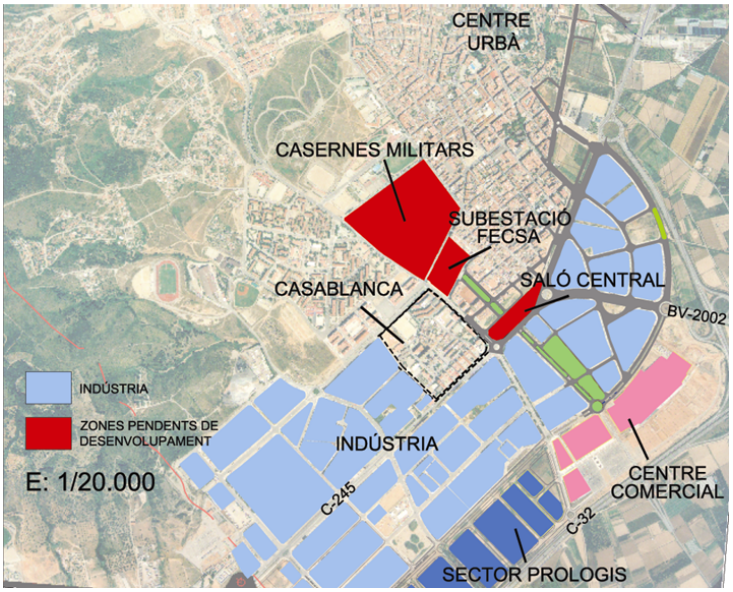


FIGURA 19.7: **Sectores de intervención en el interior del núcleo**
Fuente: SALINAS, 2010

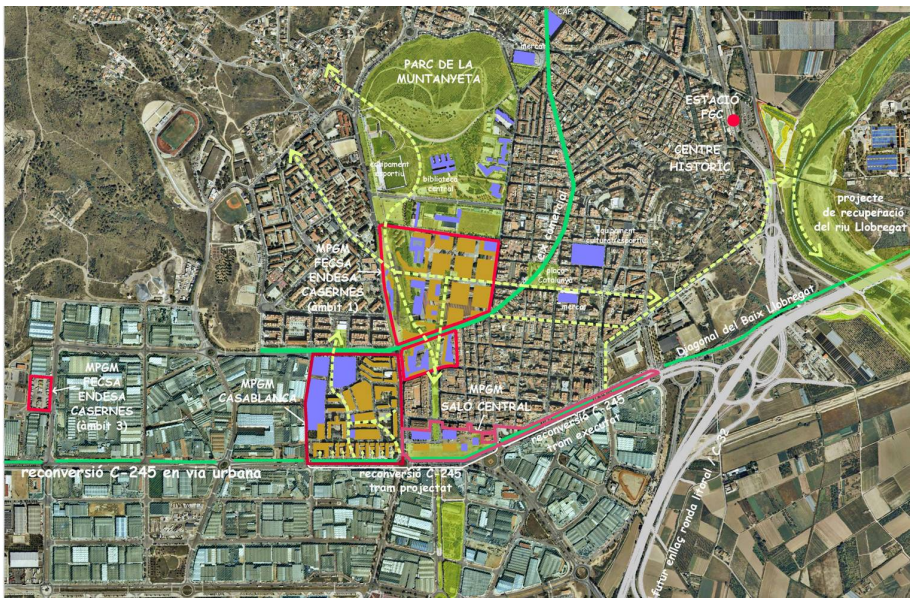


FIGURA 19.8: **Modificaciones del Plan General Municipal**
Fuente: SALINAS, 2010

- **Sostenibilidad financiera**. La operación de recalificación del suelo se pudo hacer sin coste para el Ayuntamiento gracias a los convenios urbanísticos con los propietarios. Solamente supuso un coste en estudios y recursos humanos (tiempo de dedicación de los técnicos municipales). En cambio, se consiguieron 22,60 hectáreas de suelo forestal público y 24.280 metros cuadrados de techo que gestionará el Ayuntamiento (de los cuales 21.980 se destinarán a vivienda social y 2.300 servirán para rehabilitar el núcleo histórico de Can Carreres).
- **Sostenibilidad social y económica**. Se redujo la oferta de viviendas de lujo para transformarla en viviendas sociales y así frenar la emigración de jóvenes a otras ciudades en búsqueda de vivienda más accesible.
- **Sostenibilidad cultural**. Se conservó el patrimonio agrícola y forestal y el núcleo rural del siglo XVII del Valle de Can Carreres.
- **Sostenibilidad ambiental**. Se preservó el entorno natural del valle, que pasó a ser de propiedad pública. También se cambió un modelo de edificación difusa en zona forestal por un modelo de edificación compacta en el interior de la ciudad, por lo que se redujo el consumo de suelo libre y de energía y el coste de mantenimiento.
- **Sostenibilidad institucional**. La premisa de preservación del medio hizo que se repensaran los sistemas de gestión del suelo utilizados habitualmente, dando un vuelco a la práctica de la gestión urbanística local, gracias a la puesta en marcha de un sistema no explorado hasta el momento: la gestión del suelo por sectores discontinuos (intercambio de techo y de sistemas: zonas verdes, equipamientos, forestal, etc. entre diferentes zonas del territorio municipal).

19.6. Referencias bibliográficas

—consultadas

UN-Habitat
2006 ‘‘Contención del crecimiento urbanístico en el perímetro de la ciudad (Sant Boi de Llobregat, España)’’
en *V Concurso Internacional de Buenas Prácticas.*
`http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu06/bp1628.html`.

Crespo, Jordi
2000 «DEPANA entrega a la Diputació de Barcelona un estudio del futuro Parque Montbaig-Montpedrós»
Bais Llobregat, `http://www.terra.es/personal8/arpiots/Baix%20Llobregat.htm` [último acceso: 6 de junio de 2010].

Diputació de Barcelona
2004 *Pla especial de Protecció i Millora del Parc Agrari del Baix Llobregat.*
`http://www.diba.es/parcsn/parcs/index.asp?Parc=9` [último acceso: 6 de junio de 2010].

Salinas, María
2010 ‘‘Contención del crecimiento urbanístico en el perímetro de la ciudad. Apuesta por un modelo de ciudad compacta’’
Presentación inédita de la experiencia para el grupo de trabajo *Espai Laboratori: Urbanisme i participación: iniciatives i reptes de futur*, Diputació de Barcelona, 2009–2010. PDF disponible.

Salinas, María
2010 *Comunicación personal.*
Conversación telefónica del 11 de mayo de 2010.

webs

Ajuntament de Sant Boi de Llobregat (`http://www.santboi.cat:8080/GCW.nsf/ca-Web01?ReadForm`)
Proyecto Life Anella Verda (`http://www.diba.es/parcsn/parcs/life/cast/links.htm`)
Xarxa de Parcs Naturals de la Diputación de Barcelona (`http://www.diba.es/parcsn/parcs/home.asp`)

20. Parque Rural de la Torre Negra (San Cugat del Vallés).

La insoportable gravedad del planeamiento y sus efectos

Sonia Freire Trigo[1]

La historia del Parque Rural de la Torre Negra es la crónica de un proceso judicial que ha enfrentado a propietarios y administración durante más de once años debido, probablemente, a los conflictos que genera el sistema de planificación urbanística existente entre el derecho de propiedad y el interés general.

El municipio de San Cugat del Vallés, donde se encuentra el parque, forma parte de la Primera Corona de la Región Metropolitana de Barcelona (RMB). Si bien esta ubicación ha favorecido el desarrollo del municipio también ha incrementado la presión urbanística sobre su territorio, colmándolo de infraestructuras de transporte y nuevos crecimientos en los últimos años. En este contexto, es fácil comprender la preocupación de la administración local por preservar los espacios libres todavía existentes, tratando de componer con todos ellos una red continua que refuerce su conservación. El Parque Rural se plantea como una pieza más de esta red de espacios libres, principalmente por su papel de 'puerta de entrada' al Parque de la Collserola.

Esta idea, lógica desde una visión territorial o supramunicipal, ha tropezado con los inconvenientes de la aplicación práctica de la legislación urbanística. Los tiempos que necesitan los instrumentos urbanísticos para su desarrollo son mayores que el tiempo de respuesta exigido por las demandas de la sociedad, lo que provoca un constante desajuste entre teoría y práctica urbanística. El caso del Parque Rural es uno de estos ejemplos en los que la voluntad social ha evolucionado más rápidamente que las herramientas de planificación de las que disponía.

Por su pertenencia al área metropolitana de Barcelona, el municipio de San Cugat se encuentra regulado por una figura de planificación supramunicipal, el Plan General Metropolitano de Barcelona (PGM). La clasificación que este PGM otorgó al Sector 5 de San Cugat, futuro ámbito del Parque Rural, era la de Suelo Urbanizable. Es decir, el territorio natural no se entendía como suelo finalista sino como suelo potencialmente transformable.

Pero las teorías de la sostenibilidad habían creado una nueva conciencia social sobre el territorio, reconociendo en él valores patrimoniales, productivos y sociales. Así comenzaron a oírse las primeras voces contra los procesos de abandono y urbanización que estaba sufriendo el espacio de la Torre Negra. Surge entonces la *Plataforma Cívica per la Defensa de la Torre Negra i Rodals* (1994), asociación que reúne a diversas entidades ciudadanas y partidos políticos. El objetivo principal de la plataforma era reclamar la protección del espacio de la Torre Negra, para lo que reclamaba el cambio de su clasificación por la de Suelo No Urbanizable.

En abril de 1998, el Ayuntamiento aprobó inicialmente la Modificación Puntual del Plan General Metropolitano (MPPGM) que buscaba la preservación integral del sector de la Torre Negra, en el término municipal de Sant Cugat del Vallés. Esta modificación no sólo recogía el cambio de clasificación reclamado sino que además defendía los valores ecológico y paisajístico del ámbito, considerándolos sus usos principales. Es decir, el documento apostaba por una protección del ámbito desde aspectos propositivos y no sólo desde aspectos prohibitivos, reconociendo los valores intrínsecos del territorio.

La aprobación de la MPPGM coincidió con la propuesta de desarrollo realizada por los propietarios de suelo del parque. Esta propuesta, recogida en un Programa de Actuación Urbanística (PAU) y en un Plan Parcial (PP), pretendía la materialización del aprovechamiento lucrativo que el PGM vigente contemplaba para el ámbito. Sin embargo, la administración local decidió no admitir a trámite la propuesta por considerarla contraria a lo que se recogía en la MPPGM aprobada inicialmente. En consecuencia, se inició un pleito entre administración local y propietarios que perdura a día de hoy.

La relación entre intereses privados y públicos no es para nada pacífica. Si bien el Ayuntamiento ha intentado permutar con los propietarios la edificabilidad correspondiente del ámbito en otros lugares del municipio, estos no han aceptado la propuesta. Por otro lado, la expropiación de los terrenos tampoco parece viable pues el justiprecio reclamado por los propietarios es inasumible por el municipio.

Consciente de la gravedad del asunto, la administración está realizando una intensa labor de educación ciudadana tanto en los colegios, dónde se están desarrollando huertos urbanos, como en el ámbito laboral, colaborando con la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) para la formación de payeses expertos en agroecología. La intención es crear un tejido social sensible a las cuestiones de la sostenibilidad, en su concepción más amplia, capaz de ver en los espacios periurbanos valores distintos a los especulativos. Es

[1] soniafreiretrigo@gmail.com

una apuesta de futuro que confía en la fuerza social para impedir la transformación del Parque Rural y el resto de espacios libres periurbanos del municipio.

En definitiva, la experiencia del Parque Rural tiene un sabor agridulce. Por un lado es admirable la labor realizada por la administración, tanto en la parte educativa como en la parte propositiva, al entender los espacios periurbanos como algo más que un cinturón verde de contención del crecimiento, valorándolos por su contenido social y ambiental; por otro lado es lamentable que un documento tan importante como es la MPPGM haya tardado cuatro años en aprobarse inicialmente, coincidiendo así con la legitima propuesta urbanizadora de los propietarios del suelo. La conclusión del caso es que en los procesos de transformación urbana, la participación ciudadana debe tener en cuenta a todos los actores implicados, aunque sus intenciones no siempre coincidan con las de la administración. En estos casos resulta preferible asumir soluciones con cierto grado de imperfección pues de lo contrario se corre el riesgo de que una buena idea acabe paralizada o incluso termine fracasando.

20.1. Introducción

San Cugat del Vallés es un municipio perteneciente a la comarca del Vallés Occidental y junto con las comarcas de Alto Penedés, Bajo Llobregat, Barcelonés, Garraf, Maresme y Vallés Oriental conforman la Región Metropolitana de Barcelona (RMB). El municipio se sitúa a unos 5 kilómetros del noroeste de Barcelona y del suroeste de Cerdanyola del Vallés. La Sierra de Collserola, situada al suroeste del núcleo de San Cugat, hace de barrera natural entre el municipio y Barcelona. Asimismo, San Cugat pertenece al conjunto de 27 municipios que conforman la Primera Corona de la Región Metropolitana de Barcelona, regulados por el Plan General Metropolitano de Barcelona (PGM), de 1976[2]. Esta ubicación ha supuesto la principal ventaja y la mayor desventaja de San Cugat, pues si bien su desarrollo se debe en gran medida a su posición estratégica respecto a la ciudad de Barcelona, esta también ha favorecido el aumento de la presión urbanística sobre su territorio de una forma importante, como así lo demuestran las numerosas infraestructuras que lo rodean y los sucesivos desarrollos urbanos de los últimos años. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) del año 2009, San Cugat contaba con una población de 79.253 habitantes sobre un espacio de unos 48,2 km^2, lo que hacía una densidad de población de 1.643,2 hab/km^2 aproximadamente.

El Parque Rural de la Torre Negra se encuentra situado al sureste del municipio de San Cugat, entre el núcleo urbano y el Parque de la Collserola, en uno de los escasos espacios libres con los que todavía cuenta el municipio. La falta de suelo y la presión urbanística han sido los causantes de que el desarrollo del Parque Rural, definido como Sector 5–Torre Negra por el PGM, haya estado caracterizado por los continuos enfrentamientos entre los propietarios de los terrenos y el resto de la ciudadanía. Mientras los primeros defienden su derecho a materializar el aprovechamiento lucrativo que les corresponde, la administración local y la *Plataforma Cívica per la Defensa de la Torre Negra i Rodals*[3] defienden la necesaria protección de este espacio, de vital importancia para el municipio por sus valores paisajístico, cultural y ecológico. El resultado de esta confrontación es un proceso judicial que dura ya más de once años y aun no se ha resuelto.

20.2. Uso, propiedad y gestión del suelo

Debido a la compleja tramitación del Parque Rural, el ámbito ha sufrido diversas modificaciones en su delimitación y su clasificación desde la publicación del PGM hasta la actualidad. Modificaciones que, por otra parte, aun no son definitivas debido a los procesos judiciales en marcha. Esta situación inestable obliga al análisis del presente apartado mediante la distinción entre los usos actuales, los usos propuestos por la Modificación Puntual del Plan General Metropolitano para la preservación integral del sector de la Torre Negra y los usos propuestos por los propietarios de los terrenos en su Programa de Actuación Urbanística (PAU).

En primer lugar, convendría aclarar qué se entiende por parque rural. Para ello se utilizará el siguiente concepto:

[2]El PGM de 1976 abarca los siguientes municipios: Barcelona, Badalona, Castelldefels, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, L'Hospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Pallejà, El Papiol, El Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Sant Vicenç dels Horts, Cerdanyola del Vallès, Tiana, Viladecans.

[3]Constituida en 1994 por numerosas entidades ciudadanas y grupos políticos.

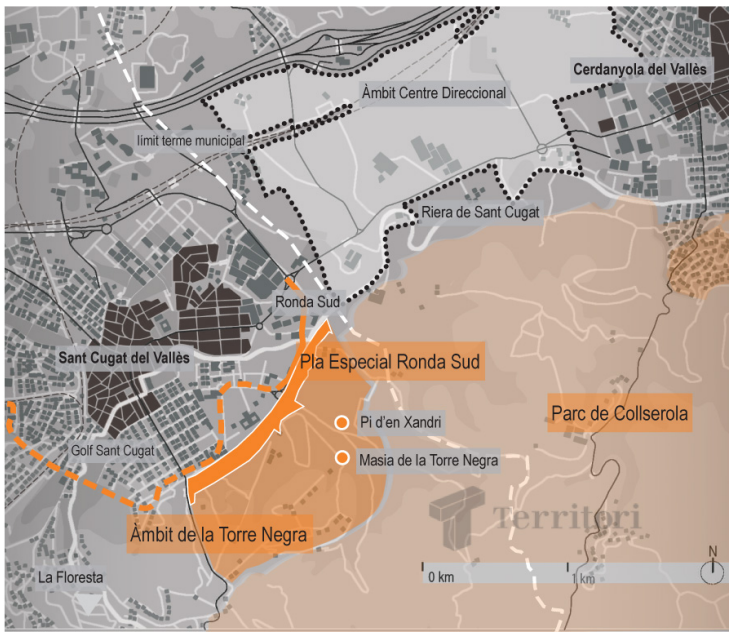


FIGURA 20.1: **Ubicación del Parque Rural de la Torre Negra**

El parque rural es un espacio en que todo lo que se va a desarrollar es actividad agraria (valores productivos) en un entorno con valores ecológicos importantes, los cuales son preservados enfatizando su valor social.[4]

MONTASELL (2006)

Partiendo de este concepto se podrá valorar el grado de aproximación de los siguientes apartados con la naturaleza de un parque rural.

20.2.1. Usos del suelo en la MPPGM

En un primer momento, el Parque Rural aparecía definido dentro del PGM como Sector 5–Torre Negra, con una superficie aproximada de 165 ha y clasificado como Suelo Urbanizable Programado. En 1994, la recién constituida *Plataforma Cívica per la Defensa de la Torre Negra i Rodals* reclamó la protección de este espacio ante el abandono que estaban sufriendo las tierras de cultivo y las intenciones desarrollistas de los propietarios del suelo del sector. Es entonces cuando el Ayuntamiento de San Cugat decidió incluir este espacio dentro de la Red de Espacios Libres del municipio, para lo cual elaboraró la MPPGM para la preservación integral del sector de la Torre Negra, que será aprobada inicialmente en abril de 1998. Los principales cambios introducidos por dicha modificación fueron una nueva delimitación del sector, con una superficie de 160 ha, y una nueva clasificación del ámbito, pasando a ser Suelo No Urbanizable[5]. El documento definitivo de la MPPGM incorporó una serie de cambios a petición de la Comisión de Urbanismo de Cataluña, como la exclusión de las áreas de suelo urbano existentes dentro del sector, la prohibición del uso residencial o de vivienda en general y la clasificación del ámbito como Suelo No Urbanizable de Especial Protección[6].

La clasificación definitivamente recogida por la MPPGM para el Parque Rural es mayoritariamente Suelo No Urbanizable; pero existen también otras clases de suelo: el Suelo de Sistemas Generales, reservado para la futura construcción de la Ronda Sud, y el Suelo Urbano. En este último se incluyen los equipamientos, tanto los ya existentes como los previstos, y tres núcleos rurales, (Passeig de Calado, Camí de la Torre Negra y Rambla de Can Bell), dejando al resto de edificaciones del ámbito en situación

[4]Original en catalán.

[5]Los datos relativos a las superficies se han obtenido de los documentos urbanísticos señalados. No obstante, en la bibliografía manejada los datos no siempre coinciden con estos, llegándose a hablar de una superficie de 400 ha englobadas en el Parque Rural (MONTASELL, 2006 y FISHER, 2008). A efectos del presente trabajo, se han tenido en cuenta los primeros debido a la oficialidad de las fuentes.

[6]Edicto del 19 de diciembre de 2003, pp. 25.867. Publicado en el *Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, n. 4039 del 30 de diciembre de 2003.*

de 'fuera de ordenación'[7]. El uso principal establecido por la MPPGM en el Suelo No Urbanizable es el ecológico-paisajístico, contemplándose como compatibles los usos forestal y agrícola. Sin embargo, en el suelo destinado a equipamientos se permite la construcción de edificaciones con usos tan diversos como el administrativo (oficinas, salas de reuniones) o el de restauración (cafetería, restaurante con productos del parque,...)[8].

En resumen, se podría decir que aunque los usos principales establecidos por la MPPGM son los propios de un parque rural, la posibilidad de construir nuevos equipamientos como los referidos y las reservas de suelo para infraestructuras viarias tan potentes como la Ronda Sud, hacen que la propuesta del documento sea discutible.

20.2.2. Usos del suelo en el PAU

Como ya se comentó anteriormente, el Sector 5 del PGM estaba clasificado como Suelo Urbanizable Programado, pero en 1988, la revisión de los PAU previstos por el PGM modificó la clasificación del suelo, pasando a ser Suelo Urbanizable No Programado. Esta modificación, sin embargo, no eliminaba la posibilidad de llevar a cabo desarrollos urbanísticos dentro del sector.

Partiendo de esta premisa, la empresa *Núñez y Navarro* junto a otros propietarios, que en conjunto representaban el 50 % de la superficie total del sector, presentaron una propuesta de PAU y de Plan Parcial al Ayuntamiento de San Cugat. El ámbito delimitado alcanzaba las 160 ha y coincidía con la recogida posteriormente para el ámbito del Parque Rural. El objetivo fundamental de dichos documentos era el desarrollo de unas 2.800 viviendas, ocupando un 16 % del total del sector. Sin embargo, ambos documentos fueron desestimados por el Ayuntamiento por considerar este que contravenían la MPPGM en tramitación.

En el año 2001, y en paralelo al pleito que mantenía la empresa *Núñez y Navarro* con el Ayuntamiento de San Cugat por la desestimación de sus proyectos, la empresa *Agodeca* presentaban un nuevo PAU y un nuevo PP en los que proponía una ocupación residencial del sector de un 22 %; asimismo contemplaba la reubicación de los usos agrícolas y forestales existentes, concentrándolos en un área denominada como Parque Integral que ocuparía el 40 % del sector. Tampoco en esta ocasión se admitieron a trámite los documentos.

Sin entrar en valoraciones sobre el pleito que mantienen propietarios y Ayuntamiento, parece claro que ninguna de las propuestas realizadas por aquellos encaja con el concepto expuesto de parque rural, en el que no se contempla el uso residencial como un uso compatible. Aunque es verdad que la MPPGM permitía la existencia de tres asentamientos rurales dentro del Parque Rural, la naturaleza de estos nada tiene que ver con la de los desarrollos urbanísticos propuestos en los PAU y PP, cuyo modo de vida poco tiene que ver con el mundo rural.

20.2.3. Usos actuales del suelo

Según lo informado por los Servicios del Ayuntamiento de San Cugat, la MPPGM aprobada definitivamente se mantiene vigente, al menos hasta que se resuelva el recurso de casación interpuesto ante el Tribunal Supremo (TS). Esto quiere decir que, hasta entonces, el suelo del Parque Rural sigue manteniendo la clasificación de Suelo No Urbanizable con las excepciones ya señaladas. Por tanto, los usos actuales del Parque Rural se pueden considerar eminentemente urbanos (deportivos, educativos y ocio) y activos. Por contra, los usos forestales y agrícolas existentes se encuentran en una delicada situación:

- El abandono de la agricultura como actividad provoca el abandono de las fincas e incrementa su vulnerabilidad de estas ante los incendios.
- La escasez de agua y la elevada fragmentación del ámbito disminuyen la rentabilidad productiva de la agricultura tradicional.
- El aumento de las áreas forestales no obedece a una política concreta sino que se debe al abandono de las tierras de cultivo.

La conclusión general que se puede extraer es que, si bien se mantiene un intensivo uso social del espacio, gracias a los equipamientos existentes, apenas se están desarrollando los usos agrícolas y forestales propios del Parque Rural. La causa puede ser la falta de un documento de gestión integral del ámbito, debido al proceso legal que afecta al ámbito actualmente, con la consiguiente paralización del desarrollo del parque.

[7] Capítulo 5.2 de la Memoria de la MPPGM.
[8] Artículo 13 de la Normativa de la MPPGM.

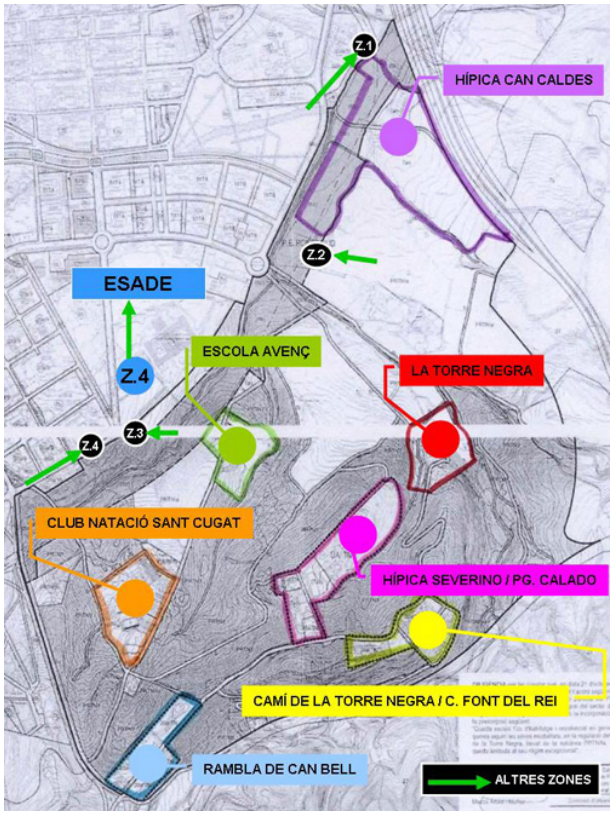


FIGURA 20.2: **Usos actuales del suelo**

20.2.4. Estructura de la propiedad y gestión del suelo

El documento de MPPGM establece que la mayor parte de los terrenos del Parque Rural deben ser de titularidad pública[9]. Teniendo en cuenta que la estructura de la propiedad del suelo es mayoritariamente privada, a excepción de unas 5 hectáreas pertenecientes al Ayuntamiento (un 3 % del sector aproximadamente), la MPPGM establece como sistema de gestión para la obtención de los terrenos el de la expropiación.

Este sistema suele ser 'traumático' para la sociedad pues en la tasación que se hace de los bienes no se tiene en cuenta los valores subjetivos considerados por sus propietarios. Si a este factor se añaden las expectativas inmobiliarias generadas por la legislación y el planeamiento anteriores a la MPPGM, la situación se complica aún más. En el caso concreto del Parque Rural el proceso de expropiación está totalmente 'atascado' pues el justiprecio reclamado por lo propietarios es inasumible por la administración local.

La administración local ha intentado solucionar este escollo mediante otras fórmulas como la permuta de la edificabilidad del parque por edificabilidad en otros suelos municipales. Sin embargo, sólo dos propietarios se acogieron a esta vía lo que ha permitido al Ayuntamiento hacerse con la propiedad de 5 ha dentro del Parque Rural. El resto de propietarios continúa reclamando su derecho a materializar la edificabilidad que en su día les fue otorgada por el planeamiento y legislación vigentes.

La situación se encuentra paralizada hasta la resolución del recurso de casación que el Ayuntamiento ha interpuesto ante el TS. Si esta resultara negativa no tendría más remedio que tramitar las propuestas de desarrollo urbanístico presentadas por los propietarios, obligando a reconsiderar la conveniencia de seguir adelante con el Parque Rural.

20.3. Agricultura

La ubicación del futuro Parque Rural de la Torre Negra entre la Sierra de Collserola y el municipio de San Cugat ha sido un condicionante fundamental en la conformación de su paisaje agroforestal, ca-

[9] Capítulo 6.2.4 de la Memoria del documento de MPPGM.

racterístico de la planicie del Vallés Occidental, en el que se combinan bosques, cultivos y páramos. Pero esta ubicación también ha convertido al Parque Rural en una puerta de entrada al Parque de Collserola, sometiéndolo a fuertes presiones y usos de origen urbano (Domingo & Utset, 2008). Esta situación afecta tanto al Parque Rural como al conjunto del municipio y se refleja perfectamente en los mapas de cobertura de suelo, elaborados por el Centre de Recerca Ecológica y Aplicacions Forestals (CREAF)[10] que muestran cómo el Parque Rural está sufriendo la expansión del núcleo urbano hacia el espacio natural de Collserola. Las consecuencias sobre la realidad física pueden observarse en el Cuadro 20.3. Es decir, de las 4.820 ha de superficie con las que cuenta el municipio algo más de un 45 % se corresponden con *suelo de bosque denso*, casi un 30 % se corresponde con *suelo improductivo* y sólo un poco más del 14 % está destinado a *suelo de cultivos*. Los datos acaban por demostrar lo que se intuye en los mapas: que la mayor parte del suelo es de uso forestal e improductivo. Cabe señalar que el porcentaje de suelo destinado a bosques puede resultar engañoso pues, como ya se explicó anteriormente, la mayor parte de las tierras de cultivo del municipio están abandonadas y pobladas de maleza, arbustos, y árboles de escaso valor ecológico o paisajístico. Sería conveniente, por lo tanto, contrastar este dato con el Instituto Catalán de Estadística (IDESCAT) para su correcta ponderación.

Cuadro 20.1: **Ocupación del municipio por usos del suelo de Sant Cugat**
Fuente: CREAF

Bosque Denso	**Bosque Claro**	**Matorral**	**Pradera**	**Improductivo natural**	**Improductivo artificial**	**Cultivos**	**Total**
45,3	0,26	5,13	2,67	2,34	29,94	14,36	48,2

Todos los valores son en km^2

Por otro lado, los datos disponibles del IDESCAT (2001)[11] muestran cómo la actividad económica del municipio se concentra claramente en el sector terciario, (Cuadro 20.3). La conclusión que se puede extraer tras la lectura de estos datos es que el uso del suelo municipal es principalmente urbano y que el territorio se concibe como un bien inmobiliario antes que como un bien productivo o patrimonial.

Cuadro 20.2: **Población ocupada por sectores de actividad (en %)**
Fuente: IDESCAT

	Agricultura	**Industria**	**Construcción**	**Servicios**
2001	0,6	21,1	5,7	72,6
1996	0,7	26,4	4,5	68,4

La situación en el Parque Rural no es muy diferente de la del resto del municipio: existen numerosos usos urbanos y las tierras agrícolas están abandonadas y son pasto de la maleza. De aquí la importancia de que propietarios y administración lleguen a un acuerdo sobre la conservación del Parque cuanto antes, de lo contrario su deterioro puede ser irreversible.

Por otro lado, «el Plan Especial hace un gran énfasis en el papel de la agricultura como elemento vertebrador y dinamizador del Parque Rural. La situación actual de este sector, sin embargo, no parece que le permita tener un papel muy activo en la gestión del Parque» (Fisher, 2008)[12]. A pesar de esta circunstancia, conviene explicar cuál es el alcance previsto para la agricultura en el Parque Rural, fijado principalmente por la directrices del Documento Base para la redacción del *Plan de Gestión y Desarrollo del Parque Rural de la Torre Negra* (Martín-Aragón, 2007).

En dicho documento se propone el desarrollo de un tipo concreto de agricultura: la agroecología. Esta propone la explotación de valores del territorio distintos a los productivos, como los valores educativos y ambientales. Opta, además, por el cultivo de 'productos de comercialización de ciclo corto', es decir, productos frescos. Asimismo reclama la formación actualizada de los payeses, enseñándoles la existencia

[10] Aunque dicho centro acaba de publicar la tercera edición del *Mapa de Cobertura del Suelo de Cataluña*, los datos disponibles en su página web, y utilizados en el presente trabajo, sólo están referidos hasta 1998.

[11] Los datos no están actualizados porque está pendiente la elaboración del nuevo Censo de Población. Sin embargo, estos no carecen de interés pues permiten valorar el peso económico que tiene la agricultura en el conjunto global del municipio así como las tendencias de los sectores de actividad.

[12] Original en catalán.

de 'nichos de actividad' alternativos al de la agricultura tradicional. Se trata, en fin, de alcanzar un uso del territorio cada vez más sostenible.

Siguiendo esta línea de pensamiento, el Ayuntamiento de San Cugat está desarrollando diversas actividades educativas con el objetivo de concienciar a la ciudadanía del valor del territorio como bien paisajístico, ecológico y cultural. En este sentido, cabe destacar la experiencia de los Huertos escolares, apoyada desde la *Agenda 21 Escolar*, con una gran acogida por parte de profesores y alumnos.

El éxito que está teniendo la labor educativa se puede comprobar a través de los indicadores de la Agenda 21 Local del municipio y a través de la creciente demanda de productos ecológicos por parte de la ciudadanía. Dicha demanda se está manifestando a través de la creación de grupos de ''consumidores de productos ecológicos'' (cooperativa de consumo ecológico *La Avena*, grupo de consumo ecológico *El Capazo* y la asociación *Del huerto a casa*)[13], y de la apertura de puntos de venta de productos ecológicos en la ciudad (*Super Natural*, *Gerd*, *Marsan* y *Veritas*).

Por último señalar que, según lo informado por el Ayuntamiento[14], ya se están comenzando labores de agroecología en los terrenos que este posee dentro del Parque Rural. Por el momento sólo se ha podido preparar el terreno mediante 'abono verde', pero la intención es crear en esta superficie un huerto ecológico, con fines productivos y educativos, apoyándose para ello en el trabajo de investigación de Kevin Fisher[15].

20.4. Instrumentos de planeamiento

El desarrollo del Parque Rural Torre Negra está marcado por un largo pleito entre los propietarios privados del sector y la administración local, con intereses totalmente opuestos. Fruto de este conflicto son los diferentes documentos que sobre el Parque Rural se pueden encontrar en el *Registro de Planeamiento Urbanístico de Cataluña*, y que se pueden clasificar en dos grupos según sus objetivos principales:

1. Aquellos documentos en los que el objetivo principal es la transformación urbanística del sector, para materializar el aprovechamiento lucrativo de los propietarios privados.

2. Aquellos documentos en los que el objetivo principal es la protección y la mejora del sector, desde un punto de vista ecológico-ambiental.

A continuación se describirán brevemente cada uno de estos grupos.

20.4.1. Figuras de planeamiento para la transformación urbanística

Dentro de este grupo encontramos el Programa de Actuación Urbanística (PAU) y el Plan Parcial (PP) elaborados por los propietarios de los terrenos del sector de la Torre Negra. Ambos instrumentos se apoyan en el hecho de que el sector está clasificado como Suelo Urbanizable No Programado en el PGM. En consecuencia, y según los artículos 15 y 16 de la *Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones* (vigente en el momento de registro de los documentos), les corresponde a los propietarios del suelo el derecho de transformación urbanística mediante la presentación de los correspondientes PAU y PP.

La ordenación resultante contemplaba la mezcla de usos diversos en el sector: residencial, viario, deportivo, forestal, agrícola, espacios libres... Es decir, el sector transformaba su carácter rural en urbano, a pesar de la baja densidad de viviendas (unas 22 viv/ha) y de que se reubicasen los usos agrícolas y forestal hacia el este, en contacto con las faldas de la Sierra de la Collserola.

A pesar de los impedimentos que la administración ha puesto a la tramitación del PAU y el PP, la voluntad de los propietarios es firme y siguen decididos a llevarlos a cabo. Tal y como manifiestan en su página web (`http://www.torrenegra.cat`) se sienten agraviados respecto a otros propietarios de suelo periurbano que sí han podido materializar sus aprovechamientos. Además, defienden que el Parque Rural carece de los valores ecológicos y paisajísticos reclamados por la administración. Para demostrarlo encargaron un Informe Ecológico a la empresa *ECAFIR S.L.*, sobre la compatibilidad entre los usos propuestos en el PAU y los recogidos por la MPPGM. Las conclusiones del informe no sólo aseguran la compatibilidad de usos, debido a la ordenación planteada por el PAU y el PP, sino que además

[13] Sus criterios de compra de productos exigen que estos sean ecológicos y cultivados sin productos químicos, que sean productos de 'ciclo comercial corto', y que sean productos que reporten un beneficio social (comercio justo, empleo a discapacitados, etc).

[14] Conversación telefónica con Germán Llerena, educador ambiental encargado del Parque Rural, mantenida el día 28 de mayo de 2010.

[15] Dentro del Máster de Agricultura Ecológica que tiene la UAB , el educador ambiental Kevin Fisher Sabriá propuso como trabajo final de máster la elaboración de un huerto pedagógico y productivo en el Parque Rural de la Torre Negra.

afirman que el ámbito carece de intereses ecológicos y paisajísticos singulares, reforzando la postura de los propietarios del Parque Rural.

20.4.2. Figuras de planeamiento para la protección y la mejora del espacio

Dentro de este grupo encontramos la *Modificación Puntual del Plan General Metropolitano para la preservación integral del sector de la Torre Negra, en el término municipal de San Cugat del Vallés* y el *Plan Especial de Protección y Mejora en el ámbito del Parque Rural de La Torre Negra*. Ambos documentos se han desarrollado desde la iniciativa pública como respuesta a una demanda ciudadana.

El principal objetivo de la Modificación Puntual del Plan General Metropolitano (MPPGM) era la protección del espacio de la Torre Negra, por entender que este se trata de una pieza fundamental en la conexión entre la red de espacios libres del municipio y la Sierra de Collserola. Para alcanzar este objetivo, los principales cambios introducidos por la MPPGM fueron la exclusión de las áreas de Suelo Urbano existentes dentro del sector de la Torre Negra, la prohibición del uso residencial o de vivienda en general y la clasificación como Suelo No Urbanizable de Especial Protección. Asimismo se estableció como uso principal del parque el ecológico-paisajístico, considerando incluidos el uso forestal, el agrícola, y otros usos urbanos como el educativo, el de ocio y el deportivo. Conviene aclarar que aunque en el documento sí se reconoce el uso de vivienda, esta sólo es posible dentro de los tres asentamientos rurales delimitados por la MPPGM (Passeig de Calado, Camí de la Torre Negra y Rambla de Can Bell) dejando al resto de edificaciones existentes en el ámbito en situación de 'fuera de ordenación'.

Tras la aprobación definitiva de la MPPGM se procedió a la redacción y tramitación del Plan Especial de Protección y Mejora (PEPM), en el que se definían en detalle los usos expuestos por la MPPGM para el sector. Este documento recogía, además, la obligación de redactar un Proyecto de Ordenación y Gestión para el Parque Rural, donde se dispondrían los mecanismos para la coordinación y colaboración entre el Ayuntamiento de San Cugat y el Consorcio del Parque de Collserola. Entre los objetivos principales del PEPM para el Parque Rural estaban los de revivir la agricultura según los criterios de la agroecología y establecer vías de distribución, comercialización y consumo locales.

Actualmente el PEPM carece de aprobación definitiva y el Plan de Gestión no se ha elaborado. Pero esto carece de relevancia si se considera que la MPPGM, instrumento urbanístico del que dependen los otros dos, se ha declarado nula por el Tribunal Superior de Jusitica de Cataluña (TSJC) en marzo de 2009. Como se ha explicado anteriormente, el Ayuntamiento ha interpuesto un recurso de casación ante esta resolución dictaminada por el TS, que venía a refrendar lo dicho por el TSJC, pero no es optimista al respecto. Por este motivo está preparando una nueva MPPGM, con objetivos y criterios similares a la anterior, de modo que en el momento de producirse el fallo del TS se pueda iniciar inmediatamente el trámite del nuevo documento.

Merece una mención especial el trabajo de investigación elaborado por Aitana Martín Aragón (2006)[16], a pesar de no constituir una figura de planeamiento, pues en él se recogen lo que deberían ser la directrices para el futuro Plan de Gestión del Parque Rural. El trabajo de Martín Aragón además de proponer la agroecología como único modo de producción viable para el Parque Rural, plantea la necesidad de gestionarlo por partes debido a que la situación legal del mismo haría inviable una gestión integral. Lo interesante de esta reflexión es que apuesta por una solución óptima frente a una solución perfecta. Teniendo en cuenta la complejidad del ámbito, adoptar estrategias de este estilo es una medida inteligente que, seguramente, evitaría la paralización de los procesos.

20.5. Otros instrumentos

Ante el panorama de debate jurídico y falta de consenso social existente entorno al Parque Rural, el *Ayuntamiento de San Cugat* tiene una última esperanza. Se trata del nuevo documento que regulará el área metropolitana de Barcelona, el Plan Territorial del ámbito Metropolitano de Barcelona (PTMB). En el avance de dicho documento se propone, entre otras cosas, un mayor cuidado de los espacios naturales existentes en el área metropolitana. En este sentido plantea la modificación de la declaración de protección del Parque de la Collserola, cambiándola de Parque Metropolitano a Parque Natural. Asimismo propone la ampliación de su ámbito, incluyendo en la nueva delimitación al Parque Rural de la Torre Negra.

La combinación del carácter supramunicipal del PTMB y la declaración de Parque Natural dejaría en un segundo plano los intereses particulares frente al interés general. Consecuentemente, si se aprobase el PTMB, los propietarios de los terrenos se verían forzosamente obligados a aceptar la expropiación de

[16] Proyecto Fin de Carrera elaborado para el *Departamento de Ciencias Experimentales y Matemáticas, de la Universidad Autónoma de Barcelona*. En dicho documento se establecen las posibles bases para la futura gestión del Parque Rural.

sus terrenos en favor del interés general de protección del Parque Rural. Sin embargo, el Ayuntamiento de San Cugat no es optimista respecto a esta alternativa pues la proximidad de las elecciones autonómicas parecen haber paralizado el avance del nuevo PTMB.

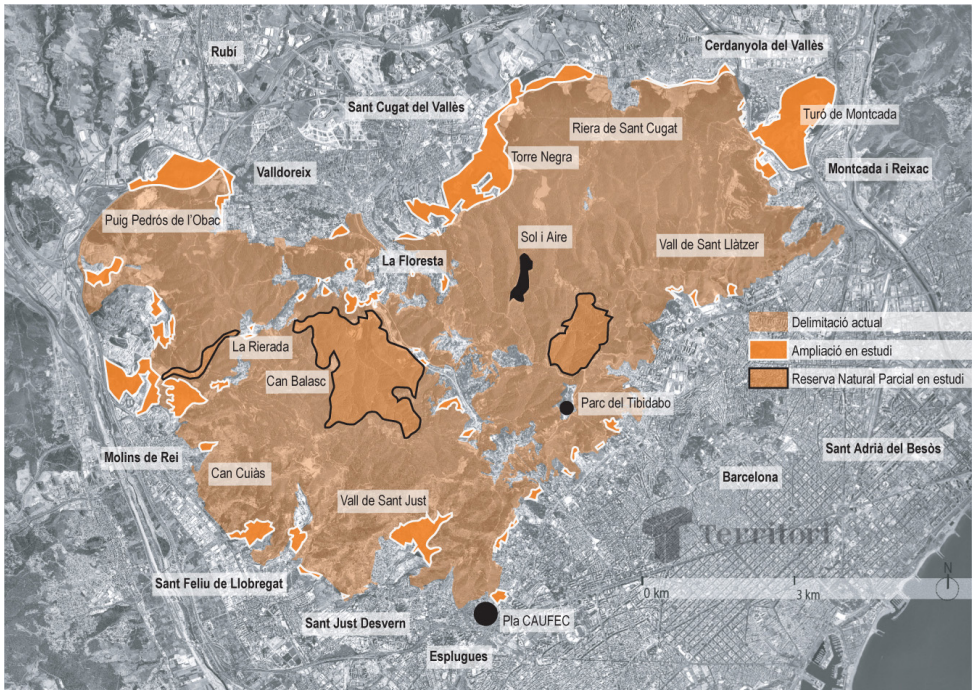


FIGURA 20.3: **Parque de la Collserola**

20.6. Resultados y expectativas

La falta de un documento que ordene y regule todo el ámbito del Parque Rural, bien sea para su desarrollo urbanístico o bien sea para su protección, está ocasionando un paulatino deterioro del mismo. La urgencia de la resolución es clara, de lo contrario el espacio puede quedar irremediablemente dañado.

La administración local está haciendo todo lo que está dentro de su alcance para seguir adelante con la protección del Parque Rural: labores educativas, desarrollo de la agroecología en los terrenos municipales del Parque y elaboración de una nueva MPPGM, para tramitarla en el mismo instante que sea desestimado el recurso de casación presentado. El único campo en el que no está trabajando, quizás porque ya se han agotado los argumentos, es en el del diálogo con los propietarios de los terrenos, con el ánimo de buscar una solución adecuada a todos los intereses.

La situación es compleja y las expectativas confusas. Quizás la solución sólo sea posible si los agentes sociales implicados asumiesen cierta dosis de imperfección en los acuerdos, de modo que todo el mundo pudiera sentirse más o menos satisfecho con los resultados. El territorio es el espacio en el que se materializan las relaciones sociales, y por lo tanto, debe 'construirse' a la medida de todos.

20.6.1. Sostenibilidad

El presente trabajo no sólo se centra en el estudio del 'éxito' o 'fracaso' de la propuesta analizada, entendiendo estos como consecución, o no, de los objetivos previstos. También se ha tenido en cuenta la valoración de la sostenibilidad, para lo que se han fijado una serie de criterios comunes a todos los casos de estudio escogidos.

En el caso de San Cugat del Vallés, es complicado realizar esta valoración al encontrarse paralizado el desarrollo del ámbito. En consecuencia, se debería realizar una doble valoración de carácter opuesto:

- Una valoración positiva si se analizan las labores educativas, formativas y propositivas que está realizando la administración.

- Una valoración negativa si se analiza la deficiente gestión llevada a cabo por la propia administración, que se demoró en la presentación del MPPGM y que parece haber considerado más legítimos los derechos de los ciudadanos que reclamaban la protección del espacio de la Torre Negra que el de los que querían materializar lo que la ley les permitía.

20.7. Referencias bibliográficas

—consultadas

Ayuntamiento de San Cugat del Vallès
2008 *La visió de la custòdia del territori per part de l'Administració local: l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès.*

Domingo & Utset, Guillem
2008 *L'ordenació dels espais de sòl no urbanitzable periurbà al Vallès Occidental. Marc normatiu, planificació i experiències practiques.*
Facultad de Ciencias, Universidad Autónoma de Barcelona.

Fisher Sabrià, Kevin
2008 *Disseny d'un hort pedagògic i productiu al Parc Rural de la Torre negra (Sant Cugat del Vallès).*
Proyecto Final del Master de Agricultura Ecológica, Universidad Autónoma de Barcelona.

Martí Aragón, Aitana
2006 *Agroecología periurbana a Sant Cugat.*
Dpto. de Ciencias Experimentales y Matemáticas, Universidad Autónoma de Barcelona.

Montasell i Dorda, Josep
2006 «*Els espais agraris de la Regió Metropolitana de Barcelona*»
L'Atzavara, n. 14: Ecosistemes de Catalunya, pp. 73–90.

del Romeru Reanu, Luis
2006 *Govern i planificació de dinàmiques territorials a Catalunya: dos casos d'estudi. Noves respostes a velles lògiques territorials en un context insosteniblement globalitzat.*
Dpto. Geografía, Universidad Autónoma de Barcelona.

—no consultadas

Arribas, R. y Módenes, J.A.
1994 «*Les disparitats en els creixements de Cerdanyola del Vallès, Rubí i Sant Cugat del Vallès: tres vies en el procés de consolidació urbana del sud del Vallès Occidental. 1960-91*»
GAUSAC-Publicació del grup d'estudis locals de Sant Cugat del Vallès, v. 4, pp. 11–38.

Cortina, A. Casmor, A. et alt
1997 *Estudi per a la preservació, ordenació y gestió del Parc Rural de la Torre Negra.*
Ayuntamiento de Sant Cugat.

webs

Ayuntamiento de *Sant Cugat del Vallès* (`http://www.santcugat.cat`).
Registro de Planeamiento urbanístico de Cataluña (`http://ptop.gencat.net/rpucportal/inici/es/index.html`)
Asociación de vecinos de Sant Cugat propietarios de Torre Negra (`http://www.torrenegra.cat`)
Asociación ecologista ADENC (`http://www.adenc.org`).

21. Creando juntos el Parque de la Piana en la Toscana (Italia)

La semilla de los neorrurales da frutos en la Piana, un territorio abierto a las relaciones de proximidad entre agricultores y consumidores

Marian Simón Rojo[1]

El caso del Parque de la Piana es un ejemplo de cómo la agricultura periurbana se ha ido abriendo paso en un contexto metropolitano sometido a fuertes presiones urbanizadoras. El parque nace con vocación de convertirse en espacio agrícola periurbano y esto ha sido posible gracias a la combinación de dos factores determinantes:

- Existe un sector agrícola emergente, bien valorado y basado en la calidad y en las relaciones de proximidad entre productores y consumidores.
- Había un interés local y regional por la ordenación de la Piana, un espacio otrora rural y hoy degradado, afectado por la dispersión de usos y edificaciones.

El Parque de la Piana se encuentra en una región italiana, la Toscana, convertida en destacado destino turístico, gracias a sus paisajes bucólicos y a sus emblemáticos centros históricos. De cara al exterior, la calidad de su producción agroalimentaria se ha ganado el reconocimiento internacional. Si miramos hacia el interior, el movimiento *Filiera corta* —surgido hace varias décadas—, que establece vínculos entre productores agrarios y consumidores, se muestra hoy bastante consolidado. Buena parte de sus premisas se han incorporado al discurso institucional, que lo apoya y lo promueve, tanto mediante proyectos específicos como a través de sus instrumentos de planificación.

Se trata de un parque periurbano de casi 4.000 hectáreas, situado entre cuatro municipios toscanos: Florencia, Sesto Fiorentino y Campi Bisenzio en la provincia de Florencia, y Prato en la provincia de Prato. El parque se entiende como una oportunidad para mejorar la calidad de vida, no solo de las 200.000 personas que residen en él, sino de las 800.000 personas que gravitan sobre la zona. Con la creación y gestión del Parque de la Piana se intenta a su vez reforzar el carácter rural de la llanura (*piana*), su identidad y su atractivo local. Además se trabaja para lograr un reequilibrio ambiental y para avanzar en la recualificación del tejido productivo local, especialmente mediante el apoyo a la agricultura.



Figura 21.1: **Fotografía aérea del ámbito del Parque de la Piana**

Ya en los años setenta comenzaron las reflexiones sobre qué papel debía jugar la Piana en el entorno metropolitano. Desde entonces se han sucedido distintas visiones y planes. En 2005, el gobierno regional de la Toscana, junto con las provincias de Florencia y Prato y los municipios de Florencia, Sisto Fiorentino, Campi Bisenzio y Prato acordaron crear el *Parco della Piana* [Parque de la Piana], en el que la agricultura recibe una atención singular.

[1] marianhaya@gmail.com

Con la Declaración de intenciones firmada en 2005 y en 2007, las distintas administraciones fijaron de manera consensuada los objetivos e hipótesis de desarrollo del parque. Se comprometieron a su vez a modificar sus respectivos instrumentos de planeamiento, de manera que sus propuestas sean coherentes con el diseño y la visión global acordada para el parque.

La información sobre el proceso y sobre los documentos estratégicos y de ordenación son fácilmente accesibles a través de la página web (`http://www.parcodellapiana.it`) del Parque de la Piana y hay un esfuerzo por involucrar a la ciudadanía en la definición del futuro del parque. El proceso está en marcha, se ha abierto un foro ciudadano y la participación popular y la implicación de los propietarios del suelo agrícola —en su inmensa mayoría de titularidad privada— se consideran esenciales para el éxito de la iniciativa. Del Parque de la Piana merece la pena destacar los siguientes aspectos clave:

- Acuerdo de los gobiernos regional, provinciales y municipales sobre la necesidad de controlar la dispersión de usos en el Suelo No Urbano y proteger la agricultura. El acuerdo se traduce en un documento en el que se explicitan los objetivos y las hipótesis de desarrollo para el parque, que se trasladan posteriormente a los planes e instrumentos de ordenación en las distintas escalas.
- Reconocimiento del papel decisivo de la agricultura en la protección del paisaje, en la custodia del territorio y del ambiente y como fuente de ingresos.
- Conexión de la promoción de la agricultura con otros proyectos, por ejemplo culturales.
- Importancia de las redes de agricultores productores-consumidores, que han logrado que buena parte de sus ideas se incorporen a los documentos oficiales. La colaboración entre productores y consumidores locales es una de las principales bazas para el desarrollo de la actividad agrícola del parque y, en definitiva, para la viabilidad del parque agrario.

21.1. Introducción

El Parque de la Piana ocupa casi 4.000 hectáreas entre cuatro municipios toscanos: Florencia, Sesto Fiorentino y Campi Bisenzio en la provincia de Florencia y Prato en la provincia de Prato. Se extiende desde el área destinada al parque de Castello en Florencia hasta la zona de gran industria al sur de Prato. Queda delimitado al norte por la carretera Mezzana-Perfetti-Ricasoli y al sur por la autovía que conduce a Pistoia.

CUADRO 21.1: **Datos básicos de los municipios del Parque de la Piana**
Elaboración propia a partir de datos de población y superficie total del Censo 2001 del Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), y datos de usos de suelo del Censo agrario. Suelo urbano del *Bilancio Ambientale de Campo Bisenzio*. Los datos de zonas urbanas de Prato son de 2007 y están tomados de GORELLI Y SCATARZI (en FANFANI (2009)). (No ha sido posible encontrar datos homogeneos sobre superficie urbanizada, procedentes de una misma fuente.)

Municipio	**Población** (Hab)	**Superficie** (ha)	**Densidad** (Hab/ha)	**Urbanizado** (ha)	**Superficie agraria** (ha)	**Bosques** (ha)
Prato	172.499	9.759	18	3.945 (40 %)	3.591 (37 %)	1.362 (14 %)
Campo Bisenzio	37.429	2.862	13	913 (32 %)	1.162 (41 %)	0
Firenze	356.118	10.241	35	4.946 (48 %)	1.934 (19 %)	1.127 (11 %)
Sesto Fiorentino	46.054	4.904	9		1.021 (21 %)	996 (20 %)

Las zonas de la región más densamente pobladas y sometidas a mayor presión urbanizadora las encontramos en torno a Florencia. La capital alberga casi 370.000 habitantes y en el área metropolitana que se extiende por la llanura florentina *piana florentina* entre Florencia, Prato y Pistoia viven casi 1.500.000 personas. Hasta hace sólo unas décadas esta llanura, que ocupa casi 40.000 hectáreas, era un área rural dedicada a la agricultura. Sin embargo en los últimos cuarenta años la zona ha estado sometida a fuertes presiones y cambios. El *boom* residencial de los años sesenta, la construcción de grandes infraestructuras, —como el aeropuerto o las autovías— y la dispersión de industrias y centros comerciales han roto la estructura de asentamientos tradicionales y han transformado por completo su

paisaje y sus funciones. Estas intervenciones, al impermeabilizar el suelo, han interferido el régimen hidráulico, provocando graves problemas de inundaciones. Hay a su vez problemas de contaminación hídrica y atmosférica.

Se ha producido una urbanización difusa y desordenada, sin respetar la morfología del territorio. Se muestra la Piana como un 'campo urbanizado' en el que los espacios abiertos parecen estar a la espera de ser urbanizados. Se percibe como una periferia degradada en la que se concentran industrias, infraestructuras y empresas. Pero aunque ha dejado de ser un espacio rural, todavía conserva considerables áreas agrícolas, importantes zonas húmedas y naturales de gran relevancia ecológica y estética, villas, áreas arqueológicas y parques históricos de inmenso valor cultural.

En el proceso de reflexión en torno al espacio no urbanizado del área metropolitana florentina destacan dos temas recurrentes y estrechamente relacionados, por un lado la manera en que se entiende este espacio en relación con las necesidades de la capital y, por otro, la actitud hacia la agricultura en un espacio metropolitano. Desde que en los años cincuenta se comenzara a trabajar en un plan para el área metropolitana; municipios y provincias recelaron de la primacía que se le concedía a la capital, Florencia. Parece que hasta ahora, Prato, cabecera de una provincia más agraria, se ha esforzado por apoyar la agricultura, mientras que Florencia, considerablemente más urbanizada y turística, se preocupa por temas paisajísticos y ambientales. Está por ver si en el futuro sus posiciones, que se han aproximado en la declaración de intenciones, se mantienen a la hora de traducir los objetivos en planes específicos [2].

Desde los primeros tiempos hasta ahora, ha evolucionado considerablemente el papel que se le asigna a la agricultura en el espacio metropolitano. Por ejemplo en los documentos de 1989 se planteaba que la agricultura era una actividad marginal y sin perspectivas e imaginaban un parque que acogía múltiples actividades deportivas y recreativas. Hoy en día prácticamente todos los instrumentos de planeamiento en las distintas escalas aluden a la protección de las áreas agrícolas. Esta protección debería quedar reforzada al revisar los planes para adecuarlos a lo acordado en la declaración de intenciones sobre el Parque de la Piana, que las autoridades competentes firmaron para crear el parque. Se trata de que sus respectivos planes sean coherentes con el diseño o concepto global, de manera que se logren sinergias entre ellos, en un proceso que le corresponde coordinar a la *Regione*.

Las líneas directrices se han trazado siguiendo la metodología acordada en el proyecto europeo INTERREG *Green Link*, en el que participó la *Regione Toscana* en 2006 (Guccione, Meli y Risicaris, 2008). Entre otros aspectos se avanzó sobre cómo contrarrestar los fenómenos de especulación edilicia, cómo preservar/tutelar el territorio rural y cómo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En la propuesta actual, el Parque de la Piana ofrece un espacio para el deporte, el ocio y la cultura, un espacio en el que acercarse a zonas naturales y asentamientos prehistóricos y donde se pueden comprar productos de agricultura local. El parque debería convertirse en un referente de agricultura moderna y polifuncional y permitir recuperar la continuidad territorial y ecológica entre la colina, (en particular Monte Morello), la Piana, los parques circundantes y el río Arno.

Una de las primeras medidas financiadas ha sido la adecuación de un sistema de sendas peatonales y ciclistas que mejoren la accesibilidad de las zonas del parque que están adecuadamente acondicionadas y cuentan con dotaciones. De esta manera se posibilita que los ciudadanos disfruten ya del parque.

21.2. Usos, propiedad y gestión del suelo

La Piana fue, hasta los años cincuenta, un territorio dedicado a la agricultura. Pero al estar dentro del área metropolitana de Florencia, grandes infraestructuras, como el aeropuerto o las autovías, fueron ocupando la llanura. Además, la dispersión de industrias y centros comerciales han roto la estructura de asentamientos tradicionales y han transformado por completo su paisaje y sus funciones.

Junto a los campos cultivados dentro del Parque de la Piana destacan, de acuerdo con el análisis realizado dentro del proyecto *Green Link*, (Caputo, F. Mele, M.C., 2006) las siguientes zonas singulares:

- El **Parque de Castello**, que mantiene características rurales en una zona de fuertes presiones urbanas, en las inmediaciones del aeropuerto. Se encuentra afectado por importantes infraestructuras de transporte y contiene algunas áreas degradadas. El objetivo es que se convierta en la puerta de entrada al parque desde la ciudad de Florencia, como un nexo entre el sistema urbano florentino y la Piana.
- Las **áreas protegidas del municipio Sesto Fiorentino** engloban un conjunto de zonas que conservan cierto carácter rural y en las que destacan los humedales, de gran valor ambiental. Sin

[2] A título de ejemplo, en la Agenda 21 Local de Florencia no se hace referencia a la agricultura, mientras que en la de Prato se considera un factor esencial de desarrollo de la provincia. Prato no estaba incluida al principio en las negociaciones sobre el Parque, tras insistir en su voluntad de participar fue admitida (Guccione, Meli y Risicaris, 2008).

embargo están afectadas por la contaminación y se encuentran sometidas a fuertes presiones para construir en ellas áreas comerciales o productivas. Incluye 50 hectáreas del *Area Naturale Protetta di Interesse Locale* [Área Natural Protegida de Interés Local] (ANPIL) ''Podere La Querciola'', próxima a la ANPIL ''Stagni di Focognano''. En la superficie de propiedad pública, de casi cinco hectáreas, se han tomado medidas para favorecer la recuperación ambiental.

- El **Parque de Focognano**, en Campi Bisenzio, comprende la 64 hectáreas del oasis ''Stagni di Focognano'', declarada ANPIL en 1997 y gestionada por *WWF*. Además, en gran parte, está incluido en el *Siti di Interesse Comunitario* [Sitio de Interés Comunitario] (SIC) ''Stagni della Piana florentina''. Junto con los humedales del punto anterior, constituye un sistema ambiental de particular importancia para las aves migratorias, aunque ambas zonas no se encuentran convenientemente conectadas, pues entre ellas discurre la autovía A11. El objetivo es que las áreas protegidas de Sesto Fiorentino y de Campi Bisenzio conformen un sistema de áreas húmedas que mejore su función. Se plantea también la creación de sendas peatonales y de bicicletas, así como recualificación de aquellas zonas más degradadas ambientalmente.
- El **Parque de Villa Montalvo** es el parque de una villa monumental de propiedad pública, lo que supone una oportunidad para aprovecharlo en la configuración del parque.
- El **Parque arqueológico de la ciudad etrusca** está situado junto al puerto (*interporto*) de Gonfieti y en él se desarrollan excavaciones arqueológicas. En un principio no estaba incluido en la delimitación del Parque de la Piana. Ahora se plantea cómo ponerlo en valor teniendo en cuenta su situación junto a autovías, puerto regional y áreas industriales.
- La **Cascine di Tavola** es una finca agrícola del *quattrocento* perteneciente a Lorenzo de Medici, con zonas para la recreación y el deleite, rodeadas por muros y acequias, que fue transformada en parque urbano. Sería necesario conectarla con el resto de las zonas del parque.

21.2.1. Propiedad del suelo

Los terrenos agrícolas son en su mayoría de propiedad privada[3]. Algunos, de gran extensión, pertenecen a grandes familias de nobles, otros se han ido parcelando a lo largo de sucesivas herencias familiares y su propiedad esta más distribuida.

Algunas de las zonas singulares citadas anteriormente son de propiedad municipal, en concreto el Parque de Villa Montalvo y 31 de las 64 hectáreas del Parque de Focognano (las otras 29 hectáreas restante son de titularidad privada pero con uso vinculante de parque).

21.2.2. Los suelos agrícolas

En la zona del parque prevalece un monocultivo intensivo de cereales para la alimentación, sobre todo trigo y maíz, aunque también soja, sorgo, colza y orza. También hay algunos huertos familiares, que cultivan los habitantes de las zonas urbanas limítrofes con el parque.

Solo podemos acercarnos a la evolución de los suelos agrícolas a través de los datos municipales, pues no se cuenta con información específica sobre los terrenos del parque. De todas formas, la mayoría de las tierras de labor se localizan en la Piana, con lo cual es probable que esta aproximación se corresponda razonablemente con lo acaecido en el espacio del Parque de la Piana[4].

De acuerdo con el Censo agrario, entre 1990 y 2000 se redujo casi a la mitad la superficie agrícola del municipio de Florencia. En Campo Bisenzio también hubo una reducción importante, mientras que en Sesto Fiorentino se mantuvo prácticamente igual y en Prato creció un 7 %. Llama la atención la evolución seguida por Florencia, que se debe en parte a que algunos de los terrenos agrícolas han pasado a contabilizarse dentro de la superficie de bosques. Por otro lado, parece a primera vista que el incremento de superficie agrícola en Prato se ha hecho parcialmente a costa de terrenos de bosque del piedemonte. De acuerdo con el Censo agrario, éstos se han reducido en casi 200 hectáreas, pasando de 1.557 en 1990 a 1.362 en 2000, mientras que no parece que haya habido una disminución de suelos urbanizados.

Destaca en cualquier caso el aumento generalizado de la proporción de Superficie Agrícola Utilizada (SAU) respecto del total. En un altísimo porcentaje las fincas agrícolas se mantienen activas. El porcentaje de SAU sobre superficie agrícola supera el 90 % en todos los casos y resulta sorprendentemente alto teniendo en cuenta las dificultades del sector agrario.

[3] Solo una mínima parte de las fincas se expropió para construir infraestructuras nacionales como la autovía A11.

[4] El suelo restante hasta completar el territorio municipal corresponde en su mayoría a suelos hídricos y, en menor medida, a otros usos.

CUADRO 21.2: **Evolución de los suelos agrícolas. 1990-2000**
Elaboración a partir Censo agrario 2000 del *Istituto Nazionale di Statistica* y del *Sistema Statistico Regione Toscana*.

	Superficie agrícola			SAU	
Municipio	**1990**	**2000**	**Variación 90-00**	**1990**	**2000**
	ha	ha	%	ha (%)	ha (%)
Campo Bisenzio	1.373	1.162	-15	1.224(89)	1.149 (99)
Prato	4.409	4.745	+7	3.848 (87)	4.357 (92)
Florencia	3.575	1.934	-46	3.103 (87)	1.813 (94)
Sesto Fiorentino	1.145	1.021	-1	1.094(96)	924 (90)
Total	10.502	8.863	-16	9.269 (88)	8.243 (93)

21.3. Agricultura

21.3.1. Reestructuración del sector

De acuerdo con el *Piano di Indirizzo Territoriale della Toscana [Plan de Ordenación Territorial de la Toscana]*, en la región la aportación de la agricultura al Producto Interior Bruto (PIB) es cada vez menor. Suponía el 2,4 % del PIB en 1995 y tan solo el 1,9 % en 2005. También ha disminuido el número de trabajadores, pasando del 3,8 al 3,5 % de la población ocupada. El número de fincas agrícolas se ha reducido en un 40 % desde 1961; la superficie agraria también ha menguado, aunque en menor medida (aproximadamente un 28 %), de manera que el tamaño medio de las fincas ha crecido, pasando de 6 hectáreas en 1961 a 7,6 en 2000[5]. El proceso ha ido acompañado de un mayor nivel de mecanización y orientación de la producción hacia el mercado.

Según el último Censo agrario (del año 2000), el 85 % de la producción se concentra en las fincas mayores de 25 hectáreas, que suponen el 18 % del total y ocupan el 80 % del suelo agrícola. En las fincas menores la agricultura ha pasado, en muchos casos, a ser una fuente complementaria de ingresos en la economía familiar.

Dentro del sector, la cabaña ganadera pierde peso, ganan importancia los productos leñosos y se han confirmado como subsectores de excelencia el vitivinícola, el del olivo y el de los viveros. Los cambios en el mercado europeo, con la incorporación de nuevos países productores y la reorientación de la política de subvenciones, han inducido cambios en los cultivos: reducción de los cereales y aumento de los forrajes y los cultivos industriales.

21.3.2. La apuesta por la calidad

En la Toscana se ha fomentado la producción de calidad y de prestigio; el sector paradigmático es el del vino: a nivel internacional los vinos de la Toscana son sinónimo de producto de excelencia. El vino con denominación de origen supera el 50 % de la producción vinícola regional. La vid constituye un elemento fundamental del paisaje agrario; Florencia es precisamente una de las provincias donde se concentra esta producción de excelencia. En la actualidad otros alimentos siguen el ejemplo del vino y apuestan por una producción de calidad.

La agricultura biológica también ocupa un lugar importante, 2.960 fincas de agricultura ecológica cubren el 12,8 % de la superficie agraria utilizada de la región y continúan creciendo, a diferencia de la tendencia nacional. Los cultivos ecológicos no directamente orientados a la alimentación humana (como flores) aumentaron un 37 % entre 2001 y 2003. En la provincia de Florencia, según BOGNONANI la agricultura biológica tiene una presencia significativa, supone el 13,6 % de la Superficie Agrícola Utilizada.

La Toscana fue la primera región europea en aprobar una ley que prohíbe el cultivo y la producción de organismos modificados genéticamente (OMG)[6]. Además ha promovido la creación de una red europea de regiones contra los OMG y ha invitado a los ayuntamientos a que en sus municipios no se introduzcan OMG. Florencia se declara municipio *GMO-free* y algunos otros están en proceso de unirse a la red.

[5] Son las fincas de mayor tamaño las que más han crecido.
[6] *LR 53 de 6 aprile 2000.*

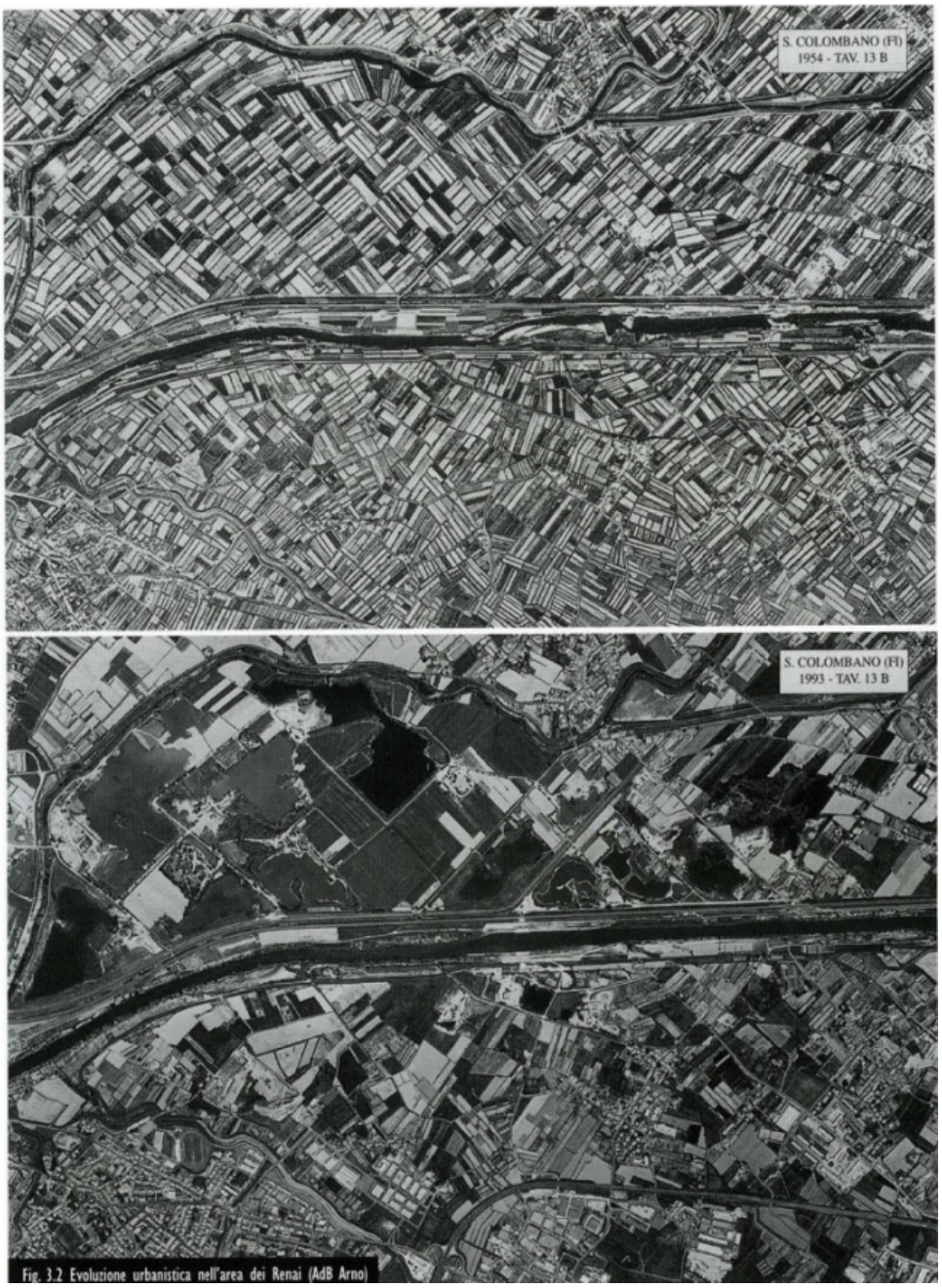


FIGURA 21.2: **Cambio en la estructura parcelaria del Parque de la Piana (1954–1993)**

21.3.3. Diversificación, multifuncionalidad y proximidad

La tercera dinámica a destacar en la región es la progresiva diversificación de las actividades agrícolas, incorporando nuevas funciones como áreas recreativas, restaurantes, espacios culturales y de investigación, etc. También se promueve el aprovechamiento en los terrenos agrícolas de fuentes de energía renovable, como la biomasa.

El *Forum per il Parco Agricolo dell'Area Pratese [Foro por el Parque Agrícola del Área Pratense]* ve la oportunidad de experimentar una nueva agricultura biológica y biotecnológica y de que haya una colaboración entre las fincas y la Facultad Agrícola de la Universidad de Florencia.

Se pretende que el Parque de la Piana se convierta en un referente de agricultura moderna y multifuncional. Sus impulsores aspiran a lograr una agricultura 'ecocompatible' y cultivos forestales y en viveros en las que las exigencias de producción estén en equilibrio con el incremento de la biodiversidad. También se quieren dar a conocer los productos locales, por ejemplo con visitas guiadas a las fincas, y se quiere apoyar la comercialización a través de relaciones de proximidad entre productores y consumidores.

21.4. Instrumentos de planeamiento

21.4.1. Planes regionales

Plan de Ordenación Territorial de la Toscana

El *Piano di Indirizzo Territoriale della Toscana* propone para las zonas agrarias abandonadas o escasamente utilizadas del área florentina una reconversión que les permita beneficiarse de su cercanía a la ciudad de Florencia. Las fincas pueden combinar la producción de cultivos ecológicos con la conservación de elementos típicos de la llanura para la protección del paisaje histórico agrario. Los objetivos prioritarios del Parque de la Piana están ligados a la custodia y valoración de sus recursos ambientales, naturales y paisajísticos. Para el área de Prato destaca como valor emergente en términos agrícolas la zona de Cascine di Tavola.

El plan señala la conveniencia de definir el parque metropolitano del área florentina y de fomentar en la *piana* actividades económicas aprovechando el potencial ambiental, paisajístico, agroalimentario, cultural y productivo del territorio, por ejemplo a través del agroturismo o del turismo ambiental.

21.4.2. Planes provinciales

Plan Territorial de Coordinación de Prato, 2001–2003

La Piana es una de las tres zonas que el Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) 2001–2003 de Prato clasifica como *aree ad esclusiva funzione agrícola* [área de función exclusiva agrícola]. Otras zonas más fragmentadas, diseminadas entre los núcleos habitados, se consideran preferentemente de función agrícola. Las zonas de exclusiva función agraria están definidas en el articulo 39 de la *Norme Tecniche di attuazione* del PTC como aquellas zonas reconocibles a escala provincial en las que la agricultura ha estructurado en el pasado el sistema territorial, el sistema de asentamientos y el paisaje.

De acuerdo con las ordenanzas del PTC, los municipios habrán de redactar sus planes (*Piano Strutturale*) y el resto de instrumentos urbanísticos que afecten a la Piana de manera que:

- Se especifique el tipo de actividades de turismo rural, de acuerdo con el Plano P/10–Sistema funcional *integrado en el patrimonio cultural y ambiental* y con los criterios de la normativa del PTC.
- Se especifique para las áreas paisajísticas señaladas en el PTC las medidas de conservación, revalorización y restauración de los sistemas agrarios y de las fincas de traza histórica, del arbolado perimetral de terrenos agrícolas, del sistema hídrico superficial y de la estructura agrícola de la Piana.
- Queden censadas las estructuras arbóreas lineares correspondientes a las asociaciones riparias en la proximidad de cursos de agua naturales y de las fincas agrícolas, así como los árboles monumentales. Se ha de definir para todas ellas normas de protección y tutela, según establece el artículo 3 de la *L.R. 13 agosto 1998*.
- Se prevean acciones, criterios y tipos para localizar nuevos cultivos forestales, que han de cumplir de acuerdo con la *LT 39/00* funciones de mitigación del impacto ambiental y paisajístico en los límites de zonas urbanizadas.

El plan incluye un apartado sobre criterios, parámetros y contenidos para la valoración de los *Programma Aziendale Pluriennale di Miglioramento Agricolo Ambientale [Programas Plurianuales de Mejoramiento Agrícola–Ambiental de Haciendas]*, así como criterios para incluir en este programa iniciativas de mejoramiento paisajístico y/o ambiental.

Para las actividades agrícolas del sistema territorial de la Piana, el plan propone una estrategia basada en el refuerzo de la estructura de fincas agrícolas existentes y en la valoración del terreno agrícola, así como en la creación de un parque interprovincial de la Piana[7]. Propone la promoción de la actividad agrícola relacionándola con la educación ambiental y la mejora de la calidad paisajística y ambiental del sistema territorial.

21.4.3. Planes supramunicipales

Programa estructural del área metropolitana Florencia-Prato-Pistoia

El *Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia* aprobado en 1990 condujo, tras años de trabajo, a que la Región, las Provincias y los Municipios firmaran una ''*Protocollo d'intesa* [Declaración de intenciones]'' el 3 de noviembre de 2006. Se proponían trabajar juntos en la definición de políticas y actuaciones coordinadas. Posteriormente este trabajo se tradujo en la suscripción del ''*Patto per lo sviluppo locale dell'Area vasta* [Pacto por el Desarrollo Local del del área metropolitana]'', en el que se han marcado las prioridades programáticas y proyectuales en coherencia con el *Piano di Indirizzo Territoriale*.

Master Plan del Parque de la Piana

El *Master Plan del Parco della Piana* se concibe como un instrumento de gobierno del territorio que recoge la visión integral de la Región, las Provincias y los Municipios implicados. Posteriormente, los ayuntamientos incorporan las estrategias del *Master Plan* en sus políticas y planes.

Las líneas estratégicas se inspiran en los trabajos del proyecto *Green Link*, del que formó parte, e incluyen la recuperación, recualificación y promoción empresarial de las actividades agrícolas. Otros temas que se citan son la promoción de los recursos culturales, la valoración de los recursos ambientales, naturales y paisajísticos y las funciones lúdico, deportiva, recreativa y reflexivas de zonas específicas del parque.

Por lo que se refiere a la actividad productiva, señala la necesidad de inversiones para promover una agricultura multifuncional de calidad, orientada a lo biológico y a los circuitos cortos de comercialización con relaciones directas entre productores y consumidores, en un plano de mutuo conocimiento y colaboración dentro de un 'mercado doméstico'. También se señala que la Universidad de Florencia, y en concreto el *Polo Scientifico e Tecnologico* de Sesto Florentino, en colaboración con la administraciones locales y asociaciones de emprendedores, desarrollará iniciativas y proyectos de experimentación de cultivos y de producción. Sería conveniente obtener fondos para establecer relaciones estables de investigación, transferencia de tecnología, innovación y desarrollo empresarial de la agricultura de la Piana. Se plantea a su vez diversificar la agricultura y ligarla también a actividades de ocio, con una estrategia de *marketing* para conectar el territorio a los grandes circuitos turísticos de arte.

21.4.4. Planes municipales

Plan Estructural de Sesto Florentino

El *Piano Strutturale Comuna di Sesto Florentino* se plantea cómo avanzar hacia una agricultura especializada y diversificada, ofreciendo servicios complementarios (restauración, turismo, agroturismo). En cuanto al Parque de la Piana se persigue mejorar su potencial como parque agrícola con funciones recreativas. Remite a la redacción de un proyecto director específico que puede ser formalizado en el periodo que trascurre entre la adopción del Plan Estructural y el Reglamento Urbanístico. Ha concluido ya la fase de análisis para dicho proyecto director.

[7] Llega a definir la zona de Cascine di Tavola como la puerta de acceso al parque.



FIGURA 21.3: **Sistema de las zonas productivas definidas en el Master Plan**
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i3toscana-masterplan.png`

21.5. Otros instrumentos

21.5.1. Foro de participación

En 2007 se puso en marcha el *Forum per il Parco Agricolo di Prato [Foro por el Parque Agrícola de Prato]*, por iniciativa del Departamento de Urbanística y Planificación del Territorio de la Universidad de Florencia, el *Slow Food* de Prato, asociaciones ambientales (*Italia Nostra*, *Legambiente*), asociaciones agrícolas (*Coldiretti* y *CIA*) y asociaciones para la promoción de la cultura (*Arci*).

Su objetivo es revitalizar el territorio a través de la difusión de una agricultura multifuncional, produciendo alimentos de calidad, trazables y en parte también biológicos. Han realizado estudios sobre relaciones más directas entre productores y consumidores y sobre la posibilidad de vender productos locales en mercados urbanos, sobre biodiversidad animal y vegetal, sobre promoción de productos agroalimentarios y sobre el potencial productivo del área (Morisi, 2009).

El Foro también ha participado en la Agenda 21 Local de la Provincia de Prato y en la iniciativa *Progettare insieme la città di Prato [Proyectar juntos la ciudad de Prato]*.

21.5.2. Conexión productores-consumidores

En los años setenta comenzó un movimiento alternativo de jóvenes que volvían al campo, a reencontrarse con la tierra como opción personal y vital. En 1984 se organizó la primera *Fierucola del pane [Feria del pan]* y desde entonces se han extendido los circuitos cortos productor-consumidor (*filiera corta*) con mercados en las ciudades o en las propias fincas de los agricultores[8]. Hoy las relaciones de proximidad productor-consumidor parecen sólidamente asentadas en la Toscana, que es la región con mayor porcentaje de fincas con venta directa. En 2007, 9.670 haciendas vendían directamente sus productos, lo que representa el 17 % del total nacional. La mayoría vende vino (57 %) y aceite (38 %)[9].

La venta directa ofrece a los agricultores con pequeñas fincas una buena oportunidad de desarrollo. Se han creado los *spacci degli agricoltori*espacios de agricultores [.] Son espacios de encuentro —que pueden estar en el campo o en la ciudad— donde, además de vender productos del campo (muchos de ellos biológicos) se desarrollan actividades para dar a conocer el *sistema toscana*.

El *Coordinamento Toscano Produttori Biologici* [Coordinadora de Productores Biológicos de la Toscana] (CTPB) se ha propuesto elaborar una guía para la organización y gestión de los Espacios directos.

En torno a los espacios de agricultores han surgido *Gruppi di Acquisto Solidale* [Grupo de compra solidaria] (GAS). El primero vio la luz en Fidenza en 1994; hoy hay 609 registrados en todo el país y más aun funcionando. En la Toscana hubo alguna iniciativa aislada en los años noventa pero realmente empezaron a difundirse hacia el año 2000 o 2001: hoy hay 84 registrados.

Desde las instituciones se siguen apoyando este tipo de iniciativas. El *Programma di Sviluppo Rurale della Toscana [Programa de Desarrollo Rural de la Toscana]* para 2007–2013 incluía entre sus medidas el fomento de *mercato degli agricoltori*mercados de productores [e]n las áreas rurales. En 2007 el gobierno regional de la Toscana aprobó el proyecto *Filiera Corta*, una red para la valorización de los productos agrícolas toscanos. Cuenta con una partida de fondos para financiar mercados y espacios locales, actividades de promoción y puntos de información, exposición y venta en museos relacionados. El proyecto ARTE E CIBO prevé reservar un espacio dentro de los museos dedicado a la cultura y tradición enogastronómica de la Toscana, con espacio y venta directa y distribución de material informativo de productos de calidad. Otra iniciativa para fomentar la comercializacion ha permitido crear las *esquinas de productos toscanos* en zonas comerciales turísticas o de restaurantes. El proyecto *Patti di Filiera* promueve acuerdos entre productores agrícolas y otros sectores como restaurantes, comercio o turismo para vender sus productos.

21.6. Resultados y expectativas

Al parque, como reconocen sus impulsores, aun le queda mucho tiempo por delante para llegar a consolidarse. «Dada la extensión y la fragmentación del territorio del parque, la diversidad de funciones y actividades, hará falta mucho tiempo para que el parque se realice». Se espera que las entidades locales vayan realizando progresivamente intervenciones individuales, guiadas por el concepto unitario acordado

[8] Según el caso la venta puede ser en espacios abiertos, de manera ambulante o fija, dentro de edificaciones, ya sea en la finca o en los centros urbanos, o a través de pedidos , con entrega a domicilio o recogida en la finca, de manera individual o colectiva, compartiendo el espacio de venta entre varias fincas.

[9] El documento de Aguglia ofrece cifras considerablemente inferiores al estar basado en los resultados del Censo del 2000. Las que aquí se recogen proceden del análisis de datos más recientes, obtenidos a través del *Osservatorio sulla Vendita Diretta [Observatorio sobre la Venta Directa]*, promovido por Coldiretti y Agro2000. Las cifras que ofrece el *Master Plan* son muy superiores, habla de 25.000 fincas con venta directa, pero no cita la fuente de los datos.

previamente, y que se logren sinergias entre ellas. En esa dirección se están adaptando los planes de municipios y provincias.

El *Master Plan* incluye una importante partida presupuestaria para ir desarrollando proyectos en el Parque de la Piana. Los primeros que han recibido financiación versaban sobre señalética y sendas ciclistas y peatonales. Es decir, proyectos para acercar el parque a la ciudadanía. Los agricultores cuentan por su parte con apoyo ciudadano, institucional y —previsiblemente— financiero. Las relaciones entre productores y consumidores, granjeros y urbanitas tienen el potencial de salir reforzadas, y con ellas, también saldrá reforzada la agricultura periurbana.

El interés sigue creciendo y las iniciativas se multiplican. Tanto se espera que, a veces, los entes locales se ven un poco superados por el proceso, sobre todo por las exigencias administrativas de certificados y otros papeleos necesarios en la institucionalización de iniciativas surgidas desde los propios productores. Una de las conclusiones de la evaluación de la venta directa y de las dificultades que han de superar para ponerlas en marcha es que los agricultores deben implicarse desde las primeras fases de concepción del proyecto, y los órganos regionales deberían apoyar de manera coherente con financiación y cuidar la comunicación con los consumidores. Se trata de no olvidar, en definitiva, que se puede morir de éxito.

21.7. Referencias bibliográficas

—consultadas

Aguglia, Laura
2009 «La filiera corta: una opportunità per agricoltori e consumator»
Agriregionieuropa, Año 5, n. 17, junio.

Bognonani, Orsola
«Lo stato dell'ambiente e della sostenibilita in provincia di Firenze.»
Ecologic@mente, `http://www.provincia.fi.it/ecologicmente/`.

Brunori, Guidi y Innocenti, Rosi
2008 *Monitoraggio e supporto delle esperienze di filiera corta in Toscana.*
Informe de la Universidad di Pisa, Regione Toscana, Arsia.

Fanfani, David
«Il territorio aperto di Prato ed il valore multifunzionale della agricoltura nelle aree periurbane: il parco agricolo come strumento di governo»
, `http://allegati.comune.prato.it/`.

Fanfani, David (ed.)
2009 *Pianificare tra città e campagna: Scenari, attori e progetti di nuova ruralità per il territorio di Prato*
Firenze University Press.

Guccione, Meli y Risicaris
2008 *Linking urban developments to green areas. An overview of good practices in Europe.*
Edizione Firenze. Proyecto Greenlink.

Marisi
2009 *Guida Creiamo il parco della Piana*
Disponible en ARSIA (2004).

—no consultadas

ARSIA
2004 *Ricerca sui Sistemi di Verde Multifunzionale in ambito toscano.*
s.d.

webs

Associazione Italiana per lAgricoltura Biologica (`http://www.aiab.it`)
Civilta Contadina per la salvaguardia della biodiversita rurale (`http://www.civiltacontadina.it/`)
Coordinamento Toscano Produttori Biologici (`http://www.ctpb.it`)
European GMO-free Regions Network (`http://www.gmofree-euregions.net`)
Filiera corta (`http://filieracorta.arsia.toscana.it/`)

Gruppi di Acquisto Solidale (http://www.retegas.org/)
Parco della Piana (http://www.parcodellapiana.it)
Sistema Statistico Regione Toscana (http://ius.regione.toscana.it/cif/stat/index.shtml)
Piano di Indirizzo Territoriale della Toscana (http://www.rete.toscana.it/sett/pta/territorio/pit_2005_2010/index.htm)
Piano Piano Territoriale di Coordinamento Provincia de Prato 2008 (http://mapserver.provincia.prato.it/prv_po/ptc/home/index.cfm)
Proyecto GreenLink (http://lnx.green-link.eu)

22. Los usos agrícolas en el Parque Natural Regional del Vexin francés

Un área rural a las puertas del gran París en riesgo de gentrificación

Cristina Fernández[1]

El *Parc naturel régional* [Parque Natural Regional] (PNR) del Vexin francés es un área semi-rural junto a la aglomeración urbana de Cergy-Pontoise y a menos de 50 kilómetros de París. Se creó en 1995 con el acuerdo de las autoridades regionales y nacionales con el doble objetivo de albergar funciones ambientales y contener la urbanización, que por su localización es realmente una amenaza. Lo forman 99 municipios y ocupa una extensión de 71.062 hectáreas, con 78.000 habitantes.

El parque cuenta con un 65 % de suelo de uso agrícola y un 25 % de bosques, la mayoría privados y muy fragmentados. La agricultura en el PNR del Vexin francés ha tenido siempre un gran protagonismo gracias a que tiene un un suelo muy fértil y está junto a un gran mercado como París. Actualmente es una agricultura industrial intensiva y muy contaminante que se está intentando diversificar hacia cultivos menos agresivos. Para ello hay programas de recuperación de huertos y mantenimiento de pastos, así como de promoción de cultivos autóctonos y agricultura biológica, aunque aún tienen una representación muy pequeña.

La localización del parque le convierte en un punto de atracción para la población de las ciudades cercanas que buscan entornos más amables para vivir, por lo que el peligro de convertirse en una 'ciudad dormitorio' de las clases más pudientes de París es alto, con la dependencia del tráfico privado que lleva asociado.

Una de las claves para evitar la dependencia económica de las ciudades cercanas es el apoyo al desarrollo económico con el objetivo de mantener la estabilidad laboral en la zona. Para ello se están poniendo en marcha proyectos como la *Opération de Restructuration du Commerce et de l'Artisanat* [Operación de Reestructuración del Comercio y la Artesanía] (ORAC), la implantación de servicios de ocio relacionados con la naturaleza y ligados al parque, la creación de circuitos de comercialización locales y la promoción de empresas y servicios de calidad bajo la marca «Parc naturel régional», que controla la trazabilidad de los productos y pretende encaminarse hacia una cierta autonomía alimentaria. El desarrollo turístico no es prioritario aunque se han elaborado programas que aprovechan la rehabilitación de patrimonio en desuso, como antiguas granjas para crear estructuras que promuevan las visitas con fines pedagógicos, entre otras iniciativas.

Es un territorio sometido a un estricto control por parte de regulaciones tanto nacionales (*Code de l'environnement [Código del medio ambiente]*), como regionales (*Schéma directeur de la Région Île-de-France [Plan Director Regional de Île-de-France] (*SDRIF*)*) y locales (*La carte du Parc [La Carta del Parque]*). Los objetivos prioritarios de estas normas son preservar la herencia patrimonial y limitar el impacto de la expansión urbana sobre el territorio. La Carta del PNR Vexin, como herramienta de regulación, da un paso más allá y limita el crecimiento de la población a la que puede dar cabida, implicando en ello a los municipios: en la definición de límites en la construcción de viviendas y en la puesta en práctica de los documentos de protección del paisaje (*Charte du paysage [Cartas del paisaje]*). El crecimiento se acota a un 0,75 % anual en las comunidades que forman parte del parque, siendo expulsados aquellos municipios que no lo respeten. También hay una fuerte promoción de la rehabilitación (sobre todo del patrimonio rural y la arquitectura tradicional, incluyendo la incorporación de energías renovables) y la densificación de los municipios para evitar la fragmentación de las zonas urbanizadas, ya que es uno de los principales motivos de pérdida de suelo agrícola.

Esta regulación a distintas escalas convierte a la zona en un entorno altamente protegido (cuatro quintas partes se clasifican con algún grado de protección) en el que sólo se puede urbanizar un área que es menor al 10 % de la superficie del parque, dando prioridad a los espacios naturales como motor económico, paisajístico y ambiental de la zona.

Las políticas de suelo francesas reforzaron durante los años sesenta el enfrentamiento entre lo rural y lo urbano con la creación de aglomeraciones urbanas como Cergy-Pontoise, que ocupó mucho suelo cultivado, pero en los últimos años se han reconducido estas políticas hacia una defensa de lo agrícola con acciones como la creación de parques naturales donde queda limitado el desarrollo urbano. El problema es que la conservación de estos espacios naturales frente al crecimiento de las áreas limítrofes se hace de tal modo que expulsa población autóctona, atrayendo a rentas altas, a pesar de existir programas específicos que recuperan edificios en desuso para vivienda en alquiler.

[1] cristinafrez@yahoo.es

Aun así, el apoyo ciudadano a la figura del parque es alto. Se considera que ha contribuido significativamente al mantenimiento de los suelos cultivados y es la principal estructura local de desarrollo de los pequeños municipios. Pero existen discrepancias sobre el camino que se debe seguir ya que la promoción del turismo y los servicios ambientales se perciben como una amenaza que puede convertir a los parques en parques de ocio de las ciudades cercanas; y los proyectos de consolidación económica asociados a la agricultura (marcas de calidad, circuitos de distribución locales...) aún no son muy significativos.

22.1. Introducción

El Vexin francés está situado al noroeste de la región francesa Île-de-France, a caballo entre esa región y una pequeña parte de la región de Picardie. Se halla entre los departamentos de Val-d´Oise, Yvellines y Oise.

Es una meseta calcárea rodeada de grandes ríos: el Sena, al sur; el Oise, al este; el Epte, hacia el oeste; y el Troeste y el Esches, al norte. La meseta del Vexin es una zona de topografía ondulada coronada por colinas boscosas, lo que la convierte en un paisaje muy valorado. Existe una gran cantidad de patrimonio y parajes inmortalizados por los impresionistas, que suponen un importante reclamo turístico.

Es un área semi-rural poco poblada, lo que la convierte en un centro de atracción para las ciudades de la periferia. El ámbito regional integra el *Parc naturel régional* [Parque Natural Regional] (PNR) del Vexin francés, que se ubica en el borde de una zona densamente poblada y en expansión como es la Comunidad de Aglomeración de Cergy-Pontoise; una nueva ciudad creada a finales de los años sesenta para equilibrar el rápido crecimiento de París y sus suburbios. Su cercanía a París (a tan sólo 50 kilómetros de distancia) hizo que esta nueva ciudad creciera a una velocidad mayor que su capacidad de generar empleo y acabara dependiendo de la capital en este aspecto. El eje principal de comunicación es la Carretera Nacional 14 que une París con Ruán. Su trazado es el más directo entre ambas ciudades y sigue el trazado de una antigua vía romana (la calzada de Julio César).

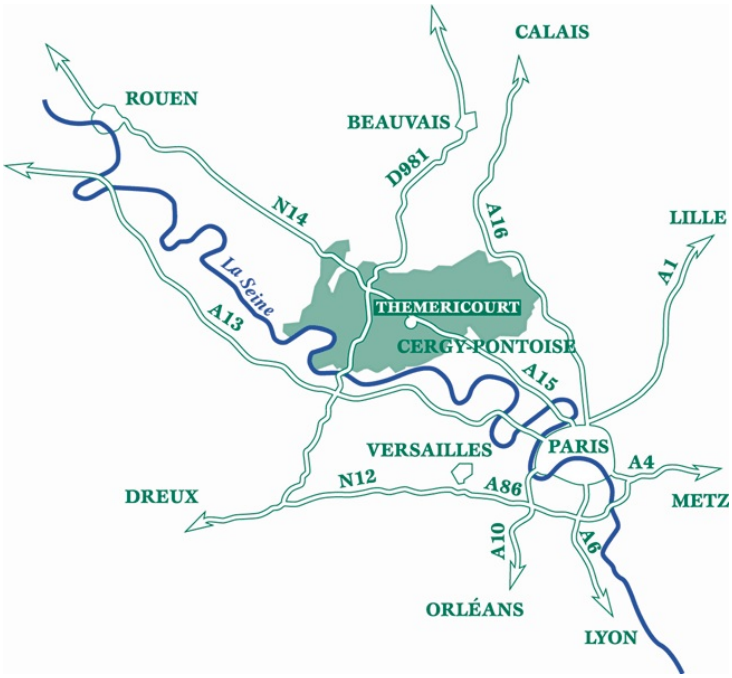


FIGURA 22.1: **Localización del Parque Natural Regional (PNR)**

22.2. Estructura territorial y usos del suelo

La localización del parque convierte a la zona en un lugar de atracción para la población de las ciudades cercanas en busca de calidad ambiental y entornos más amables para vivir. De este modo, el

crecimiento urbano, que podría convertir a esta zona en una 'ciudad dormitorio' de renta alta de París, se ve como una verdadera amenaza. El problema se ve agudizado por la falta de comunicación mediante transporte público, que genera un crecimiento del tráfico privado ante la dependencia económica y de empleo de la zona respecto a las ciudades cercanas.

El PNR Vexin pertenece a la región Île-de-France, cuyo planeamiento territorial ha dividido el territorio en tres zonas que ponen de relieve la fragilidad del espacio natural frente al urbanizado.

Los suelos de uso agrícola superan el 60 % del ámbito del parque. El número de explotaciones agrícolas se ha reducido en un 40 % entre 1988 y 2000 debido a la ampliación del tamaño medio de las fincas. En diez años, 30 explotaciones han aumentado su superficie, y la Superficie Agrícola Útil (SAU) actual se sitúa en una media de 120 hectáreas. La superficie agrícola en uso es muy estable, y en ocasiones se busca ampliar negocio fuera de la región.

Los bosques ocupan el 25 % de la superficie, siendo el 86 % privados y con superficies muy fragmentadas: el tamaño medio de las fincas está entre 1,3 y 0,3 hectáreas. Por ello muchos propietarios han perdido el interés y no mantienen sus fincas. Para hacer frente a esta situación el parque promueve la consolidación de terrenos mediante ayudas a la compra y a la mejora de zonas forestales (plantaciones, recortes,...).

Cuadro 22.1: **Ocupación de suelo en la región Île-de-France.**
Fuente: SDRIF (2008)

	Urbanizado	**Espacio libre**
Aglomeración urbana	90 %	10 %
Cinturón verde	40 %	60 %
Zonas rurales en la corona metropolitana PNR	10 %	90 %

Cuadro 22.2: **Ocupación de suelo en el Parque Natural Regional del Vexin francés**
Fuente: Carta del PNR del Vexin francés (2007).

	Parque (1999)
Superficie (ha)	71.062 ha
Población (hab)	78.000
Densidad de población (hab/ha)	1,09

Superficies delimitadas por la Carta del PNR

	Porcentaje (%)	**Superfice** (ha)
Terreno urbanizado	8	5.382
Espacios no urbanizados	92	-
Terreno agrícola	60	40.665
Terreno forestal	25	17.676
Agua	2	-
Otros usos naturales	5	-

22.3. Economía local

El Vexin francés tiene 3.600 empresas, de las que el 29 % son del sector servicios, seguido del comercio con una representación del 22 %. Los sectores de la construcción y la agricultura siguen siendo los que caracterizan la economía. Un 90 % son pequeñas empresas que emplean a menos de cinco trabajadores.

La combinación de desarrollo empresarial y calidad de vida es básica para evitar que la zona se convierta en un 'área dormitorio' de París, por lo que aparece como elemento clave en todos los documentos de planificación. En este sentido se han creado ayudas públicas en el marco de la *Opération de Restructuration du Commerce et de l'Artisanat* [Operación de Reestructuración del Comercio y la Artesanía] (ORAC), ligada a la creación del parque, para reforzar el tejido de pequeñas empresas.

El turismo no es visto como una prioridad aunque ha sido reforzado con la elaboración de programas de promoción y servicios centrados en el disfrute de la naturaleza, con estancias en granjas pedagógicas, rutas a caballo, albergues y otras actividades similares.

22.3.1. Agricultura en el Parque Regional

La actividad agrícola del parque ocupa más del 60 % del territorio y se dedica principalmente al cultivo de cereal. Según datos estadísticos de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea, el PNR Vexin cuenta con 331 explotaciones agrícolas en su mayoría policultivos, de los que 35 tienen organizada la venta directa.

Históricamente el desarrollo agrícola del Vexin se ha relacionado con la fertilidad de esta zona y también con la proximidad a un centro de consumo importante como es el mercado de París. La agricultura genera alrededor del 8 % de los empleos de la zona.

La mitad de las fincas se dedican al cultivo de trigo, seguido del maíz, que supone alrededor del 7 %. La producción de azúcar de remolacha (8 %), que se sigue realizando con prácticas tradicionales, junto con las semillas oleaginosas (11 %) y los guisantes para la alimentación del ganado (6 %) también tiene presencia en la zona. Los cultivos de hortalizas (patatas, judías, zanahorias,...) se concentran en los valles, y el cultivo de la vid ha desaparecido a favor de los árboles frutales (manzana y pera). El ganado está presente en 74 explotaciones.

La agricultura industrial intensiva, altamente contaminante, está muy extendida. Ha estado subvencionada por la PAC y es la que da sustento a la zona, aunque la comercialización esté totalmente fuera de los circuitos locales.

Actualmente las directrices europeas, junto con las propias del parque, están generando una cierta diversificación, ya que la agricultura intensiva se percibe como un problema porque elimina variedad y produce pérdida de bosques, setos, estanques e incluso de la población agrícola tradicional, además de no crear relación con los mercados locales.

Las políticas del PNR Vexin fomentan la implantación de cultivos autóctonos y periurbanos como la recuperación de huertos en ladera o el mantenimiento de las zonas de pastos, además de promover el cultivo de alimentos orgánicos con venta directa en las granjas (aún de presencia marginal).

En cuanto a la agricultura biológica, tiene una pequeña representación con una explotación de cereales, vacas y ovejas, tres hortelanos y un productor de queso de cabra.

Los agricultores se consideran también productores de paisaje y poco a poco van formalizando contratos de mantenimiento de prados y terrenos baldíos en el marco de una campaña de paisaje que financia el propio PNR. Estas iniciativas del PNR Vexin no pretenden sólo lograr una producción agrícola, sino otorgar al campo un valor social.

El PNR anima a los agricultores a limitar el uso de fertilizantes, practicar la ganadería extensiva o retrasar la fecha de segado. A cambio de estas medidas agroambientales, los agricultores reciben una compensación financiera (pago por hectárea) cuyo importe varía en función del tipo de contrato que se firme y el nivel de impacto obtenido. Estas medidas están financiadas por la Unión Europea, el Estado francés y la Región de Île-de-France, en colaboración con la *Chambre d'Agriculture de l'Ile-de-France [Cámara de Agricultura]* y el *Institut National de la Recherche Agronomique* [Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas] (INRA).

22.3.2. Turismo en el parque

El parque tiene una estrategia de desarrollo turístico basada en el descubrimiento del patrimonio local, la creación de senderos y la producción de documentos divulgativos acerca de la zona. También se están desarrollando mejoras en las instalaciones de alojamiento y restauración. Todo ello dentro del marco de la *Carta Europea de Turismo Sostenible en Espacios Naturales Protegidos.*

22.4. Administración territorial y sistema de planeamiento

22.4.1. Plan Director Regional de *Île-de-France* (SDRIF)

El *Schéma directeur de la Région Île-de-France (*SDRIF*)* fue aprobado por la Asamblea Regional el 25 de septiembre de 2008. Uno de los objetivos fue reducir la vulnerabilidad de las ciudades y la región frente al cambio climático, fortaleciendo aspectos relacionados con la protección del ecosistema, entre ellos el planteamiento, desarrollo y conservación de los recursos del suelo. Entre sus objetivos está:

- Reducir la vulnerabilidad de las zonas urbanas (frente a riesgos de inundación).
- Consolidar la red de transportes, promoviendo la reducción energética.
- Fortalecer y reconocer el carácter estratégico de la vegetación (bosques, Cinturón verde).
- Garantizar la funcionalidad de la agricultura y la silvicultura, evitando la fragmentación del territorio.
- Mantener la biodiversidad a través de redes de espacios naturales (corredores ecológicos regionales e incluso interregionales para permitir la migración de especies).
- Promover cierta autonomía alimentaria manteniendo la producción agrícola y diversificando las fuentes de abastecimiento energético.

El documento establece relaciones entre territorio y desigualdad social y se centra en la planificación integral de sectores como el transporte, la construcción y el desarrollo económico en general. Estos objetivos se traducen en directrices que regulan temas como la densidad, la diversidad y la accesibilidad:

- Concentrar las actividades para alcanzar una masa crítica que justifique los servicios prestados (vivienda, transportes,...).
- Mejorar el transporte público para facilitar el acceso al mercado de trabajo.
- Promover usos mixtos en sitios estratégicos con accesos multimodales que de no ser viables se pudieran trasladar a lugares con mayor densidad.

Estos objetivos van encaminados a crear ''áreas motoras del desarrollo económico'' donde se concentren áreas de negocio e investigación para racionalizar los viajes y reducir el suelo puesto en carga para estos usos, preservando las zonas agrícolas. La densidad busca evitar la fragmentación, que se destaca como uno de los elementos de mayor impacto en la actividad agrícola. El proyecto regional promueve el desarrollo de una agricultura diversificada. La agricultura se considera un activo importante en la región, por lo que el plan propone mantener la capacidad productiva de los espacios naturales y agrícolas protegiéndolos de las presiones de la urbanización, así como potenciar las empresas relacionadas con los productos agrícolas (agromasa, recuperación de materiales agrícolas,...). Incluye también propuestas de equipamientos (sitios ecológicos...) o áreas de actividad mixtas, ya que se considera que debe contribuir a la atracción turística tanto por la riqueza de los paisajes como por la riqueza económica que genera [2].

El elemento aglutinador del proyecto es el *Ceinture verte* [Cinturón verde], que cuenta con el 60 % de espacios libres (zonas rurales, valles, bosques y zonas agrícolas), de los que la mitad son cultivos, lo que supone una distribución de usos del suelo excepcional para el entorno de una gran metrópoli como París. La continuidad de estos enclaves en el futuro se verá fortalecida y potenciada por iniciativas como la exención en el pago de impuestos sobre las tierras de uso agrícola.

El planeamiento regional propone el fortalecimiento de este cinturón o anillo gracias a la consolidación del conjunto de zonas agrícolas y rurales, y a la revisión de la red de transportes con cortes y creación de rutas alternativas.

El Plan Regional insta a acompañar estos objetivos con una serie de políticas de apoyo, mantenimiento y desarrollo de la actividad agrícola así como acciones específicas en los territorios del Cinturón verde.

Preservar, restaurar y mejorar los recursos naturales

A partir del objetivo de lograr un espacio libre de calidad, se pretende estructurar un sistema regional de espacios libres que abarque todas las tierras agrícolas, los bosques y los espacios verdes de ocio (parques y jardines urbanos públicos y privados). Estos espacios se presentan como el soporte de una estructura urbana policéntrica para la que se requiere el estudio de la vocación de los suelos y el reconocimiento de las funciones que pueden albergar según su localización. De este modo, las áreas rurales quedan definidas como el lugar adecuado para los siguientes usos:

- Producción agrícola y silvicultura.
- Gestión de recursos naturales.

[2] Artículo 2.4 del Plan Director Regional de Île-de-France: «... garantizar la sostenibilidad, legibilidad y funcionalidad a largo plazo de las zonas agropecuarias».

- Prevención de riesgos naturales.
- Conservación de la biodiversidad.
- Estructuración del sistema regional (Cinturón verde).
- Contribución a la calidad de vida.
- Creación de vínculos sociales.
- Atracción económica, turística asociada al patrimonio e inmobiliaria asociada a la arquitectura vernácula de calidad.

La estructura propuesta por el SDRIF está compuesta por zonas concéntricas y radiales. La penetración de las zonas agrícolas y forestales de un modo radial (no concéntrico) pretende lograr la incorporación de la naturaleza a los núcleos urbanos. Para lo que hay que establecer corredores que favorezcan la continuidad y refuercen la conexión funcional entre la agricultura periurbana, el Cinturón verde y las grandes entidades agrícolas que se extienden más allá de los límites regionales a los que afecta el plan.

Valorar los espacios libres, agrícolas, forestales y naturales

El espacio agrícola en la región Île-de-France ocupa una superficie de 626.399 hectáreas y se considera que cumple un gran número de funciones, cuyo valor se pone de manifiesto en el documento:

- Función económica. Es una de las zonas más fértiles de Europa, orientada principalmente a policultivos (alimentarios y hortícolas), con un proyecto de participación en la economía local (proximidad y diversificación).
- Función ambiental. Las zonas agrícolas contribuyen a la gestión de los recursos ambientales (agua, biodiversidad, suelo, gestión), reduciendo riesgos naturales como las inundaciones.
- Función social. La existencia de espacio libres de calidad y la venta de alimentos en circuitos locales (venta en granjas, asociaciones para el mantenimiento de la agricultura, promoción de productos locales...) mejoran la calidad de vida de la zona.
- Función espacial. Las zonas naturales sirven de contención del proceso de dispersión urbana.
- Función de adaptación a la crisis energética y prevención del cambio climático, gracias a la promoción de las industrias energéticas y no alimentarias, el desarrollo de productos autóctonos y los circuitos locales de distribución.

El plan incorpora como condición para cualquier proyecto de desarrollo la necesidad de lograr la legibilidad de los suelos agrícolas, respetando siempre la unidad de estos suelos con el fin de evitar la fragmentación, así como la promoción de usos puramente agrícolas. Se plantea con un horizonte de veinte años (2030). De este modo tanto los usos agrícolas como el Cinturón verde ejercen de elemento estructurador regional y contienen la dispersión urbana, además de suponer un activo económico.

Mantenimiento de los recursos naturales

La gestión de los recursos naturales incluye proyectos de reducción en el consumo y de reciclaje. El PNR Vexin se propone como objetivo la autonomía regional para minorar el impacto en costes de transporte, basándose en el principio de proximidad. Incorpora directrices para diferentes temas, entre los que destacan:

- La conservación de humedales y arroyos, así como el control de las escorrentías.
- El valor del suelo agrícola periurbano como elemento de contención de la contaminación acústica en zonas de alta concentración de ruido ('zonas de amortiguación').

El plan crea unas áreas estratégicas en las que establece unas condiciones de gestión y desarrollo con objetivos medioambientales, económicos y de reequilibrio regional. Además se incorporan una serie de planes de gestión ambiental relativos al aire, agua, ... entre los que se incluye uno de apoyo a la agricultura.

Los principales actores (Estado, diputaciones, agencias del agua,...) coordinan las intervenciones de vigilancia y de adquisición de suelo en sectores estratégicos del sistema regional de espacios libres:

agricultura periurbana, bosques públicos, reservas de la biosfera, humedales, cuencas hidrográficas y áreas inundables. Uno de los actores más activos es la Agencia de Parques de la Región que, en cooperación con las comunidades locales, aplica herramientas de adquisición de suelos como el ‘‘derecho de prioridad amistoso’’, la delimitación de zonas naturales sensibles o la expropiación. En zonas puramente agrícolas establece calendarios de mantenimiento.

El SDRIF es considerado como una herramienta adecuada para la protección del medio ambiente por muchas asociaciones, entre ellas *Les Amis du Vexin Français [Los amigos de Vexin francés]*, ya que intenta eliminar las ambigüedades entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico, evitando el crecimiento exponencial del consumo de energía y recursos naturales.

En resumen, el SDRIF es un plan que se apoya en el principio de gestión de la presión demográfica, proponiendo límites al crecimiento que se concretan en los planes locales. En su desarrollo establece medidas contra tendencias como el transporte individual o el abuso en el consumo de energía, que se traducen en presión sobre el territorio y consumo de suelo.

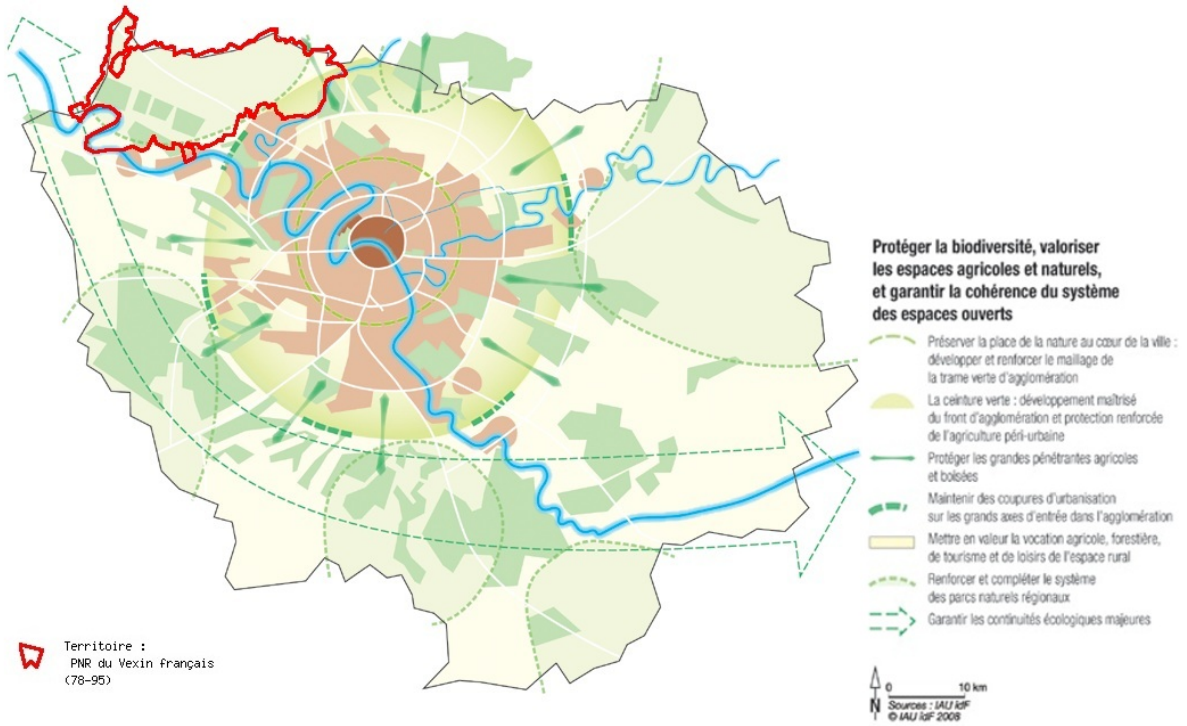


FIGURA 22.2: **Directrices de Planificación del Plan Director Regional de Île-de-France**
Medidas de protección de espacios naturales Imagen disponible en
`http://habitat.aq.upm.es/eacc/i3vexin.jpg`

22.4.2. Parque Natural Regional (PNR) del Vexin francés

El PNR del Vexin se clasificó por orden ministerial de 9 de mayo de 1995, por un período de diez años, prorrogables por dos más a partir de un nuevo decreto en abril de 2005. El *Conseil régional d'Île-de-France [Consejo Regional]* decidió el 27 de marzo de 2003 revisar la Carta del Parque. Por decreto del 30 de julio de 2008 se le volvió a otorgar el rango de PNR hasta 2019. Su sede se encuentra en Théméricourt, cuenta con 99 municipios (79 de ellos en Val-d´Oise y 20 en Yvellines), 71.062 hectáreas y 78.000 habitantes (1,09 hab/ha).

Los parques regionales franceses nacen de la voluntad de las comunidades locales para preservar las zonas rurales frágiles. El PNR del Vexin francés se organiza en torno a un proyecto que tiene por objetivo asegurar una protección del patrimonio a largo plazo, al igual que una gestión y desarrollo armónico de un territorio con un rico patrimonio natural y cultural, pero de equilibrio frágil y amenazado. Para ello contribuyen a la ordenación del territorio, favorecen el desarrollo económico y social, aseguran la recepción e información a los visitantes, y ayudan en la implantación de programas de investigación.

La financiación está garantizada por la región y las entidades locales. Además se pueden solicitar subvenciones del Estado.

El proyecto de Parque Regional se concreta en un documento llamado *Charte du Parc Naturel Régional du Vexin français*, que fija los objetivos y orienta las acciones concretas.

La Carta del Parque Natural Regional

La *Charte du Parc* es un instrumento de planificación y gestión del suelo que propone un enfoque global e integrado para el desarrollo de los municipios implicados. Determina directrices de protección, mejora, desarrollo y ejecución, según se define en el artículo L 333-1 del *Code de l'environnement*, y garantiza la coherencia y coordinación de las acciones en el territorio.

La Carta del PNR es, además, un documento contractual que compromete por un período de diez años a los firmantes: el Estado, la región de Île-de-France, los departamentos de Val-d´Oise e Yvellines y los municipios miembros. Por otra parte la ley, a través del Código de Medio Ambiente, le otorga relevancia jurídica, como muestran los siguientes artículos:

> El Estado y los gobiernos locales adheridos a la Carta aplicarán las directrices y medidas establecidas por ésta en el ejercicio de sus competencias en el territorio del parque.
>
> Conseil Departamental et all (2000a)

> Los documentos de planeamiento deben ser coherentes con las directrices y medidas de la Carta.
>
> Conseil Departamental et all (2000a)

> La sanción por incumplimiento de los firmantes de lo expresado en la Carta respecto a lo que se puede desarrollar en el parque, será el desmantelamiento del territorio por decreto.
>
> Conseil Departamental et all (2000b)

> La Carta es objeto de un acuerdo firmado con el Estado.
>
> Conseil Departamental et all (2000c)

El compromiso adquirido consiste en proteger el paisaje ante cualquier revisión o desarrollo de un documento de planeamiento local, para preservarlo ante los efectos de la urbanización. En la Carta se describen los problemas y las herramientas para resolverlos, al igual que los compromisos adquiridos y los procesos de innovación a implantar.

A partir de un diagnóstico del territorio, la Carta incluye proyectos de protección y desarrollo territorial y directrices para zonas específicas del parque. Además cuenta con unos mapas en los que se analiza la vocación de las distintas áreas y las medidas de protección específicas.

- Áreas del parque:
  1. Áreas blancas (5.382 hectáreas): con el máximo potencial de urbanización por parte de las ciudades y aldeas, que debe ser gradual, dando prioridad a la densificación de las partes ya urbanizadas.
  2. Áreas amarillas (47.802 hectáreas): zonas de agricultura y espacios naturales. Uno de los principales retos de la Carta es mantener el suelo como medio de trabajo para agricultores.
  3. Áreas verdes (17.676 hectáreas): zonas de bosque.
- Zonas de protección:
  1. Áreas de prioridad por interés paisajístico (42.169 hectáreas): correspondientes a sitios clasificados por tener una fuerte identidad y por estar expuestos a la presión de municipios cercanos.
  2. Áreas de importancia ecológica y de prioridad ecológica (respectivamente 8.350 hectáreas y 6.265 hectáreas): espacios reconocidos a nivel europeo, nacional y regional sujetos a una mayor protección por peligro de urbanización y contaminación.

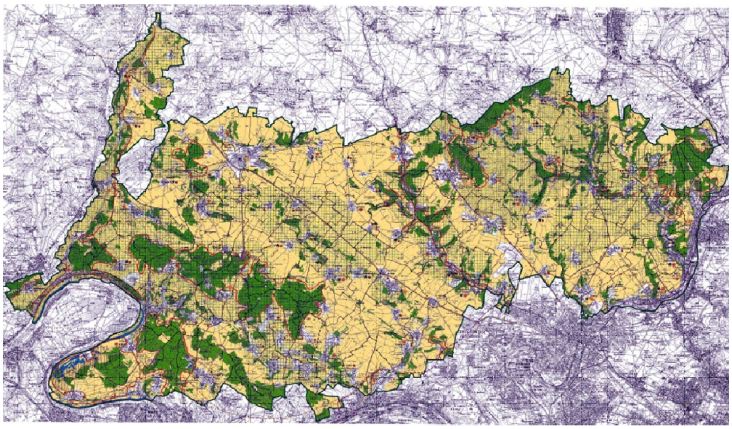


FIGURA 22.3: **Vocación de las distintas áreas en el PNR Vexin**
Imagen disponible en `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i2vexin.jpg`

3. Área de potencial ecológico (7.192 hectáreas): zonas que se ha decretado que deben ser objeto de una especial atención.

El documento pretende ser equivalente (para el parque) a una Agenda 21 Local y tiene mecanismos de consulta para la revisión y evaluación de sus acciones. Los siete objetivos de la primera Carta que cubría los primeros diez años desde 1995 hasta 2005 se resumían en:

- Proteger las áreas naturales a través de la planificación y el seguimiento de los documentos de planificación y las acciones en apoyo de la calidad del agua, del tratamiento de residuos, de la lucha contra la contaminación y de la aplicación del Plan de Paisaje.
- Rehabilitar y reutilizar los edificios del patrimonio construido, incluidas las granjas, los monumentos, el pequeño patrimonio rural y los parques y jardines.
- Mantener y desarrollar la agricultura en relación con el medio ambiente mediante el control de sus efectos (prevención de los riesgos de la contaminación agrícola), el fomento de la diversificación y la mejora de la producción.
- Apoyar el desarrollo económico local y la creación de empleo mediante la explotación de potencialidades locales, la ubicación de actividades económicas y el establecimiento de zonas de negocio entre las comunidades, para el mantenimiento y el desarrollo del comercio rural y la artesanía.
- Animar la vida local, la cultura y la educación a través de la creación de un museo y la puesta en marcha de actividades educativas sobre temas de medio ambiente y territorio.
- Desarrollar un turismo cultural, controlando la organización de las visitas turísticas y el acercamiento a espacios naturales, y mejorando los servicios de acogida y el alojamiento.
- Mejorar el desarrollo del comercio, la promoción, la comunicación y la información mediante el uso de diferentes herramientas: Marca «Parc naturel régional», revista *Couleurs du Vexin*, eco-museos, exposiciones,... entre otras.

Los agentes implicados en el PNR Vexin valoran la Carta como una herramienta eficaz para la consecución de los objetivos. Esto ha hecho que se continúe trabajando en este camino y se inicie la revisión y reelaboración de la Carta a partir de tres ejes prioritarios de los que se deriva una estrategia operativa.

Eje 01. Control del suelo y acondicionamiento del patrimonio

Contribuir al desarrollo sostenible del suelo, En el artículo 2 de la Carta se prevé el control del crecimiento demográfico y la preservación de las áreas naturales así como la riqueza agrícola de la zona. Esto se traduce en una limitación de las zonas edificables, estableciendo el compromiso de no exceder el

0,75 % anual de crecimiento de la población durante doce años. Se limita el consumo de espacios naturales y agrícolas para construcción e infraestructuras. También se establece el compromiso de crear un 20 % de viviendas sociales en las zonas en que se permite un cierto desarrollo.

En las zonas que el PNR ha definido como *blancas* se permite la construcción. Pero estos proyectos están sujetos a los permisos municipales y las ordenanzas, y éstos, a los documentos de planificación que deberán tener en cuenta las directrices de la Carta, so pena de hacer que los permisos de construcción sean ilegales.

Promover la planificación de la calidad urbana y el desarrollo de los servicios. Se propone la densificación de los núcleos rurales, la rehabilitación de patrimonio construido y el refuerzo de la cooperación entre los municipios a través del uso compartido de recursos. Los firmantes se comprometen a poner en práctica, con la ayuda del Estado y del PNR Vexin, las directrices en sus documentos de planeamiento local. También se comprometen a:

- Elaborar un Plan de Paisaje que incorpore las recomendaciones de la Carta.
- Preservar y restaurar las entradas del pueblo y los espacios de transición entre suelo urbano y agrícola o natural, tradicionalmente de huertas, prados o jardines.
- Planificar las ampliaciones, apoyándose en las estructuras urbanas preexistentes.
- Controlar los procesos especulativos del suelo.
- Proteger el patrimonio y el terreno agrícola y los bosques, para lo que el PNR ofrece apoyo técnico a los municipios.

Fomentar la diversidad (social y generacional). Promover la mezcla de edades y la diversidad social. Para ello los municipios se comprometen a promover la vivienda en alquiler, la diversidad de tamaños y rangos para un mejor equilibrio social, así como asegurar el alojamiento a los jóvenes, tercera edad y personas con ingresos modestos.

Preservar los paisajes. La primera etapa del parque, desde su creación, sirvió para definir zonas paisajísticas e inventariar sus valores tanto naturales como patrimoniales. La nueva y más reciente etapa del parque define doce tipos de paisaje de acuerdo a su función (agricultura, silvicultura, patrimonio natural, turismo...) a los que otorga un programa de acciones prioritarias. Se han delimitado 42.169 hectáreas que se consideran zonas especialmente sensibles a la presión urbana y se establecen controles especiales relacionados con los permisos de construcción de cara a su protección.

La Carta considera que el parque no debe seguir acogiendo infraestructuras como las carreteras o el ferrocarril, por lo que promueve la renovación y densificación de lo ya construido para evitar la dependencia del transporte.

Reforzar las estrategias de protección de la biodiversidad. El progresivo abandono de las prácticas agropecuarias ha tenido como consecuencia la reforestación espontánea, que ha cambiado parte de las especies vegetales y animales, amenazando la riqueza ecológica de la zona. Para evitarlo se han incorporan medidas como el desbroce o la instalación de rebaños de ovejas ambulantes. El PNR y el Estado francés se comprometieron, junto con los actores locales, al establecimiento de una reserva natural de 270 hectáreas con el propósito de lograr mantener un entorno adecuado de la cuenca del Sena, utilizando el instrumento financiero *LIFE* de la Comisión Europea.

También se propone cumplir los objetivos del *Plan Climat du Vexin français [Plan del Clima del Vexin francés]*, que establece un conjunto de medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, así como la adecuada gestión de residuos o el control del ruido.

Se incluye la incorporación de prácticas agrícolas que respeten el medio ambiente, dado que la agricultura supone más del 60 % del parque y su papel es esencial para la consecución de los objetivos. El PNR, apoyándose en los agricultores como principales actores para lograr el mantenimiento del entorno, establece medidas para el mantenimiento de pastizales y bosques, la reconstitución de las conexiones biológicas, la promoción de nuevas prácticas agrícolas y la protección de la flora existente. Estos objetivos se pretenden lograr con la colaboración de las asociaciones profesionales, la sensibilización de los agricultores, la firma de contratos y la investigación.

Se pretende reducir también el uso de productos fitosanitarios por parte de los agricultores.

Consolidación del patrimonio construido. La Carta incluye una convocatoria de proyectos en los que se prime la eficiencia energética para lograr preservar el patrimonio rural y la arquitectura tradicional, incluyendo energías renovables y un grado de eficiencia alto (uso de materias primas locales y reducción del consumo energético). También promueve la conversión del patrimonio construido en desuso en viviendas

en alquiler, para lo que cuenta con un programa específico. En este punto el compromiso adquirido se relaciona con la atención especial que deben tener los municipios con el inventario creado por el PNR.

Además, existe un programa de apoyo técnico a cualquier usuario para mejorar el aislamiento natural, las técnicas de calefacción y los sistemas de ventilación.

Eje 02. Promover el desarrollo agrícola y el turismo como motor económico de la vida local

Consolidar el desarrollo económico para mantener un tejido social diverso. El objetivo que se establece es mantener la estabilidad laboral en la zona. Para ello se propone la creación de circuitos de comercialización locales y la creación de empresas y servicios de productos de alta calidad. Así como la incorporación de la marca «Parc naturel régional». La marca pretende conectar con el consumidor a través del carácter tradicional y el respeto por el medio ambiente. Se otorga por un período de tres años renovables a productos, servicios o conocimientos técnicos. Cada beneficiario de la marca se compromete a cumplir unos acuerdos de calidad basados en cuatro criterios que reflejan los valores de los parques regionales naturales:

- Las empresas deben operar dentro de los límites del parque.
- Los productos alimentarios o artesanos, así como los servicios, deben estar en armonía con la tradición de la zona.
- Los productos o servicios deben tener una dimensión educativa.
- Los métodos de producción o servicios propuestos deben ser respetuosos con el medio ambiente, sin que necesariamente sean ecológicos o biológicos.

La marca aparece en productos como zumos, cerveza, manzana o productos elaborados con carne de conejo, y ha sido premiada por los seis restaurantes de la zona.

Desarrollar una agricultura económicamente viable y ambientalmente responsable. El PNR, apoyándose en los agricultores, establece una política agrícola cuyos objetivos son:

- Desarrollar y mantener los pastizales, bosques, matorrales, setos, huertos, plantaciones, estanques y zonas en barbecho.
- Reconstruir las conexiones biológicas.
- Promocionar nuevas prácticas agrícolas.
- Preservar la flora autóctona.

El artículo 13 de la Carta del Parque establece la prioridad absoluta de diversificar la agricultura (incluyendo el turismo rural), hacerla económicamente viable y respetuosa con el medio ambiente así como promover la silvicultura en los mismos términos. También establece el compromiso con la promoción de los productos agroalimentarios, y busca la valoración de los productos no alimentarios.

El proyecto incluye una serie de planes entre los que se encuentran:

1. El Plan Granja, que tiene por objetivo mantener el número de agricultores activos en el parque.
2. El *Pain du Vexin [Pan del Vexin]*, un proyecto sobre el trigo, la harina y el pan, en el que se ha consultado a actores locales (agricultores, molineros y panaderos) y se ha logrado el compromiso de la trazabilidad en todas las etapas de producción, que incluye el uso de materia prima local y circuitos de distribución cercanos.
3. El *Programme Régional Agricole d'Initiative pour le Respect et l'Intégration de l'Environnement* [Programa Pradera] (PRAIRIE), que pretende conservar las praderas, setos y huertos tradicionales. Con ello se plantea ir más allá de la planificación de los cultivos e incluir la gestión de los vallados con setos, la rehabilitación de huertos abandonados y la conversión de tierras de cultivo en pastos temporales. Este primer programa ha sido acogido por 71 explotaciones, lo que supone 1.520 hectáreas con medidas agroambientales de este tipo.

Políticas de turismo sostenible. El parque se ha certificado en la *Carta Europea de Turismo Sostenible en Espacios Naturales Protegidos (*CETS*)*. En este contexto, el PNR ha puesto en marcha un programa guía consensuado por diferentes actores (profesionales locales, asociaciones, representantes políticos,. . .) en el que se pretende dar acogida a un número limitado de turistas con un control adecuado.

Impulso de la vida local. Se incluyen proyectos que pretenden desarrollar una vida local de calidad para lo que se promueve la creación de servicios públicos, la integración social y la promoción de la cultura. Se han acordado apoyos a las asociaciones en pro de la identidad local así como museos ligados al parque que, además de pertenecer a una red de turismo, se conviertan en un vínculo entre los ciudadanos, aspecto que es puesto en duda en algunos documentos de valoración del parque. Para el logro de todas estas iniciativas, el parque cuenta con una herramienta de financiación llamada *France Initiative*, que tiene por objeto solventar las dificultades económicas en la puesta en marcha de proyectos y apoyar las ampliaciones de negocios y otras necesidades económicas. El sistema funciona a nivel nacional y ha tenido buenos resultados como herramienta de arranque financiero. Está dirigido a empresarios y empresas en crecimiento, con menos de tres años de funcionamiento. Los servicios prestados por la plataforma son:

- El apoyo antes y después de la creación de la empresa.
- La oportunidad de obtener préstamos bancarios sin garantía a tasa de interés cero.
- El padrinazgo de otros empresarios experimentados.

Eje 03. Colocar al ciudadano en el centro de un proyecto territorial innovador

Para el desarrollo de este punto se define el parque como un lugar de intercambio con otros territorios y un medio para que los residentes elaboren su identidad local. Se trata de promover la adhesión de la población al proyecto territorial. Para ello, se ponen en marcha planes continuos de formación e información para residentes y visitantes. El objetivo es lograr que la población se sienta implicada y responsable del futuro de su entorno.

El PNR Vexin ha creado un comité científico para impulsar la adquisición y transferencia de conocimientos, que desarrolla su labor evaluando las acciones del parque, ayudando a tomar decisiones y apoyando el consenso sobre las decisiones tomadas por la dirección. En abril de 1998, el PNR firmó un acuerdo con el Ministerio de Educación para colaborar en el desarrollo de herramientas educativas que respondan mejor a las expectativas de las clases y sus profesores. Más de 130.000 niños han acudido al parque para desarrollar allí proyectos docentes.

La figura del ‘‘animador del parque’’ es un asesor que presta asistencia técnica a los docentes en la preparación y el desarrollo de un proyecto educativo. Se trabaja en el aula o en el campo, en temas relacionados con el medio ambiente y el patrimonio. Los temas principales son los residuos, el agua, los hábitats naturales y el paisaje.

Por último, se han desarrollado herramientas específicas para que los niños puedan descubrir su entorno, como la heroína creada en la revista infantil del parque, que se difunde desde 2004 en las escuela primarias de la zona.

En cuanto a las visitas al parque, se ha creado el Campamento César Nucourt, una comunidad residencial que pretende albergar programas educativos. Dentro de los programas se incluyen las visitas a los museos. La comunidad educativa trabaja también con los agricultores para sensibilizar a los grupos escolares acerca de la agricultura.

Los residentes del parque son informados regularmente de las acciones y de la planificación a través de *Couleurs du Vexin*, la revista de difusión del parque. También publica documentos en múltiples áreas: libros de consejos sobre cultivos o el mantenimiento de las vías navegables, el directorio cultural e incluso recetas.

22.5. Resultados y expectativas

Las valoraciones realizadas sobre la implantación de la Carta del Parque son positivas. Los estudios concluyen que ha contribuido significativamente a la contención de la urbanización y al mantenimiento de suelos agrícolas, así como la recuperación de pastos y huertos. Por ello, se ha decidido hacer una segunda versión de la Carta que incluya herramientas de seguimiento continuado para analizar la puesta en práctica de las directrices. a organización del PNR ha incluido una serie de indicadores en su nuevo documento marco que agrupan en doce categorías (consumo de espacio, paisaje, población, hábitat, patrimonio edificado, patrimonio natural, calidad del agua, agricultura, empresas, servicios, empleo y turismo).

El análisis se realiza a través de indicadores concretos que la propia Carta del Parque define (matriz de los cambios en el uso del suelo, desarrollo de tierras dedicadas a huertos, evolución de la población, evolución del número de viviendas sociales, estado del patrimonio edificado, evolución en el número de especies vegetales protegidas, evolución del número de explotaciones agrícolas,...): los indicadores se

acompañan de la definición de las fuentes documentales que se utilizarán. Los resultados obtenidos de esta matriz no están publicados aún.

La percepción local ante el crecimiento urbano tiene diferentes matices: los agricultores lo ven como el fin de su herramienta de trabajo, mientras que los políticos se centran en la creación de empleo y gestión de servicios. El parque se considera en la actualidad la principal estructura local para el desarrollo de pequeños municipios.

Las políticas de conservación se consideran un verdadero éxito en cuanto a la limitación en la construcción de viviendas, rehabilitación de patrimonio construido y preservación de suelo agrícola y paisaje. Las políticas de desarrollo económico han tenido peores resultados, ya que existe una contradicción entre la población que busca vivir dentro del parque pero continúa trabajando en las ciudades cercanas.

La apuesta pública está basada en la reconciliación entre desarrollo económico y preservación medioambiental. Para ello proponen abrir el territorio a actividades de ocio y turismo (evitando que se convierta en lugar de consumo masivo de ocio rural) y promover la diversificación agrícola hacia estándares de calidad, controlados por la marca del Parque. Los actores locales, en entrevistas realizadas por los equipos de trabajo del Instituto de Investigación Económica Agrícola de la Haya (LEI), exponen su oposición a que las actividades ligadas a ocio o turismo estén por encima de aquellas relacionadas con la vida diaria. Sin embargo valoran mucho la promoción cultural, que relacionan con la calidad de vida. Muchas de estas entrevistas revelan que la principal ventaja vista por los residentes es disponer de un ambiente de calidad cercano a la ciudad (aunque ésta debe mantenerse alejada porque es vista como una amenaza) y el carácter rural del que disfrutan (paisaje, vida social a pequeña escala,...). El principal inconveniente es la expulsión de rentas más bajas por la subida de precios.

Los residentes consideran que la promoción turística como medio para crear empleo puede llegar a ser perjudicial, pero las alcaldías quieren evitar convertirse en ciudades dormitorio de alto nivel social. Por su parte, los agentes locales como *les Amis du Vexin Français* o *la Chambre d´Agriculture* lideran movimientos para limitar el desarrollo de estos servicios, aunque colaboran en su implantación. En principio no existen demasiadas estrategias de *marketing* en este sentido ya que todos los actores implicados son conscientes de la agresividad de estas actividades si no se controlan.

22.6. Referencias bibliográficas

—consultadas

Capillon, Alain; Geneviève, David
1996 «Exploitations de grande cultura et espace périurbain dans le Vexin français» *Cahiers Agricultures*, n. 5: pp. 77–82.

Conseil Departamental; Comite Regional de l'Environnement
2000a "Artículo L333-1" en *Code de l'environnement.*

Conseil Departamental; Comite Regional de l'Environnement
2000b "Artículo R244-11" en *Code de l'environnement.*

Conseil Departamental; Comite Regional de l'Environnement
2000c "Artículo R244-14" en *Code de l'environnement.*

Esparcia, J; Buciega, A
2005 *New Rural-Urban Relationships in Europe: A Comparative Analysis. Experiences from The Netherlands, Spain, Hungary, Finland and France.* Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia.

Overbeek, Greet; Terluin, Ida
2007 *Rural Areas Under Urban Pressure. Case studies of rural-urban relationships across Europe.* La Haya: Agricultural Economics Research Institute (LEI).

Périllon, Yves
2007 «Avis sur le projet de février 2007 Projet de Schéma Directeur Régional d´Ile-de-France» *Boletín de la asociación Amis du Vexin Français*, disponible en `http://www.lesamisduvexinfrancais.fr/`.

webs

Plan Director de la Región de Île-de France (`http://www.sdrif.com/`)
Parque Natural Regional del Vexin francés (`http://www.parc-naturel-vexin.fr/`)
Parques Naturales Regionales de Francia (`http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/fr/accueil/`)
Base de datos del Instituto Francés de Estudios Agrícolas (`http://www.inra.fr/dpenv/`)

23. La vitalidad del sector agrícola en el área metropolitana de Viena

Del apoyo político a un sector en decadencia a la conciencia ciudadana de los valores sociales y ambientales de su agricultura

César Corrochano Barba[1]

Viena es la capital federal de Austria. Administrativamente tiene la doble condición de municipio y estado federado. La población en 2009 era de 1.691.469 habitantes y ocupa una superficie de 414 kilómetros cuadrados, de los cuales, la mitad son espacios libres y zonas verdes.

Pero Viena es una ciudad verde no sólo por sus parques, los bosques que la rodean y el parque nacional que se encuentra sobre su territorio, sino también gracias a una nada despreciable proporción de tierras de cultivo. Algo más del 16 % (7.200 hectáreas) de la zona urbana de Viena es terreno agrícola. Los principales tipos de producción que se dan en la ciudad son la horticultura, la viticultura y la agricultura extensiva. Toda esta superficie forma parte del cinturón verde de Viena, del que supone un 25 % del total.

En los últimos años, la actividad agrícola ha ido perdiendo peso en la ciudad como consecuencia de las reformas estructurales europeas y la crisis del sector que se sufre desde hace décadas en los países con mayor nivel de desarrollo. Sin embargo, la ciudad mantiene una posición de liderazgo en el campo de la horticultura, especialmente en el cultivo intensivo de hortalizas en invernaderos. Por otro lado, la agricultura orgánica va teniendo cada vez mayor presencia en los campos y en los mercados vieneses. Esto es posible gracias a los diferentes programas que ha puesto en marcha el Ministerio de Agricultura en la última década y también a la política medioambiental del Ayuntamiento de Viena que impulsa, a través de sus propias granjas, del abastecimiento ecológico de los servicios públicos o mediante el desarrollo de campañas de concienciación ciudadana, este tipo de agricultura.

Sin duda, el más potente instrumento para la planificación del suelo agrícola es el *Agrarstrukturelle Entwicklungsplan* [Plan de Desarrollo de Estructuras Agrícolas] (AgSTEP). Este plan tiene por objetivo la delimitación de los suelos agrícolas de interés general que deben preservarse para este uso a largo plazo en el planeamiento, y establece una serie de medidas y directrices para ser aplicadas por el Ayuntamiento de la ciudad para asegurar la sostenibilidad de la agricultura en Viena.

Entre las herramientas que se emplean para asegurar la continuidad de la actividad en la periferia de la ciudad destaca la compra directa de terrenos por parte de la administración, con el fin de controlar el destino final de los suelos y evitar que los cultivos queden abandonados. En este sentido, el Ayuntamiento de Viena, con su red de granjas de titularidad pública, es uno de los mayores productores de Austria y el principal arrendador de suelo agrícola de la ciudad. También es interesante cómo, desde el ámbito de la protección medioambiental, la gestión de los suelos agrícolas es utilizada por el Ayuntamiento de Viena para la protección de la biodiversidad y para la lucha contra el cambio climático.

En cuanto a la gestión de los residuos orgánicos urbanos y su reutilización como compost en explotaciones agrarias, la experiencia vienesa ha resultado muy positiva. La ciudad fue pionera en la recogida selectiva de residuos y en el compostaje de la fracción orgánica de los mismos y hoy presume de haber cerrado el ciclo de vida de la materia orgánica dentro de los límites de su administración, obteniendo además beneficios económicos para el Ayuntamiento.

Por último, merece la pena mencionar el nuevo concepto de huertos urbanos en alquiler para la autogestión que se ha desarrollado en Viena, el *Selbsternte*, que funciona gracias a la colaboración entre agricultores ecológicos, consultores y consumidores concienciados con el medio ambiente.

En resumen, los aspectos clave del caso de Viena son:

- Planeamiento que atiende las necesidades del sector agrícola, teniendo en cuenta sus valores no sólo económicos, sino sociales, culturales, paisajísticos, etc.
- Gestión de una red pública de granjas municipales.
- Abastecimiento de los servicios sociales municipales con productos locales y orgánicos.
- Conciliación entre agricultura y biodiversidad.
- Gestión sostenible de los residuos orgánicos y reciclaje de los mismos como compost orgánico.
- Fomento de la producción y distribución de productos orgánicos.
- Conciencia ciudadana sobre el estado de la agricultura, la agricultura orgánica y el reciclaje.

[1] ccorrochano@ee.upm.es

23.1. Uso y gestión del suelo

23.1.1. Usos del suelo

Viena es la mayor ciudad de Austria. Está situada en el noreste del país, junto al extremo más oriental de los Alpes, en la denominada Cuenca de Viena. El área urbana se extiende hoy a lo largo de ambas orillas del Danubio.

En 2009 la población era de 1.691.469 habitantes, con una densidad media de 4.026 hab/km^2 . Además de ser la capital del país, el municipio, de 415 kilómetros cuadrados, constituye en solitario uno de los nueve estados federados de Austria. Asímismo, la ciudad se subdivide administrativamente en 23 distritos.

El paisaje urbano de Viena está definido por las zonas verdes, ya que alrededor de 200 kilómetros cuadrados, aproximadamente el 50 % de la superficie del área metropolitana, están cubiertos de arbustos, cultivos, praderas y árboles. La mayor parte del espacio libre es atribuible al cinturón verde de terrenos protegidos que rodea la ciudad y que empezó a materializarse durante los primeros años del siglo XX mediante la compra de parcelas por parte del Ayuntamiento con el fin de mantenerlos en su estado natural. También son representativos los jardines individuales, las instalaciones deportivas y recreativas, los parques, las parcelas vacías y los jardines que rodean los nuevos desarrollos urbanísitcos.

En términos de distribución por distritos, se observa que los más céntricos no son particularmente verdes, mientras que en los de la periferia, de menor densidad, la proporción de espacios abiertos se encuentra entre el 60 y el 80 por ciento. En las zonas más densamente construidas, la siembra de vegetación en los patios interiores de las manzanas —los famosos *Hof* vieneses de principios de siglo— supone una importante aportación al cómputo de las zonas verdes.

Cuadro 23.1: **Usos del suelo en Viena**
Fuente: Statistik Austria (2009:15)

	Superficie (Km^2)	**Porcentaje (%)**
Superficie construida	48,10	11,60
Espacio libre	229,05	55,24
Uso agrícola	61,49	14,83
Jardines	86,79	20,93
Viñedos	6,76	1,63
Bosque	74,01	17,85
Agua	18,53	4,47
Otros usos	118.96	28,69
Total	414,65	

Una de las principales herramientas utilizadas por el Ayuntamiento para la gestión del suelo es la compra directa de terrenos. Así, entre 2002 y 2005, la ciudad, a través de su *Magistratsabteilung Liegenschaftsmanagement* [Departamento de Gestión Inmobiliaria] (MA 69), adquirió algo más de 1.310.000 metros cuadrados de zonas verdes. La mayor parte de estos terrenos se encuentran en alguno de los bosques que rodean la ciudad y han sido comprados con el único objetivo de preservarlos en su estado natural y garantizar una adecuada conservación de los mismos. Pero también se utiliza la compra de suelo para la materialización de proyectos concretos de paisajismo, de recuperación de cursos fluviales con fines recreativos o para la ampliación de las fincas agrícolas de titularidad pública. [2]

23.1.2. Administración territorial

Austria se organiza administrativamente como una república federal en la que la gestión del suelo a través de los instrumentos de planeamiento se encuentra en manos de los nueve estados federados (*Länder*) y los más de 2.000 municipios del país. Al no existir una ley común sobre la protección del suelo y la ordenación territorial, se creó la *Österreichischen RaumordnungsKonferenz* [Conferencia de Austria sobre la ordenación del territorio] (ORÖK) para coordinar los intereses y las políticas de los tres niveles de la administración.

[2] Dentro de esta política de adquisición de terrenos se puede enmacar también la compra de unas 320 hectáreas fuera de Viena con el fin de proteger y mantener en estado óptimo las fuentes de abastecimiento de agua de la ciudad.

Sobre la base de un acuerdo voluntario, se organizan reuniones periódicas entre representantes de la *Bundeskanzleramt [Cancillería Federal]*, de los *Bundesministerium [Ministerios Federales]*, de las *Landeshauptleute [Gobernaciones Provinciales]*, de la *Österreichischem Gemeindebund und Österreichischem Städtebund [Asociación de Ciudades y Municipios de Austria]*, así como de representantes de los llamados agentes sociales (*Landwirtschaftskammer Österreich [Cámara de Agricultura de Austria]*, *Wirtschaftskammer Österreich [Cámara de Comercio de Austria]*, *Bundesarbeitskammer [Cámara Federal del Trabajo]*, *Österreichische Gewerkschaftsbund [Federación Austriaca de Sindicatos]*). Las autoridades federales son las responsables de la legislación y ejecución de la protección del suelo en materia de bosques, agua, control de la contaminación, gestión de residuos, descontaminación de sitios contaminados y leyes de montaña, así como en el contexto de comercio y normas industriales. En cuanto a protección de las tierras en otros temas, como puede ser todo lo referente a la Ley de promoción de los asentamientos agrícolas o la Ley de protección de la vegetación, las autoridades federales establecen sólo la legislación básica, mientras que son las regiones las responsables de las leyes de ejecución (CDS, 2009).

En definitiva, el Ayuntamiento de Viena, por ser también el gobierno de una región federada, es plenamente responsable de los instrumentos centrales de la gestión del suelo, como son las leyes de ordenación del territorio, el planeamiento, las leyes de conservación de la naturaleza y las leyes en materia de vivienda.

23.2. Agricultura

En 2005, año del último censo cartográfico de los usos del suelo, la extensión de la superficie agraria útil era de 6.352 hectáreas, que representan aproximadamente el 15,3 % de la superficie total de Viena. Desde el año 2001, la superficie agrícola ha disminuido un 3 %, debido principalmente a las necesidades de espacio para las distintas medidas y proyectos de desarrollo urbano llevados a cabo durante ese tiempo. Atendiendo al tipo de cultivo, son los correspondientes a la agricultura extensiva los que han sufrido las mayores pérdidas de terreno.

Las tierras agrícolas se pueden clasificar dentro de tres categorías. De las 6.352 hectáreas, 4.784 hectáreas (75 %) corresponden al campo de la agricultura extensiva o a cielo abierto, 744 hectáreas (12 %) son gestionadas para la producción de vino y fruta, y 824 hectáreas (13 %) se atribuyen a horticultura y floricultura. Toda esta superficie forma parte del cinturón verde de Viena, del que supone un 25 % del total (Landwirtschaftskammer Wien, 2009).

Además del vino vienés, que, aunque muy apreciado, hasta hace poco se producía casi exclusivamente para ser consumido en los tradicionales *Heuriger* —tabernas regentadas directamente por el viticultor y en las que sólo se permite servir vino de la propia cosecha—, verduras, cereales y otros cultivos de la ciudad son distribuidos en la misma con una imagen de marca que enfatiza su carácter de producto local.

Junto con la producción de alimentos cerca del consumidor final, la agricultura urbana en Viena se concibe con otras funciones complementarias desde el punto de vista del planeamiento. Por un lado, ofrece espacio para el recreo de sus habitantes, por otro, realiza funciones de conservación de la naturaleza. Sin embargo, en ciertos casos es considerada simplemente como superficie de reserva para el crecimiento de la ciudad. No obstante, en algunos distritos de Viena, la agricultura sigue dominando el paisaje.

La mayor parte de estas zonas aún predominantemente rurales han entrado a formar parte del área metropolitana durante el curso del último siglo de evolución de la ciudad: en este periodo, el área urbana pasó de abarcar 60 kilómetros cuadrados a expandirse hasta ocupar los actuales 415 km^2. A finales de 1950 aún quedaban dentro de los límites de la ciudad más de 2.600 explotaciones. Se cultivaba un área de 100 kilómetros cuadrados, aproximadamente una cuarta parte de la superficie del municipio, y se criaban 3.800 cabezas de ganado vacuno, más de 14.000 cerdos y 144.000 pollos.

A partir de entonces la agricultura se redujo de forma constante. En los últimos cincuenta años han cerrado un promedio de 40 empresas del sector al año, mientras que las tierras agrícolas se reducían a un ritmo de casi 90 hectáreas al año. Hoy en día, todavía quedan alrededor de 900 granjas en Viena gestionando los cerca de 68 km^2 de superficie cultivada que hay en la actualidad, según datos del Ayuntamiento. De éstas, cerca de 500 son granjas comerciales, la mayoría empresas dedicadas a la horticultura y la viticultura. Tan sólo alrededor de 130 se dedican a la agricultura extensiva. Los animales de granja han desaparecido de la ciudad casi por completo, con la excepción del ganado ovino.

La actividad agrícola de Viena está localizada en el borde sur (distrito 10) y en el norte y este de la ciudad (distritos 21 y 22). La producción de hortalizas se concentra en los distritos 11 y 22, mientras que los viñedos cubren las laderas de los montes de Kahlenberg y Nußberg, así como al pie de Bisamberg.

23.2.1. Análisis económico

Tejido empresarial

El número de explotaciones agrarias de Viena se muestra en el Cuadro 23.2.1, desglosadas por tipo de cultivo. Los datos se basan en una investigación de la Cámara de Agricultura de Viena e incluyen a todas las empresas con sede en Viena que se dedican al sector agrícola durante todo el año. La suma desglosada (800) supera el número total de explotaciones (729) debido a respuestas múltiples. Así, por ejemplo, en 35 de las 152 explotaciones de agricultura extensiva se practica además la horticultura a cielo descubierto.

Cuadro 23.2: **Empresas agrícolas con sede en Viena**
Fuente: Landwirtschaftskammer Wien (2009)

Total Explotaciones	729
Horticultura en viveros	267
Floricultura y plantas ornamentales	92
Viticultura	228
Agricultura extensiva	152
Horticultura a cielo abierto	35
Ganadería	13
Arboricultura	7
Forestal	2
Otros	4

Complementariamente, hay además otras 96 empresas agrícolas con sede en el estado de Baja Austria que explotan superficies de producción agrícola dentro de los límites de Viena.

Según el mismo informe de 2009 de la Cámara de Agricultura, el número de empresas con sede en Viena y que gestionan explotaciones dentro de la ciudad se redujo de 770 en 2006 a 729 en 2008. Esta tasa de disminución (del 2,7 % al año) es aproximadamente equivalente a la media de la nación, por lo que los cambios estructurales que sufre el sector agrícola desde hace décadas no parece que estén siendo más pronunciados en Viena que en las zonas rurales de Austria, a pesar de las numerosas influencias urbanas. La principal razón esgrimida ante el abandono de las explotaciones es, además de las consideraciones de tipo económico, la falta de una empresa sucesora o de un nuevo propietario de la explotacón (Landwirtschaftskammer Wien, 2009).

La disminución en el número de empresas agrícolas en Viena afecta a los tres sectores dominantes (horticultura, viticultura y agricultura extensiva), aunque en el caso de la horticultura, esta pérdida de explotaciones se ha visto compensada por la transformación en los últimos años de numerosas compañías, que han pasado de dedicarse a la producción de flores y plantas ornamentales a cultivar verduras y productos de la huerta.

La ganadería en Viena tiene un papel menor y apenas se lleva a cabo en 13 granjas, en muchos casos con fines educativos más que productivos.

Los agricultores vieneses son, en un 40 % de los casos, los propietarios de su terreno de explotación. El resto de terrenos cultivados pertenecen a otro particular, a una empresa privada o a la administración pública. En este sentido, el mayor arrendador de la ciudad es el *Magistratsabteilung Forstamt und Landwirtschaftsbetrieb der Stadt Wien* [Departamento de Agricultura y Bosques del Ayuntamiento de Viena] (MA 49), que tiene alquiladas cerca de 440 hectáreas. Si lo comparamos con el caso de los agricultores del vecino estado federado de Baja Austria, por ejemplo, con una proporción de superficie en alquiler de alrededor del 25 %, observamos que este valor se encuentra en Viena en niveles relativamente altos. El precio de arrendamiento es por lo tanto uno de los principales condicionantes a tener en cuenta a la hora de llevar a cabo una gestión de los terrenos agrícolas económicamente viable. El alquiler está determinado principalmente por la oferta y la demanda, aunque se da la circunstancia de que en las áreas en las que predomina el cultivo de hortalizas a cielo abierto y de remolacha azucarera, los precios de alquiler se sitúan por encima de los de las zonas con predominio de los cultivos de cereales.

En el plano laboral, según los datos de la encuesta sobre la estructura agraria de *Statistik Austria*, que se realizó por última vez en 2007, encontramos que un total de 3.541 personas se encuentran empleadas en el sector agrícola de Viena.

Producción y demanda

La siguiente tabla elaborada por la Cámara de Agricultura muestra el grado de autosuficiencia que proporcionaron los productos agrícolas producidos en la ciudad en 2008. En particular, las verduras cultivadas en la ciudad cubren más de un tercio de las necesidades de la población, un valor relativamente alto para el caso de una gran urbe como Viena.

CUADRO 23.3: **Consumo anual y autoabastecimiento en Viena**
Fuente: LANDWIRTSCHAFTSKAMMER WIEN (2009)

	Consumo (Kg/persona)	**Producción** (kg/persona)	**Autoabastecimiento 2008** (%)
Verduras, legumbres y hortalizas	108,0	39,3	36,4
Tomate	25,7	9,3	43,9
Pepino	4,3	11,4	254,6
Pimiento	4,6	4,6	44,2
Fruta	95,2	0,9	23,7
Cereal	89,8	6,2	7,5
Vino	28,9	1,2	3,6

La alta productividad del cultivo de hortalizas en Viena también puede medirse en términos de autoabastecimiento. Así, todas las tierras agrícolas en Viena serían suficientes para, en teoría, cubrir las necesidades de verduras y vegetales de un año. Sin embargo, para la demanda de trigo, por ejemplo, sería necesario cultivar casi toda el área la ciudad —incluyendo las zonas edificadas.

Los habitantes de Viena consumen cada año una media de casi 800 kilogramos de productos agrícolas por persona. Esto supone cerca de 13.000 kilojulios (o 3.100 kcal) por persona y día. Así, en la dieta de un vienés, un tercio de la energía procede de productos de origen animal (carne, leche y huevos) y dos tercios de alimentos de origen vegetal. Por separado, los cereales aportan poco menos de un quinto del total.

23.2.2. Cultivos

Horticultura

La superficie total dedicada a la horticultura en toda Austria es de aproximadamente 2.200 hectáreas, de las cuales 1.780 se cultivan a cielo abierto y cerca de 420 en cultivos protegidos (invernaderos y *polytunnels*). La gran importancia de la horticultura de Viena se pone de manifiesto al observar que Viena, el estado federado más pequeño, se encuentra a la cabeza del país en superficie útil dedicada a la horticultura, con una proporción del 26 % (569 hectáreas) de superficie de este tipo de cultivos, por delante de grandes provincias como Baja Austria y Alta Austria con un 25 % y un 23 % respectivamente (LANDWIRTSCHAFTSKAMMER WIENN, 2009).

Particularmente pronunciada es la posición de liderazgo de Viena en los cultivos protegidos. Según el Censo agrario de 2004, el 44 % de la actividad productiva dentro de viveros de toda Austria tiene lugar en Viena. En la actualidad se estima que la extensión de las áreas protegidas de producción hortícola es de casi 200 hectáreas.

Según datos de la misma encuesta, la distribución por tipos de cultivo en este tipo de instalaciones es la siguiente: 68 % de la superficie dedicada a la horticultura, seguida de los viveros de flores y plantas ornamentales, con un 29 %, y por último, los viveros de árboles (3 %). Es poco probable que esta distribución haya cambiado significativamente en los últimos años.

En total, el área útil de cultivo de hortalizas en Viena es de aproximadamente 760 hectáreas, de las cuales están protegidas, como ya se ha dicho, unas 200 hectáreas de terreno. Este área estadística se diferencia del espacio real disponible (de aproximadamente 570 hectáreas), ya que algunas especies pueden ser cultivadas dos o más veces por año. Los principales cultivos que se dan en los invernaderos vieneses son los pepinos, los tomates y los pimientos.

Viticultura

El cultivo de la vid, que se da en Viena desde épocas prerromanas, contribuye significativamente a la identidad cultural de la ciudad y constituye un importante factor económico. En 2007 había más de

700 hectáreas de cultivo de vid sobre la superficie de Viena. La mayor parte de ellos (alrededor de 350 hectáreas) se encuentran en el noroeste de la ciudad, en las laderas de Kahlenberg y Nußberg. A los pies de Bisamberg existen alrededor de 260 hectáreas de cultivo de viñedos. La superficie restante se reparte entre los viñedos de Mauer-Liesing y Oberlaa, en el sur de Viena.

En total, según los datos del Departamento de Viticultura del Ayuntamiento, en Viena se explotan aproximadamente 670 hectáreas de viñedos.

Alrededor de 330 viticultores producen entre 2 y 2,5 millones de litros al año. Se cultivan sobre todo variedades de uva locales, predominando las de vino blanco, con un 80 % de la superficie total. Un vino típico de Viena es el *Gemischte Satz*, que procede de una mezcla de uvas plantadas en la misma viña y mezcladas antes de la fermentación.

Según estimaciones de la Cámara de Agricultura, la mayor parte del vino producido en la ciudad (alrededor del 50 %) se comercializa a través de los *Heuriger*, tabernas tradicionales de Austria en la que el viticultor y a la vez tabernero ofrece a los consumidores el vino de su última cosecha. Cerca de 140 de este tipo de tabernas se han unido a alguna de las bodegas. Periódicamente se realizan campañas por parte de diversas instituciones para preservar este tipo de explotación tradicional.

De la otra mitad del vino producido, aproximadamente un 20 % se vende a través de restaurantes y tiendas especializadas y se estima que otro 20 % se vende directamente en la bodega. El 10 % restante se divide en aproximadamente un 5 % de ventas de exportación y otro 5 % de ventas a través del comercio minorista de alimentos.

Como se puede ver, el vino vienés, como producto, se caracteriza por tener un fuerte carácter local y por ser considerado por buena parte de la sociedad como un elemento sustancial de la cultura urbana de Viena.

Agricultura extensiva

De entre los cultivos herbáceos más importantes de Viena destaca el trigo común, que en 2008 se cultivaba sobre una superficie de 1.335 hectáreas. Esta variedad alcanza un contenido de proteínas del 14 % o más, y se utiliza fundamentalmente para la producción de productos horneados. Otros tipos de grano, sin embargo, se cultivan mucho menos: tras el trigo común, encontramos la cebada (427 hectáreas), el centeno (215 hectáreas) y el trigo duro (165 hectáreas). En total, los cultivos de cereales ocupan una superficie de 2.270 hectáreas dentro de los límites de la ciudad.

Otros cultivos de este tipo que se dan en Viena son la remolacha de azúcar (256 hectáreas), los guisantes (140 hectáreas), el maíz (115 hectáreas) y la colza para la producción de aceite (187 hectáreas). También los cultivos de patatas tienen un lugar destacado en este apartado, si bien no tanto por la superficie que ocupan (92 hectáreas), sí por el peso de la producción (2.700 tonealadas).

23.2.3. Agricultura orgánica

La agricultura orgánica tiene, dentro de los objetivos generales de la política agrícola, una especial relevancia para el Ayuntamiento de la ciudad. A pesar de que en base a las condiciones agroestructurales específicas de las explotaciones de Viena (destacando la elevada proporción de explotaciones hortícolas) no es fácil para muchas empresas dar el salto a la agricultura ecológica, el número de granjas orgánicas, las explotaciones y la extensión de la superficie dedicada a cultivos ecológicos en los últimos años ha aumentado constantemente. Actualmente, hay en Viena 23 granjas orgánicas que cumplen con los criterios austriacos para este tipo de producción y que ocupan en conjunto una superficie de 1.131 hectáreas, equivalente a aproximadamente el 18 % del total de las tierras agrícolas del área metropolitana. Destacan especialmente el número de bodegas que han cambiado a la economía biológica.

El Ayuntamiento de Viena, con sus granjas, es uno de los mayores productores orgánicos de Austria. Además, por el uso cada vez mayor de productos ecológicos en muchas instituciones públicas urbanas (guarderías, escuelas, hogares de ancianos, hospitales, etc.)[3], es también un gran consumidor de productos orgánicos. Esto constituye un importante aliciente económico a las empresas de Viena para que pongan aún más énfasis en la producción de alimentos orgánicos, y asegurar así en un futuro el desarrollo de la agricultura ecológica en la ciudad. Como efecto adicional de este tipo de agricultura, destaca el ahorro de considerables cantidades de CO_2 y la consiguiente contribución a la protección del clima[4].

[3] Esta política municipal de compra de productos ecológicos responde al programa *Ökokauf Wien* (Ecocompra Viena), que abarca no sólo alimentos, sino todo tipo de productos adquiridos por cualquiera de los departamentos del Ayuntamiento. Más información en: `http://www.wien.gv.at/umweltschutz/oekokauf/index.html` (en alemán).

[4] En base a esto, el programa *Ökokauf Wien* fue integrado en el Programa Vienés para la Protección del Clima (KLIP Wien). Más información en: `http://www.wien.gv.at/umwelt/klimaschutz/programm/index.html` (en alemán).

Bioabastecimiento

Los administradores de la ciudad están cada vez más comprometidos con el uso de alimentos ecológicos en los centros de atención municipales, tales como hospitales, centros de atención infantil, hogares de la tercera edad, etc.

La *Wiener Krankenanstaltenverbund [Asociación de Hospitales de Viena]* comenzó en 1986 con la introducción de alimentos orgánicos. La proporción de productos ecológicos que se sirven en los menús de esta red de centros se ha establecido en el 30 %. A lo largo de las últimas dos décadas muchos otros tipos de centros municipales de atención se han adherido a este proyecto, incluida la que administra los hogares de pensionistas, los jardines de infancia y las escuelas de la ciudad de Viena.

En los centros de cuidado diurno de los niños (guarderías, jardines de infancia y centros de atención diurna), la proporción de alimentos orgánicos ha llegado a día de hoy hasta el 50 %. En particular, en la categoría de la leche y los productos lácteos, la proporción de productos ecológicos llega al 87 %. Más de 30.000 niños al día se abastecen actualmente con menús de comida biológica en los cerca de 370 centros infantiles de atención diurna. Para el Ayuntamiento, los beneficios sociales de estos proyectos se resumen en dos: por un lado, los niños pueden disfrutar de una alimentación más sana y de calidad sin costo adicional para los padres. Por otro, los cuidadores y educadores del jardín de infancia les pueden enseñar desde temprana edad lo importante que es prestar atención a la alimentación saludable.

Desde el comienzo del curso 2005/06 se ejecuta además otro plan a través del cual, unos 18.800 estudiantes disponen de un almuerzo en la escuela con un 30 % de productos biológicos. Esta proporción irá aumentando gradualmente hasta el 50 %.

El programa ÖPUL

El programa agroambiental de subvenciones, aprobado por el Gobierno Federal, *Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft* [Programa Austriaco de Ayudas para Promover la Agricultura Extensiva, Ambientalmente adecuada y Protectora de los Hábitats Naturales] (ÖPUL) se aplica en Austria desde 1995.

Se trata de un programa horizontal que presenta una serie de medidas (en un principio eran 34 pero se han visto reducidas a 26 en la última versión de 2007 vigente hasta 2013) reunidas en seis grupos. Los grupos del 1 al 3 promueven la extensificación de los métodos de cultivo, de las tierras agrícolas y del uso de superficies de pasto con medidas como: rotación de cultivos, restricciones a la siega, agricultura ecológica, reducción de la cabaña ganadera o control integrado. El grupo 4, ''Prácticas agrarias ambientalmente adecuadas y conservación de la biodiversidad'', ofrece acciones específicas dirigidas a la conservación de la diversidad biológica, entre las que se encuentran: mantenimiento de áreas de valor ecológico, mantenimiento de áreas agrícolas abandonadas y zonas forestales, prevención de la erosión, crecimiento de cultivos específicos o desarrollo de proyectos regionales. El grupo 5 ''Creación y conservación de elementos del paisaje'', incluye tres medidas orientadas al abandono de tierras con distintos periodos de duración. El último grupo de medidas está destinado a las acciones educativas.

El ÖPUL es el programa agroambiental con mayor grado de aceptación en Europa en valores relativos (porcentaje de acogidos del total nacional). En 2008, según el Ministerio Federal de Medio Ambiente, se encontraban bajo contrato más de 118.000 explotaciones, lo que representa el 72 % de las explotaciones de Austria que abarcan, con más de 2,2 millones de hectáreas, el 85 % de la superficies agrarias del país. Esta cobertura tan amplia probablemente se debe, entre otros factores, a la variedad de medidas ofertadas, en combinación con primas relativamente altas. Las medidas más solicitadas son aquellas que presentan menos exigencias como el subsidio básico y la rotación de cultivos, cuyas cuantías no alcanzan los 100 euros anuales. Otras medidas extensamente aplicadas son la agricultura ecológica, el pastoreo alpino y la prevención de la erosión.

Transgénicos

En la actualidad, en Viena no se da ningún cultivo de organismos modificados genéticamente (OMG). Esto es así gracias a diversas acciones y campañas llevadas a cabo en los últimos años por las distintas administraciones, diversos agentes sociales y por los propios agricultores.

El Ayuntamiento de Viena creó, a iniciativa del *Magistratsabteilung Umweltschutz* [Departamento de Medio Ambiente] (MA 22), junto con la *Landwirtschaftskammer Wien [Cámara de Agricultura de Viena]* y *LGV-Frischgemüse*, la mayor productora de verdura fresca del país, la plataforma *Freiwillig ohne Gentechnik [Voluntariamente sin manipulación genética]*. Los tres socios firmaron en marzo de 2005 la llamada *Wiener Deklaration [Declaración de Viena]*, una declaración oficial a través de la cual la Cámara de Agricultura de Viena, que representa a las más de 900 explotaciones agrícolas que hay en la ciudad,

renuncia voluntariamente a la utilización de semillas modificadas genéticamente y al cultivo de plantas genéticamente modificadas para la producción de alimentos.

Por su parte, la empresa *LGV-Frischgemüse* se encarga de realizar controles periódicos a las explotaciones agrícolas con las que trabaja, no sólo con el fin de asegurarse de que los agricultores cumplen con la declaración, sino para controlar que los cultivos de la ciudad no han sido contaminados por otros OMG y poder así certificar mediante la correspondiente etiqueta que todos sus alimentos están libres de organismos genéticamente modificados.

Paralelamente, en 2005, el Ayuntamiento de Viena aprobaba la *Gesetz über Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge [Ley de medidas de precaución de la ingeniería genética]*, con el objetivo de garantizar la biodiversidad genética de los cultivos de la ciudad, especialmente en las reservas naturales. Esta norma establece una serie de medidas muy restrictivas que, en teoría, impiden la contaminación de otros cultivos por parte de los transgénicos y obliga a publicar y divulgar la existencia de este tipo de cultivos.

Además, la ciudad es miembro de la *Red europea de Regiones Libres de Trasgénicos*.

23.2.4. Explotaciones agrícolas de la ciudad de Viena

El Ayuntamiento de Viena, a través de su Departamento de Agricultura y Bosques, administra una extensa red de granjas municipales en los alrededores de la ciudad. El objetivo inicial por el que se pusieron en marcha estas explotaciones públicas era el de suministrar a los hogares infantiles y los hospitales de Viena alimentos de alta calidad en situaciones de emergencia y de crisis.

Hoy en día estas son algunas de las áreas de trabajo de las explotaciones agrícolas de la ciudad de Viena:

- La producción y comercialización de alimentos básicos de alta calidad, como cereales y patatas.
- La gestión directa del suelo por parte de la ciudad mediante la compra de terrenos, con el objetivo de mantener y mejorar la fertilidad de los suelos a través de métodos biológicos de explotación.
- La conservación de los valores culturales del paisaje.
- La reserva de tierras para la expansión y desarrollo urbanos y la creación de áreas de recreo.
- La siembra de plantación de protección contra el viento y de delimitación de cultivos, así como las reforestaciones para la mejora del bienestar ciudadano, que son la base para el diseño de un atractivo y variado paisaje.
- La protección de las aguas subterráneas a través de una gestión cuidadosa de los cultivos.

Alrededor de 2.500 hectáreas de terrenos agrícolas y 35 hectáreas de viñedos se cultivan en total en estas granjas municipales. Las áreas se encuentran tanto dentro de los límites de la ciudad de Viena como en Baja Austria.

Entre los criterios básicos de producción se encuentran la gestión integrada de plagas y la utilización de métodos de cultivo ecológicos que permitan mantener o mejorar la calidad del suelo y proteger la calidad del agua subterránea. En base a éstos, se aplican medidas tales como la rotación equilibrada de los cultivos, la elección de las variedades según las condiciones locales, una nutrición equilibrada de las plantas y el uso prudente de las máquinas.

Lobau Stadtgut fue la primera de estas granjas en cambiar, en 1987, a los métodos de producción agrícola orgánicos o biológicos, seguida por *Stadtgut Essling* en 2001. A mediados de 2008, los aproximadamente 250 acres de *Stadtgut Magdalenenhof*, en Bisamberg, fueron convertidos también a la agricultura orgánica. Desde entonces, el MA 49 gestiona aproximadamente 800 hectáreas de tierra cultivable en Viena de acuerdo a las directrices de la agricultura ecológica.

Como base científica de los nuevos avances en la agricultura ecológica en la ciudad de Viena funciona *BioForschungAustria*. El enfoque común de la amplia variedad de actividades del Instituto es la investigacón relacionada con el compost orgánico. Los residuos biológicos son recolectados selectivamente y el compost resultante producido se extiende sobre las tierras de cultivo, gracias a lo cual se ha logrado una reducción significativa en el uso de fertilizantes (ver apartado 23.3.3).

Las granjas de la ciudad de Viena han producido en el último año alrededor de 3.700 toneladas de cereales, de los cuales aproximadamente 1.000 toneladas corresponden a cereales orgánicos, 500 toneladas a patatas orgánicas y unas 10.000 toneladas a remolacha biológica. En general, en estas instalaciones se cultiva trigo, centeno, cebada, avena, maíz, legumbres, hortalizas, patatas y remolacha de azúcar.

Además, todas las granjas municipales disponen de venta directa de los productos ecológicos.

23.3. Instrumentos de planeamiento y gestión

23.3.1. Plan de Desarrollo de la Ciudad de Viena, STEP 05

La actividad agrícola cuenta en Viena con su propio instrumento de planeamiento: el *Agrarstrukturelle Entwicklungsplan* [Plan de Desarrollo de Estructuras Agrícolas] (AgSTEP). Aunque fue debatido y aprobado con anterioridad al planeamiento vigente en la actualidad, el *Stadtentwicklungsplan Wien* [Plan de Desarrollo de la Ciudad de Viena] (STEP 05), éste recoge como propios los objetivos marcados por aquél, de manera que se asegura la permanencia del plan en el medio plazo.

Los objetivos a largo plazo de este plan —que cumplen a su vez con los objetivos a largo plazo de la planificación de las zonas verdes y los espacios libres— responden a la necesidad de lograr la sostenibilidad de las explotaciones agrícolas de Viena y de aumentar la producción de cultivos respetuosos con el medio ambiente.

El plan fue elaborado en común entre el Ayuntamiento de Viena y la Cámara de Agricultura de Viena y su contenido se desarrolla en torno a dos aspectos fundamentales:

- Definir las áreas de la ciudad que deben destinarse a usos agrícolas a largo plazo.
- Proponer medidas para garantizar y mantener a largo plazo la explotación agrícola de las áreas delimitadas que requieran algún tipo de ayuda por parte de la administración para funcionar en un futuro.

Para lograr el primero de estos objetivos, el AgSTEP incluye una definición y una clasificación de aquellas zonas que deben reservarse en el planeamiento general para actividades agrarias a largo plazo (áreas de prioridad agrícola), según las siguientes categorías:

- Zona A: Áreas de prioridad agrícola. Se divide en tres categorías:
  - Categoría I: Áreas de grandes dimensiones, contiguas, en las que la principal actividad que se desarrolla durante la mayor parte del año es la producción agrícola. Están incluidas en esta categoría veinte áreas con una superficie de aproximadamente 3.870 hectáreas.
  - Categoría II: Áreas de grandes dimensiones, contiguas, en las que la principal actividad que se desarrolla durante la mayor parte del año es la producción agrícola, pero en las que el planeamiento prevé la posibilidad de una transformación del suelo a corto o medio plazo y por lo tanto no se puede realizar una evaluación sobre su futuro a largo plazo. Bajo esta categoría se encuentran cinco zonas con una superficie de unas 510 hectáreas.
  - Categoría III: Áreas de pequeña escala, de uso agrícola con particular interés local. En total el plan define quince áreas de este tipo, con una superficie de aproximadamente 450 hectáreas.
- Zona B: otras tierras agrícolas. Incluye todas las demás áreas de uso agrícola de la ciudad.

La suma de todas las áreas designadas como *área de prioridad agrícola* es de 4.827 hectáreas, lo que equivale al 69 % de la superficie agrícola total de Viena. No se trata de una calificación pormenorizada de las parcelas, sino de una delimitación y clasificación en bruto de los ámbitos agrícolas, atendiendo a los diferentes condicionantes que imponen el espacio libre, la ciudad construida y sus infraestructuras. Según el plan, las áreas de las categorías 1 y 3 deben reservarse para su uso agrícola a largo plazo.

Para garantizar la gestión sostenible de las áreas prioritarias designadas como permanentes que contiene la zonificación del AgSTEP, se incluyen en el plan sugerencias y recomendaciones para la explotación de granjas en el entorno de Viena enmarcadas en diferentes áreas de desarrollo: medio ambiente y producción, *marketing*, oportunidades de desarrollo económico, política de financiación, educación y asesoramiento y urbanismo.

El diverso y extenso paisaje agrícola regional de Viena constituye una marca distintiva de la ciudad. El plan parte de la premisa de que las superficies de cultivo del área metropolitana, con su flora y fauna típicas, contribuyen de forma decisiva en la tarea de lograr que los ciudadanos perciban una imagen global positiva de la ciudad. Además, otros beneficios de la agricultura periurbana son tenidos en cuenta y están reconocidos por el propio planeamiento: autoabastecimiento, protección del espacio libre, mejora del entorno y el clima urbanos, paisaje natural, mantenimiento de instituciones culturales tradicionales (folclore, arquitectura popular), actividades recreativas, contribución a la sostenibilidad medioambiental, mantenimiento del suelo fértil, etc.

Para disfrutar de estas cualidades beneficiosas de la agricultura urbana, el Ayuntamiento de Viena hace un especial esfuerzo a la hora de diseñar sus instrumentos de planeamiento, al tener en cuenta la

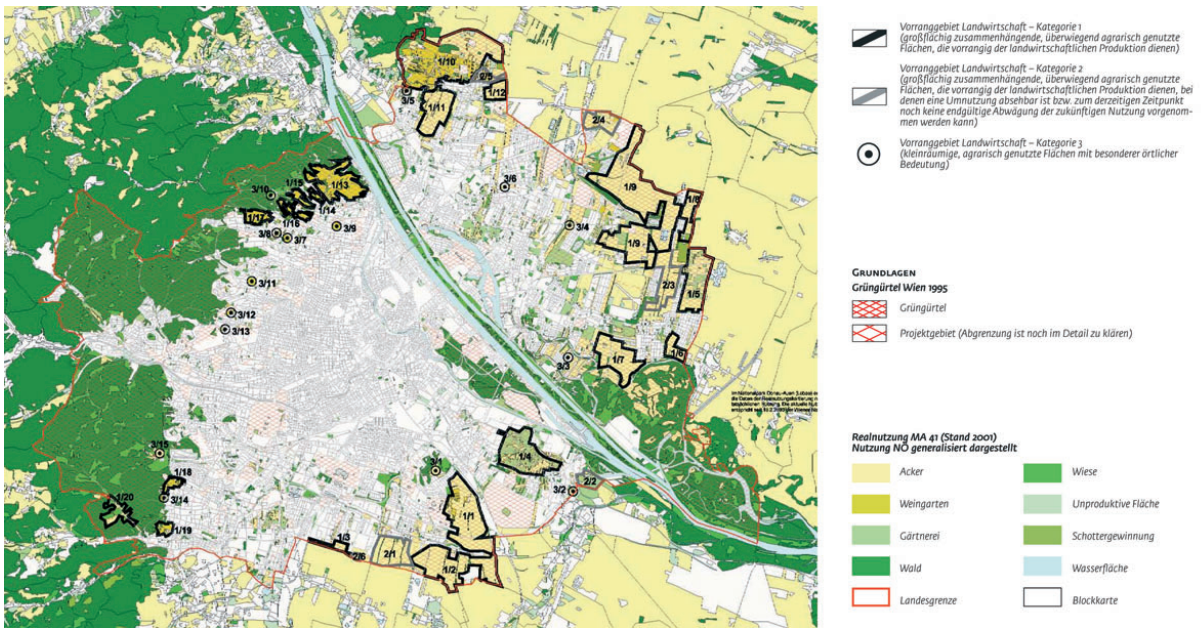


FIGURA 23.1: **Zonificación del AgSTEP**
Imagen disponible en: `http://habitat.aq.upm.es/eacc/i-viena01.jpg`

agricultura y al asegurar la permanencia del suelo destinado a este fin. Esta consideración del uso agrícola como finalista, que venía ya reflejándose en los instrumentos de planificación de mayor nivel (*STEP 84*, *STEP 94*, *Greenbelt Vienna 95*), se vió reforzada mediante la inclusión de los aspectos espaciales más relevantes del AGSTEP en el STEP 05.

Entre las limitaciones que tiene el AGSTEP a la hora de proteger los terrenos agrícolas están las que se hayan acordado desde el principio a través de la coordinación con otras políticas de planeamiento de la administración (como por ejemplo el Plan de Protección del Clima, o el Plan Maestro de Tráfico de 2003) y las que puedan surgir de la resolución de los posibles conflictos de intereses no previstos.

Además, el plan recoge una serie de acciones que deben ser llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Viena y que tienen como finalidad asegurar el mantenimiento y perdurabilidad de la actvidad agrícola en la ciudad:

- Zonificación y ordenación de la edificación atendiendo a los objetivos básicos de conservación y fomento de las explotaciones agrícolas en la ciudad y teniendo en cuenta además los efectos positivos que pueda tener la agricultura para el sistema de espacios libres y zonas verdes de la ciudad.
- Control e intervención municipal para mantener abierta la red de caminos, en la medida en que lo permitan las competencias en planificación urbana de Viena, con una prioridad clara para las necesidades derivadas de la gestión agrícola del suelo, pero teniendo en cuenta también la posibilidad de uso por parte de aquellos que buscan recrearse o relajarse en estas zonas agrarias y de acuerdo siempre con las particularidades locales.
- Cooperación e intervención para asegurar las posibilidades de acceso a los terrenos cultivados de la maquinaria y equipos agrícolas necesarios, hasta donde lo permita la esfera de influencia de la planificación urbana de Viena.
- Recuperación, en aras del interés general, de los cultivos abandonados mediante su clasificación como zonas de prioridad agrícola, preferentemente de la categoría 1, y la cooperación con los 'acuerdos de uso' para el aseguramiento de superficies para el desarrollo de cultivos.
- Participación de la administración municipal para garantizar el cultivo a largo plazo de los terrenos cuyo uso agrícola sea de interés para la ciudad, preferiblemente para los terrenos incluidos en las áreas prioritarias de las categorías 1 y 3.

El propio plan indica también las condiciones de su evaluación, especialmente en lo que a la zonificación se refiere. En concreto, establece que debe hacerse una evaluación de la delimitación territorial pasados

cinco años desde la aprobación del Plan de Desarrollo de la Ciudad de Viena y como muy tarde dos años antes de la redacción del siguiente plan de desarrollo que lo vaya a sustituir. A día de hoy, no se ha llevado aún a cabo esta evaluación.

23.3.2. Programa de Protección Contractual de la Naturaleza

Otra medida interesante que afecta a la ordenación del espacio agrícola por parte del Ayuntamiento de Viena es la denomidada *Vertragnaturschutz*, que podría traducirse como protección contractual de la naturaleza. Surge en 2001 como una estrategia para alcanzar los objetivos marcados por el Plan de Desarrollo de la Ciudad de Viena en relación a la conservación del medio ambiente y a la protección de los medios de subsistencia. El programa es ejecutado conjuntamente por distintos actores de la ciudad, normalmente propietarios de suelo, y por el Departamento de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Viena, aunque su aplicación es voluntaria por parte de los primeros.

El programa establece tres posibles destinos para los terrenos afectados en función de su naturaleza. Para los terrenos de uso agrícola, el más habitual, por apropiado, es el *Lebensraum Acker*[5], que funciona de la siguiente manera: tras cerrar un acuerdo entre el MA 22 y el agricultor, sus tierras se transforman en una *superficie de protección de la naturaleza* a través de la aplicación de una serie de medidas acordadas entre las dos partes y a cambio de una compensación económica.

El Programa de Protección Contractual de la Naturaleza consiste en la creación, mantenimiento y diseño ambiental de diferentes tipos de hábitats de refugio y desarrollo para la flora y la fauna silvestres. Estos hábitats se plantean, en función de las condiciones de partida del suelo afectado, su ubicación y la diversidad biológica preexistente, de cuatro maneras diferentes:

- Barbecho de conservación de la naturaleza: consiste en el cultivo de una mezcla de flores silvestres autóctonas en los terrenos en barbecho.
- Cultivo de protección de hierbas silvestres: consiste en el cultivo de una mezcla de hierbas silvestres, que normalmente son destruidas por los agricultores al considerarlas maleza pero que son fundamentales para la fauna.
- Pradera de gran biodiversidad: consiste en dejar crecer de forma natural la vegetación autóctona sobre el terreno.
- Límites de la pradera: consiste en dejar una franja de seis metros de ancho como campos de la protección de las malas hierbas que actúan como zonas de amortiguamiento de la biodiversidad adyacentes a los hábitats cultivados.

En 2009, el conjunto de terrenos afectados por este programa sumaba una superficie de 33 hectáreas e implicaba a un total de 18 agricultores, 14 de ellos dedicados a la agricultura convencional y cuatro a la orgánica.

Lo que se persigue con esta medida es en definitiva contrarrestar los efectos negativos de la agricultura, especialmente la intensiva, sobre la biodiversidad de la flora y de la fauna.

23.3.3. Gestión de residuos orgánicos

En 1988 se puso en marcha por parte del Ayuntamiento un proyecto piloto de recogida selectiva de los residuos domésticos en la ciudad de Viena como medida para contrarrestar el constante aumento del volumen de basura producido sin tener que recurrir a nuevas plantas incineradoras o a ampliaciones de los vertederos ya existentes. Se inició la recogida selectiva de papel y cartón, vidrio, metal, plástico y residuos orgánicos.

Para dar salida a estos últimos, se pensó en destinarlos a la fabricación de compost. En seguida se hicieron evidentes las ventajas ambientales del compostaje y de la reutilización de la materia orgánica, cerrando así el ciclo de vida de los deshechos orgánicos, y se empezó a ampliar la escala del proyecto hasta abarcar toda la región.

Se estableció un sistema integrado de recogida selectiva de residuos domésticos orgánicos. Hoy en día hay disponibles alrededor de 75.000 contenedores de residuos orgánicos repartidos por toda la ciudad. En 2008, según datos del *Magistratsabteilung Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und Fuhrpark* [Departamento de Gestión de Residuos y Limpieza Viaria] (MA 48), se recogieron un total de 113.000 toneladas de este tipo de residuos por separado, con los que se produjeron cerca de 45.000 toneladas de compost en la planta municipal de Lobau, cuya construcción formaba parte del proyecto.

[5] *Lebensraum Acker* puede traducirse como *espacio de vida agrario* o *espacio vital agrario*.

Para garantizar el éxito del proyecto, se dedicó un especial esfuerzo a campañas de información y sensibilización de la población. Se llevaron a cabo diversas actividades y se distribuyó información en multitud de idiomas. También se puso en marcha un servicio especial de asesoría para ayudar a los ciudadanos a hacer su propio compost doméstico.

Paralelamente, el MA 49 estableció como nuevo objetivo el practicar una agricultura más ecológica, o incluso totalmente ecológica, en los terrenos agrícolas municipales. Gracias a la estrecha colaboración entre ambos departamentos, el uso de fertilizantes químicos en las explotaciones públicas de la ciudad fue eliminado. Casi el 70 % de todo el compost producido en 2008 fue utilizado por el Departamento de Agricultura y Bosques. Además del evidente ahorro económico que esto supone para el Ayuntamiento —el MA 49 obtiene beneficios desde entonces—, también se puso de manifiesto cómo los nutrientes orgánicos de este compost, de actuación lenta, fortalecen a las plantas y reducen a largo plazo los ataques de parásitos, por lo que permiten además una considerable reducción del uso de pesticidas.

También se llevaron a cabo experiencias con este compost urbano en los huertos de ocio o *Selbsternte* gestionados por el Ayuntamiento, en los que agricultores orgánicos se han iniciado en la agricultura orgánica de la mano de expertos del Ayuntamiento y del instituto de investigación *Bioforschung Austria*.

El resto del compost producido se vende, salvo una pequeña parte (265 toneladas) que se destina al Departamento de Parques y Jardines, a explotaciones agrarias de dentro y fuera de la ciudad de Viena (6.890 toneladas) o se lo queda el propio Departamento de Gestión de Residuos y Limpieza Viaria para *repartirlo gratuitamente* entre la población —hasta dos metros cúbicos por persona— *como gratificación por colaborar con la recogida selectiva de residuos*. Desde 2009 está además a la venta en la ciudad un fertilizante libre de turba hecho a base de este compost.

El mencionado instituto de investigación *Bioforschung Austria*, que hasta 2006 se denominaba Instituto Ludwig Boltzmann de Agricultura Ecológica y Ecología Aplicada, ha sido clave en todo el proceso. Esta institución, que cuenta con una dilatada experiencia en fertilizantes orgánicos y agricultura ecológica, ha elaborado de forma paralela diversos programas de investigación centrados sobre todo en mejorar la utilización del compost, en la detección de los efectos beneficiosos y también negativos de su uso, y en el control de la calidad en función de distintas variables de los residuos seleccionados.

Como resultado de estas investigaciones, hoy en día el 75 % del compost producido en la planta de Lobau es de alta calidad, de categoría A+, lo que le convierte en apto para la agricultura orgánica según los estándares austriacos.

Bioforschung Austria ha jugado también un papel fundamental a la hora de difundir el sistema de gestión de residuos orgánicos de Viena al establecer contactos con las asociaciones de pequeños comercios y con las grandes cadenas de supermercados para introducir en el mercado productos procedentes de los cultivos ecológicos, abriendo la puerta a la posibilidad de cerrar el ciclo de la materia orgánica dentro de la propia ciudad.

Todo este proceso se ha financiado hasta ahora únicamente con lo recaudado a través de una tasa por eliminación de basuras. Gracias a la buena marcha del sistema de gestión de residuos orgánicos y a la participación de toda la sociedad —los ciudadanos que separan sus residuos orgánicos, la administración que los procesa y transforma en compost, los agricultores que lo utilizan, los empresarios que comercializan los productos biológicos—, estas tasas se han podido reducir.

En definitiva, la experiencia vienesa en la gestión de residuos orgánicos ha demostrado en veinte años que es posible cerrar el ciclo de vida de éstos sin coste adicional para la sociedad.

23.3.4. Selbsternte

En Viena, consultores, agricultores ecológicos y consumidores comprometidos con el medio ambiente han desarrollado un nuevo concepto de agricultura orgánica urbana, llamado *Selbsternte* [auto-cosecha].

Las subparcelas de Selbsternte pueden ser entendidas como un pequeño laboratorio experimental donde los auto-recoletores aúnan las técnicas tradicionales en horticultura con otros conceptos más urbanos como la permacultura, la planificación sostenible o la agricultura participativa. El Selbsternte tiene un gran valor tanto por su capacidad para potenciar la agricultura urbana por un lado, como por el apoyo que supone al desarrollo de la agricultura orgánica por otro.

Al utilizar el sistema Selbsternte, los agricultores orgánicos preparan una parcela de tierra cultivable en la zona urbana, ya sea de su propiedad o alquilada a un tercero, realizan las tareas de labranza y fertilización y construyen las cercas u otras instalaciones de riego cuando es necesario. La forma de estas parcelas suele ser rectangular. En ellas, los agricultores siembran hileras de plantas con diferentes especies vegetales, subespecies o variedades de la misma especie. Entre 18 y 23 especies diferentes se pueden encontrar en estas parcelas Selbsternte, con entre 1 y 4 hileras de siembra para cada especie. A mediados de mayo, las parcelas se dividen en subparcelas alargadas de 20, 40, 60 o 80 metros cuadrados,

dispuestas de manera que su borde más largo sea perpendicular a la dirección de las hileras. De este modo, cada subparcela incluye entre 2 y 6 metros de cada una de las especies sembradas (más en el caso en el que una especie sea cultivada en más de una fila). Después, las subparcelas se alquilan a los auto-recolectores para el resto de la temporada —hasta el mes de octubre— por un precio que oscila entre los 80 y los 200 euros. El precio del alquiler depende tanto del tamaño de la subparcela como de los servicios adicionales ofrecidos por el agricultor (riego, desbroce, invernaje de productos, parcelas adicionales para flores y especias, etc). En noviembre, los auto-recolectores tienen que dejar las subparcelas y los agricultores orgánicos proceden de nuevo a la preparación del suelo para posteriores cultivos agrícolas o para el próximo periodo de Selbsternte.

La secuencia de trabajo anteriormente descrita es lo que se denomina *Selbsternte*, literalmente «cosechado por uno mismo». Pero no sólo es el término técnico para este concepto, es también un logotipo y una marca registrada por la empresa que proporciona una etiqueta de comercio del mismo nombre a sus agricultores y que apoya a éstos y a los auto-recolectores participantes con toda la información técnica necesaria. Consultores de la empresa Selbsternte (`http://www.selbsternte.at/`) difunden la idea y se dedican a la organización de cursos dirigidos a los auto-recolectores que tratan sobre la agricultura ecológica, la cocina saludable y otros temas relacionados. Los agricultores que utilizan la marca y reciben asesoramiento pagan un canon anual de entre 200 y 810 euros, en función del número de subparcelas, a la empresa *Selbsternte*.

La primera parcela Selbsternte fue creada por el agricultor orgánico Rudolf Hascha en Rothneusidel en 1987. Obtuvo el apoyo a su idea desde el Departamento de Medio Ambiente (Servicio de Asesoramiento Ambiental, dirigido por Regina Bruno) de Viena. Como resultado de la experiencia positiva de los agricultores y de los auto-recolectores, el Ayuntamiento de Viena decidió establecer otra parcela Selbsternte en la finca municipal de Schafflerhof. Debido a la intensa actividad de relaciones públicas, aún más parcelas fueron establecidas por otros agricultores entre 1994 y 1996.

La señora Bruno, junto con Walter Resch, un agricultor orgánico, fundó la compañía *Selbsternte* en 1998 para apoyar plenamente la idea. La propia empresa comenzó a gestionar parcelas Selbsternte. Desde 2002, el *Magistratsabteilung Wiener Stadtgärten* [Departamento Municipal de Parques y Jardines] (MA 42) y los profesores y estudiantes de la *Gartenbauschule Schönbrunn [Escuela Técnica de Jardinería de Viena]* han estado apoyando la gestión de algunas parcelas.

Recientemente, la *Universität Kassel, Witzenhausen*, en Alemania, se enteró de este concepto y estableció parcelas experimentales en su granja para aplicarlo. Como consecuencia, varios agricultores ecológicos en la región alrededor de Witzenhausen también establecieron sus parcelas Selbsternte bajo la supervisión de esta universidad. En Munich, Alemania, las autoridades de la ciudad también empezaron a aplicar el concepto, pero con un nombre diferente.

En 2002 el sistema Selbsternte se practicaba en 15 parcelas en Viena o en ciudades vecinas, representada por 861 subparcelas, con una superficie total de 68.740 metros cuadrados y gestionadas por 12 agricultores orgánicos y 861 auto-recolectores registrados. El área real de las parcelas es mayor que el total del área de las subparcelas, ya que los agricultores brindan otras áreas para el recreo y esparcimiento: césped, mesas y bancos y áreas de juego dentro de sus parcelas. El número real de auto-recolectores que trabajan en las subparcelas también es mayor que el número registrado de auto-recolectores, ya que todos los auto-recolectores registrados trabajan junto con amigos y familiares en las subparcelas.

23.4. Resultados y expectativas

La ciudad de Viena se ha convertido en los últimos años en un referente europeo en lo que se refiere a políticas de conciliación entre la actividad de los agricultores y el resto de actividades propias de un área metropolitana de más de un millón de habitantes.

Destaca el hecho de que la debacle de la agricultura en la ciudad no está siendo más pronunciada que en las zonas rurales de Austria, lo que de alguna manera pude ser considerado como un indicio de que las numerosas políticas e iniciativas llevadas a cabo tanto por la administración como por los agricultores están funcionando bien en la dirección de evitar los efectos negativos que la urbanización tiene sobre la agricultura.

En la experiencia de Viena resulta fundamental el papel que ha estado jugando desde hace décadas la Administración pública de la ciudad a la hora de apuntalar la sostenibilidad de la actividad agrícola en el entorno periurbano. Desde la compra de terrenos agrícolas para su inclusión en el cinturón verde, que empezó a tomar forma a principios del siglo XX, hasta los programas aprobados en años receintes relativos al abastecimiento de los servicios públicos con alimentos producidos en la ciudad o incluso por el mismo Ayuntamiento. Sin olvidar tampoco el programa de reciclaje y reutilización de los residuos

orgánicos, pionero en Europa, y que después de veinte años de desarrollo se ha convertido en un referente al respecto.

Sin embargo, esta abrumadora cantidad de iniciativas y programas públicos puede ser también un arma de doble filo. Es necesario cuidar que el sector agrícola no sea excesivamente dependiente de la administración, ya que un cambio de manos en ésta, o una difícil situación presupuestaria, podría acarrear un rápido deterioro de las estructuras agrarias locales.

En cualquier caso, el apoyo de la administración a la agricultura en Viena va más allá que el mero intervencionismo. En este sentido, el Plan de Desarrollo de Estructuras Agrícolas es una herramieta fundamental para garantizar desde el planeamiento urbano el correcto desarrollo de las explotaciones del entorno de la ciudad en armonía con el resto de actividades urbanas.

Por otra parte, tanta actividad pública en favor de la agricultura ha tenido otro efecto secundario positivo, y es que parece que finalmente ha calado en la ciudadanía la necesidad de preservar el sector agrícola en el periurbano vienés y de apoyar la producción local. Gracias a las diversas campañas de concienciación y de información sobre las distintas iniciativas relacionadas con la agricultura que se han detallado, los vieneses son plenamente conscientes de los distintos beneficios ambientales, sociales y emocionales que les reportan los suelos agrícolas urbanos.

Otro aspecto clave de la supervivencia de la agricultura en Viena es la progresiva especialización que se está dando hacia la horticultura intensiva en invernaderos.

23.5. Referencias bibliográficas

—consultadas

CDS

2009 *National Reporting to CSD-18. Republic of Austria.*
Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, disponible en web (`http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_ni/ni_natiinfo_austria.shtml`) (consulta: mayo 2010).

Glotter, Karl

2001 *Wien, Grünes Netzwerk. Stand der Dinge.*
Viena: MA 18, Stadtentwicklung und Stadtplanung.

Landwirtschaftskammer Wien

2009 *Wiener Landwirtschaftsbericht 2009.*
Disponible en web (`http://www.lk-wien.at/netautor/napro4/appl/na_professional/parse.php?id=2500%2C%2C1200371%2C`) (consulta: mayo 2010).

Statistik Austria

2009 *Österreichs Städte in Zahlen.*
Viena: Statistik Austria und Österreichischen Städtebund. Disponible en web (`http://www.statistik.at/web_de/Redirect/index.htm?dDocName=042373`) (consulta: mayo 2010).

Stadtentwicklung Wien

2005 *STEP 05: Stadtentwicklung Wien 2005*
Viena: MA 18, Stadtentwicklung und Stadtplanung. Disponible en web (`http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step05/download/index.html`) (consulta: mayo 2010).

Stadt Wien

2009 *Umwelterklärung 2009.*
Viena: Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und Fuhrpark (MA 48). Disponible en pdf (`http://www.wien.gv.at/umwelt/ma48/service/publikationen/pdf/umwelterklaerung-ma48-2009.pdf`) (consulta: mayo 2010).

Vogl, C.R.; Axmann P.; Vogl-Lukasser B.

2004 «Urban organic farming in Austria with the concept of Selbsternte (“self-harvest”): An agronomic and socio-economic analysis»
Renewable Agriculture and Food Systems, Cambridge University Press. 19: 67-79. Disponible en `http://orgprints.org/6858/` (consulta: mayo 2010).

UN-HABITAT
2004 *Plan de Desarrollo de Estructuras Agrícolas.*
http://habitat.aq.upm.es/dubai/04/bp1187.html.

UN-HABITAT
2002 *Proyecto de reciclaje del Ayuntamiento de Viena.*
http://habitat.aq.upm.es/dubai/02/bp402.html.

webs

Instituto de Estadística de Austria (http://www.statistik.at/web_de/statistiken/index.html)
Ayuntamiento de Viena (http://www.wien.gv.at/)
Cámara de Agricultura de Viena (http://www.lk-wien.at/)
Cámara de Agricultura de Austria (http://www.lk-oe.at/)
Federación de Agricultores (http://www.bauernbund.at/)
Instituto Federal de Economía Agraria (http://www.agraroekonomik.at/)
Informe Verde (http://www.gruenerbericht.at/)
Universität für Bodenkultur Wien (http://www.boku.ac.at/home.html)
Selbsternte (http://www.selbsternte.at/)

24. Procesos de urbanización de la huerta zaragozana

Incoherencias instrumentales

Ana Zazo[1]

El estudio de Zaragoza, dentro de este catálogo, enmarca el caso de una ciudad que, a pesar de apostar por proyectos de regeneración fluvial de escala supramunicipal, como es el caso del *Plan de Riberas del Ebro*, ha mantenido una política de desarrollo económico y crecimiento urbanístico desmesurado e insostenible en los últimos años. Sólo en la última década la expansión urbanística ha consumido 3.000 hectáreas de suelo agrícola.

La ciudad de Zaragoza, desde sus orígenes como plaza militar, se abasteció de las frutas y verduras cultivadas en su huerta periurbana. La confluencia de tres ríos, el Ebro, el Huervo y el Gállego, y del Canal Imperial de Aragón, convirtió esta área en una zona de huerta muy rica y fértil.

Durante el siglo XX comenzó un lento pero progresivo proceso de invasión de espacios de huerta a consecuencia de la expansión urbanística de la ciudad. No obstante, fue a partir de los años sesenta cuando este desarrollo provocó la invasión masiva de los terrenos de huerta. La declaración de Zaragoza como polo de desarrollo industrial en 1964 duplicó su población en un periodo muy corto de tiempo. Esto llevó a la política urbanística municipal, representada por el *Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1968 (*PGOUZ68*)*, a construir grandes en zonas residenciales e importantes infraestructuras no planificadas que se asentaron zonas de huerta altamente productivas.

El *Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986 (*PGOUZ86*)* trató de contener el desarrollo proponiendo un modelo de ciudad compacta, por lo que durante los quince años siguiente la construcción de viviendas se concentró prácticamente en el interior del tercer cinturón. Esta intencionada preservación del espacio de huerta periurbano en un momento de *boom* inmobiliario provocó que el crecimiento urbano se asentara en los municipios de alrededor, consolidando la comarca metropolitana.

En 1994 surge la *Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Entorno*, más conocida como *Ebrópolis*. Su principal objetivo era elaborar e impulsar el Plan Estratégico para la capital y su entorno, que fue aprobado finalmente cuatro años más tarde. En 2001, *Ebrópolis* creó la *Mesa de la Huerta*, donde 60 expertos realizaron un diagnóstico y elaboraron cinco líneas estratégicas para conseguir que la huerta zaragozana fuese un lugar de equilibrio e integración entre ciudad-entorno-medio ambiente. Entre ellas se propuso la creación de la marca «Huerta de Zaragoza», un sello de calidad para los productos de su huerta que no se pudo llevar adelante por el poco apoyo político recibido.

La revisión del PGOUZ86 en 2001 hizo posible la adecuación del planeamiento vigente a diferentes iniciativas públicas y privadas impulsadas, en gran medida, desde el Plan Estratégico. Esta nueva flexibilidad planificadora hizo posible la expansión residencial y comercial fuera del tercer cinturón y permitió actividades industriales y logísticas colgadas de las radiales desde donde era posible un abastecimiento regularizado sin alterar la vida de la ciudad. En 2007 se realizó un texto refundido del Plan General que incluía las 38 modificaciones puntuales realizadas al *Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 2001 (*PGOUZ01*)* durante los siguientes seis años a su aprobación.

Entre estas modificaciones, la principal fue el proyecto de la *Exposición Internacional 2008*. Tras la designación de Zaragoza como sede de esta Expo en 2004, el *Consorcio Expo Agua S.A.* (formado por el Ayuntamiento de Zaragoza, la Diputación de Aragón, y el Gobierno central) eligió el Meandro de Ranillas como ubicación idónea para la Expo 2008. Su integración con el río y su relación de proximidad con el centro de la ciudad, factores intrínsecos de su huerta, se convirtieron en factores estratégicos para el proyecto. El PGOUZ01 había conservado este suelo de huerta como Suelo No Urbanizable de Especial Protección, manteniéndolo así al margen de la presión urbanizadora, aunque no de las infraestructuras que ya sobre ella se asentaban. Una modificación puntual transformó las 25 hectáreas del sur en Suelo Urbano —futuro asentamiento de los pabellones—; incorporó el espacio protegido de ribera transformándolo en zona verde urbana; y en el norte, 125 hectáreas de huerta fueron reconvertidas en parque periurbano: El Parque Metropolitano del Agua Luis Buñuel. La estructura del parque incorpora dotaciones, campo de golf, canal de aguas bravas, circuitos multiaventura y un extenso jardín botánico en torno al agua. El proceso de transformación del Meandro de Ranillas se realizó sin el planteamiento de opciones alternativas, sin participación ciudadana, y sin estudios de impacto ambiental.

Mientras la ciudad aún se encuentra en proceso de asimilación de los resultados de la Expo 2008, el Ayuntamiento apuesta por otros tres grandes eventos para la próxima década. Esta vez, asociaciones, partidos políticos y otros colectivos se han unido formando la *Plataforma Ciudad Compacta 2014*. Esta plataforma reivindica los derechos de participación ciudadana y reclaman la cobertura de necesidades

[1] ana.zazo.moratalla@alumnos.upm.es

básicas antes de volver a invertir en proyectos que sacrifican los últimos reductos de huerta de la ciudad y que desequilibran social y económicamente la ciudad, endeudando más al municipio.

24.1. Introducción

Zaragoza es en tamaño, población y economía la sexta ciudad española en importancia. Es también el centro económico, industrial y de servicios de Aragón y del Valle del Ebro. Los 14 municipios de su comarca metropolitana comparten este dinamismo industrial, logístico, de producción y transformación de productos agrícolas.

La superficie del término municipal de Zaragoza es de 106.314 hectáreas, con una densidad urbana de 99,2 hab/ha. En 2009 contaba con 660.895 habitantes. Tiene una huella ecológica de 5,11 h.g/hab y un déficit ecológico global de 3,31 h.g/hab, ambos por encima de los valores que le corresponderían. Zaragoza utiliza recursos equivalentes a 19 veces su superficie; y a nivel provincial necesitaría el doble de recursos de los que consume. La expansión de la mancha urbana comenzó, a principios del siglo XX, un lento pero progresivo proceso de invasión de los espacios de huerta. En 1908 la Huerta de Santa Engracia desapareció a causa de la celebración de la Exposición hispano-francesa. Sin embargo, fue a partir de la década de los años sesenta cuando el desarrollo de la ciudad invadió masivamente los terrenos de huerta. En los diez años siguientes la población se duplicó a causa de la inmigración del campo a la ciudad, acentuada por la declaración de Zaragoza como polo de desarrollo industrial. Esto produjo que la política urbanística municipal, representada por el PGOUZ68, diseñara grandes zonas residenciales y construyera importantes infraestructuras que ocuparon zonas de huerta altamente productivas.

El PGOUZ86 propuso un modelo de ciudad compacta, que se respetó durante los siguientes quince años en el ámbito municipal. Esto trajo como consecuencia que el proceso urbanizador de la ciudad se produjera en los pequeños municipios de alrededor. Supuso la consolidación del área metropolitana. Sin embargo, desde la revisión del PGOUZ01, la situación de la huerta zaragozana es, cuanto menos, preocupante. La ciudad continúa creciendo. Se proyectan y construyen nuevas infraestructuras (el AVE, el tercer y cuarto cinturón, ...), existe un elevado número de segundas residencias ilegales y multitud de actividades no estrictamente agrícolas se desarrollan en suelo de huerta, generando numerosos conflictos de uso que pueden poner en peligro la subsistencia de la huerta como tal si no se toman las medidas adecuadas. A esto es necesario sumarle los problemas que atraviesa el sector agrícola y, en particular, la agricultura periurbana, sometida a una fuerte presión desde la propia ciudad.

El paisaje eminentemente agrario, allá donde se conserva, está dedicado a cultivos herbáceos que requieren poca atención y permiten la agricultura a tiempo parcial (forrajeras, maíz y otros cereales, por este orden). La superficie destinada a hortalizas y frutales se ha reducido drásticamente y se concentra especialmente en la Huerta de Las Fuentes, situada en la franja oriental de la ciudad.

El espacio periurbano de Zaragoza aparece configurado por una yuxtaposición de áreas de uso muy variado: polígonos industriales de promoción oficial, polígonos industriales de iniciativa privada, áreas agrícolas en situación expectante, áreas urbanizadas legalizadas, áreas urbanizadas sin autorización legal, etc. En definitiva, el espacio periurbano de Zaragoza es un mosaico que se está construyendo sin otros condicionamientos que los puramente legales; los cuales son coercitivos pero incapaces por su misma naturaleza de guiar el crecimiento de la ciudad y mucho menos de planificarlo.

24.2. Usos, propiedad y gestión del suelo

La característica del suelo periurbano de Zaragoza es que se trata de un espacio en continua crisis, desarticulado, conflictivo, no consolidado y subordinado a los intereses de la ciudad.

Sancho, 1989

24.2.1. Usos del suelo

La defensa, el comercio y la administración constituyen una trilogía que explica la génesis y el desarrollo de Zaragoza, concebida desde sus orígenes como una plaza militar. A continuación se enumera una clasificación de los usos urbanos que necesitan del espacio periurbano:

- **Equipamientos ciudadanos**. Tienden cada vez más a situarse en estas áreas por la necesidad de aparcamientos, movilidad y futuro crecimiento. Existen 76 instalaciones docentes en la periferia meridional que consumen 170 hectáreas, 60 de secano y 110 de regadío, manteniendo activos algunos huertos urbanos.

- **Instalaciones militares**. Dos barrios residenciales y la Base, al sur del corredor del Ebro. En total 6.146 hectáreas que además de crear áreas de servidumbre en el sector meridional, condicionan la organización del territorio, desplazando las comunicaciones a lo largo del corredor r internándolas en la huerta, con gran destrozo del regadío.

- **Usos productivos**. Los usos comercial e industrial seleccionaron emplazamientos desde los que fuera posible el abastecimiento regularizado sin alterar la vida de la ciudad, por lo que se expandieron, como apéndices, en las vías de acceso a la ciudad. Los espacios productivos más importantes impulsado son la Plataforma Logística de Zaragoza (PLAZA) de 1.282 hectáreas y el Polígono Tecnológico de Reciclado de 835 hectáreas, ambos sobre suelo de secano. Las tres actuaciones más importantes de usos terciarios han sido el World Trade Center Zaragoza, de 6 hectáreas; Aragonia, de 17 hectáreas; y el Puerto de Venecia de 15 hectáreas.

- **Áreas de esparcimiento de la sociedad industrial**. A su vez se clasifica en dos:

  - *Espacios naturales*. La ribera y sus corredores fluviales, considerados por el Plan General como futuros espacios verdes naturales articulados con el medio urbano. Y por otro lado los espacios naturales de interés protegidos pero compatibles con funciones de recreo, ocio y servicios.
  - *Espacios de ocio trazados por el hombre*. En primer lugar, existen espacios antropizados, como el verde urbano. Destaca el Parque Metropolitano del Agua Luis Buñuel. Sus dotaciones, campo de golf, canal de aguas bravas, circuitos multiaventuras y jardín botánico se asientan sobre 125 hectáreas de la antigua Huerta del Meandro de Ranillas. En segundo lugar, espacios construidos, como los complejos deportivos, de 223 hectáreas (123 de secano y 91 de regadío); las instalaciones para la práctica de deportes específicos, de 42,5 hectáreas (5,5 de secano y 37 de regadío); y otras instalaciones para deportes singulares que ocupan unas 30 hectáreas de secano (OSE, 2000).

- **Uso agrícola**. Al contrario que el resto de usos, el crecimiento de la ciudad se traduce en una reducción de este espacio agrario.

  - *Regadío*. Comprende cuatro zonas de huerta tradicional servidas por los cauces fluviales de los ríos Ebro, Gállego, Huerva y el Canal Imperial de Aragón. 11.545 hectáreas, que suponen un 13 % del suelo rústico comarcal (OSE, 2009).
  - *Secano*. El resto del área rural, con independencia de la capacidad del suelo para su aprovechamiento agrícola. 28.419 hectáreas, que suponen el 32 % del suelo rústico comarcal (OSE, 2009).

- **Uso residencial**. Áreas suburbanas-dormitorio o residenciales alrededor del Casco histórico. Frente a las actuaciones de tamaño medio propuestas por el plan anterior, el PGOUZ01 aprobó dos grandes actuaciones de vivienda protegida: Arcosur, de 150 hectáreas y 21.148 viviendas (12.689 protegidas), y La Ecociudad Valdespartera, de 243 hectáreas y 9.687 viviendas (9.387 protegidas). Ésta última se ha realizado con criterios de urbanismo sostenible, recibiendo mención de *buena práctica urbana* en 2004, a pesar de su excesivo consumo de suelo.

24.2.2. Modelo de ocupación del suelo

La ciudad de Zaragoza forma, junto con otros 14 municipios de pequeño tamaño y población (la mayoría menores de 5.000 habitantes), la comarca metropolitana de Zaragoza.

El porcentaje de suelo de naturaleza urbana de la ciudad de Zaragoza respecto a su término municipal es 8,73 %. Esta misma superficie significa el 4,21 % respecto a la comarca metropolitana. Esto indica que es muy extensa y que no se encuentra muy urbanizada. El suelo de naturaleza urbana de Zaragoza respecto al mismo tipo de suelo de la comarca metropolitana corresponde al 70,32 %, por lo que se observa un peso mayoritario de la capital en la ocupación de suelo del área urbana. El modelo de ocupación del suelo tiene un núcleo articulador del territorio —Zaragoza— en torno al cual se agrupa la urbanización radialmente en los ejes de las infraestructuras viarias, ocupando suelos de alto valor ecológico, como la huerta.

CUADRO 24.1: **Ocupación del suelo**
Fuente: OSE, 2000.

Usos	**Área** CLR2000 (ha)	**Porcentaje** (%)	**Correcciones para 2010**
Superficies artificiales	**15.092**	**0,873**	
Zonas Urbanas	7.961	0,460	
Tejidos urbanos continuos	6.365	0,368	
Tejidos urbanos discontinuos	1.596	0,092	+ 23 ha Valdespartera + 150 ha Arcosur + 25 ha Expo 2008
Industrial, comercial	3.242	0,188	+ 1.285 ha PLAZA + 835 ha CTReciclado + 38 ha CC
Red Viaria y ferroviaria	1.432	0,083	- 144 ha liberadas por el AVE
Aeropuertos	1.097	0,063	
Zonas verdes urbanas	470	0,027	+ 420ha planificadas y ejecutadas
Zonas deportivas	210	0,012	añadir construidas entre 2000 y 2010
Zonas agrícolas	**1.131.985**	**65,475**	restar todo lo añadido
Zonas forestales	**565.711**	**32,72**	
Zonas húmedas	**1.137**	**0,066**	
Superficies de agua	**15.011**	**0,868**	

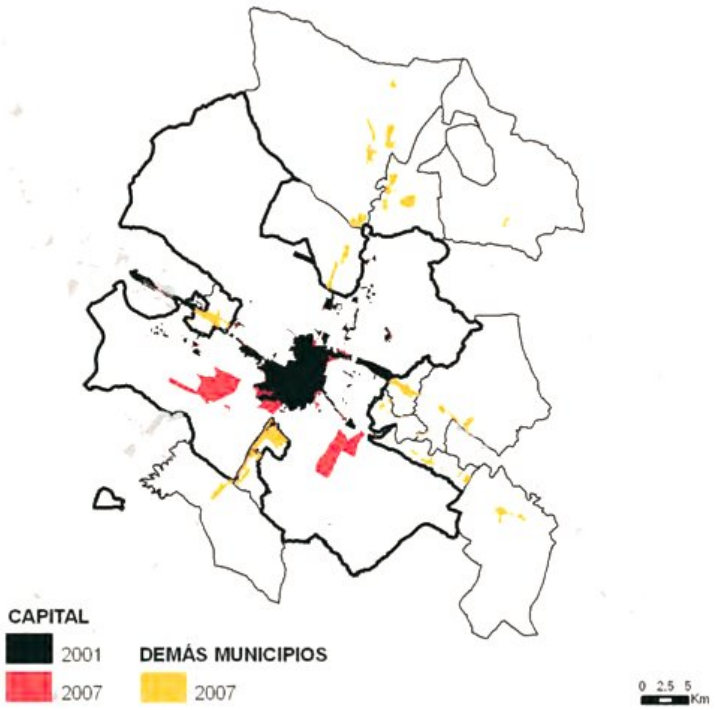


FIGURA 24.1: **Evolución del suelo urbano en Zaragoza 2001-2007**
Fuente: OSE

24.2.3. Factores locales de crecimiento

Uno de los factores locales de crecimiento es la falta de suelo vacante en la ciudad. Otras de las características que pueden favorecer la expansión del suelo de naturaleza urbana son el crecimiento de la población o el aumento de valor de la renta urbana del suelo. El crecimiento de la población ha sido del 6,25 % en el periodo 2001–2006, mientras que el crecimiento del valor catastral en el periodo 2001–2005 ha sido del 15,25 %.

24.2.4. Evolución del modelo

Desde el año 2001, el suelo de naturaleza urbana ha crecido 2.904 hectáreas, lo que supone una media de 484 hectáreas al año. Se observa un elevado crecimiento —45,55 %— en el periodo analizado. Cabe destacar según datos del OSE (2000), que entre los años 1987–2000, el aumento de suelo artificial fue de 17,87 %. Este crecimiento ha tenido lugar por la aprobación en el año 2001 del Plan General. Este modelo territorial muestra un consumo de suelo importante, que no guarda proporción con el aumento poblacional, y que se ubica en su mayor parte de manera aislada debido a la incorporación en el suelo de naturaleza urbana de polígonos de actividades económicas.

24.2.5. Propiedad y gestión del suelo

La superficie rústica es de 87.032 hectáreas, que suponen el 89,51 % de la comarca metropolitana de Zaragoza. En el suelo rústico el régimen de tenencia es en propiedad, bien se trate de su propietario tradicional o de un nuevo comprador urbano. Según datos del Catastro hay 8.384 titulares, 19.662 parcelas con un valor catastral de 76.870 millones de euros. No se dan las situaciones de ocupación generalizada de suelo público o privado como sucede en el periurbano de otras ciudades.

24.3. Agricultura

La actividad agrícola es uno de los ejes económicos de esta zona del Valle del Ebro. Cobra especial relevancia el cultivo de la vid y la elaboración de vinos de calidad, que se refleja en la existencia de tres denominaciones de origen en el entorno zaragozano: «Cariñena», «Calatayud» y «Borja». La huerta de Zaragoza, a menor escala territorial, ha sido históricamente una huerta muy productiva debido a la confluencia de tres ríos: el Ebro, el Huervo y el Gállego. La construcción del Canal Imperial de Aragón en el último tercio del siglo XVIII permitió extender el regadío ampliando el espacio de huerta periurbana de hortalizas y de verduras. Un rápido análisis de la huerta pone de manifiesto las siguientes características.

- **Las principales fortalezas del sector** son la gran tradición y los conocimientos locales, la cantidad y calidad del suelo, la buena capacidad de distribución actual con la plataforma logística agroalimentaria, así como la calidad de los productos locales y su valoración en la zona.
- **Las principales debilidades analizadas** son el envejecimiento de los profesionales, el tamaño excesivamente pequeño de las explotaciones, los bajos niveles de renta y la necesidad de realizar grandes inversiones.
- **Las oportunidades más significativas** son la demanda de mayor calidad por parte de los consumidores, la posibilidad de apertura a nuevos mercados, la situación cercana de los centros de investigación y las ventajas agroindustriales. La proximidad con el consumidor local y su apreciación, así como la preocupación actual por una dieta sana contrastan con las amenazas que conllevan la globalización, la homogeneización de los gustos y las políticas de centralización de compras de las grandes cadenas de distribución.
- **Las amenazas latentes** son la falta de relevo generacional, la posible desaparición de la huerta por la presión inmobiliaria y las bajas rentas.

Sin embargo, la presión inmobiliaria es la amenaza más poderosa que podría causar la desaparición de la huerta. En las últimas décadas la ciudad ha acelerado su proceso urbanizador reduciendo el espacio agrario a su servicio en más de 1.500 hectáreas.

A principios de la década de los ochenta, en la comarca metropolitana había 600 hortelanos, una cantidad que se ha reducido a 80 en la actualidad. Hoy, las hectáreas que quedan sobrepasan con dificultad las 3.000 ha, de las que más de la mitad se concentran en la capital aragonesa. A estas cifras, hay que añadir

la pérdida de importancia de los hortelanos en la evolución de la comercialización de Mercazaragoza. Su representación ha disminuido de un 14 % a un 4 % en los últimos 35 años.

Es difícil conocer con exactitud la superficie realmente cultivada en Zaragoza y su área de influencia (14 municipios). Las estimaciones de *Ebrópolis* en 2001, momento de creación de la *Mesa de la Huerta*, contabilizaban alrededor de 6.000 hectáreas de alfalfa, 3.000 de maíz y alrededor de 800 de horticultura, en la comarca metropolitana.

En 2002, *Ebrópolis* puso en marcha un proyecto para la certificación de los productos de la huerta de Zaragoza. Para la concesión de la marca, las hortalizas, verduras y frutas debían haber sido obtenidas en las huertas tradicionales del ámbito metropolitano y debían haberse producido mediante las técnicas estipuladas por la comisión de control de *Ebrópolis* (respetuosas con el medio ambiente). El proyecto no llegó a salir a delante por falta de apoyo político.

Paralelamente, la *Fundación Valle del Ebro* apostó por la creación de la supramarca comercial *Valle del Ebro*, que aspiraba a aglutinar la mayor cantidad posible de productos de diferentes empresas y subsectores, para facilitar su llegada al mercado exterior, sin entrar en conflicto con denominaciones o marcas específicas. Este proyecto actualmente sigue en marcha.

Las huertas tradicionales del Valle Medio del Ebro producen: tomates, alcachofas, lechugas, pepinos, cebollas, borrajas, acelgas, alcachofas, lechugas, escarolas, cardos, pimientos, coles de hoja, coliflor, calabacines, espinacas, puerros, ajos tiernos, judías verdes, esquejes, perejil, bisaltos o sandías, entre otros productos.

CUADRO 24.2: **Distribución de la superficie de explotaciones comarca metropolitana de Zaragoza**

Fuente: MMAMRM Fondo de garantía agraria, 2009.

Usos	**Superficie** (ha)	**Porcentaje** (%)
Herbáceos	**42.494**	**40,18**
Huerta	85	0,20
Tierras arables	42.408	99,80
Leñosos	**1.479**	**1,40**
Olivar	229	15,51
Frutales	830	56,10
Frutos secos	322	21,82
Viñedo	95	6,48
Pastos	**40.182**	**37,99**
Pastizal	1.031	2,57
Pasto con arbolado	998	2,49
Pasto arbustivo	38.152	94,95
Especies forestales	**5.327**	**5,04**
Otros espacios no agrícolas	**16.776**	**14,92**
Superficies especiales	**504**	**0,48**
Total	**105.762**	**100**

Los últimos terrenos de huerta que quedan en el espacio periurbano de Zaragoza son las 330 hectáreas de la Huerta de Las Fuentes. Este espacio se encuentra actualmente amenazado, ya que ha sido la ubicación seleccionada para la celebración de la próxima exposición internacional: *Horticultura 2014*.

Las instalaciones de esta exposición se asentarían en las dos márgenes del Ebro, cerrando la ciudad en su lado oriental. La huerta de la margen izquierda del Ebro, entre el Gállego y los barrios del norte, ha desaparecido completamente; y en la margen derecha, en el sector de Las Fuentes, la producción de hortalizas es prácticamente testimonial. Sin embargo, puesto que está en la llanura de inundación del Ebro, sufre avenidas periódicas, que con el uso actual no suponen ningún problema y convierten este suelo agrícola en muy productivo. Las explotaciones se dedican a cultivos que requieren poca mano de obra y son compatibles con la dedicación a tiempo parcial.

Los usos agrícolas actuales de la huerta de Las Fuentes corresponden a maíz, alfalfa y cereales (verdes en el mapa), hortícolas (ocres), yermo (amarillo pálido) y usos inadecuados (rojo) (véase la FIGURA 24.3). El maíz, la alfalfa y los cereales ocupan la mayor parte de la superficie proporcionando algunos recursos complementarios a la economía familiar de unos trabajadores que tienen como actividad principal la industria o los servicios. Los yermos abandonados ocupan ya una parte significativa del terreno.

En Las Fuentes se distinguen tres zonas: la más cercana al río, o Soto de Cantalobos, de 30 hectáreas y alto valor ambiental, incluida en la Red Natura 2000 como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC); la zona de los Cauces y Canales, al lado del Soto de Cantalobos, de 120 hectáreas, que goza de un alto grado de protección ya que está prohibido edificar; y el espacio de transición al Ebro, con unas 170 hectáreas en las que está permitido construir dotaciones.

Por otro lado, la agricultura periurbana, que tradicionalmente se caracterizó por su orientación a satisfacer las demandas locales de productos frescos, ha sido incluida dentro del ciclo agroalimentario urbano. *Ebrópolis* ha impulsado este sector desde la revisión del Plan Estratégico en 2006. Su objetivo ha sido convertir Zaragoza en la capital de la innovación, calidad y seguridad de la cadena agroalimentaria. Para ello impulsó *Centrorigen*, sede de los consejos reguladores de las denominaciones de origen; apostó por ser la sede de la *Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias del Nordeste*; y promovió Mercazaragoza como *cluster* del sector, así como su especialización en logística agroalimentaria de productos perecederos y marcados en origen.

Respecto a la agricultura ecológica en Zaragoza, ésta comienza a darse a conocer a través del Mercado Local Agroecológico, que trata de promocionar los productos de proximidad, estableciendo lazos entre agricultores y consumidores. Esta iniciativa cuenta con más de 800 agricultores en todo Aragón y 100 empresas que utilizan técnicas de abonado orgánico y de rotación de cultivos. Todos los productos están sometidos al sistema de control del Comité Aragonés de Agricultura Ecológica (CAAE). Entre ellos destacan vinos, aceites, pastas alimenticias, cereales, hortalizas, frutas y legumbres.

24.4. Insostenibilidad de los instrumentos de planeamiento

24.4.1. Plan General de Ordenación Urbana de Zarazoza de 1986

El Plan General de 1986 hace frente a los retos de transformación de la ciudad propios del urbanismo correctivo mediante la proposición de un modelo de ciudad compacta. Durante los siguiente quince años se desarrollaron varias actuaciones de integración urbanística: se fijó el tercer cinturón para preservar los valores de la huerta y se realizaron numerosas renovaciones de espacios en desuso, operaciones de reforma interior y relleno de vacíos urbanos.

El plan proponía un crecimiento de 60.000 viviendas. Dos tercios podían ser construidos dentro del tercer cinturón, consolidando el tejido urbano continuo. El otro tercio, propuesto en nuevo suelo urbanizable, no se llegaron a realizar debido a retrasos en la tramitación del planeamiento parcial. En estas circunstancias, el *boom* inmobiliario de la época provocó un fenómeno de dispersión urbana, convirtiendo la ciudad compacta en área metropolitana.

24.4.2. Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 2001

Este plan, en su marco general, apuesta por modelo de extensión limitada dentro de un planteamiento de urbanismo sostenible y de intervención en áreas estratégicas, atendiendo al diálogo de la ciudad con el territorio. Sus objetivos genéricos responden a una concepción que supera la visión morfológica con las aportaciones estratégicas, territoriales y ambientales. Sin embargo, apuesta por un modelo territorial policéntrico que hace posible la expansión de la mancha urbana; extendiendose así el suelo residencial y terciario fuera del tercer cinturón, y el industrial a lo largo de los accesos radiales.

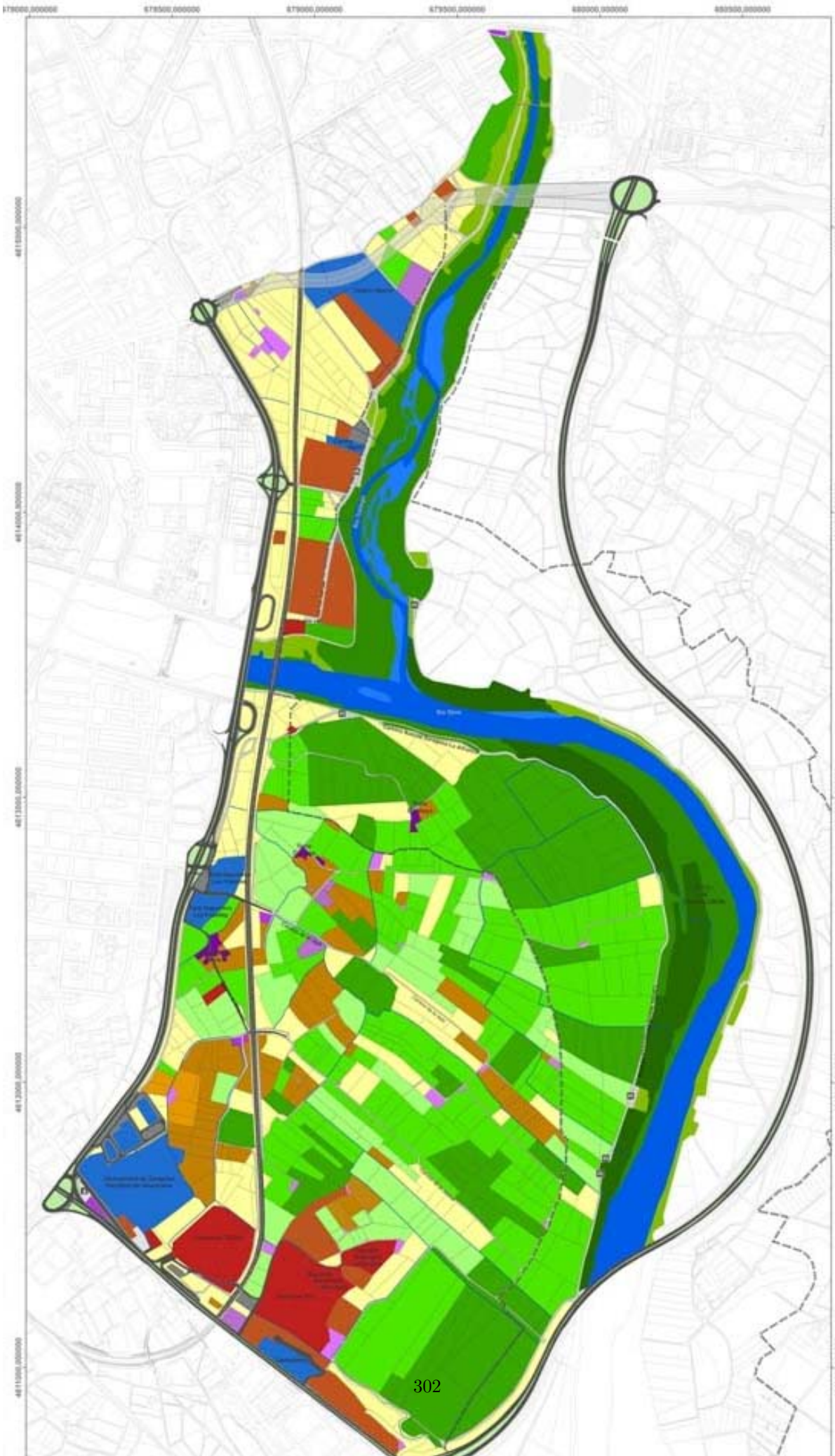
El PGOUZ01 clasificaba la mayor parte del suelo periurbano como Suelo No Urbanizable; los espacios limítrofes con el río poseían una subclasificación de Protección de riberas, y su huerta otra de Protección de regadío. De esta manera, el plan mantenía estas áreas al margen de la presión urbanizadora, aunque no de las infraestructuras, ya que éstas prevalecían sobre cualquier clasificación del suelo.

El *Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de 2007* incluye 38 modificaciones puntuales realizadas al plan durante los seis años siguientes a su aprobación. Estas modificaciones han provocado la desvirtuación del esquema inicial y los resultados de la adaptación a diversas iniciativas públicas y privadas.

24.5. Otros instrumentos

24.5.1. Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno de 1998

Este plan, elaborado por la asociación *Ebrópolis* y aprobado en 1998, define tanto el modelo de futuro que los ciudadanos quieren para Zaragoza y los municipios de su entorno, como las actuaciones necesarias para conseguirlo.



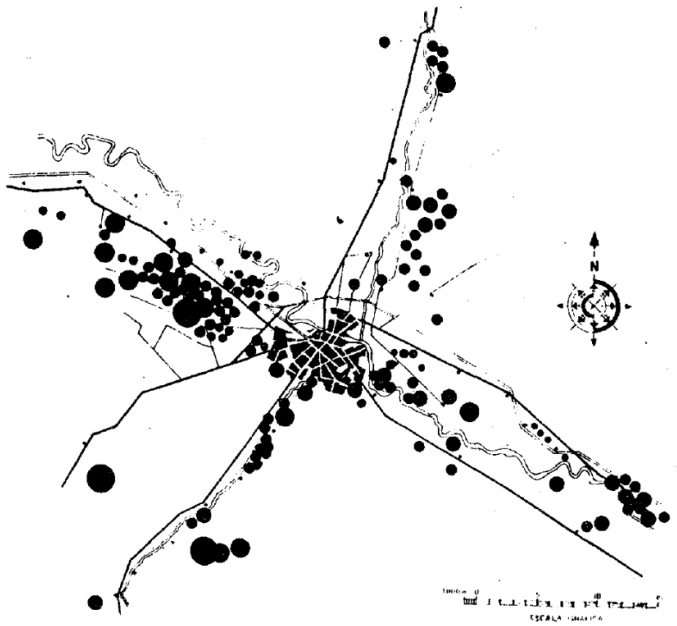


FIGURA 24.3: **Conformación del área metropolitana (1989)**
Fuente: SANCHO MARTÍ (1989a)

En 2001 tres Comisiones de Impulso a la Ejecución del Plan Estratégico de Zaragoza (CIEP) promovieron la creación de mesas específicas en las que tratar asuntos concretos. El futuro de la huerta fue debatido en la *Mesa de la Huerta*. Tras su diagnóstico, se promovieron dos acciones principales: campañas para la difusión de la excelencia de los productos hortofrutícolas de Zaragoza y su entorno; y la promoción de la marca «Huerta de Zaragoza». La primera se realizó, pero la segunda no se llevó a cabo por falta de apoyo político.

Por otro lado, el plan promovía una serie de proyectos estratégicos, algunos de los cuales hoy son ya realidad. Algunos de ellos resultaron incoherentes desde su formulación con las propuestas de conservación de la huerta, además de ser desarrollados en paralelo a la planificación vigente. El diseño urbano de Zaragoza, más que resultado del planeamiento, es consecuencia de estas iniciativas públicas y privadas promovidas en este período.

Los proyectos más importantes desarrollados por el Plan Estratégico son: las nuevas áreas residenciales —Ecouciudad Valdespatera y Arcosur, sobre suelo agrícola—; nuevos espacios productivos y centros terciarios —como la Plataforma Logística de Zaragoza (PLAZA) y el Parque Tecnológico del Reciclado, ambas sobre suelo de secano—; la introducción de la Alta Velocidad ferroviaria —generando la nueva pieza urbana ‘‘Barrio del AVE’’—; la Exposición Internacional y el Parque periurbano sobre el suelo productivo del Meandro de Ranillas, y la mejora de las riberas del Ebro y los espacios libres, como actuación complementaria a la Expo 2008 que regenera el frente fluvial.

24.5.2. Agenda 21 Local

El 24 de marzo de 2000 Zaragoza firmó la Carta de Aalborg. En 2001 se apruebó en el Pleno del Ayuntamiento el documento de inicio para la implantación de la Agenda 21 Local y el Plan de Acción, sus indicadores europeos y específicos, la oficina permanente y la Comisión Técnica Municipal.

En Zaragoza ya existía una línea de trabajo orientada al desarrollo sostenible que había contado con un proceso de participación pública bastante consensuado: el Plan Estratégico de 1998. Cuando en 2000 se tomó la decisión de implantar la Agenda 21 Local, se incorporaron tanto el diagnóstico como los planes de acción que este plan había apuntado. Las actuaciones urbanas ya se habían comenzado a realizar y constituían pasos concretos para alcanzar los objetivos fijados.

24.5.3. Revisión del Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno de 2006

En 2004, a mitad del horizonte temporal del Plan Estratégico (fijado en 2010), *Ebrópolis* consideró oportuno su revisión debido a las nuevas circunstancias locales, metropolitanas y globales. En junio de 2006 se apruebó la revisión con un horizonte temporal que supera los efectos post-expo y que trata de establecer nuevas formas de relación con su entorno inmediato en continuo crecimiento.

El plan sustenta dos visiones estratégicas:

- Posicionamiento exterior. Propuesta de creación de una marca de Zaragoza, que posicione internacionalmente la nueva ciudad metropolitana.
- Desarrollo sostenible. Desarrollo de cinco líneas de actuación Entre ellas, la línea de ''Progreso económico'' promueve el desarrollo del sector agroalimentario de la región, dejando como línea secundaria la promoción de los productos de la huerta, para la cual no propone ninguna acción.

24.5.4. Plan Estratégico de la Provincia de Zaragoza 2009

Este plan estratégico fue aprobado en julio de 2009. Es un documento que recoge 234 acciones, 54 de ellas urgentes, para equilibrar el territorio y relanzar a los municipios zaragozanos; basándose en una red potente de comunicaciones viarias y en una red de ciudades intermedias que ofrecen servicios de calidad a toda la provincia. Actualmente no se han puesto en marcha ninguna de sus acciones.

24.6. Resultados y expectativas

Desde comienzos de siglo la pérdida de intensidad en la salvaguarda de la huerta zaragozana ha sido significativa.

Se pueden destacar dos momentos determinados en los que se ha detectado una cierta toma de conciencia al respecto: El primero, cuando el PGOUZ86 formuló el modelo compacto de ciudad, que durante quince años contuvo el proceso urbanizador en la capital. Sin embargo, tras la revisión de 2001, el plan parece haberse convertido más en un instrumento del Plan Estratégico, que en un instrumento de planteamiento vinculante.

El segundo momento se corresponde con la formulación de las acciones derivadas de los diagnósticos del primer Plan Estratégico: promoción local de la huerta y del sello de calidad propio. Sin embargo, sus acciones van perdiendo fuerza a medida que otras actuaciones estratégicas comienzan a ganar importancia a mitad de década, relegando la preservación del espacio productivo del sector primario a un plano secundario. Entre ellas destaca la Expo 2008, que supuso una gran inversión (nacional, regional y local) focalizada en proyectos, de nuevo, estratégicos, que dejó la ciudad en un desequilibrio inestable.

Zaragoza, manteniendo la visión estratégica de posicionamiento exterior de la revisión del Plan Estratégico, está tratando de llevar a cabo una política de grandes eventos durante la próxima década. La futura celebración de *Horticultura 2014* supondría, no sólo una nueva focalización económica que dejaría al margen otras zonas necesitadas de Zaragoza, sino la pérdida del último reducto de suelo agrícola periurbano. 60 hectáreas de huerta agrícola convertidas en jardín agrícola y otras 130 hectáreas recalificadas para pagarlo. En esta misma línea, Zaragoza promueve otros dos grandes proyectos: *Zaragoza Capital de la Cultura 2016*, y *Olimpiadas de Invierno Jaca 2022* ¿A costa de qué se desarrollarán estos proyectos?

La plataforma *Ciudad Compacta 2014*, que aglutina distintas asociaciones de la ciudad y partidos políticos, lucha contra este tipo de políticas que tratan de dirigir a Zaragoza hacia un futuro de grandes proyectos olvidándose de otros aspectos básicos para la ciudad. Desde ella se reivindica la recuperación de una visión multifuncional de la huerta zaragozana, económica y ecológica, que haga replantear las actuaciones realizadas y las propuestas para la próxima década. Desde la plataforma denuncian que la protección de la huerta no es posible mediante medidas exclusivamente urbanísticas del Plan General. Para la protección es necesario un Plan Estratégico que revitalice la producción hortícola en términos económicos, sociales y ecológicos complementada con otros usos compatibles. Como solución a estos planteamientos las plataformas ecologistas promueven convertir la Huerta de Las Fuentes en parque agrícola, convirtiéndolo en espacio productivo organizado con mayor fuerza ante la presión urbanizadora.

24.7. Sostenibilidad de la práctica

El factor principal de *(in)sostenibilidad* de esta práctica consiste en el ingente consumo de suelo agrícola periurbano. Sólo en la última década se han destinado más de 3.000 hectáreas de suelo agrícola (regadío y secano) a nuevos usos residenciales, terciarios e industriales. Este suelo es irrecuperable.

Otros factores de (in)sostenibilidad urbana integral:

- **(In)sostenibilidad institucional:** La gestión urbanística de esta década ha primado la puesta en marcha de proyectos estratégicos frente a otras actuaciones que salvaguardaban el suelo agrícola periurbano.
- **(In)sostenibilidad ambiental:** Quedan sólo 330 hectáreas de huerta en el área periurbana zaragozana, que actualmente están amenazadas por el proceso urbanizador. No puede usarse la crisis del sector primario como justificación de su transformación.
- **(In)sostenibilidad cultural:** Traducida en pérdida del patrimonio agrícola, porque la presencia de horticultura y fruticultura es a día de hoy anecdótica y porque se pierde el conocimiento sobre la agricultura tradicional de Aragón.
- **(In)sostenibilidad financiera:** Es insostenible tener que sacrificar 130 ha de huerta para construir 10.000 viviendas con las que se pretende pagar el próximo evento internacional: *Horticultura 2014*. Más insostenible cuando en el marco de crisis actual existen 60.000 viviendas vacías, según datos de la *Federación Asociaciones de Barrios*, sin contar las viviendas libres que quedan en Valdespartera, cuya ocupación actual no llega al 60 %.

24.8. Referencias bibliográficas

—consultadas

Alday, Iñaki y Jover, Margarita
2008 «La transformación de un paisaje de agua: El parque metropolitano del agua para la Expo 2008» *Equipamiento y servicios municipales*, n. 135, enero-febrero 2008, pp. 8–22.

Ayuntamiento de Zaragoza
2007 *Agenda 21 Local.*
Concejalía de Medio Ambiente, Ayuntamiento de Zaragoza,
`http://www.zaragoza.es/ciudad/medioambiente/agenda21/que.htm`.

Ayuntamiento de Zaragoza
2007 *Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.*
Ayuntamiento de Zaragoza
(`http://www.zaragoza.es/ciudad/urbanismo/planeamiento/pgouz/index.htm`).

Ayuntamiento de Zaragoza
2009 *Zaragoza. Atlas de la ciudad 2009.*
Zaragoza Global.

Consejería de Medio Ambiente
2004 ''Promoción de los productos de la huerta de Zaragoza para la preservación del medio natural'' *II Catálogo Aragonés de Buenas Prácticas Ambientales: iniciativas para un Desarrollo Sostenible en Aragón*, Gobierno de Aragón, pp. 191–196.

Ebrópolis
2002 «Nuevo impulso a las Comisiones de Ebrópolis» *Ebrópolis Noticias*, n. 16, junio 2002, pp. 2–3.

Ebrópolis
2002 «Campaña para difundir las excelencias de la huerta» *Ebrópolis Noticias*, n. 16, junio 2002, pp. 4–5.

Ebrópolis
2006 *Plan Estratégico de Zaragoza y su entorno.*
Ebrópolis, Zaragoza.

Fálder Rivero, Ángel
2004 «El Presente y el Futuro de la Agroalimentación Aragonesa para por Centrorigen» *Distribución y consumo*, Año 14, n. 76, julio–agosto, pp. 90.

Fundación Ecología y Desarrollo
2004 *Guia de consumo responsable en Aragón.*
Dirección General de consumo. Gobierno de Aragón.

Gobierno de Aragón
2002 «Una apuesta de futuro para la huerta de Zaragoza»
Surcos, n. 78, pp. 24–27.

Herrero, Joaquín; y Corvinos, Pedro
1995 «Ordenación del espacio metropolitano en Zaragoza»
Boletín de la AGE, n. 20, pp. 81–89.

Higueras Arnal, Antonio
1981 «El papel del geógrafo en las investigaciones sobre el espacio urbano»
Geographicalia, n. 11–12, pp. 31–42.

Marín Jaime, Jose Mº
1979 «Agua y usos del suelo en el término municipal de Zaragoza»
Geographicalia, n. 3, pp. 3–48.

Montaner, Josep y Muxí, Zaida
2009 «La deriva del espacio público»
La Vanguardia, Suplemento Cultural, Miércoles, 8 de abril, pp. 22–23.

Observatorio de Sostenibilidad Española
2008 ''Indicadores Urbanos de Sostenibilidad. Zaragoza''
Sostenibilidad local: una aproximación urbana y rural. Madrid, OSE, pp. 308–311.

Ollero Ojeda, Alfredo
1990 «Espacios naturales de ribera en el municipio de Zaragoza»
Geographicalia, n. 27, pp. 121–136.

Romeo García, Rafael
2007 «Las riberas del Ebro en Zaragoza»
IT, n. 77, pp. 40–45.

Sanchez Degano, Mª Yolanda
1996 «Interpretación del hecho metropolitano en Zaragoza»
Geographicalia, n. 33, pp. 187–202.

Sancho Martí, Jose
1989a «Conjuntos residenciales al margen del planeamiento en la periferia de Zaragoza»
Geographicalia, Zaragoza: Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio Universidad de Zaragoza, n. 26, pp. 279–286.

Sancho Martí, Jose
1989b «El espacio periurbano de Zaragoza»
Cuadernos de Zaragoza, n. 59, Ayuntamiento de Zaragoza, Servicio de Acción Cultural.

Sancho Martí, Jose
1998 *Estado actual de los estudios periurbanos de Aragón.*
Estudios sobre Aragón en el umbral del siglo XXI: Jornadas sobre Aragón en el umbral del siglo XXI. Zaragoza.

webs

Plataforma Ciudad Compacta (`http://ciudadcompacta2014.blogspot.com`)
Plataforma ZH2-NO (`http://expo-no.es`)
El Periódico de Aragón (`http://www.elperiodicodearagon.com`)
Aragón Digital (`http://www.aragondigital.es`)
International Association of Horticultural Producers (`http://www.aiph.org`)
El blog de José Fariña (`http://elblogdefarina.blogspot.com/2009/04/polemica-en-zaragoza-por-la-huerta-de.html`)
Asociación Vecinal Las Fuentes (`http://www.avvlasfuentes.org`)
Ecologistas en Acción de Zaragoza (`http://www.ecologistasenaccion.org`)
El Blog de Francisco Pellicer (`http://paco-pellicer.blogspot.com/`)
Ayuntamiento de Zaragoza (`http://www.zaragoza.es`)
Ebropólis (`http://www.ebropolis.es`)
Confederación hidrográfica del Ebro (`http://www.chebro.es`)

Zaragoza Online[2]
Enciclopedia Aragonesa (http://www.enciclopedia-aragonesa.com)
Alimentos de Aragón (http://www.aragonalimentos.es)
Mercazaragoza (http://www.mercazaragoza.es)

[2] http://www.zaragozaonline.com/20071111134/Certificacion-de-los-productos-de-la-huerta-de-Zaragoza.html

Parte III

Anejos

A. Abreviaturas

Álvaro Sevilla Buitrago[1]
Mariano Vázquez

ACTUR Actuaciones Urbanísticas Urgentes en Madrid y Barcelona (España)

AGE Asociación de Geógrafos Españoles

ANPIL *Area naturale protetta di interesse locale* [Área Natural Protegida de Interés Local] (Italia)

BIC Bien de Interés Cultural

BOE Boletín oficial del Estado (España)

BOPA Boletín Oficial del Principado de Asturias

BOPV Boletín Oficial del País Vasco

CLC *Corine Land Cover* (UE)

CMD *Convention de mise à disposition* [Gestión temporal de tierras] (Francia)

CONAMA Congreso Nacional del Medio Ambiente (España)

COPP *Convention d'occupation provisoire et précaire* [Intermediación y acuerdos de ocupación provisional en precario] (Francia)

COS *Coefficient d'occupation des sols* [Coeficiente de uso de suelo] (Francia)

CREAF *Centre de Recerca Ecológica i Aplicacions Forestals* [Centro de Investigación Ecológica y Aplicaciones Forestales] (España)

DLG *Dienst Landelijk Gebied* [Autoridad de Gestión de Agua y Suelo] (Holanda)

DOCM Diario Oficial de Castilla-La Mancha

DOG *Document d'Orientation Générale* [Documento de Orientación General] (Francia)

DTR *Loi relative au développement des territoires ruraux* [Ley sobre el desarrollo de los territorios rurales] (Francia)

EFU *Exclusive Farm Use* [Uso exclusivo agrícola] (USA)

ENS *Espace naturel sensible* [Espacio natural sensible] (Francia)

ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea, por la que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, de 25 de julio de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

FEADER Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (UE)

GEI Gases de efecto invernadero

GLA *Greater London Authority* [Autoridad del Gran Londres]

GLC *Greater London Council* [Consejo del Gran Londres]

IDESCAT Instituto Catalán de Estadística

INCASOL Institut Català del Sòl

INE Instituto Nacional de Estadística (España)

INSEE *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* [Instituto de Estadística y Estudios Económicos] (Francia)

[1] alvaro_s_b@yahoo.es

IT-AIB Associazione Italiana per l'Agricoltura Biologica (Italia)

IT-ASS Associazione Suolo e Salute (Italia)

IT-BAC Bioagricoop (Italia)

IT-CPB Consorzio per il Controllo dei Prodotti Biologici (Italia)

IT-ECO Associazione Ecocert Italia (Italia)

IT-IMC Instituto Mediterraneo di Certificazione (Italia)

ITS Iniciativa de turismo sostenible (España)

LDCC *Land Development and Conservation Commission* (USA)

LIC Lugar de Interés Comunitario

LOUPMRG02 Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, B.O.E. 21-1-2003

LSCM01 Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, B.O.E.12-10-2001

LMUL03 Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, B.O.E. 21-5-2003

LRSV98 Ley 6/1998, de 13 de Abril de Régimen de Suelo y Valoraciones, B.O.E. 14-4-1998

LSU06 Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de Euskadi, B.O.P.V. 20-07-2006

MPGM Modificación del Plan General Municipal (España)

MPPGM Modificación Puntual del Plan General Metropolitano (España)

MPPM Modificación Puntual del Plan General Municipal (España)

OMG Organismos Modificados Genéticamente

PAC Política Agrícola Común (UE)

PADD *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* [Proyecto de Gestión y Desarrollo Sostenible] (Francia)

PAEN *Périmètre de Protection et de Mise en Valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains* [Perímetros de Protección y Revalorización de Espacios Agrícolas y Naturales Periurbanos] (Francia)

PAU Programa de Actuación Urbanística (España)

PEIN *Pla d'Espais d'Interès Natural* [Plan de Espacios de Interés Natural] (España)

PEPMF Plan Especial de Protección del Medio Físico (España)

PGM Plan General Metropolitano (España)

PGOU Plan General de Ordenación Urbana (España)

PLU *Plan Local d'Urbanisme* [Plan Local de Urbanismo] (Francia)

PNR *Parc Naturel Régional* [Parque Natural Regional] (Francia)

POC *Piano Operativo Comunale* (Italia)

POS *Plan d'Occupation des Sols* [Plan de Ocupación de Suelo] (Francia)

POTA Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

POUM Planes de Ordenación Urbanística Municipal (España)

PP Plan Parcial (España)

PROBER Associazione dei Produttori Biologici e Biodinamici dell Emilia Romagna

PSC *Piano Strutturale Comunale* (Italia)

PS *Piano Strutturale* (Italia)

PSA *Piano di Settore Agricolo* [Plano del Sector Agrícola] (Italia)

PTCP *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* [Plan Territorial de Coordinación Provincial] (Italia)

PTC *Piano Territoriale di Coordinamento* [Plano Territorial de Coordinación] (Italia)

PTR *Piano Territoriale Regionale* (Italia)

ROTUA07 Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, BOPA. 15-2-2208

RSRLOTAU04 Decreto 242/2004, de 27 julio, por el que se Aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, de 4-6-1998 (LCLM 1998/143), de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, D.O.C.M. 30-7-2004.

RUE *Regolamento Urbanístico Edilizio* (Italia)

SAT Superficie agrícola total

SAU Superficie agrícola útil

SCoT *Schemas de Coherence Territoriale* [Planes de Coherencia Territorial] (Francia)

SIG Sistema de información geográfica

SRU *Loi Solidarité et renouvellements urbain* [Ley de Solidaridad y Renovación Urbana] (Francia)

STC97 Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, por la se resuelven los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo

TRLOTAU04 Decreto Legislativo 1/2004, de 28-12-2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. D.O.C.M. 19-1-2005

TRLS08 Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, B.O.E. 26-6-2008

TRPA04 Decreto Legislativo 1/2004 del Principado de Asturias, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, B.O.E. 31.05.2004

TSJC Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

TS Tribunal Supremo (España)

UE Unión Europea

UGB *Urban Growth Boundary* [Límite de Crecimiento Urbano] (USA)

ZAD *Zone d´Aménagement Différé* [Zona de Gestión Diferida] (Francia)

ZEPA Zona de Especial Protección de Aves (UE)

B. Bibliografía

Mariano Vázquez
(editor)

Aquí se recogen varias decenas de obras significativas sobre la agricultura en relación con la ciudad y, específicamente, con la agricultura periurbana. La selección parte del material empleado durante la investigacion y de caracter más general. No es una selección de lo 'mejor' en ningún sentido. Para bibliografía más especializada puede consultarse las referencias que se ofrecen en los casos estudiados, así como en otros capítulos.

AAVV
2009 *Prendre en compte l´agriculture et ses espaces dans les SCoT.*
Dossier Editions du Certu, (PDF
(`http://www.projetdeterritoire.com/html/docs/Certu_agri_scot.pdf`)).

Aguglia, Laura
2009 «La filiera corta: una opportunità per agricoltori e consumatori»
agriregionieuropa, a. 5, n. 17. `http://www.agriregionieuropa.univpm.it/ id_articolo=451`.

Ávila Orive, José Luis
1998 *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística.*
Bilbao: Universidad de Deusto.

Basora Roca, Xavier; y Xavier Sabaté i Rotés
2006 *Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje.*
s.c.: Fundació Territori i Paisatge / Xarxa de Custòdia del Territori.

Buciega, Almudena; María Dolores Pitarch; Javier Esparcia
2009 «The Context of Rural-Urban Relationships in Finland, France, Hungary, The Netherlands and Spain»
Journal of Environmental Policy & Planning, vol. 11, ed. 1, pp. 9–27.

Comisión Europea
1999 *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea.*
Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, (PDF
(`http:
//ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf`),
fecha de consulta: 23-2-2010).

Comisión Europea
2001 ''Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos''
VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente. Bruselas, 24 de enero de 2001, (PDF
(`http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0031:FIN:ES:PDF`),
fecha de consulta: 23-2-2010).

Comisión Europea
2006a *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano.*
(HTML
(`http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0718:FIN:ES:HTML`)
SEC (2006) 16 - COM/2005/0718 final, fecha de consulta: 23-2-2010).

Cox-Foster, Diana; y Dennis van Engelsdorp
2009 «Solving the Mystery of the Vanishing Bees»
Scientific American, april.

Douillet, Anne-Cécile; y Alain Faure
2006 *Periurbanite et dynamiques intercommunales: l'agriculture entre sillons de dependance et nouvelles priorites d'action publique.*
`http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00113294/en/`.

Esparcia, J; Buciega, A
2005 *New Rural-Urban Relationships in Europe: A Comparative Analysis. Experiences from The Netherlands, Spain, Hungary, Finland and France.*
Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia.

Fanfani, David
2006 «Il governo del territorio e del paesaggio rurale nello spazio 'terzo' periurbano. Il parco agricolo come strumento di politiche e di progetto»
Ri-Vista. Ricerche per la progettazione del paesaggio, Firenze University Press, a. 4, n. 6, número monografico: Progettare sui limiti, sezione: Saggi, (HTML (`http://www.unifi.it/ri-vista/06ri/06r.html`)).

Felici, Francesco
2008 *Agricoltura, industria alimentare e sviluppo rurale.*
Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana, 55p.

Finotto, Francesca
2004 «La multifunzionalità dell'agricoltura»
Ri-Vista. Ricerche per la progettazione del paesaggio, a.1 n. 2, 11 pp. Firenze University Press.

Gabbai, Manuela y Benedetto Rocchi
2007 *Le prospettive del mondo rurale della Toscana. Un'indagine qualitativa.*
Firenze: Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana (IRPET), 3/07 e-Book, `http://www.irpet.it`, 47 pp.

García Martínez, Emilia; Ricardo Bajo Molina
2001 «El nuevo Plan General de Ordenación Urbana Granada 2000. Un modelo de ciudad para el siglo XXI»
Cuadernos Geográficos, n. 31, pp. 221–252, Universidad de Granada.

González Lera, R. y G. Guzmán Casado
2006 ''Los policultivos en la agricultura tradicional de la Vega de Granada''
en *VII Congreso SEAE Zaragoza 2006*, ponencia 21.

Indovina, Francesco (ed)
2007 *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención.*
Barcelona: Diputaciò de Barcelona / Xarxa de Municipis. Colección Estudios, Serie Territorio.

Jarrige, Françoise
2004 «Les mutations d'une agriculture méditerranéenne face à la croissance urbaine: dynamiques et enjeux autour de Montpellier»
Cahiers Agricultures, vol. 13, n. 1, pp. 64–74.

Lara Valle, Juan Jesú
2005 ''El consumo del uso de suelo urbano en la franja rururbana de Granada: 1960-1990''
Alicante : Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005
(`http://www.cervantesvirtual.com/`).

López Castellano, Fernando
2004 «Debate Académico y Realidad Social. Sobre la protección del Gobierno a la agricultura: el caso de Granada»
Revista de Estudios Regionales, septiembre-diciembre, n. 71, Universidades de Andalucía, Málaga, pp. 223–247.

Maréchal, Guilles[1]
2006 *Vente directe et organisation de l'espace périurbain.*
Mecanuscrito, Fédération Régionale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural de Bretagne.

Marzorati, Pacla
2004 «Il sistema rurale. Una sfida per la progettazione tra salvaguardia, sostenibilitá e governo delle trasformazioni»
Ri-vista Ricerche per la progettazione del paesaggio, n. 2.

[1] `gilles.marechal@civam-bretagne.org`

Massaro, A; Pazos, P; Gómez, J.L.; Olea, M.F.; Rivas y Olea, N.
1999 ''Impacto de la agricultura intensiva en el Sudeste español: Transformación urbana del medio ambiente''
Asociación Buxus
(http://www.asociacionbuxus.org/administracion/archivos/Invernaderos.pdf).

Matarán, Alberto
2006 «Análisis de los impactos ambientales producidos por los invernaderos»
Residuos, n. 94, pp. 66–77.

Mehmet, Marin
2007 «Impacts of Urban Growth Boundary Versus Exclusive Farm Use Zoning on Agricultural Land Uses»
Urban Affairs Review, vol. 43, n. 2, pp. 199–220.

Millward, Hugh
2006 «Urban containment strategies: A case-study appraisal of plans and policies in Japanese, British, and Canadian cities»
Land Use Policy, vol. 23, ed. 4, pp. 473–485.

Miralles i Garcia, José Luis
2006 «El patrimonio rural periurbano: el caso de L'Horta de València»
Ingeniería y territorio, número 75, pp. 78–85.

Monclús, Francisco Javier (Ed)
1998 *La ciudad dispersa.*
Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

Monclús, Francisco Javier
1998a ''Estrategias urbanísticas y crecimiento suburbano en las ciudades españolas: el caso de Barcelona''
en Monclús, 1998:143–167.

Montasell, Josep
2008 *El parque agrario del Baix Llobregat: una excusa para reflexionar sobre la necesidad de preservar, desarrollar y gestionar los espacios agrarios.*
Presentación para Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) 9, Cumbre del Desarrollo Sostenible, celebrado en Madrid del 1 al 5 de diciembre de 2008, (PDF (http://www.conama9.org/conama9/download/files/MRs/65489478_ppt_JMontasell.pdf)).

Morán Alonso, Nerea
2009 *Huertos urbanos en tres ciudades europeas: Londres, Berlín, Madrid.*
Madrid: Doctorado Periferias, Sostenibilidad y Vitalidad urbana, trabajo tutelado por Agustín Hernández Aja. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid.

Moriconi-Ebrard, François
2008 *Identification et dynamiques des espaces périurbains.*
Paris: Société En Développement dans l'Espace et dans le Temps (SEDET, UMR 7135, CNRS/HDR) 76p. .

Mougeot, Luc J. A.
2005 *Agropolis: the social, political, and environmental dimensions of urban agriculture.*
s.c.: International Development Research Center, Earthscan.

Mumford, Lewis
1956 ''The Natural History of Urbanization''
en THOMAS, JR, 1956.

Odum, Eugene P.
1969 «The Strategy of Ecosystem Development. An understanding of ecological succession provides a basis for resolving man's conflict with nature»
Science, vol. 164, n. 3.877, pp. 262–270,
http://habitat.aq.upm.es/boletin/n26/aeodu.en.html (Hay tr. castellana en http://habitat.aq.upm.es/boletin/n26/aeodu.html).

Overbeek, Greet; y Ida J. Terluins (eds)
2006 *Rural areas under urban pressure; Case studies of rural-urban relationships across Europe.* The Hague: Agricultural Economics Research Institute (LEI), Report 7.06.01; ISBN 90-8615-038-1; 249 p, fig., tab. .

Paolinelli, Gabriele
2003 *La frammentazione del paesaggio periurbano. Criteri progettuali per la riqualificazione della piana di Firenze.*
Università degli Studi di Firenze, Tesi: Technology. Firenze University Press, (PDF original (`http://digital.casalini.it/fulltext/is.asp?isbn=8884530636`)).

Pomareda, C.
2006 ''Factores estructurales y políticas que limitan o favorecen la producción agroalimentaria con identidad territorial''
Alter. *III Congreso internacional de la red SIAL alimentación y territorios.* Universidad Internacional de Andalucía. Baeza.

Rivera Herráez, Rafael y Javier Rivera Linares
2006 «Lo verde»
Ingeniería y territorio, n. 75, pp. 20–27. .

Rodríguez Alcade, José
1976 «Grado deseable de intervención del estado en la agricultura y planificación regional»
Revista de Estudios Agrosociales, n. 95, pp. 41–59.

Sabater, Carlos
2005 «Agricultura periurbana, una eina de qualitat en la gestió del territori»
DB, revista de la *Diputación de Barcelona*, n. 135, disponible en www.agroterritori.org (`http://www.agroterritori.org/ficha.php?doc=381\&cid=1`).

Sanesi, Giovanni
2002 «Le aree verdi urbane e periurbane: situazione attuale e prospettive nel medio termine»
unpublished?, [Dipartimento di Scienze delle Produzioni Vegetali, Università di Bari, Via Amendola 165/a, 70126 Bari, sanesi at agr.uniba.it].

Serrano Bernardo, Francisco; y José Luis Rosúa Campos
2008 «La Vega de Motril (Granada) como espacio verde periurbano: su valor paisajístico para el desarrollo sostenible»
Observatorio Medioambiental, vol. 11 pp. 201–217.

Silva Pérez, Rocío[2]
2008 «Hacia una valoración patrimonial de la agricultura»
Scripta Nova, Vol. XII, n. 275
(`http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-275.htm`). Universidad de Barcelona.

Tamarit, Vicent
2008 «La Huerta de Valencia: amenazas sobre un entorno único en Europa»
El Ecologista, n. 59, pp. 50–51.

Terricabras Maranges, Ramón
2005 *El parque agrario del Baix Llobregat (Barcelona), una agricultura de futuro en un territorio periurbano de calidad.*
En la web de la *Fundación Agroterritori*
(`http://www.agroterritori.org/ficha.php?id_nivell3=94#doc361`).

Thomas, Jr (Ed.), William L.
1956 *Man's Role in the Changing the Face of the Earth.*
Chicago & London: s.d.

Treu, Maria Cristina
2008 «Le politiche e gli strumenti di gestione del territorio»
Economia e Diritto Agroalimentare, v. XIII, n. 1, pp. 17-24.

[2] `rsilva@us.es`

Vázquez, Mariano
2009 ''El territorio desde la perspectiva ecológica''
en *Desarrollo, Ciudad y Sostenibilidad.* La Serena (Chile), ULS y UPM, (disponible en BCF+S (`http://habitat.aq.upm.es/b/n42/ac3.html`)).

Veenhuizen, René van (ed)
2006 *Cities Farming for the Future, Urban Agriculture for Green and Productive Cities.*
s.c.: RUAF Foundation, IDRC
(`http://www.idrc.ca`) and IIRR
(`http://www.iirr.org`).

Vicente i Rufí, Joan; Moisés Jordi i Pinatella
2007 ''Políticas para la contención del proceso de urbanización dispersa''
en Indovina, 2007, pp. 351–381.

Viljoen, André; Bohn, Katrin; Howe Joe
2005 *Continuous productive urban landscapes. Designing Urban Agriculture for Sustainable Cities.*
s.c.: Elsevier.

Wu, Jun Jie; Cho, Seong Hoon
2006 «The effect of local land use regulations on urban development in the Western United States»
Regional Science and Urban Economics, n. 37, pp 69–86.

Ximeno, Frederic
2007 ''Espacios libres y centros urbanos para contener la baja densidad''
en Indovina (ed) (2007:447).

C. Léxico multilingüe

César Corrochano
Mariano Vázquez
Carlos Verdaguer
(editores)

Castellano	**Catalán**	**Inglés**	**Francés**	**Italiano**	**Alemán**
Periurbano.	Periurbà.	Peri-urban. Rural-urban fringe.	Périurbaine. Périurbanisation.	Periurbano.	Stadtrand.
Borde urbano. Corona periurbana.	Vora urbana. Corona periurbana.	Urban growth boundary. Rural-urban fringe.	Limite du tissu urbain. Limite urbaine. Couronne périurbaine.		Stadtgrenze.
Agricultura periurbana. Agricultura urbana. Agricultura de proximidad.	Agricultura periurbana. Agricultura urbana. Agricultura de proximitat.	Urban farm. Peri-urban agriculture. Urban and peri-urban agriculture (UPA). Agriculture in the urban fringe. Community Supported Agriculture (CSA).	Agriculture périurbaine. Agriculture urbaine. Agriculture de proximité. Agriculture Soutenue par la Communauté (ASC).	Agricoltura periurbana. territorio agricolo periurbano.	Stadt-landwirtschaft. Urbane Landwirtschaft.
Anillo verde.	Anell Verd.	Green Belt. Urban and rural reserves.	Ceinture Verte. Trame verte.		Grüngürtel.
Zona de protección agrícola.	Zona de protecció agrícola.	Rural protection area. Buffer zone.	Zone tampon agricole. Protection de territoire agricole.		
Ordenación rural.	Ordenació rural.	Rural planning. Town & country planning.	Aménagement rural. Politiques agriurbaines.		
Dispersión urbana. Ciudad difusa. Rurbanización. Urbanización rururbana. Artificialización.	Dispersió urbana. Ciutat difusa. Ciutat de ciutats. Rurubanització. Artificialització.	Urban sprawl. Edge city. Boomburbs. Commuter town. Microdistrict. Penurbia. Suburb. Exurb. Between City.	Étalement urbaine. Rurbanisation. Betonnage. Artificialisation.	Cittá diffusa.	Zwischenstadt. Zersiedelung.
Desarrollo territorial sostenible.	Desenvolupament territorial sostenible.	Sustainable territorial development.	Développement durable du territoire. Aménagement durable du territoire.		Nachhaltige Regionalentwicklung.
Suelo agrícola de calidad.	Sòl agrícola de qualitat.	Prime farmland.	Terre agricole de qualité.		

Véansen las notas en la p. 324.

Castellano	Catalán	Inglés	Francés	Italiano	Alemán
Suelo no urbanizable. Suelo agrícola. Paisaje rural. Campo.	Sòl no urbanitzable. Sol agrícola. Paisatge rural.	Rural land. Agricultural land. Rural landscape. Country.	Terre agricole. Espace rural. Paysage rural. Milieu rural. Campagne.		Ackerland. Feld. Kulturboden. Kulturlandschaft. Land.
Agricultura ecológica. Agricultura sostenible. Actividad agrícola sostenible.	Agricultura ecològica. Agricultura sostenible.	Agroecology. Good agricultural practices. Sustainable agriculture.	Agriculture bio. Agriculture durable. Agriculture biologique. Agriculture intégrée. Agriculture bio-dynamique. Agriculture paysanne. Mesures agro-environnmentales.	Attività agricola sostenibile.	Ökologische Landwirtschaft. Biologische Landwirtschaft. Nachhaltige Landwirtschaft.
Huertos urbanos. Huertos ecológicos. Huertos de ocio. Permacultura. Horticultura urbana.	Horts urbans. Horts ecològics. Permacultura.	Community gardening. Allotment gardens. City farm. Guerrilla gardening. Urban horticulture. Container garden. Rooftop gardens. Permaculture.	Jardinage urbain. Jardinage collectif. Jardin communautaire. Jardin ouvrier. Jardin familial. Ferme urbaine. Jardin maraîcher. Maraichage urbain. Horticulture urbaine.	Permaculture.	Urbaner Gartenbau. Biologische Gartenbau. Permakultur.
Mercados de productos agrícolas. Mercadillos. Mercados urbanos.	Mercats de productes agrícoles.	Farmers markets[1]. Urban markets.	Marché de produits fermiers et biologiques. Marché de produits bio.	Mercati contadini. Mercati urbani di prossimità.	Markt. Markthalle. Gartenbaumarkt.
Paisaje urbano productivo.	Paisatge urbà productiu.		Continous Productive Urban Landscapes (CPULs).		
Agroturismo.	Agroturisme.	Agrotourism.	Agrotourisme.		Agrotourismus. Landtourismus.
Suelo cultivable.	Sòl cultivable.	Arable land.	Terres cultivables. Sol cultivable.		Kulturboden.
Venta directa de productos agrícolas.	Venda directa de productes agricoles.	Direct selling of agricultural products.	Vente directe de produits agricoles.		Ab-Hof Verkauf.
Reciclaje de residuos orgánicos urbanos.	Reciclatge de residus organiques urbás.	Recycling of organic urban waste.	Recyclage des déchets urbaines. Recyclage des ordures ménagères.		Wieder-verwertung von biogenen Altstoffen.
Lodos de depuradora de aguas residuales.	Llots de depuradora d'aigües residuals.	Wastewater treatment plant sludge. Sewage treatment sludge.	Boues de station d'èpuration des eaux usées.		
Cadena agroalimentaria[2].	Cadena agroalimentaria.	Agri-food chain.	Filière agricole[3].	Filiera agricola.	

Véansen las notas en la p. 324.

Castellano	Catalán	Inglés	Francés	Italiano	Alemán
Presión urbana en áreas rurales.	Pressió urbana en àrees rurals.	Urban pressure in rural areas .			
Planeamiento y desarrollo rural.	Planejament i desenvolupament rural.	Rural planning and development.		Sviluppo rurale.	
Bienes y servicios rurales.	Béns i serveis rurals.	Rural goods and services (RGS).			
Áreas rururbanas europeas.	Àrees rururbanas europees.	Rururban areas in Europe.			
		Asset-Based Community Development (ABCD). Community Food Security Coalition. Enviroponics. Folkewall. Intercultural Garden.			
Granja vertical.		Living wall. Vertical farming.			Vertikale Landwirtschaft.
Parque periurbano. Parque agrario. Parque agrícola.	Parc agrari.			Parco Agricolo.	
			Pérennisation des terroirs agricoles.		
		Long-term agricultural or forestry operations.			
				Multifunzionalità dell'azienda agricola.	
				Ambiti agricoli.	
Actividad agrícola sostenible.					
		Rooftop gardens.			
			Économie agricole. Investissement agricole.		
		Vertical Intensification[4]. Horizontal intensification.			
Denominación de origen 1protegida (DOP). Indicación geográfica protegida (IGP). Especialidad de origen garantizada (EOG).	Denominació d'Origen Protegida (DOP). Indicació Geogràfica Protegida (IGP). Especialitat Tradicional Garantida (ETG).	Protected designation of origin (PDO). Protected geographical indication (PGI). Traditional speciality guaranteed (TSG).	Appellation d'origine protégée (AOP). Indication géographique protégée (IGP). Spécialité traditionnelle garantie (STG).	Denominazione di origine protetta. Marchio di origine.	Geschützte Ursprungsbezeichnung (GU). Geschützte geographische Angabe (GGA). Garantiert traditionelle Spezialität (GTS).

[3]US.

[4]'Filière.' o 'itinerario agroindustrial.', definido como un subsistema agroalimentario específico o la sucesión de las etapas que sigue un determinado producto hasta llegar al consumidor.

[5]l'ensemble des activités liées à la production, la transformation et la distribution d'un produit agricole ou d'une gamme de produits agricoles distribution d'un produit agricole ou d'une gamme de produits agricoles.

[6]Holanda: apilamiento vertical de diferentes actividades y sistemas ecológicos en una estructura de varios pisos.

Este documento se término de
componer con
pdfhaLaTeX2e
el 17 de enero de 2012
en `hyakutake.ee.upm.es` en
Madrid.