

NUEVOS ENFOQUES EN LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA PARA PROTEGER LOS ESPACIOS AGRARIOS PERIURBANOS

NEW SPATIAL PLANNING APPROACHES TO PROTECT PERIURBAN AGRARIAN SPACES

Marian SIMÓN ROJO, Ana ZAZO MORATALLA y Nerea MORÁN ALONSO *

RESUMEN

En Europa los espacios agrarios periurbanos sufren la mayor presión urbanizadora: entre 1990 y 2000, el 77% de los nuevos suelos artificiales ocuparon áreas agrarias. Al analizar la evolución de los objetivos de la ordenación territorial en la Unión Europea, se hace patente la poca importancia que se da a los sistemas agrarios. Esto no es consecuente con el discurso ambientalista, ni se enfrenta al escenario que se avecina de crisis energética, cambio global y agotamiento de recursos. Tampoco la Política Agraria Común contribuye a preservar los espacios agrarios periurbanos, que van a jugar un importante papel en la viabilidad futura de nuestras urbes. La creación de figuras adecuadas de protección, su reconsideración en los instrumentos de ordenación y la revalorización de la actividad agraria reducirían las expectativas urbanizadoras, frenando su transformación. El análisis de distintos casos europeos ofrece interesantes lecciones sobre cómo avanzar hacia esos objetivos.

Palabras clave: Espacios agrarios periurbanos, presión urbana, protección, ordenación territorial, Europa.

ABSTRACT

In Europe, the periurban agrarian spaces receive the highest urban pressure: between 1990 and 2000, the 77% new artificial uses grew upon agrarian areas. Analyzing the evolving objectives of the spatial planning in the European Union, becomes evident the minor significance given to the agrarian systems. Neither this is consequence with the environmentalist discourse; nor is facing the scenario coming with the energy crisis, the global change and the depletion resource. Neither the Common Agricultural Policy helps to preserve periurban agrarian spaces which will play an important role in the future viability of our cities. The establishment of adequate forms of protection, their reconsideration within the planning tools and the enhancement of agricultural activity would reduce the urban expectations, slowing down their transformation. The analysis of different European cases can provide interesting lessons on how to progress towards these goals.

Keywords: Periurban agrarian spaces, urban pressure, protection, spatial planning, Europe.

* Marian Simón, Ana Zazo y Nerea Morán son arquitectas, profesora asociada la primera y personal investigador en formación la segunda y tercera, en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, España. Este artículo es el resultado de un primer avance del proyecto de investigación del Plan Nacional I+D+i "Integración de los espacios agrarios periurbanos en la planificación urbana y territorial desde el enfoque de los servicios de los ecosistemas", Referencia: CSO2011-29185.

1. Introducción

Los espacios periurbanos constituyen las zonas de *interface* esenciales entre las ciudades y las zonas rurales, se caracterizan por una condición socioeconómica híbrida entre lo urbano y lo rural, resultante de la materialización de la ciudad difusa en el territorio (Roda, 2009). Son espacios dinámicos, heterogéneos, de límites imprecisos y sometidos a fuertes presiones y demandas contradictorias. Dentro de los espacios periurbanos, el valor de los espacios agrarios no reside sólo en su contribución a la soberanía alimentaria –aspecto que se ha tenido más en cuenta en los países en desarrollo (Ellis & Sumberg, 1998; Birley & Lock 1998)– sino en su multifuncionalidad (Donadieu, 1996): dada por sus valores ambientales y de ocio (Le Caro, 2002), y los relacionados con la preservación de espacios y estructuras identitarios de valor patrimonial.

En la actualidad está aumentando el interés por encontrar fórmulas para integrar la agricultura en los documentos de planeamiento urbanístico (Jarrige, Thion & Nougardes, 2006), y existen ya experiencias con cierta trayectoria que pueden ofrecernos alternativas en este sentido. En este artículo se realiza un análisis de los problemas de la agricultura periurbana y de la escasa atención que se le presta, tanto en las políticas sectoriales como en la ordenación territorial; en un primer bloque se revisan las presiones a las que están sometidos estos espacios y en qué medida la Política Agraria Común (en adelante, PAC) afecta a la agricultura periurbana. Un segundo bloque analiza los principales documentos oficiales sobre ordenación del territorio, aprobados en la Unión Europea, para tratar de esclarecer cómo han evolucionado los planteamientos, los retos que se abordan y cómo éstos han tenido en cuenta los espacios agrarios. Por último, en un tercer bloque, se analizan distintos casos europeos que pueden aportar claves sobre cómo reconsiderar la protección de estos espacios e integrarlos en la ordenación territorial.

2. Retos y perspectivas de los espacios agrarios periurbanos

Actualmente la superficie urbanizada de las áreas periurbanas europeas asciende a unos 48.000 km² y con una tasa de crecimiento anual del 2%, han llegado prácticamente a igualar los 49.000 km² de las áreas urbanas (Piorr *et al.* 2011). Las estructuras espaciales, los usos y las densidades de la ocupación del suelo varían según las distintas regiones pero, en general, podemos hablar de un paisaje de urbanización dispersa en el que se han implantado nuevas áreas residenciales de baja densidad para una población que busca espacios de mayor calidad ambiental, centros comerciales y de ocio, centros industriales o tecnológicos, áreas logísticas, aeropuertos, espacios de vertido y otros usos urbanos indirectos, todos ellos conectados con la ciudad central mediante vías de transporte de alta capacidad. Estos usos encuentran en el espacio periurbano un suelo con menos condicionantes y menos precio que el urbano (Piorr *et al.* 2011).

La transformación del suelo se produce desde la lógica de la expansión urbana, provocando la pérdida de espacios naturales y agrarios preexistentes. De

acuerdo a los datos del programa “Corine Land Cover”, en Europa entre 1990 y 2000, el 77% de los nuevos “suelos artificiales” ocuparon áreas agrarias; en un radio de 30 km en torno a Florencia, los suelos agrícolas que desaparecieron entre 2000 y 2006 pasaron a estar ocupados por usos artificiales, el porcentaje se acercaba al 90% en torno a Róterdam (Simón, 2011). Los estudios sobre la situación española describen un aumento de la superficie artificial de un 29,5%, entre 1987 y 2000, que se ha producido con más intensidad en las áreas periurbanas de las grandes ciudades, en detrimento principalmente de áreas agrarias con suelos de alta calidad agrológica (OSE, 2006).

La presión urbanizadora se manifiesta no sólo en el consumo de suelo, sino también en la competencia entre usos urbanos y rurales, que conducen al abandono y la fragmentación de los sistemas agrarios y a la progresiva transición de economías agrarias a urbanas.

2.1. Pérdida de importancia productiva de los espacios agrarios periurbanos

La debilidad de la función productiva se observa en el proceso de abandono de cultivos y paralización de la actividad motivado por el incremento del valor del suelo que genera la expectativa de su recalificación y urbanización (Naredo, 2008). Como indica el Comité Económico y Social de la Unión Europea la falta de una legislación clara sobre los arrendamientos rústicos hace que no exista un mercado de suelo de cultivo, impidiendo la incorporación de jóvenes y la modernización o ampliación de explotaciones existentes, llegando a producirse dinámicas especulativas que bloquean el mercado de tierras (CESE, 2004).

Otra causa del declive de la actividad se encuentra en los procesos de especialización territorial, como apunta López (2011), la concentración de la producción agraria en zonas concretas para las que se generan infraestructuras logísticas y de servicios, y la concentración de la distribución en grandes superficies, afectan muy negativamente a los espacios agrarios periurbanos, dejándolos en una situación periférica respecto a los mercados y, en concreto, respecto a las ciudades, principales centros de consumo. La actividad a tiempo parcial es cada vez mayor, y se sustituyen los cultivos tradicionales por otros extensivos que requieren menos mano de obra. (Menor, 2000; López, 2011).

Estos espacios cumplen una serie de funciones sociales, culturales y ambientales —complementarias a la función productiva— que también se encuentran amenazadas por la degradación de las estructuras agrarias y por el consumo de recursos locales. Valenzuela *et al.* (2009) plantea la necesidad de articular las funciones productivas, ecológicas, paisajísticas y urbanas de los espacios agrarios periurbanos, y destaca cuatro ‘externalidades positivas’ de la actividad agraria: generación de espacios abiertos de calidad escénica en entornos con una fuerte presión urbana; mantenimiento del patrimonio cultural (estilos de vida y elementos físicos); regeneración del suelo; y preservación de biodiversidad.

2.2. La incidencia de la Política Agraria Común (PAC)

La Comisión Europea reconoce la existencia de diversas zonas rurales, más allá de la distinción tradicional entre zonas rurales y desfavorecidas. Sin embargo, la PAC, a pesar de citar los espacios agrarios periurbanos en alguno de sus documentos¹ y ser sensible a los diferentes métodos de producción, no llega a definir ni a identificar diferentes tipos de espacios rurales y, por tanto, no establece políticas concretas adaptadas a cada uno de ellos (Callau, 2009).

A pesar de ello, autores como Stolfi (2004) exponen que tras la Conferencia de Salzburgo de 2003 la PAC ha introducido tres nuevos principios que condicionan el destino de las áreas agrarias periurbanas. El ‘desacoplamiento’ o la disociación entre las subvenciones y la producción, ya no dirigidas a la superficie o tipología cultural sino a la media del rédito empresarial en los últimos tres años; la ‘modulación obligatoria’, traspasando recursos económicos del primer pilar de mantenimiento de mercado al segundo de desarrollo rural, redirigiendo los recursos de la producción a la protección; y el último, la ‘condicionalidad’ en cuanto al respeto de normas obligatorias en materia de medio ambiente, para la concesión de contribuciones. El resultado indirecto previsible de la aplicación de estos tres principios es el de la polarización de la agricultura. En un escenario en el que ésta estará cada vez más afectada por restricciones ambientales y a la que se le otorgará una producción de calidad y política de desarrollo rural, se prevé que las explotaciones más débiles salgan del mercado y aquellas más equipadas encuentren en la mejora de la calidad de sus productos y en la integración de actividades relacionadas (agroturismo, protección del suelo, mejora del medio ambiente) una oportunidad de mejorar sus condiciones económicas.

2013 marca el final de la actual PAC. De cara a su reforma existe un debate abierto en Europa sobre cómo debe ser enfocada para afrontar los retos de la agricultura de esta década. Los tres principios básicos de la nueva PAC son: la seguridad alimentaria, la gestión activa de los recursos naturales frente a los cambios ambientales y climáticos, y el equilibrio territorial basado en la competitividad y la promoción del empleo local. El objetivo principal es lograr un “crecimiento verde” sostenible, inteligente e inclusivo que permita avanzar hacia territorios más equilibrados y preparados ante el cambio climático (UE, 2011).

3. Ordenación del territorio ¿para un desarrollo equilibrado y sostenible?

La PAC no ha dado respuesta hasta ahora a las dificultades específicas de los espacios agrarios periurbanos. ¿Puede la ordenación del territorio cumplir ese papel? Desde el nacimiento de la disciplina urbanística a finales del siglo XIX, ésta ha tratado de resolver los problemas que genera el modelo de ciudad surgido a

¹ Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre relativo a la ayuda al desarrollo rural a través de los Fondos Europeos Agrícolas de Desarrollo Rural (FEADER).

partir de la Revolución Industrial, basado en un intenso consumo de energía y de recursos procedentes de espacios cada vez más lejanos.²

Además, el desarrollo de nuevos enfoques científicos a partir de los años 70, como la Economía Ecológica (Georgescu-Roegen, 1971), la Ecología Urbana (Bettini, 1998), o la Ecología del Paisaje (Forman, 1995; Burel & Baudry, 1999), han aportado una concepción sistémica al análisis del territorio y de su ordenación.

Las Políticas Europeas, influidas por estas corrientes, han asumido poco a poco algunos de sus postulados aunque de una manera edulcorada. El análisis de cuatro documentos clave permite entender cómo ha evolucionado la consideración y las expectativas sobre la ordenación del territorio en la UE.

3.1 La Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983

Cuando en 1983 se aprobó esta Carta se fijaron una serie de objetivos básicos a perseguir: desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, mejora de la calidad de vida, gestión responsable de los recursos naturales y protección del medio ambiente. Estos objetivos se lograrían mediante una ordenación basada en la utilización racional del territorio, de manera que se ‘controlara’ la implantación, la organización y el desarrollo de los grandes complejos urbanos e industriales y de las grandes infraestructuras y se ‘protegieran’ las zonas agrícolas y forestales. El documento afirmaba además que la ordenación del territorio no es solo un instrumento técnico, sino sobre todo, una tarea política. Debía permitir la participación activa de todos los ciudadanos y era imprescindible la coordinación sectorial a distintos niveles.

La Carta, promulgada cuando se superaba ya la crisis energética y se dejaba atrás el modelo desarrollista, que cuestionó la planificación estatal, recuperaba una visión integradora de la ordenación del territorio. No se trataba de un documento normativo, sino una declaración de intenciones, que habrían de ser desarrolladas posteriormente.

3.2 La Estrategia Territorial Europea, 1999

La Perspectiva Europea de Ordenación Territorial PEOT (ESDP según las siglas en inglés), también conocida como Estrategia Territorial Europea (en adelante, ETE) se aprobó en 1999. Tiene como fin último un desarrollo espacial equilibrado y sostenible del territorio de la UE, respetando su diversidad y basado en un “modelo territorial policéntrico”.

Los principales problemas que identificaba eran la creciente ocupación del suelo por usos urbanos-artificiales, las graves desigualdades regionales y la falta

² Se han desarrollado propuestas y metodologías para conseguir sistemas urbanos en equilibrio con el medio, como la ciudad jardín de Ebenezer Howard (1898), la ciudad orgánica de Patrick Geddes (1915) y Lewis Mumford (1961) o el diseño con la naturaleza de Ian McHarg (1969), en el que se basan modelos de planificación ecológica como el de Julius G. Fabos (1985), Frederick Steiner (1991) o John Lyle (1994).

de coordinación de las políticas sectoriales. Para atajarlos y aprovechar el potencial de los territorios europeos, incluía tres ejes principales de actuación: el desarrollo territorial policéntrico y la nueva relación campo-ciudad; el acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento; y la gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio.

Aunque la ETE es un documento de referencia no normativo, el modelo que propugna va a tener importantes repercusiones conceptuales y la idea del policentrismo se va a repetir de aquí en adelante. Condujo a la creación del Observatorio ESPON, sobre Ordenación del Territorio Europeo y a las sucesivas iniciativas INTERREG de cooperación transnacional en materia de ordenación territorial y desarrollo regional.

3.3. El Libro Verde sobre Cohesión Territorial, 2008

Trata de reconciliar dos preocupaciones básicas europeas: cohesión y competitividad. Ambas estaban presentes en la ETE, pero seguía pendiente aclarar si es posible conciliar las políticas encaminadas a mejorar la competitividad, para mantener un lugar preponderante en la economía mundial y a la vez satisfacer las demandas de cohesión social, reducir las disparidades regionales y proteger el medio ambiente.

Pues bien, en el Libro Verde, la Comisión Europea resuelve sobre el papel el dilema entre competitividad y equidad, entre planificación socioeconómica y territorial. Europa, afirmaban las autoridades, podría convertirse en la región más competitiva del planeta, si superara la actual concentración de la actividad productiva en torno a las grandes zonas urbanas – especialmente en el espacio central del continente –. La cohesión territorial contrarrestaría los efectos a largo plazo de la polarización y evitaría la infrautilización del potencial regional más allá de las áreas metropolitanas. Sin embargo la vulnerabilidad ambiental e insostenibilidad del modelo no reciben la atención que se merecen.

3.4. La Agenda Territorial Europea, 2011

La Agenda establece una línea continuista con la ETE y se alimenta de los sucesivos informes sobre Cohesión Territorial y la Agenda de 2007. Influida por la crisis, se muestra más pesimista ante la globalización: por primera vez la considera un factor de vulnerabilidad ante shocks externos. Reconoce el impacto (diferente según los territorios) del cambio climático, los problemas ambientales del modelo de desarrollo y la amenaza de la dependencia energética.

Sin embargo las recetas que ofrece mantienen como objetivo prioritario el crecimiento que, eso sí, se adjetiva como “inclusivo, inteligente y sostenible”. El modelo sigue siendo el del policentrismo y el equilibrio territorial, enriquecido en abstracto con los principios de rehabilitación urbanística integrada, aplicada al territorio. Algunos detalles pueden tener repercusiones en la consideración de los espacios agrarios. Como ya hiciera la Carta treinta años antes, vuelve a hablar de proteger la agricultura. Cuando plantea ofrecer iguales oportunidades en todos los territorios, ya no se refiere solo a ciudadanos, alude específicamente a las empresas, de manera que puedan sacar el máximo partido del potencial del lugar, reforzando las economías locales.

3.5. Retos espaciales pendientes

Como síntesis en la Tabla 1 se recogen los principales temas de interés que se han marcado los distintos documentos analizados:

Tabla 1. Temas tratados en los documentos europeos de ordenación territorial.

Documento	Calidad de vida	Equilibrio territorial	Competitividad	Gestión recursos	Espacios agrarios	Energía	Cambio climático
Carta OT	++	++		++	++		
ETE	++	++	++	++			
Libro Verde		++	++				
Agenda		++	++	+	+	+	+

Fuente: Elaboración propia.

Los espacios agrarios no ocupan un lugar destacado en los documentos europeos que guían la ordenación territorial. Desde la carta de 1983 han ido perdiendo protagonismo, y solo en la última Agenda Europea vuelven a entrar en escena, aunque más tímidamente. Por el contrario, la preocupación por el equilibrio territorial ha sido una constante a lo largo de estos casi treinta años. Las estadísticas muestran que se está produciendo una convergencia entre los países, sin embargo, los datos globales ocultan a menudo la polarización que se produce dentro de cada país, entre sus regiones (DGIPU, 2007: 9). La ordenación del territorio se plantea como una vía para mejorar la competitividad global, en la que juegan un papel clave las áreas metropolitanas y sus zonas de influencia, que se han convertido en espacios preferentes de las relaciones internacionales.

Aunque haya un creciente interés por los espacios agrarios periurbanos y se hayan ido incorporando preocupaciones como la dependencia energética o el cambio climático, intentando combinarlas con un mejor posicionamiento económico y capacidad de atraer inversiones, las preocupaciones ambientales y la preservación de los espacios agrarios quedan relegadas en favor de los objetivos de competitividad. En su día la Carta planteó el control del crecimiento en ciertas zonas, pero ni siquiera cuando tomó protagonismo la reflexión sobre la insostenibilidad del modelo económico basado en el crecimiento continuo en un planeta de recursos limitados, se cuestionaba el binomio crecimiento-prosperidad, un cuestionamiento que es imprescindible para afrontar la crisis ecológica (Jackson, 2011). El cambio es necesario, y con él cambiará a su vez la consideración de los espacios agrarios periurbanos.

4. Hacia una protección real de los espacios agrarios periurbanos

Se hace precisa la protección efectiva de los espacios agrarios periurbanos³. A pesar de la carencia de unas directrices claras de protección en materia de

³ El análisis de casos europeos que se realiza en este apartado parte de una investigación previa: "El espacio agrícola entre el campo y la ciudad", realizada por Convenio entre el Centro de Estudios

ordenación del territorio y de una gestión específica desde la PAC, en Europa determinados espacios agrarios han conseguido atraer miradas sensibles a sus funciones, y adquirir una protección estable en el tiempo, acomodada, en cada caso, a las restricciones o posibilidades legales del contexto nacional.

4.1. Revalorización de la agricultura periurbana: entre la producción y la multifuncionalidad

Para que se reconozca la necesidad de su protección es necesario en primer lugar otorgar un sentido a estos espacios dentro del sistema urbano y territorial, relacionado bien con sus funciones tradicionales o con otras emergentes, no valoradas con anterioridad.

Las estrategias de protección del suelo no urbanizable se basan en una protección activa que pone en valor los atributos productivos, ambientales o paisajísticos del territorio (Serratosa, 1999).

El enfoque productivo tiene su oportunidad en asegurar la viabilidad y competitividad de la producción agraria, situándola en la lógica de la complementariedad entre campo y ciudad. De este modo encontramos actuaciones basadas en la oferta de productos locales, tradicionales y de calidad, y en el desarrollo de nuevos canales de distribución y comercialización. En el caso de Londres la «Mayor's London Food Strategy»⁴ plantea una actuación integral sobre el sistema alimentario, desde la producción primaria a la generación de residuos, estableciendo determinaciones pormenorizadas y acciones a medio plazo para asegurar el acceso de toda la población a alimentos sanos y de calidad, lograr que la mayor parte de los alimentos sean locales, que la actividad sea competitiva, y que exista diversidad de canales de distribución, entre otros objetivos (Verdaguer, 2010). En el Anillo Verde de Múnich se han desarrollado programas de ganadería extensiva y de producción agroecológica en los que participan los productores, el gobierno local y otros agentes económicos como restaurantes o comercios, creando una marca de calidad y estableciendo convenios entre productores y empresas locales (Morán, 2010).

El enfoque ambiental incide en el valor ecológico de los espacios agrarios. Durante muchas décadas, la planificación se ha centrado en la protección en los valores y funciones naturales de espacios aislados, considerando la agricultura como un uso secundario del territorio. Desde los años 90⁵ en Europa se ha apostado por una perspectiva interescalar que promueve el cierre local de los ciclos y la preservación de la conectividad ecológica y de la biodiversidad. En algunos casos la legislación ambiental se ha aplicado a los espacios agrarios periurbanos, así Milán logra la protección de 47.000 ha agrícolas periurbanas

Ambientales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Universidad Politécnica de Madrid, en la que colaboraron las autoras.

⁴ Documento sectorial de desarrollo de la estrategia alimentaria en el Gran Londres, publicado en 2006, coherente con las directrices de planeamiento del London Plan.

⁵ Cumbre de Río 1993 y Carta de Aalborg 1994.

mediante una Ley Regional⁶ que instaura un Parque Agrícola en base a una legislación “ambiental”⁷ (Zazo, 2010). En la Aglomeración de Montpellier se ha considerado el conjunto de los espacios agrícolas y naturales como un sistema a proteger (Simón, 2010a). En Viena se cierra el ciclo de materia orgánica dentro del término municipal generando compost a partir de los residuos urbanos y utilizándolo en las explotaciones agrícolas municipales (Corrochano, 2010).

Por último, el enfoque paisajístico se basa en la protección del territorio como espacio de identidad, en el que convergen estructura territorial y cultura (Sabaté, 2004). La Convención Europea consagró una concepción amplia del paisaje, que se extiende a todo el territorio, no solo a los entornos singulares de alto valor natural o escénico, sino también a los paisajes cotidianos, degradados o periurbanos, que son los más accesibles para la población urbana (Zoido, 2006; Mata, 2006). En la experiencia del Parco della Piana de la Toscana, es destacable la actividad de un sector agrícola emergente ligado a la preservación de la identidad local y las estructuras históricas, bien valorado y basado en la calidad y en las relaciones de proximidad entre productores y consumidores, así como la implicación ciudadana y los procesos de participación de todos los agentes (Simón, 2010b). El caso de Oost Zuid Holland (Países Bajos) es un claro ejemplo de reconocimiento generalizado del papel esencial del sector agrario en la preservación del paisaje y de las cualidades del territorio; incluye medidas de fomento de la diversificación del sector (bienes y servicios rurales, tanto recreativos, como turísticos, asistenciales o educativos) y líneas de financiación para particulares que asuman servicios verdes de custodia del territorio y azules de almacenaje temporal de agua (Simón, 2010c).

Estos tres enfoques son en realidad complementarios, y su convergencia ha llevado a plantear los espacios agrarios periurbanos como espacios multifuncionales. Esta consideración está de hecho presente en buena parte de los casos que se han citado, como se puede advertir en el último ejemplo de Países Bajos. También en Múnich se desarrollan programas y planes que aúnan la regeneración del paisaje, el uso de sistemas respetuosos con el medio ambiente y la función recreativa, dentro del Anillo Verde delimitado por el plan de desarrollo urbano municipal: “Perspectiva Múnich” (Morán, 2010).

4.2 Instrumentos y figuras de protección

En los casos estudiados se aplican diversos modelos de ordenación que contemplan la singularidad de los espacios agrarios periurbanos, ya sea desde la planificación o desde la legislación, algunos ejemplos pueden contribuir a comprender el potencial y el impacto de estos planteamientos:

⁶ Ley Regional 24/1990 de Instituzione del parco regionale di cintura metropolitana Parco Agricolo Sud di Milano.

⁷ Ley Regional nº 86 de 1983 Piano generale delle aree regionali protette. Norme per l’instituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumento naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale.

Planes específicos de ordenación de los espacios agrarios: En Viena se aplica el Plan de Desarrollo de Estructuras Agrarias o “Agrarstrukturelle Entwicklungsplan” (AgSTEP), que delimita los terrenos agrarios y los clasifica en dos zonas según su prioridad agrícola. En la preservación del anillo verde vienés (que incluye suelos agrarios, áreas naturales y recreativas) ha sido fundamental el papel de la administración local, que desde principios del siglo XX ha comprado terrenos para garantizar la conservación de los valores naturales y evitar el abandono de la actividad agraria, contando actualmente con red de fincas productivas municipales que ocupan unas 2500 ha (Corrochano, 2010).

Plan de ordenación de espacios agrarios complementado con estrategias y estructuras de gestión. En Milán el parque agrícola (Parco Agricolo Sud Milano) garantiza una preservación de su espacio agrario periurbano a medio-largo plazo. Se trata de una figura legal de escala provincial que combina tres instrumentos: un ente gestor: el Consiglio Provinciale, un plan de ordenación que fija los espacios agrarios, y un plan estratégico del sector agrícola que articula su producción y las actividades relativas a su estructura primaria (Zazo, 2010). La creación de un ente gestor específico que promueve la gobernanza permite la participación de los distintos agentes con intereses variados sobre estos espacios. La continuidad del Parque se ha puesto varias veces en peligro por grandes proyectos de ‘interés público’, como la localización de una ciudad sanitaria de más de 60 ha (Bottini & Gibelli, 2012) o más recientemente con la amenaza de la Expo de Milán para el 2015 (Battisti, 2010) reorientados gracias a la presión social.

Planes de ordenación territorial que reconocen la importancia de los espacios agrarios periurbanos. Es el caso de Montpellier, el Plan de Coherencia Territorial (Schéma de Cohérence Territoriale) considera que el conjunto de los espacios agrícolas y naturales conforman un sistema a proteger; mediante una ‘inversión de la mirada’ para superar la aproximación tradicional que prima lo construido y considera el territorio no urbanizado como un vacío.

Plan estratégico de desarrollo y transversalidad en documentos sectoriales pormenorizados. En el caso de Londres el London Plan, que establece el marco para el desarrollo del planeamiento local, incorpora distintas políticas relacionadas con el suelo agrario, entre las que están la protección del Anillo Verde, la mejora de acceso al campo y de la calidad del paisaje del borde urbano o la consolidación del sector agrícola. Remite a documentos sectoriales para el desarrollo de determinados temas, como el sistema alimentario, o la gestión del espacio no urbanizado, del que se ocupa la Green Arc Initiative (Verdaguer, 2010).

Figuras legales específicas. La legislación francesa cuenta con valiosos instrumentos, existen figuras de protección como los Perímetros de Protección y Revalorización de Espacios Agrícolas y Naturales Periurbanos (PAEN), además una ley sobre urbanismo, la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (SRU), asume que el suelo es un recurso escaso y aboga por una gestión ahorradora de los espacios periurbanos. Para completar el cuadro de apoyo institucional existe una Sociedad de Gestión Territorial y de los Establecimientos Rurales (SAFER) que, entre otros cometidos, se ocupa de facilitar el acceso a la propiedad de las fincas a los colectivos con proyectos de gestión territorial de interés público (Simón, 2010).

5. Reorientación de la ordenación de los espacios periurbanos en el contexto español

En las figuras de protección definidas en las sucesivas Leyes del Suelo estatales y autonómicas no se considera el suelo agrario periurbano. La indefinición legal que le afecta (Paül, 2009) hace que la conservación de su patrimonio natural y de su biodiversidad dependa de la calificación asignada en el planeamiento municipal, siendo ésta susceptible de cambios si no existe una planificación de nivel superior vinculante que lo proteja.

La planificación debería proporcionar a estos espacios una gestión innovadora que, en primer lugar, sea capaz de poner en valor y reactivar la actividad agraria mediante la implantación de un modelo agrario europeo⁸ y que, en segundo lugar, contribuya a la preservación ambiental de un territorio antropizado, transformado a lo largo de la historia por una cultura agraria única, capaz de preservar su equilibrio socio-económico-ambiental. La planificación de estos espacios debe basar su gestión en una gobernanza territorial en el que todos sus agentes se encuentren representados.

5. 1. El caso ejemplificador español: el Parc Agrari del Baix Llobregat

Este “parque agrario” aparece a finales de los noventa como figura no legal de preservación de un espacio agrario intersticial del Área Metropolitana de Barcelona, replicando el modelo innovador de preservación del Parco Agricolo Sud di Milano.

El Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976 clasificaba las áreas agrarias del Baix Llobregat como espacio de especial protección agrícola. El actual perímetro del parque no ha conseguido una ratificación de la protección como suelos de especial interés agrícola en un instrumento de nivel superior hasta que ha sido ‘cartografiado’ por el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona en el año 2010 (Paül, 2008). Sin embargo, ha conseguido blindar su protección en 2004 mediante un instrumento de planificación tradicional: el Plan Especial de Protección y Mejora (PEPM), consiguiendo una protección desde una perspectiva ‘ambiental’.

A principios de los noventa, el cambio en el enfoque de planificación de los espacios naturales proporcionaba un nuevo valor estratégico a los espacios libres metropolitanos. A pesar de la inexistencia de marco legal, la administración ambiental de Cataluña decidía incluir algunos espacios agrarios entre los espacios naturales protegidos en la delimitación del Plan de Espacios de Interés Natural de 1992. Dos años más tarde, la Diputación de Barcelona formulaba una propuesta para la gestión de un conjunto de espacios libres⁹ de la región metropolitana de

⁸ El reflejado en la Agenda 2000 que consiste en una estrategia para fortalecer el crecimiento, la competitividad y el empleo, basado en el carácter multifuncional de la agricultura.

⁹ El concepto de espacios libres incluye: espacios naturales, agrarios y forestales.

Barcelona, denominada Anella verde, que incluía los espacios agrícolas y las masas forestales en la conformación de una Red de Parques.

Para la materialización de los parques que conforman el Anella Verde, la Diputación de Barcelona promovió la constitución de consorcios, unas nuevas fórmulas de entidades públicas de naturaleza institucional en las que la Diputación se asociaba con determinados agentes locales para compartir la gestión de los ámbitos delimitados y protegidos por un Plan Especial de Protección y un Plan Estratégico Sectorial con una gestión específica para cada parque, con un claro sesgo agrario en el caso del Parc Agrari.

La relevancia en la protección de la base territorial del Parc Agrari, es el uso de un método conservador de protección de los espacios ‘naturales’: el ‘blindaje’ del Plan Especial fija el suelo agrario como suelo no urbanizable, evitando su incorporación a los sistemas generales o su urbanización, salvaguardando la propiedad privada del suelo. Para la preservación de este espacio resulta clave la combinación del bloqueo de suelo con una gestión activa que fundamenta sus relaciones con el sistema urbano en una dinamización de las redes productivas para acercar el campo a la ciudad (Zazo, 2011).

6. Conclusiones: replicabilidad de las buenas prácticas europeas

En el contexto español se comienza a advertir un creciente interés por la regeneración de los espacios agrarios periurbanos. Aunque como hemos visto, en el marco normativo europeo ni la política sectorial ni los documentos sobre ordenación del territorio otorgan una consideración especial a estas áreas, sí existen ejemplos de experiencias que pueden indicarnos vías de actuación.

Las principales estrategias de protección se basan en la revalorización de las funciones productiva, ecológica y paisajística, complementarias desde un enfoque multifuncional. En nuestro país la baja consideración de la actividad agrícola es un freno a la revalorización desde el punto de vista productivo, aunque la creciente preocupación por una alimentación saludable puede ser una oportunidad para desarrollar nuevos modelos de proximidad y aumentar la autonomía alimentaria. En cuanto a la función ambiental, en España debe ampliarse la visión tradicional de ‘isla natural’ a un nuevo entendimiento de los espacios agrarios como reservas de biodiversidad y como estructuras que dan soporte a procesos ecológicos de escala territorial. Algo similar ocurre con la protección desde un enfoque paisajístico, centrado hasta ahora en elementos y espacios aislados de alto valor, con la Convención Europea del Paisaje se abre la posibilidad de actuar sobre los espacios periurbanos degradados, reconociendo el valor de sus funciones de ocio y culturales para la población urbana.

Los principales instrumentos de ordenación y protección detectados en el análisis de casos se pueden resumir en:

- Planes específicos de ordenación que delimitan y clasifican los suelos de alto valor agrológico, imponiendo una serie de restricciones urbanísticas, normativas y de usos acordes a las necesidades de la actividad primaria.

- Plan de ordenación complementado con estrategias y estructuras de gestión. El binomio protección-gestión aplicado en lugares en el que la voluntad política lo permite parece asegurar una continuidad de la actividad y de los espacios agrarios en el tiempo.
- Planes de ordenación territorial vinculantes que reconocen la importancia de los espacios agrarios periurbanos y condicionan las determinaciones del planeamiento municipal.
- Planes estratégicos de desarrollo. Según el contexto nacional pueden ser instrumentos útiles debido a su transversalidad e inclusividad, sin embargo en modelos urbanísticos en los que no tiene un carácter vinculante, como es el español, su alcance es limitado.
- Figuras legales específicas. Dependen de la existencia de leyes que reconozcan el valor de estos espacios y las definan.

En el contexto español, a partir de la experiencia del Parc Agrari del Baix Llobregat se puede deducir que dada la inexistencia de planes específicos o de figuras legales de protección, ésta se ha conseguido mediante una fórmula ad hoc que entiende este espacio como ámbito de interés natural, y que lo protege mediante un instrumento conservador, lo dinamiza mediante un plan estratégico agrario, y realiza labores de custodia mediante un ente gestor con representación de todos los agentes.

Para terminar, es necesario añadir que la voluntad tanto política como de todos los agentes parece imprescindible para la consecución de cualquier de las fórmulas básicas de protección de estos espacios. Partiendo de esa base, la elección de la solución más adecuada para cada territorio debe realizarse en función de los instrumentos y estrategias más ajustados a la escala de actuación, y de los niveles de protección necesarios para conseguir una protección estable en el tiempo.

7. Bibliografía

- BARCELÓ, Luis Vicente (1991): “El ciclo histórico del proteccionismo agrario” en *Revista de Estudios Agro-Sociales* núm. 155, enero-marzo de 1991, Madrid, pp. 145-161.
- BATTISTI, Emilio (2010): “Milano Expo 2015: a sustainable city after the crisis”, en *Per una Expo diffusa e sostenibile*, Milán.
- BETTINI, Virginio (1998): *Elementos de Ecología Urbana*. Ed. Trotta.
- BOTTINI, Fabrizio y GIBELLI, María Cristina (2012) “Milán: la difícil herencia de veinte años de desregulación urbanística” en *Urban NS03*, pp. 31-43.
- BUREL, François; y BAUDRY, Jacques (1999), *Ecologie du paysage. Concepts, méthodes et applications*. TEC & DOC, Paris.
- CALLAU, Sonia (2009): “Els espais agraris periurbans a Europa: el caso d’Holanda”, en ALFRANCA, O. & PUJOLÁ, M –eds.- *Agricultura periurbana*, Barcelona: Ediciones UPC.
- CESE (2004) *La agricultura periurbana*. NAT/204. Bruselas, 2004.

- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008): *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*. Aprobado en Bruselas, 6-10-2008.
- CONSEJO DE EUROPA (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos.
- CORROCHANO, César (2010): “La vitalidad del sector agrícola en el área metropolitana de Viena”, en VÁZQUEZ, M. & VERDAGUER.- *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible, Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/eacc/>
- ELLIS & SUMBERG (1998): “Food production, urban areas and policy responses” en *World Development*, Vol. 26, pp. 213-225.
- EUROPEAN UNION (2011): *Territorial Agenda of the European Union. 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions*. Bruselas.
- FABOS, Julius G. (1985): *Land use planning. From local to global change*. Chapman & Hall, Londres.
- FORMAN, R.T.T. (1995): *Land mosaics. The ecology of landscapes and regions*, Cambridge University Press.
- GEDDES, Patrick (1915): *Cities in Evolution*. Williams & Norgate
- GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas (1971): *The entropy Law and the Economic Process*. Harvard University Press (versión castellana de 1996: *La ley de la entropía y el proceso económico*. Ed. Visor/ Fund. Argentaria, Madrid.)
- HOWARD, Ebenezer (1902): *Garden Cities of To-Morrow*. S. Sonnenschein & Co, Londres.
- JACKSON, Tim (2011): *Prosperity without Growth: economics for a Finite Planet*. Earthscan, Londres. [1º edición de 2009].
- LÓPEZ, Daniel (2011): “Canales cortos de comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana, en *Actas del I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana: huertos urbanos ecológicos y desarrollo sostenible*. Elche.
- LYLE, John T. (1994): *Regenerative design for sustainable development*. Willey, Nueva York.
- McHARG, Ian (1969): *Design with nature*. Natural History Press.
- MORÁN, Nerea (2010) “Perspectiva Múnich. El Anillo Verde como herramienta de protección del paisaje rural y freno al crecimiento urbano disperso”, en VÁZQUEZ, M y VERDAGUER, Carlos: *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible. Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/eacc/>
- MUMFORD, Lewis (1961): *The city in history: its origins, its transformations, and its prospects*. Penguin.

- NAREDO, José Manuel, *et al.* (2008): *Estudio sobre la ocupación del suelo por usos urbanoindustriales aplicado a la Comunidad de Madrid*. Informe final (Inf. Téc.). Universidad Politécnica de Madrid y Ministerio de Medio Ambiente. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/oscam/>
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA –OSE– (2006): *Sostenibilidad en España 2006*. OSE, Madrid.
- PAÛL, Valerià (2008): “L’ordenació dels espais agraris a Catalunya. Una visió retrospectiva”, en *La futura llei d’espais agraris de Catalunya. Jornades de reflexió, participació i debat*, Gerona, Fundació Agroterritori, pp. 39-84.
- PIORR, A.; RAVETZ, J. y TOSICS I. (2011): *Peri-urbanisation in Europe: towards a European Policy to sustain Urban-Rural Futures*. University of Copenhagen / Academic Books Life Sciences, 144 pp.
- SABATÉ, Joaquín (2002): “En la identidad del territorio está su alternativa” en *OP Ingeniería y Desarrollo* núm. 60, pp. 12-19.
- SABATÉ, Joaquín (2004): “Paisajes culturales. El patrimonio como recurso básico para un nuevo modelo de desarrollo” en *Urban* núm. 9, pp. 8-29.
- SIMÓN, Marian (2010a): *La protección del suelo agrícola en la Comunidad de Aglomeración de Montpellier (Francia)*.
- SIMÓN, Marian (2010b): “Creando juntos el Parque de la Piana en la Toscana (Italia)”
- SIMÓN, Marian (2010c): “Gestión de Bienes y Servicios Rurales en Oost Zuid Holland (Países Bajos)”
- SIMÓN, Marian (2011): “Integrating Periurban Agrarian Ecosystem Services into spatial planning to cope with urban pressure”, en *Symposium by the WG Landscape Ecology in Practice (IALE-Europe)*. Laufener Spezialbeiträge. Universidad de Salzburgo, pp. 27-31.
- STEINER, Frederick (1991): *The Living Landscape: an Ecological Approach to Landscape Planning*. McGraw-Hill Professional.
- STOLFI, Nicola (2004): “L’agricoltura negli spazi periurbani: caratteristiche e tendenze”, en *Jornadas Europeas de Agricultura Periurbana*, Viladecans 12-14 mayo de 2004.
- VÁZQUEZ, Mariano y VERDAGUER, Carlos (2010): “El espacio agrícola entre el campo y la ciudad”. Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible. Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/eacc/>
- VÁZQUEZ, Mariano (2010). “La descripción de la insostenibilidad, 1945-1973” en *Boletín CF+S* núm. 46: El «nuevo paradigma» cumple 65 años. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n46/amvaz.html>
- VERDAGUER, Carlos (2010): “Planificación del desarrollo y preservación de los usos agrícolas en el Gran Londres (Gran Bretaña)”, en VÁZQUEZ, M & VERDAGUER, Carlos- *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible. Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/eacc/>

- ZAZO, Ana (2010): “El Parque Agrícola del Sur de Milán: la primera incorporación de un espacio agrario al sistema urbano”, en VÁZQUEZ, M & VERDAGUER, Carlos.- *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible, Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/eacc/>
- ZAZO, Ana (2011): “El Parque Agrario: Preservación de la actividad agraria en espacios periurbanos (El caso del Bajo Llobregat)”, en *Territorios en Formación* núm. 1, Madrid. pp. 211-232. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/territoriosenformacion/article/viewFile/1294/1298>
- ZOIDO, Florencio (2006): “Principales retos de adaptación de la Convención Europea del Paisaje a las políticas de ordenación del territorio en Europa”, en MATA, R. y TARROJA, A. -coords.- *El paisaje y la gestión del territorio: criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Diputación de Barcelona.