Departamento de Urbanística y Ordenación Territorial
Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid
Universidad Politécnica de Madrid

El Parque Agrario: estructura de preservación de los espacios agrarios en entornos urbanos en un contexto de cambio global

Tesis doctoral

Ana Zazo Moratalla
Arquitecta
Director: Agustín Hernández Aja
Doctor Arquitecto

2015

A Ada y a Alberto.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. Introducción 1

1.1. Encuadre de la figura de Parque Agrario en el contexto español actual 1

1.2. El Parque Agrario en un contexto de cambio global 3

1.3. Revisión del estado de la cuestión de la investigación relacionada con la figura del Parque Agrario en el ámbito español 5

1.4. Terminología 6

1.4.1. El espacio agrario periurbano 6

1.4.2. El sistema agrario periurbano 6

1.4.3. Gobernanza local 7

1.5. El objeto de estudio 8

1.5.1. Primera delimitación del objeto de estudio: ámbito conceptual 8

1.5.2. Segunda delimitación del objeto de estudio: ámbito territorial 9

1.5.3. Tercera delimitación del objeto de estudio: condiciones mínimas del ámbito conceptual 9

1.6. El problema planteado: ¿Existe un modelo de Parque Agrario para el caso español? 11

1.7. Objetivos de la investigación 12

1.8. Estructura de la investigación 13

CAPÍTULO 2. Revisión crítica de los focos internacionales de investigación sobre la figura de Parque Agrario 17

2.1. Introducción 17

2.2. Primer foco: Sustainable Agriculture Education (SAGE), Universidad de Berkeley 19

2.2.1. El estado de la cuestión del foco estadounidense 19

2.2.1.1. El marco teórico 19

2.2.1.2. Definiciones de AgParks 19

2.2.1.3. El modelo propuesto por la SAGE 20

2.2.2. El modelo aplicado en el contexto territorial de la Bahía de San Francisco 21

2.3. Segundo foco: el ámbito italiano 23

2.3.1. La Unidad Académica del Politécnico de Milán 23

2.3.1.1. Documentos de referencia y/o directrices marco a nivel europeo 23

2.3.1.2. Estado de la Cuestión del sub-foco milanés 24

2.3.1.4. El modelo aplicado en el contexto territorial del Sud Milano 32

2.3.2. La Unidad Académica de la Universidad de Florencia 34

2.3.2.1. Documentos de referencia y directrices marco a nivel europeo 35

2.3.2.2. Estado de la cuestión del sub-foco florentino 36

2.3.2.3. La aplicación del modelo al contexto territorial de la Toscana 43

2.4. Tercer foco: marco español 45

2.4.1. Estado de la cuestión del foco español 45

2.4.1.1. Revisión de las aportaciones relativas a la figura de Parque Agrario en el foco español 46

2.4.1.2. Consideraciones previas al modelo de Parque Agrario efectuadas por autores relevantes 48

2.4.1.3. Definiciones de Parque Agrario 51

2.4.1.4. Aportaciones realizadas por diversos autores como resultado de la inducción del caso concreto del Parque Agrario del Baix Llobregat 53

2.5. Otras cuestiones a tener en cuenta en el marco conceptual de un Parque Agrario 60

2.6. Lectura transversal de los focos 62

2.6.1. Evaluación del modelo de AgParks de la SAGE 62

2.6.2. Evaluación del modelo de Parque Agrícola milanés 63

2.6.3. Evaluación del modelo de Parque Agrario florentino 64

2.6.4. Evaluación del modelo español 65

2.6.5. Análisis comparativo 66

2.7. Resultados de la revisión crítica internacional de la figura de Parque Agrario 68

CAPÍTULO 3. Metodología 69

3.1. Propuesta de investigación 69

3.1.1. El problema detectado: la ausencia de un modelo de Parque Agrario integrador para el caso español. 69

3.1.2. Hipótesis: el Parque Agrario como institucionalización de su base territorial 70

3.1.3. Hipótesis secundarias 71

3.1.3.1. Las etapas del proceso de institucionalización del sistema agrario periurbano 71

3.1.3.2. Los mecanismos de la articulación-institucionalización del Parque Agrario 71

3.1.3.3. Las fases del proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario 72

3.1.4. Objetivos de la investigación 73

3.2. Metodología 74

3.2.1. Método desarrollado para la Genealogía de la figura de Parque Agrario 74

3.2.1.1. Técnicas 77

3.2.1.2. Fuentes 79

3.2.2. Método para la descripción del Modelo Conceptual 82

3.2.3. Método para el análisis de fiabilidad del modelo conceptual 83

3.3. Cuadro resumen de la investigación 85

CAPÍTULO 4. Genealogía de la figura de Parque Agrario en el ámbito español 87
4.1. Introducción a la genealogía de la figura de Parque Agrario en el ámbito español. 87
4.2. El Parque Agrícola de Sabadell (PAS) 90
4.2.1. El árbol genealógico del Parque Agrícola de Sabadell 90
4.2.2. Documentos de referencia europeos y regionales 92
4.2.2.1. Documentos de referencia a nivel europeo 92
4.2.2.2. Marco de referencia a nivel regional.....93
4.2.3. El origen: un conflicto territorial 95
4.2.4. El Parque Agrícola en el Plan General de Ordenación Urbana de Sabadell de 1993 96
4.2.5. PAS: vínculos en sentido ascendente 99
4.2.5.1. Proceso de revisión del PGOUS de 1978. Tratamiento del SNU (1988-1993).....99
4.2.5.2. La referencia del concepto: el Parque Agrícola Sur de Milán (PASM) 1990 100
4.2.6. PAS: vínculos en sentido descendente.....102
4.2.6.1. Exportación a Italia del concepto renovado 102
4.2.6.2. Diseminación del concepto en el ámbito español.....105
4.2.6.3. Institucionalización del concepto en el ámbito catalán.....107
4.2.7. PAS: el desarrollo de la figura completa 109
4.2.8. Territorialización de los casos vinculados directamente con el PAS 116
4.3. El Parque Agrario del Baix Llobregat (PABL) 117
4.3.1. El árbol genealógico del PABL.....117
4.3.2. Ficha del PABL.....119
4.3.2.1. Datos básicos.....119
4.3.2.1. Figura territorial propuesta 121
4.3.3. PABL: vínculos en sentido descendente en el ámbito español.....124
4.3.3.1. Propuestas de parques en la Región Metropolitana de Barcelona.....124
4.3.3.2. Propuestas de Parque Agrario en la Vega de Granada [2001] 128
4.3.3.3. Propuesta de Parque Agrario en la Vega de Motril (Granada) [2005].....133
4.3.3.4. Propuesta de Parque Natural Agrario Els Carrisals en Elche (Alicante) [2009]...139
4.3.3.5. Propuesta de Parque Agrario Vegas del Narcea, PANAR (Asturias) [2009].....144
4.3.3.6. Propuesta de Parque Agrario en el Valle del Guadalhorce (Málaga) [2010] 148
4.3.3.7. Parque Agroecológico Rivas (Madrid) [2009] 157
4.3.3.8. Propuesta de Parque Agrario en Villena (Alicante) [2011] 161
4.3.3.9. Parque Agrario de Fuenlabrada (Madrid) [2012] 165
4.3.4. Territorialización de los casos vinculados directamente con el PABL 169
4.4. Reconstrucción del árbol genealógico de la figura de Parque Agrario 171
4.4.3. El liderazgo del Consejo Comarcal del Baix Llobregat.....171

4.4.3. El liderazgo de la Diputación de Barcelona. 173
4.5. Resultados obtenidos de la Genealogía 175
4.5.1. Determinación de los vínculos entre las propuestas de Parque Agrario 175
4.5.2. Determinación de los elementos variantes e invariantes de las propuestas 177
4.5.3. Determinación de la evolución del concepto de Parque Agrario en su historia 181

CAPÍTULO 5. Modelo conceptual de Parque Agrario en el ámbito español 185
5.1. Marco teórico del modelo conceptual de Parque Agrario 185
5.1.1. El problema territorial en un momento de cambio global 187
5.1.1.1. El fenómeno urbano como proceso de destrucción creadora 187
5.1.1.2. La desterritorialización 188
5.1.2. Definición de términos en el marco de esta tesis 189
5.1.2.1. El espacio periurbano 189
5.1.2.2. El Espacio Agrario Periurbano 191
5.1.2.3. El Sistema Agrario Periurbano 197
5.1.2.4. Escala local versus escala territorial 199
5.2. La figura de Parque Agrario 200
5.2.1. Una propuesta de definición de Parque Agrario 200
5.2.2. Las etapas del proceso de consolidación de un Parque Agrario 201
5.2.3. Los mecanismos de articulación del Parque Agrario 202
5.2.4. Las fases de la articulación-institucionalización del Sistema Agrario Periurbano 204
5.3. La etapa de articulación-institucionalización de la figura de Parque Agrario en el SAP 206
5.3.1. La Gobernanza: el hilo conductor del Parque Agrario 208
5.3.1.1. Introducción al papel de la Gobernanza en la figura de Parque Agrario 208
5.3.1.2. La Gobernanza como mecanismo de articulación de un Parque Agrario 215
5.3.1.3. La materialización de la Gobernanza Local: el Ente Gestor 221
5.3.2. El Proyecto de Parque Agrario 223
5.3.2.1. Definición de Proyecto de Parque Agrario 224
5.3.2.2. Composición del Proyecto de Parque Agrario 225
5.3.2.3. Materialización del Proyecto de Parque Agrario 229
5.3.2.4. El Proyecto de Parque Agrario en la transición del Modelo Conceptual al Parque Agrario Articulado 230
5.3.3. Ordenación Territorial del Parque Agrario 232
5.3.3.1. Introducción a la Ordenación Territorial en la figura de Parque Agrario 233
5.3.3.2. La protección de los espacios agrarios periurbanos 237
5.3.3.3. El proyecto de territorio: el nuevo escenario estratégico 241
5.3.3.4. La materialización de la ordenación del territorio 243

5.3.4. Gestión integral del Sistema Agrario Periurbano 247
5.3.4.1. De la dinamización agraria a la planificación agroalimentaria....248
5.3.4.2. Otras gestiones complementarias....251
5.3.4.3. La materialización: un Plan de Gestión Integral 253
5.3.5. Interacciones entre mecanismos....256
5.3.6. Características de los mecanismos e instrumentos del modelo conceptual....259
5.3.7. La institucionalización de la figura de Parque Agrario 262
5.3.8. Los requisitos imprescindibles del modelo de Parque Agrario 265
5.4. La etapa de gestión-autoevaluación de la figura de Parque Agrario 268
5.4.1. La figura de Parque Agrario institucionalizada....268
5.4.2. El papel de los instrumentos en la figura de Parque Agrario institucionalizada 269

CAPÍTULO 6. Evaluación del modelo conceptual: Estudios de casos 271
CAPÍTULO 6a. Estudio de caso I: el Parque Agrario del Baix Llobregat.... 273
6a.1. Introducción al Estudio de Caso I 273
6a.1.1. El Parque Agrario del Baix Llobregat....273
6a.1.2. El Sistema Agrario Periurbano del Baix Llobregat 273
6a.1.2.1. El territorio del Baix Llobregat 273
6a.1.2.2. La metropolización del Baix Llobregat....275
6a.2. La etapa de articulación-institucionalización del Baix Llobregat....277
6a.2.1. La Gobernanza 277
6a.2.1.1. Origen del conflicto 277
6a.2.1.2. Análisis de los agentes clave en el proceso de institucionalización....278
6a.2.1.3. La institucionalización de la Gobernanza: el Consorcio....302
6a.2.1.4. La evaluación del mecanismo de la Gobernanza en el Baix Llobregat 309
6a.2.2. El Proyecto de Parque Agrario (PPA) para el Baix Llobregat 321
6a.2.2.1. El PPPA intrínseco al Baix Llobregat: las precondiciones 321
6a.2.2.2. El PPA determinado por la red de agentes: las directrices y los objetivos 322
6a.2.2.3. Evaluación del PPA para el Baix Llobregat 326
6a.2.3. Ordenación Territorial 329
6a.2.2.1. La protección del suelo agrario 329
6a.2.2.2. El proyecto de territorio....358
6a.2.2.3. Evaluación de la Ordenación Territorial del Parque Agrario 367
6a.2.4. Gestión Integral....370
6a.2.4.1. El Plan de Gestión y Desarrollo 370
6a.2.4.2. La dimensión agraria de los Planes de Actuación 371

6a.2.4.3. Las dimensiones ambiental y social en los Planes de Actuación *373*
6a.2.4.4. Evaluación de la Gestión Integral *375*
6a.3. Evaluación Integral del proceso de articulación-institucionalización 376
6a.3.1. Evaluación de cada uno de los mecanismos 377
6a.3.1.1. La Gobernanza *377*
6a.3.1.2. El Proyecto de Parque Agrario *377*
6a.3.1.3. La Ordenación Territorial *378*
6a.3.1.4. La Gestión Integral *378*
6a.3.2. Evaluación general del proceso de articulación-institucionalización 379

CAPÍTULO 6b. Estudio de caso II: Propuesta de Parque Agrario en la Vega de Granada 381
6b.1. Introducción al Estudio de Caso II 381
6b.1.1. La propuesta de Parque Agrario en la Vega de Granada 381
6b.1.2. El sistema agrario periurbano de la Vega de Granada 381
6b.1.2.1. El territorio de la Vega de Granada *381*
6b.1.2.2. La periurbanización de Granada *383*
6b.2. La etapa de articulación-institucionalización de la Vega de Granada 384
6b.2.1. La Gobernanza 384
6b.2.1.1. Análisis de los agentes clave en el proceso de articulación *384*
6b.3.1.2. Evaluación del proceso de articulación de la gobernanza *403*
6b.2.2. El Proyecto de Parque Agrario para la Vega de Granada 411
6b.2.2.1. El PPA intrínseco a la Vega de Granada: las precondiciones *411*
6b.2.2.2. El PPA determinado: las directrices y los objetivos *412*
6b.2.2.3. Evaluación del PPA para la Vega de Granada *417*
6b.2.3. La Ordenación Territorial 421
6b.2.3.1. La protección del suelo agrario *421*
6b.2.3.2. El proyecto de territorio *428*
6b.2.3.3. Evaluación de la Ordenación del Territorio *431*
6b.2.4. Gestión integral 433
6b.2.4.1. Los documentos consensuados de dinamización de la Vega *433*
6b.2.4.2. El salto a la autogestión *436*
6b.2.4.3. Evaluación de las propuestas de Gestión Integral *437*
6b.3. Evaluación integral de la propuesta de Parque Agrario para la Vega de Granada 438
6b.3.1. Evaluación de cada uno de los mecanismos 439
6b.3.1.1. La Gobernanza *439*
6b.3.1.2. El Proyecto de Parque Agrario *440*

6b.3.1.3. La Ordenación Territorial 441

6b.3.1.4. La Gestión Integral 442

6b.3.2. Evaluación general de la propuesta de Parque Agrario en la Vega de Granada 443

CAPÍTULO 7. Conclusioni 445

7.1. Coerenza della tesi: titolo, problematica, domanda, ipotesi e risultati 445

7.2. Il modelo concettuale di Parco Agricolo proposto 447

7.2.1. Caratteristiche e istituzionalizzazione 448

7.2.2. Il modello concettuale come strumento di ricostruzione, valutazione e orientamento dei processi di articolazione-istituzionalizzazione. 452

7.2.2.1. Il modello concettuale come strumento di caratterizzazione dei processi 452

7.2.2.2. Il modello concettuale come strumento di valutazione dei processi 453

7.2.2.3. Il modello concettuale come strumento-guida dei processi 454

7.3. La figura de Parco Agricolo 455

7.3.1. Definizione di Parco Agricolo 455

7.3.2. Obiettivi del Parco Agricolo 455

7.3.3. Il Parco Agricolo come figura giuridica 456

7.4. Linee di ricerca future per lo studio della figura del Parco Agricolo 459

BIBLIOGRAFÍA 461

ANEXO A: Listado de figuras 481

ANEXO B: Listado de tablas 487

Agradecimientos 489

CAPÍTULO 1

Introducción

1.1. Encuadre de la figura de Parque Agrario en el contexto español actual[1]

La reciente aparición durante la última década de diversas propuestas a lo largo y ancho del ámbito español que tratan de articular la figura de Parque Agrario en sus territorios denota la creciente sensibilidad por parte de organismos públicos y agentes sociales, en contribuir a una reformulación del papel de la agricultura periurbana en los contextos urbanos. Estas iniciativas surgen ante una doble necesidad. La primera, la de dinamizar un sector agrario en declive que sufre una crisis estructural del sustento de la agricultura. La segunda, ante la amenaza de que sus espacios agrícolas sean fragmentados o transformados como consecuencia de la expansión urbana e industrial, con la consiguiente pérdida de su capacidad productiva y transformación del paisaje agrario. El Parque Agrario revierte el concepto de "proximidad urbana", de su actual connotación de impacto negativo, a un factor de oportunidad para la recuperación de la relación complementaria entre campo y ciudad de forma renovada. El resultado esperado es una mejora de la sostenibilidad urbana y de su calidad de vida.

Esta tesis se propone ante la constatación de que un nuevo paradigma está aconteciendo a escala estatal. Diversos focos se encuentran trabajando en paralelo, y de forma participada, en pos de la reformulación de las políticas públicas relacionadas con la agricultura periurbana. Estos focos ven en la figura de Parque Agrario un marco de gobernanza que permite mejorar la sostenibilidad y cohesión territorial a través de la defensa de la soberanía alimentaria, sin olvidar la necesidad de conservación de los recursos naturales y el patrimonio paisajístico, junto a la prestación de múltiples servicios de los ecosistemas de estos ámbitos a la ciudadanía. Este paradigma se compone de diversas propuestas[2] de distintas escalas[3], municipales y supramunicipales, impulsadas desde iniciativas públicas y/o desde la sociedad civil[4], desempeñando en ambos casos el sector agrario un papel clave. Entre ellas se encuentran la Vega de Granada (Granada), Motril (Granada), Vegas del Narcea (Asturias), Valle del Guadalhorce (Málaga), Carrizales (Elche, Alicante), Villena (Alicante), Rivas (Madrid) y Fuenlabrada (Madrid). Todas estas propuestas tratan de replicar la estructura del Parque Agrario del Baix Llobregat (1998) (PABL), el denominado "protoparque". El PABL surge originalmente como elemento reactivo al crecimiento urbano en la Región Metropolitana de Barcelona, aunque sus estrategias combinan la protección de su base territorial con la dinamización agraria. Las causas iniciales por las que surge cada propuesta varían, y parecen enmarcarse en el contexto económico estatal e internacional, según dos periodos. Aquellos parques propuestos durante la década de 1990 y primeros años del 2000 tienen un principal carácter reactivo de defensa territorial en un momento de importante *boom* inmobiliario, mientras que aquellos que surgen durante la última década lo hacen con la principal preocupación de asegurar y mejorar la rentabilidad agraria en un marco de crisis estructural a nivel global.

A pesar del esfuerzo llevado a cabo por ciertas administraciones y agentes sociales, principalmente del sector agrario y del mundo académico, las presiones sobre los espacios agrarios periurbanos

[1] Este epígrafe se basa en (Zazo & Yacamán, 2015), introducción preparada para el libro *El Parque Agrario. Una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial* (Yacamán & Zazo, 2015)
[2] Este listado recopila propuestas en fase de consolidación, de desarrollo y frustradas.
[3] Desde 40 ha en el Parque Agroecológico de Rivas a casi 18.000 en el caso del Parque Agrario de la Vega de Granada.
[4] En la bibliografía del desarrollo local se denominan iniciativas de abajo arriba (*bottom-up*) o de arriba abajo (*top-down*).

siguen estando presentes, y en muchas regiones metropolitanas el futuro de su actividad agraria profesional está en riesgo de desaparición. Esta situación evidencia la necesidad de seguir avanzando en el reconocimiento legal de la de la figura del Parque Agrario y en la consolidación de los que ya se encuentra en marcha.

1.2. El Parque Agrario en un contexto de cambio global

El papel que puede desempeñar la figura de Parque Agrario como figura de desarrollo territorial de los sistemas agrarios periurbanos es clave ante los efectos de carácter local que la globalización ejerce en estos territorios, la desterritorialización (Magnaghi, 2010) y su consecuente borrado de la historia de cada lugar. Su papel también será clave como elemento de atenuación ante las futuras consecuencias a escala local que tendrá la crisis global —energética, ecológica, climática— (Fernández Durán, 2011) en la que la humanidad y el planeta se encuentran inmersas.

Además de la desterritorialización acaecida durante las últimas décadas, la humanidad se sitúa en un momento de augurio de una crisis energética, ecológica y climática a nivel planetario que tendrá graves repercusiones futuras, aún por determinar, cuyos efectos se visibilizarán en la escala local. En palabras de Fernández Durán (2011:16) «la Crisis Energética, el Cambio Climático y el Colapso Ecológico global están íntimamente relacionados y se configuran como un triángulo diabólico para el futuro de la Humanidad y del Planeta Tierra», a pesar de que, por el momento, sólo el cambio climático ha sido visibilizado como una amenaza (Lovelock, 2006). Las consecuencias de estas crisis aún están por llegar y generarán mutaciones geopolíticas, socioeconómicas y territoriales imparables durante, al menos, las próximas décadas.

La dimensión energética, es la que ha activado y está profundizando esta crisis global. El uso y el agotamiento de los combustibles fósiles, alcanzando los límites ecológicos planetarios, son las fuerzas motrices que están conduciendo a una catástrofe ecológica sin precedentes en la historia de la humanidad. El declive energético fósil supone el fin de la energía barata que durante los últimos decenios ha impulsado a escala global la invención tecnológica, la extracción de recursos, la explosión de producción de mercancías y el consumo en general —y de alimentos en particular— (Fernández Durán, 2011). El encarecimiento y la escasez de energía cambiarán el paisaje productivo, tecnológico, territorial, social, político, cultural y hasta simbólico de forma determinante.

Uno de las consecuencias de la energía barata en la escala local ha sido la desterritorialización (Magnaghi, 2010). La progresiva liberación de los límites territoriales ha conducido a una ruptura entre la población y el ambiente, dejando de basar sus actividades en la tradicional relación sostenible entre una sociedad establecida en un territorio y su ambiente (subsuelo, suelo, vegetación, agua, clima, luz, etc.). La destrucción de la memoria ha pasado de entender el territorio como lugar —término con connotaciones de identidad— a como mero espacio —término con connotación de soporte de funciones (Casey, 1997). El proceso de desterritorialización conlleva efectos sobre el paisaje, sobre el ambiente y sobre las relaciones sociales a escala local (Magnaghi, 2010: 66):

- Una descontextualización, resultado de la destrucción de las identidades *paisajísticas* a través de las relaciones entre las nuevas formas de poblamiento los lugares.
- Una degradación, resultado de los efectos de la desterritorialización en el ambiente. Una ruptura de los equilibrios ambientales debida a la pérdida de sabiduría ambiental y al abandono de su cuidado por parte de la comunidad allí asentada.

Por tanto, la desterritorialización ha conllevado un claro desdibuje de la identidad del lugar, transformando los paisajes locales en meras cruces de funciones y flujos del mercado local (Matarán, 2010).

El Parque Agrario se muestra como figura territorial clave para contrarrestar la desterritorialización acaecida en los espacios agrarios periurbanos españoles que, en muchas situaciones, se han visto sometidos a una homogeneización de cultivos y/o a una focalización de su producción hacia

mercados globales. Estos fenómenos se han producido como consecuencia de la inclusión de sus territorios —y de su economía— en una escala macro, conduciendo a una ruptura de su relación natural con la ciudad próxima —el abastecimiento—, y a una pérdida y borrado de su identidad local.

El Parque Agrario, como figura de desarrollo local territorializado, puede actuar como mecanismo de atenuación del cambio global en el sistema agrario periurbano en el que se articule. Su estrategia fundamental es la revalorización territorial basada en los valores intrínsecos —desarrollados y potenciales— del territorio en el que se articula y en la capacidad de sus agentes para recuperar una actividad agraria que combine tanto la producción de alimentos como la reproducción del medio en el que se encuentra. Esta estrategia se basa en el desarrollo de procesos de innovación basados en la recuperación y desarrollo de la identidad territorial desde un enfoque sostenible y basado en la soberanía alimentaria urbana. La recuperación de la identidad territorial será la que, en términos generales, aporte el valor añadido tanto al espacio agrario periurbano como a actividad agraria. Como ya se ha dicho en el anterior apartado, el Parque Agrario revierte el concepto de "proximidad urbana" de su actual connotación de impacto negativo a un factor de oportunidad para la recuperación de la relación complementaria entre campo y ciudad de forma renovada. El resultado será una mejora de la sostenibilidad urbana y de su calidad de vida.

1.3. Revisión del estado de la cuestión de la investigación relacionada con la figura del Parque Agrario en el ámbito español

La figura de Parque Agrario no ha sido un objeto preferente de estudio en el ámbito científico español como lo han podido ser sus homónimos naturales o como sí lo han sido en el marco de otros focos internacionales —Italia y Estados Unidos. Durante los primeros quince años, la única información generada en relación a esta figura se resumía a los informes elaborados por los técnicos que desarrollaron los casos originales, tanto en el caso de Sabadell (Dpto. Urbanisme i obras. Oficina del Pla, 1990, Montasell & Borràs, 1991; 1993; Montasell et al. 1992a; 1992b) como en el caso del Baix Llobregat (Domènech, 1994a; 1994b; 1995; Montasell, 1996a; 1996b; 1998) y a los artículos y capítulos de libro publicados por los técnicos y académicos que trabajaron durante el proceso de su articulación y su posterior puesta en marcha (Montasell, 2001; 2002; 2004; 2012; Sabaté,1997; 1998a; 1998b; 1999a; 1999b; 1999c; 1999d; 1999e; 1999f; 2001; 2002a; 2002b; 2004a; 2004b; 2015; Ferrer & Sabaté, 1999; Sabaté & Lista, 2001; Callau & Paül, 2007; Montasell & Callau, 2008; Callau et al., 2008; Paül, 2008; Terricabras, 2005; 2009; Paül & Haslam McKenzie, 2010; 2013; Paül & Araújo, 2012; Callau, 2013).

Durante la etapa 2000-2006 se redactaron dos tesis doctorales que incluían el Parque Agrario del Baix Llobregat. La primera, de Jordi Sempere (2005), sobre el futuro incierto de su *pagesía*. La segunda, de Valerià Paül (2006) sobre la ordenación de los espacios agrarios metropolitanos, dedicaba un apartado a esta figura entre el exhaustivo análisis de posibilidades de protección a estos espacios. En él se realizaba un breve estado de la cuestión hasta la fecha, y unas comparativas entre la figura del Baix Llobregat y dos casos italianos (Milán y Génova) de las que extraía la conclusión de que no parecía existir un modelo claro de Parque Agrario/Agrícola.

No fue hasta la segunda mitad de los años 2000 cuando un grupo de investigadores de la Universidad de Granada del ámbito de la planificación y de las ciencias ambientales vuelca su mirada hacia el análisis de los problemas y potenciales específicos de los espacios agrarios, periurbanos encontrado en esta figura una vía de análisis y trabajo desarrollada mediante un proceso de investigación-acción-participativa en el municipio de Motril (Granada). Este grupo realiza una propuesta de Parque Agrario (Valenzuela et al., 2007; Valenzuela et al., 2009; 2011) a partir del modelo catalán con un claro sesgo ambiental que culmina en una tesis doctoral de un miembro del equipo (Pérez Campaña, 2013).

A partir del año 2010, estudios, trabajos fines de carrera y de máster relacionados con la figura de Parque Agrario empiezan a producirse, comenzando a generar un nuevo marco de reflexión. Estudios directamente relacionados con el análisis de la figura de Parque Agrario (Zazo, 2010; Criado, 2011; Yacamán & Zazo, 2015, Zazo & Yacamán, 2015), propuestas de articulación de la figura en territorios (García Ferrandis, 2002; 2007; Crespo, 2010; Criado, 2011; Zazo 2013a; 2013b), estudios de casos analizados de forma sistemática (Montasell, 2006; 2009; Vázquez & Verdaguer, 2010), estudios de casos desde diferentes enfoques como la soberanía alimentaria, ambiental (Zazo, 2013a; 2013b; Yacamán & Mata, 2014; Yacamán 2015; Niño et al., 2013a; 2013b; Segrelles, 2013; 2015), o estudios comparativos entre parques agrarios españoles y europeos en los que se profundiza en el análisis de la planificación y la gestión (Perxacs, 2008; Sempere & Tulla, 2008; Pérez Arellano, 2012; Rotger & López, 2012; Xifré, 2013), entre otros.

Esta tesis surge dentro de este nuevo marco de reflexión, tratando de actualizar los enunciados y premisas descritas desde la década de 1990 mediante el análisis concreto de la figura territorial en el ámbito español y de su papel en el momento actual de cambio global.

1.4. Terminología

1.4.1. El espacio agrario periurbano

El Espacio Agrario Periurbano (EAP) es el agrosistema localizado en el entorno de las ciudades en el que se realiza principalmente una actividad agrícola, ganadera o forestal. Esta actividad se desarrolla con referencia a los valores ecológicos, culturales y productivos del espacio en la que se produce, sin embargo, prioriza la dimensión económica ya que lleva implícito un uso sostenible de los recursos naturales con fines económicos para aquellos que los utilizan (Equipo PAEc-SP, 2012).

Las funciones que realizan los EAP (ambientales, sociales y económicos) se pueden clasificar en endógenas, o propias de la actividad agraria desarrollada en ellos, y en exógenas, o propias de su localización (Zazo, 2010; 2011). Además, la lectura de los EAP tiene diferentes escalas. A escala territorial, asume un papel dentro de dos enfoques de gran alcance: un papel estratégico en una posible soberanía alimentaria urbana y un papel sustentador de equilibrio territorial, por su preservación de la biodiversidad y de la continuidad ecológica. A escala local, se le asume como dinamizador de una cultura y tradición agraria, como productor de calidad y de proximidad y como elemento humanizador del entorno urbano.

1.4.2. El sistema agrario periurbano

El *Sistema Agrario Periurbano* (SAP) es un conjunto ordenado de normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de cuatro elementos:

- La **base territorial**, entendida como el producto histórico de largos procesos de coevolución entre el poblamiento humano y el ambiente, la naturaleza y la cultura, y, por tanto, como éxito de la transformación del ambiente a través de los sucesivos ciclos de civilización estratificados (Turco, 1984; Vallega, 1984; Dematteis, 1985; Raffestin, 1984; Magnaghi, 2010). Incluye el Espacio Agrario Periurbano con su triple dimensión productivo-ambiental-social, y otras dimensiones como la dimensión histórica
- La **red de agentes del territorio** con implicación local (institucionales o no): actores supralocales, actores gubernamentales locales, actores económicos locales, actores sociales y la sociedad de la información (Villamil, 2010b) unidos por un interés u objetivo común: el desarrollo del Sistema Agrario Periurbano.
- El **legado intangible de conocimientos locales**, fruto de la interacción entre el territorio y la red de agentes a lo largo de la historia en este espacio, generadora de una identidad territorial.
- El **marco normativo existente**: legislación vigente, planificación vinculante, directrices territoriales, gestión aplicada al territorio, ordenanzas, etc.

La actividad agraria —entendida en su amplio abanico de fases dentro de la cadena agroalimentaria— combina los cuatro elementos del sistema y unas reglas de funcionamiento:

- La red de agentes desarrolla la actividad agraria y recibe sus resultados.
- La actividad se realiza en base a un legado intangible de sabiduría del buen saber hacer local que, en su evolución constante, contribuye a la redefinición del territorio.
- El marco normativo vigente, regula el modo en el que esta actividad se realiza, desde el momento de la producción, hasta el momento de la alimentación por parte de la ciudadanía.

Se utilizará el término Sistema Agrario Periurbano (o SAP) cuando en el texto la referencia quiera realizarse a la actividad agraria, como actividad compleja descrita en el anterior párrafo, y se utilizará el término Espacio Agrario Periurbano (o EAP) cuando se refiera a la dimensión espacial y de naturaleza agraria del espacio.

1.4.3. Gobernanza local

La aplicación de la gobernanza al modelo de Parque Agrario se realizará a la escala *local*, acomodándose este término a la escala de las dimensiones del EAP sobre el que se quiere articular la figura (escala municipal, comarcal o provincial). Se utiliza, consecuentemente, el término de *gobernanza local* en el sentido que Farinós (2008) define *gobernanza territorial* de forma aescalar, aplicado a la escala concreta del EAP. Se define *gobernanza local* en el marco de esta tesis como la puesta en práctica de formas de planificación y gestión de dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (relación, negociación, consenso y actuación), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten el objetivo de transformación del SAP y conocen y asumen cuál debe ser su papel en la consecución. Este tipo de gobernanza se asimila en el marco de esta tesis a un *pacto local.*

1.5. El objeto de estudio

La decisión de enfocar la investigación de esta tesis en un análisis profundo y contemporáneo de la figura de Parque Agrario es el resultado de una serie de coincidencias que han conducido y guiado el camino de esta tesis durante los últimos cinco años.

El punto de partida fue Máster en Planeamiento Urbano y Territorial (UPM) realizado durante el periodo 2009-2010. La necesidad de definir un término para el Glosario de *Ciudades más sostenibles* coordinado por Agustín Hernández —director de esta tesis— y la elección del seminario de investigación de "Agricultura Periurbana" dirigido por Mariano Vázquez, en el que me fueron asignados los casos del Parque Agrícola Sud di Milano y el Parque Agrícola de la Vega de Motril, me condujeron a interesarme por el análisis conceptual de la figura de Parque Agrario. Estas coincidencias me llevaron primero a desarrollar el Trabajo fin de Máster sobre esta figura, induciendo del caso del Baix Llobregat lo que parecía ser la esencia del proyecto (Zazo, 2010) y, posteriormente, a presentar la propuesta de título para la tesis doctoral proponiendo analizar la figura de una forma más abstracta, compleja y en el marco del contexto de cambio actual.

Durante los años de desarrollo de la tesis, se han realizado acercamientos a casi todos los parques agrarios en proceso, consolidados y frustrados del ámbito español, de diversas formas. Desde simples visitas y entrevistas a agentes clave (Motril), pasando por la elaboración de propuesta conjunta a convocatorias de proyectos para avanzar en el desarrollo de sus figuras (Elche), desarrollo de consultoría de evaluación de una posible articulación de Parque Agrario en un territorio específico (Valle del Guadalhorce) (Zazo, 2013a), el traslado a tres territorios (Milán, Barcelona y Granada) para analizar y entender los procesos que conllevaron al éxito o al fracaso de la figura, la co-coordinación de un libro sobre la figura del Parque Agrario (Yacamán & Zazo, 2015) y a participar en la puesta en marcha de una red de parques agrarios a escala nacional (promovida por el Parque Agrario de Fuenlabrada.

Los resultados de esta investigación que ya han sido publicados se recogen en comunicaciones en congresos (Zazo & Hernández, 2010; 2011; Zazo, 2013b), artículos (Zazo, 2011; Simón et al., 2012) y capítulos de libro (Zazo, 2013c; 2015; Montasell & Zazo, 2015; Zazo & Yacamán, 2015; Morán et al., 2015).

Este largo camino de cinco años ha ido guiando la acotación del objeto de estudio a tres variables para hacer la investigación acometible, coherente y fructífera, y para poder alcanzar un resultado unitario e integral: un modelo conceptual de Parque Agrario español, capaz de representar a todos los casos, sistematizar su análisis y evaluar el estado de consolidación y eficiencia de las figuras de Parque Agrario institucionalizadas.

1.5.1. Primera delimitación del objeto de estudio: ámbito conceptual

Como primera delimitación del objeto de estudio se acota el ámbito conceptual de análisis de esta tesis a las figuras —propuestas, en proceso, consolidadas y frustradas— que reciban el nombre *Parque Agrícola o Agrario*. Ambas nomenclatura se han utilizado durante los últimos 25 años para describir el mismo "objeto", pero con connotaciones diferentes. El término *Agrario* se utiliza de forma que implica lo agrícola, lo ganadero y lo forestal.

Se es consciente que esta delimitación deja fuera algunos casos que, sin llevar esta nomenclatura, cuentan con una estructura, mecanismos y objetivos similares. Algunas de ellas, como es el caso de Espacio de Interés Natural de Gallecs (Región Metropolitana de Barcelona) o El Rincón de la

Orotava (Santa Cruz de Tenerife) son, además, herederas directas de las figuras originales de Parque Agrario surgidas en la década de 1990 en el ámbito catalán. Sin embargo, el rastreo y análisis de todas las posibles estructuras similares se planteaba como un reto fuera de alcance para esta tesis. Se consideró más interesante restringir la investigación al uso de esta nomenclatura analizando y comparando cómo en cada caso la estructura se adapta al territorio que lo acoge aplicando diversos enfoques y objetivos.

1.5.2. Segunda delimitación del objeto de estudio: ámbito territorial

Como segunda delimitación del objeto de estudio se acota el ámbito territorial de la investigación de la figura de *Parque Agrícola o Agrario* al territorio español.

Si bien es cierto que la figura territorial surge en Italia (Milán) en el año 1990 y que en este país existe un conjunto de Parques Agrarios muy heterogéneo —consolidados y en proceso, reconocidos y autoorganizados— y de gran interés como estructuras territoriales, la tesis se limita a analizar aquellos circunscritos al territorio español. La razón de esta delimitación radica, de nuevo, en que analizar adecuadamente cada caso, con todo lo que ello implica —conocimiento *in situ*, entrevistas a agentes clave, revisión de bibliografía y recopilación de datos y documentación inédita—, escapaba a los recursos temporales y económicos disponibles para la redacción de esta tesis. En segundo lugar, parte de esta figura radica en la necesidad de la protección de la base territorial y, por tanto, en la necesidad de incorporar a ella un instrumento urbanístico. Por esta razón, se restringe el análisis de las posibles opciones de alcanzar esta protección al marco legal español, con su ya intrincado entramado de legislaciones autonómicas del suelo y sectoriales.

A pesar de esta limitación, la genealogía desarrollada en el bloque central de esta tesis alcanzará algunos de los casos italianos en el análisis de los vínculos ascendentes —de los que deriva— y descendentes —a los que da lugar— de los casos más relevantes españoles. Los localizará como "familiares directos" en el árbol genealógico español, pero no se llegará a entrar en el análisis en profundidad de las figuras propuestas en estos casos.

1.5.3. Tercera delimitación del objeto de estudio: condiciones mínimas del ámbito conceptual

Como tercera y última delimitación del objeto de estudio se acotan los casos de estudio a aquellos que además de hacer uso de la nomenclatura de *Parque Agrario o Agrícola* y de encontrarse en el ámbito español, cumplan determinadas condiciones ya realizadas en la siguiente afirmación: «La base territorial de un Parque Agrario es un espacio agrario, periurbano, tradicional, con identidad propia, con una gestión participada y adecuada a la escala de subsidiariedad del agrosistema» (Zazo; 2011; 223; 2015:74). Por tanto, los requerimientos son los siguientes:

- La figura se localice en un espacio agrario popular y tradicional en el que la agricultura —independientemente del momento de la historia en el que apareciera[5]— haya sido el modo de vida de la población de ese territorio y la actividad generadora del paisaje agrario, y haya proporcionado un legado tangible e intangible específico local resultado de la acción del ser humano y el medio en ese territorio concreto. Estos elementos, junto a las

[5] El catálogo de propuestas de Parque Agrario describe una amplia diversidad de territorios agrícolas en los que se propone esta figura, desde regadíos de origen fenicio y árabe, del s. XIX o nuevos regadíos de mitad del s. XX. Los cultivos y el manejo del agua conducen a unas tramas y a unas infraestructuras hidráulicas específicas en cada territorio.

dimensiones del territorio, serán aquellos que ayuden a proporcionar la revalorización del territorio.

- La figura debe tener un carácter agrícola y periurbano, es decir, que debe encontrarse en una situación de proximidad tal a la ciudad que existan sobre él presiones exógenas de crecimiento urbano sobre él. El objetivo del Parque Agrario será contrarrestar la connotación negativa de *proximidad* transformándola en factor de oportunidad.
- La figura debe proponerse en un espacio agrario periurbano que conforme por sí mismo un agrosistema en el que exista agricultura y/o ganadería profesional —a tiempo completo o parcial— o, al menos, la intención de reinstaurarla con nuevos agricultores. La actividad agraria y su capacidad de innovación es la base de la propuesta de un Parque Agrario.

1.6. El problema planteado: ¿Existe un modelo de Parque Agrario para el caso español?

La figura de Parque Agrario es una estructura territorial que actúa bloqueando la base territorial para poder permitir un desarrollo de la actividad agraria. Su mayor potencial es el de convertir el factor "proximidad urbana" de una amenaza a una oportunidad de desarrollo local endógeno que permita la continuidad de la agricultura, de los agricultores y del espacio agrario. La peculiaridad del Parque Agrario es que no es una figura al uso, estructurada y reglada por una legislación. Se trata de una iniciativa *ad hoc*, específica para cada caso, orientada a cumplir determinados objetivos de dinamización agraria, protección urbanística y valorización territorial.

A pesar de que existen diversas definiciones de lo que es la figura y diversas aportaciones sobre diferentes aspectos de la misma[6], no existe un análisis complejo de la figura en todas sus dimensiones ni tampoco una tentativa de descripción de un modelo global y unitario del caso español —en caso de existir—, ni de lo que podría llegar a ser si se desplegaran y materializaran todos sus potenciales. Tampoco se han analizado en profundidad los "invariantes" que se muestran como los mimbres del proyecto capaces desarrollarse de forma variopinta, de alcanzar diversa complejidad, y de materializarse en función a las posibilidades que permita el marco normativo y legal.

Para poder llegar a describir un modelo colectivo es necesario, en primer lugar, realizar un análisis que estudie la conexión entre los estudios de caso, y que compruebe que la idea inicial —la primera propuesta de Parque Agrario— ha ido dado origen a otras que se han ido adaptando a nuevos territorios, a nuevos contextos geo-políticos, y a nuevos tiempos con renovadas teorías y enfoques de largo alcance. Esta perspectiva podrá dar una visión global cronológica que muestre los vínculos y las alteraciones en la fórmula básica, si es que ésta existe. En caso de existir, las urdimbres básicas junto a la recopilación de todas las variantes en su aplicación podrán dar lugar a un modelo global y de máximos para el caso español.

Se plantean las siguientes preguntas que serán las que la tesis tratará de resolver a lo largo de sus capítulos. Como pregunta principal de la tesis se plantea

¿Existe un modelo de Parque Agrario español capaz de incorporar todas sus posibles variantes, pero que a la vez resalte los elementos invariantes?

Como preguntas secundarias se plantean las siguientes:

- ¿Existe una **continuidad en la idea** generada entre la primera propuesta de Parque Agrícola a principios de los años 1990 y los Parques Agrarios propuestos en los años 2010?
- ¿Es este modelo capaz de **caracterizar y evaluar los procesos** de configuración de los Parques Agrarios?

[6] Véase el apartado del Estado de la Cuestión de la figura de Parque Agrario en el caso español, apartado 2.4.1 de esta tesis

1.7. Objetivos de la investigación

Como respuesta a las preguntas planteadas en el anterior apartado se plantea una breve formulación de los objetivos de la tesis que será ampliada en el capítulo 3 "Metodología".

El objetivo principal de la tesis es el de definir un modelo conceptual de Parque Agrario español capaz de ser articulado e institucionalizado mediante un proceso de gobernanza que, como condición *sine qua non,* sea duradero en el tiempo.

Los objetivos secundarios son los siguientes:

- Reconstruir la historia de la figura de Parque Agrario en el ámbito español. Desvelar la génesis, la importación, la exportación y la diseminación del concepto desde su aparición a principios de la década de los años 1990 hasta nuestros días. Analizar los vínculos entre todos los parques —propuestos, en proceso, desarrollados o frustrados— y la evolución del concepto a medida que éste se va proponiendo y adaptando a nuevos territorios.
- Definir un modelo conceptual de Parque Agrario en el ámbito español que sea capaz de representar todos los casos, que describa su potencial transformador, los elementos invariantes, sus requisitos mínimos, sus instrumentos de institucionalización, y que sitúe sus objetivos y prioridades en un momento de cambio global.
- Evaluar la fiabilidad del modelo propuesto para la reconstrucción de procesos de articulación-institucionalización. El uso del modelo como metodología de análisis también permitirá evaluar el grado de institucionalización de cada una de las figuras.

La formulación de los tres objetivos secundarios permite generar un esquema directo para el bloque central de la investigación.

1.8. Estructura de la investigación

La estructura general de la tesis se compone de tres partes. Una primera parte, dentro de la cual se plantea el problema y la forma de acometerlo. Una segunda parte, el bloque central de la tesis, que trata de responder a las preguntas y objetivos planteados. Una tercera parte, de conclusiones, en la que se recopilan y discuten los logros parciales y generales de la tesis.

La primera parte se compone de dos capítulos, una Revisión Crítica Internacional y la Metodología. El primero realiza una revisión internacional crítica de los modelos de Parque Agrario desarrollados en tres focos internaciones: Estados Unidos, Italia y España. El objetivo es comparar y detectar los vacíos en las aportaciones sobre el modelo de Parque Agrario en el ámbito español. Consecuentemente, en la Metodología se propone una estructura de investigación —pregunta, objetivos, hipótesis y método— para poder solventar el vacío detectado: la ausencia de un modelo único, integrador y contemporáneo.

La segunda parte se compone de tres capítulos, directamente relacionadas con las preguntas y objetivos de la investigación. Un análisis genealógico sistemático de todas las propuestas y casos de la figura de Parque Agrario españolas, en la que se analizan los invariantes, los vínculos y la evolución del concepto. Una descripción del modelo conceptual de Parque Agrario para el ámbito español. Unos estudios de caso, a los que se aplica como metodología el modelo conceptual para corroborar el grado de fiabilidad de la propuesta realizada de modelo español.

La tercera parte, incluye el capítulo de las conclusiones finales, que recopila los resultados y todas aquellas discusiones surgidas en la definición del modelo conceptual y en su aplicación como herramienta de caracterización y evaluación de casos.

Con el propósito de desvelar de forma menos críptica los contenidos de la tesis, se profundiza en los siguientes párrafos sobre las metodologías y aportaciones desarrolladas en cada apartado, de modo que sirva de resumen de la tesis titulada: *El Parque Agrario: estructura de preservación de los espacios agrarios en entornos urbanos en un contexto de cambio global.*

Abre la tesis la Revisión Crítica Internacional sobre las investigaciones desarrolladas acerca de los posibles modelos de Parque Agrario y sobre su papel como figura territorial. Se analizan los tres grandes focos internacionales que han realizado importantes aportaciones al ámbito científico en esta área, cada uno desde diferentes enfoques y con diversos matices sobre el entendimiento del propio objeto de estudio. Esos tres focos son los siguientes: la SAGE en Estados Unidos, el Politécnico de Milán y la Universidad de Florencia en Italia y una suma de autores varios en España aglutinados por la definición de una figura basada en el caso concreto del Baix Llobregat.

- El foco estadounidense, desde el centro de estudios SAGE, propone un modelo de Parque Agrario (AgPark) basado en el estudio de diversas experiencias internacionales seleccionadas en base a determinados criterios de multifuncionalidad en el borde urbano Este modelo proporciona las "piezas"[7] que componen el conjunto del modelo.
- El foco italiano está compuesto por dos sub-focos cada uno de los cuales ha desarrollado una teoría sobre la figura de *Parco Agricolo* en dos momentos diferentes. El foco milanés, en los años 1990, en el Politécnico de Milán, y el foco florentino, a partir del año 2005, en la Universidad de Florencia. El primero se desarrolló de forma paralela a la propuesta del Parque Agrícola Sur de Milán, con un claro sesgo ambiental, mientras que el segundo se propuso como modelo previo a su aplicación mediante investigación-acción-participativa por parte de la Universidad de Florencia en Prato, centrándose en el desarrollo de la

[7] El uso es literal, ya que el título del informe se denomina *toolkit*.

potencialidad del cambio del sistema agrario mediante el desarrollo de valor añadido territorial[8].

- El foco español, sin un centro único de producción del modelo, se compone de diversas aportaciones de autores diferentes desarrolladas en el transcurso de los 25 años de la historia de Parque Agrario en España. Estas aportaciones son relativas tanto a su definición como a otros muchos aspectos de su complejidad y se enmarcan en diferentes enfoques de largo alcance en función a su formulación.
- Se realiza una breve evaluación de cada uno de los tres modelos y se resalta la necesidad de generar un modelo unitario para el caso español.

Tras la revisión internacional, se da paso al apartado dedicado a la Metodología, en el que se realiza una descripción del diseño de la investigación, ya avanzado en las líneas superiores de la introducción. Se incorpora la hipótesis de partida, que supone que el Parque Agrario es una institucionalización del sistema agrario periurbano en el que se articula. Posteriormente, se describe el método general que se utilizará en los apartados centrales, donde se tratará de responder a las preguntas:

- Un análisis genealógico, a modo de árbol, que revisará los vínculos ascendentes y descendentes de las dos figuras clave en el caso español: el Parque Agrícola de Sabadell y el Parque Agrario del Baix Llobregat.
- Una descripción del modelo, analizando cada uno de los mecanismos-fases de los que se compone el proyecto que se describen en las hipótesis, y estudiando las vías de institucionalización de cada uno de ellos y de la figura como entidad global.
- Una evaluación del modelo conceptual propuesto y de su fiabilidad mediante un contraste con dos estudios de caso: uno exitoso y uno frustrado.

El bloque central, el cuerpo de la tesis, se compone de tres capítulos, cada uno de los cuales da respuesta a cada uno de los objetivos secundarios descritos anteriormente.

El primero, la "Genealogía de la figura de Parque Agrario en el ámbito español". Se analiza la historia: su origen, su diseminación y su dispersión, con el objetivo de reconocer los vínculos entre ellos, los elementos propuestos en cada caso y propuesta, y la evolución que ha ido acometiendo la figura en cada territorio. Las aportaciones serán el árbol genealógico, una visión evolutiva del concepto de Parque Agrario y una serie de datos sobre los elementos variantes e invariantes de las propuestas y casos analizados.

El segundo, el "Modelo conceptual de la figura de Parque Agrario en el caso español", describe un modelo de Parque Agrario inclusivo, complejo y multidimensional, y complementariamente se establecen las líneas invariantes y los requisitos mínimos del modelo. El capítulo se divide en las dos etapas del Parque Agrario, el proceso de articulación-institucionalización y el proceso de gestión-consolidación de la figura.

El tercero, la "Evaluación del modelo conceptual: análisis de casos", analiza dos casos de Parque Agrario utilizando el modelo conceptual como metodología de caracterización, representación y evaluación de los procesos de articulación-institucionalización. Se escogen dos propuestas, una consolidada y otra frustrada, de las que se extraerán diferentes tipos de conclusiones:

[8] En ambos casos, aunque sesgados e incompletos se tratan de modelos complejos y unitarios

- El caso consolidado y de escala supramunicipal del Parque Agrario del Baix Llobregat, como caso exitoso y origen de muchos de las propuestas desarrolladas en todo el territorio español —y también internacional— durante los últimos 15 años.
- La propuesta frustrada y de escala supramunicipal de Parque Agrario de la Vega de Granada. Una propuesta que tomó mucha fuerza durante el periodo 2001-2006, cuando fue liderada por la plataforma ciudadana de defensa de la Vega compuesta en ese momento por más de un centenar de colectivos. Se llegaron a elaborar diversos documentos de dinamización, y pareció que durante una etapa los niveles supramunicipales y regional se interesaron por la propuesta, llegando incluso a comenzar el desarrollo de un Plan Especial de la Vega. Sin embargo, la propuesta fue bloqueada y desechada por el propio rechazo de los agricultores a la nomenclatura "parque" y la plataforma optó por defender otras propuestas de dimensiones patrimoniales como método de protección de la Vega.

Las aportaciones de este capítulo serán de dos tipos. Por un lado, se realizará una caracterización y evaluación de cada uno de los casos —según el modelo conceptual— induciendo las causas de éxito y fracaso, las fortalezas y debilidades de cada propuesta y un análisis de la articulación-institucionalización de cada una de las figuras. Por otro, estos dos estudios de caso servirán como instrumento para contrastar la fiabilidad del modelo como herramienta de caracterización y evaluación de procesos de articulación-institucionalización.

El bloque final, las conclusiones, se conforma de las cuatro partes siguientes:

1. Establece la coherencia entre los objetivos propuestos, la metodología desarrollada y los logros alcanzados
2. Caracteriza el modelo descrito y establece su posible papel en el ámbito urbanístico como herramienta de caracterización, evaluación y orientación de procesos de articulación-institucionalización. Además, establece la conexión entre el modelo conceptual, la estructura territorial y la figura concreta.
3. Establece una concisa descripción de la figura de Parque Agrario, de sus objetivos y se establece los requisitos que se consideran necesarios para que esta figura anómala pudiera ser incorporada dentro de un marco legislativo.
4. Propone una serie posibles líneas futuras de investigación que podrían dar continuidad a esta tesis sobre la figura territorial del Parque Agrario

CAPÍTULO 2

Revisión de los focos internacionales de investigación sobre la figura de Parque Agrario

2.1. Introducción

Como preludio al desarrollo de la investigación surge la necesidad de realizar una revisión crítica sobre los focos de investigación que a nivel internacional han acometido el análisis sobre la figura de Parque Agrario —o Agrícola según el contexto— con el objetivo de analizar y comparar los modelos desarrollados y posicionar el constructo español dentro del marco internacional.

Para realizar esta revisión se recurre principalmente a fuentes secundarias, basadas en la revisión crítica y analítica de fuentes primarias de un único ámbito o internacionales, a partir de las cuales hayan elaborado diversas teorías y construido su propio modelo[9] de Parque Agrario adaptado a la geografía del foco en el que se desarrolla.

Se identifican tres focos principales en el ámbito internacional de teorización sobre la materia:

1. Los estudios desarrollados en el ámbito estadounidense por la SAGE (Sustainable Agriculture Education, Universidad de Berkeley), que analiza 29 casos de Parques Agrarios[10] desarrollados en Estados Unidos[11] y el contexto internacional, y teoriza sobre su figura. Los informes más relevantes fueron desarrollados en el año 2005.
2. Los estudios desarrollados en el ámbito italiano cuna de un número singular de proyectos de la figura de Parques Agrarios. Estos se elaboran dentro del marco de una red de unidades académicas de urbanismo, enfocadas en el análisis del territorio desde un punto de vista ecológico y en sus oportunidades de desarrollo local. Los documentos desarrollados en este marco abarcan el periodo comprendido entre 1990 y 2010.
3. Los estudios desarrollados en el ámbito español, principalmente como consecuencia de la inducción de la figura del caso concreto del Parque Agrario del Baix Llobregat. Los documentos de este bloque se han desarrollado durante los últimos 25 años. En un primer periodo, que abarca desde los años1990-2005, fueron desarrollados fundamentalmente en el contexto catalán por técnicos y académicos vinculados a la figura de origen[12]. A partir del año 2005, y hasta hoy, otros autores, principalmente académicos, han realizado nuevas aportaciones desde diversos enfoques.

La concreción de la revisión internacional en el análisis de estos tres grandes focos no implica que no existan otras fuentes, independientes, que puedan realizar diversas aportaciones sobre esta materia. Sin embargo, se ha comprobado que, por un lado, muchas de ellas se nutren de los tres

[9] «El modelo extrae de la realidad estructuras de validez generalizable –abstractas, simbólicas, manipulables- en las que los elementos parciales son interpretados precisamente respecto al resto de relaciones de conjunto. Es, por tanto, un análisis totalizador, sintético, que ha de permitir descubrir la singularidad de un conjunto (su estructura) y, al mismo tiempo, el modo de trascenderlo» (Solá Morales, 1969).

[10] El concepto de Parque Agrario difiere desde el comienzo de los casos europeos, lo cual repercute en la selección del tipo de casos que se analizan para la inducción del modelo.

[11] Como se profundizará más adelante, la base territorial de estos parques difiere mucho de la de los parques europeos. Sin embargo, resulta de interés su análisis como figura de gestión.

[12] Sólo en este caso se recurre también a fuentes primarias, por la peculiaridad de que actores principales del caso de origen se convierten en autores principales de la construcción del modelo abstracto.

grandes focos para el desarrollo de su teoría y, por otro, no desarrollan un modelo conceptual suficientemente elaborado como para poder ser comparado con los focos principales.

A pesar de que el foco estadounidense es posterior a los casos europeos, se desarrolla en primer lugar por dos razones. La primera, porque no se enmarca dentro de ninguna política de ámbito supranacional. La segunda, porque su análisis es más sencillo, ya que se trata de un único estudio que no implica una evolución del concepto en el tiempo.

En los siguientes apartados se revisan en los tres focos con una misma estructura:

1. Una relación de las normativas y directrices supranacionales más importantes dentro de las cuales se enmarcan los modelos[13].
2. Un *Estado de la Cuestión* del foco
    - El marco teórico en el que se basa cada foco para la construcción del modelo[14].
    - La definición del foco de Parque Agrario.
    - El modelo de Parque Agrario propuesto.
3. Una breve evaluación del modelo
4. Un análisis de la aplicación del modelo en el contexto territorial, en el que se analiza el origen de la propuesta del modelo, la relación entre el modelo propuesto y el caso aplicado en el territorio, y su derivación en propuestas o modelos posteriores.

Tras la revisión de los tres focos de forma independiente, un breve apartado final realiza una comparativa entre los modelos descritos.

[13] En los casos europeos este apartado es de especial relevancia porque cada modelo se enmarca en un momento contextual diferente que se encuentra determinado por el enfoque que las directivas europeas. Estas directivas suelen ser siempre mucho más avanzadas que las políticas nacionales y regionales, y suelen aportar los enfoques a los estudios académicos.
[14] Relacionado directamente con el apartado anterior, y con el momento científico-político-normativo en el que se encuentra.

2.2. Primer foco: Sustainable Agriculture Education (SAGE), Universidad de Berkeley

La SAGE[15] se autoproclama como la entidad precursora de los Parques Agrícolas[16] de borde urbano en los Estados Unidos. Promueven la idea como "nueva" en el ámbito estadounidense, emergiendo de modelos ya existentes —estadounidenses y europeos—, que incluyen granjas educativas, agricultura colectiva, proyectos piloto, eco-villas, etc. La SAGE realizó dos estudios en 2005 teorizando sobre esta figura y realizando una concienzuda descripción del modelo con el objetivo de promover la creación de este tipo de parques en la Bahía de San Francisco, tanto en suelo público como privado[17]. Además, como organización sin ánimo de lucro, proporciona conceptualización, planificación y servicios de ejecución para los territorios en los que se quiera ponerse en marcha.

2.2.1. El estado de la cuestión del foco estadounidense

2.2.1.1. El marco teórico

La SAGE denomina a los Parques Agrícolas como AgParks. Estos se definen a sí mismos como sistemas diversos, multifuncionales y holísticos que ejemplifican los diversos principios de sostenibilidad en la interfaz urbano-rural: racional ambientalmente, viable económicamente y con una renta justa[18] (SAGEb, 2005).

La pieza central del modelo de AgPark es la agricultura de pequeña escala. Uno de sus objetivos básicos es describir y recomponer sus elementos en una entidad mayor que la suma de sus partes, como si de un kit de piezas se tratara. *Se* enmarca en un modelo de agricultura sostenible que se define en términos de compacidad urbano-rural y en el que el consumidor —o más bien el ciudadano que se alimenta— tiene un papel totalmente complementario al del agricultor o productor. El uso del término "sistema alimentario regional" demuestra el reposicionamiento de la agricultura de una actividad de interés periférico social a una actividad de especial interés para la sociedad

2.2.1.2. Definiciones de AgParks

La SAGE define los AgParks como modelos innovadores y escalables que facilitan el acceso a una tenencia segura de la tierra a pequeños productores, provisión de alimentos locales para diversas comunidades, conservación de recursos, educación ambiental a la ciudadanía y oportunidades de prácticas de empleo. Además, ayudan a mantener y contener las áreas urbanas (SAGE, 2005a:1; 2005b:2) Los AgParks están diseñados para múltiples usos y acomodan pequeñas explotaciones, zonas públicas y hábitat natural. El *AgriCultural Connection Project* promueve los valores compartidos del sentido del lugar, cultura y salud, como medio para promocionar los intereses convergentes de los productores de variedades que buscan un modo de vida viable y los consumidores urbanos diversos que buscan un modo de vida saludable. El proyecto desarrolla estrategias que unen las soluciones del mercado y las necesidades de acceso a la tierra de muchos productores con soluciones a los problemas de salud relacionados con la dieta y las necesidades de contención de la urbanización dispersa de las regiones metropolitanas (SAGE, 2005a:1).

[15] Organización sin ánimo de lucro: www.sagecenter.org
[16] Se utiliza el término *Agricultural Park* (y no *Agrarian Park*).
[17] El modelo determina las características que los AgParks deben cumplir en función del tipo de suelo: público o privado.
[18] La tripe "e" en inglés: *Environmental soundless, economic viability* y *equity.*

Su denominación como "parque" intenta transmitir el papel que desempeña en la preservación de los espacios abiertos. Mientras el término sugiere la conservación del suelo permanente y el uso recreacional ejemplificado por el parque público, también evoca el modelo tradicional de parque empresarial, donde múltiples arrendatarios[19] operan bajo una estructura de gestión común (SAGE, 2005a:1; 2005b:2).

2.2.1.3. El modelo propuesto por la SAGE

El modelo de AgParks integra funciones agrícolas y de recreo, y tiene dos tipos de componentes (SAGE, 2005b):

- Los componentes agrícolas, es decir, todos los factores relacionados con la agricultura de pequeña escala: tipos de explotaciones, tipos de agricultores, tipologías de prácticas agrarias, productos agrícolas —y agrarios—, productos de marketing y aprendizaje.
- Los componentes de parque, que desempeñan el papel de uso público y ayudan a maximizar la integración de los componentes de parque "interpretativos" con los componentes agrícolas para la educación y el disfrute público.

Además de estos dos componentes, el modelo se compone de dos programas (SAGE, 2005b):

- Programa de agricultura, en el que se describe cómo los componentes agrícolas se "sintetizan" en el paisaje para crear un AgPark: la prospectiva de los arrendatarios, la gestión, los servicios y los recursos de los empresarios, la educación a la ciudadanía, la infraestructura compartida y la normativa del arrendamiento.
- Programa del parque, en el que se describe los componentes específicos del parque que permiten su integración con la agricultura: elementos de recreación pasiva, elementos para un programa interpretativo de la historia del lugar, diferentes tipologías de huertos y asociaciones comunitarias.

El modelo desarrollado también incluye otros dos elementos complementarios (SAGE, 2005b):

- Principios de "diseño":
    - El uso de zonas de transición, tanto periféricos de separación del parque con los usos del suelo circundantes, como el entendimiento del propio parque como elemento de amortiguación entre lo urbano y lo rural.
    - El diseño de la circulación agrícola-recreativa, tratando de compatibilizar dos tipos de circulaciones que, en circunstancias normales, no tendrían relación.
- Panorama financiero:
    - En suelo público incluye dos secciones:
        - ✓ Asunciones de los agentes para el desarrollo y la operación de los AgPark en suelo público
        - ✓ Plan de desarrollo y gestión para el AgPark, que expone un plan hipotético que podría ser aplicable en suelo público.
    - En suelo privado:
        - ✓ Fuentes de financiación para los componentes del AgPark (Sage, 2005a).
        - ✓ Herramientas para la mitigación agrícola (Sage, 2005a).

[19] Como se verá más adelante, la SAGE apuesta principalmente por un modelo de parque en el que el suelo es titularidad pública y los agricultores son arrendatarios.

Un apartado importante es el dedicado a la gestión (Sage, 2005b), dedicado exclusivamente al suelo público. En este ámbito hay dos tipos de niveles de gestión de los AgParks que puede realizar un organismo público:

- Una gestión desarrollada por parte del propio organismo público, con competencia sobre la agricultura periurbana, que gestiona los componentes del parque.
- Una gestión desarrollada por parte de un asociación que se contrata por el organismo público para supervisar la planificación, la implementación inicial y el desarrollo de la gestión del parque.

La SAGE muestra cómo la planificación auto-organizada y de abajo arriba es la clave de la implicación de los agentes en el AgParks (Bernetti, 2009; Poli, 2010). Estos agentes son de dos tipos:

- Los agricultores de áreas periurbanas, ya sean profesionales o no, con una particular atención a la pequeña escala de la actividad agrícola.
- Los actores locales, no sólo del sector alimentario, sino también de las grandes distribuciones, de la educación y de la restauración.

Además, la SAGE identifica en el concepto de Parque Agrícola intervenciones concertadas entre los siguientes componentes (Bernetti, 2009):

- La valorización de la cadena alimentaria, preferiblemente basada en la producción ecológica y la producción de calidad, destinándola a la escala local a través de circuitos cortos, venta directa y mercados de agricultores, contratos con la restauración local y favoreciendo la integración con otras actividades de ocio y recreativas.
- La puesta en marcha de explotaciones didácticas, experimentales y de formación profesional.
- El desarrollo de estructuras de ocio —programa de parque— basadas en recorridos, parques temáticos, parques demostrativos, huertos botánicos agrícolas y huertos familiares y de ocio.

2.2.2. El modelo aplicado en el contexto territorial de la Bahía de San Francisco

El modelo de parque agrícola de la SAGE fue desarrollado basándose en una investigación de base, que analizó 29 casos estadounidenses e internacionales, y en la puesta en marcha y consultoría de casos reales. La investigación condujo a un amplio inventario de proyectos de agricultura en bordes urbanos existentes que implican múltiples productores, tenencia de tierra compartida y proporcionan valor demostrable en términos de su contribución medioambiental, estética, recreativa y/o educativa.

Como entidad consultora, la SAGE ha trabajado en el desarrollo de diversas aplicaciones del modelo de AgParks, o más concretamente de algunos de sus componentes en la Bahía de San Francisco.

- Ag Conservancy Angwin Ecovillage, donde ha desarrollado un plan económico para una granja de 28 ha como expansión de una ecociudad en el Condado de Napa.
- Green Valley Agricultural Conservancy, al que la SAGE ha asesorado para la elaboración de un plan económico de una granja de 180 ha que será un equipamiento comunitario, y un elemento definitorio para un nuevo proyecto de clúster.
- Martial Cottle Park, de 120 ha en San José, al que la SAGE ha proporcionado consultoría en materia de agricultura y sistemas alimentarios, además de incorporar programa educativo y recreación pasiva como usos complementarios.
- Oeste Farms Ag Conservancy Feasibility Study, donde ha realizdo un estudio de viabilidad para un área de 160 ha con el objetivo de preservar y poner en valor las tradiciones agrícolas, mediante granjas de pequeña escala, usando métodos de producción ecológicos.

Tras esta breve revisión de la práctica desarrollada por la SAGE —superficie, tipo de proyecto e intervención— se puede concluir que la relación que tiene el modelo de AgPark con la aplicación real de su consultoría a los casos reales no acaba siendo una traducción directa del modelo. La mayoría de los encargos son estudios de viabilidad económica o proyectos muy específicos que acaban materializándose en proyectos de transformación de estructuras agrarias hacia prácticas más sostenibles y viables económicamente, en las que se incorpora algún elemento de formación y de parque de ocio. Parecen tratarse en general de pequeñas aportaciones más que de una concepción global de las actuaciones como verdaderos AgParks.

2.3. Segundo foco: el ámbito italiano

En este segundo foco se recopilan y analizan los estudios desarrollados en el ámbito italiano, cuna de un número singular de propuestas de Parque Agrícola[20] que en la actualidad se encuentran en diferentes estados—consolidados, en proceso y frustrados. Estos estudios se desarrollan desde la academia por una red de unidades universitarias de todo el país que han trabajado juntas desde principios de los años 1990 en diversos proyectos de interés nacional relacionados con la proyección ecológica del territorio y el desarrollo endógeno del espacio rural.

Los estudios concretos sobre la figura de Parque Agrícola se desarrollan en dos momentos diferentes.

- Durante los años 1990, desde la unidad académica milanesa, en paralelo al desarrollo de la figura de Parque Agrícola Sud Milano.
- Durante la segunda mitad de los años 2000, en el marco de un Proyecto de Investigación de Interés Nacional *"Il parco agricolo*: *un nuovo strumento per la pianifiazione territoriale degli spazi aperti"*, dirigido desde la unidad académica florentina y cuyos textos son los más esclarecedores en la descripción de la figura territorial.

2.3.1. La Unidad Académica del Politécnico de Milán

La unidad académica milanesa fue la primera en desarrollar una definición y una propuesta de modelo de Parque Agrícola basada en un contexto territorial concreto, el ámbito sur de la Provincia de Milán[21]. El Parque Agrícola Sud di Milano (PASM) es el resultado de un proceso social desarrollado durante los años 1980 desde la sociedad civil y materializado el año 1990 a modo de Parque Regional de la Lombardía[22]. Ferraresi & Rossi (1993) publican el libro *Il parco come cura e coltura del territorio* en el que por primera vez se construye un modelo teórico a modo de proyecto para un territorio agrario y metropolitano.

2.3.1.1. Documentos de referencia y/o directrices marco a nivel europeo

L'agriculture dans l'aménagement des aires péri-urbaines (OCDE, 1979)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico desarrolló un estudio sobre la ordenación de la agricultura en las áreas periurbanas, proporcionando una primera definición y una propuesta de delimitación.

Environment and agriculture COM (88) 338 (Comisión Europea, 1987)

Comunicación de la Comisión Europea que constituye un primer encuentro entre la agricultura y el medio ambiente tras su ruptura con la industrialización de los medios de producción agrarios en la búsqueda de una mayor productividad. Esta comunicación supone un reflejo de la toma de

[20] Poli (2010) lista los siguientes parques agrícolas en Italia: Parco Agricolo Sud Milano (47.000 ha), Parco Nord Milano (640 ha), Parco Agricolo di Prato en Florencia (2.800 ha), Parco Agricolo Casal del Marmo en Roma (460 ha), Parco Agricolo Salvatore Buglione en Nápoles (1 ha), Parco Agricolo di Ciaculli-Croceverde en Palermo (800 ha).

[21] Es importante recalcar esto, ya que se trata de un ámbito territorial muy característico que origina un modelo complejo que depende directamente de sus características específicas: su carácter extenso, de cerca de 47.000ha, da lugar a que se entienda el modelo como suma de diversas áreas homogéneas (agrícolas, naturales y de ocio) que serán zonificadas. La complejidad de su gestión, por estar compuesto por 61 municipios (entre ellos Milán), implica la necesidad de una planificación supramunicipal, y su economía se basa en el cultivo principal que es el cereal y en la ganadería lechera, lo que implica que se encuentra sometido a las normas dictadas por la PAC.

[22] El estado de la cuestión recoge exclusivamente el modelo teórico desarrollado por Ferraresi & Rossi (1993).

conciencia de las instituciones sobre la necesidad de entender la agricultura como un aliado del medio ambiente y no como un elemento ajeno y hostil

1992 Reforma McSharry de la PAC[23]

En la década de los 1980 el gasto agrícola se había disparado como consecuencia del coste desencadenado por la existencia de excedentes. La aplicación de medidas de intervención (ayudas al almacenamiento privado y compras públicas) y las ayudas a la exportación para dar salida a los excedentes comunitarios en el mercado internacional eran las medidas más costosas de la PAC. El creciente gasto agrícola y la necesidad de paliar los desequilibrios entre oferta y demanda motivaron la primera gran reforma de la PAC en 1991 denominada *reforma McSharry*.

A partir de esta reforma de 1992, que coincide con la Cumbre de Río, el tradicional discurso productivo y "agrarista" fue reemplazado por otro de tipo sostenible y "ruralista", que se apoya en una serie de estrategias como la multifuncionalidad[24] del medio rural, la pluriactividad de los agricultores, el desarrollo rural sostenible y la calidad de los alimentos, entre otros (Segrelles & Vásquez, 2012). Fue la transición entre las ayudas ligadas a la producción y las ayudas a la renta de los agricultores, con pagos por hectárea y cabeza de ganado.

2.3.1.2. Estado de la Cuestión del sub-foco milanés

A. Marco teórico e hipótesis del Parque Agrícola[25]

El enfoque de protección y valorización del territorio "extraurbano" [26], de los proyectos de ciudad jardín es el generador de algunas ideas innovadoras, entre ellas, el principio del espacio agrícola y verde como límite de la ciudad y la protección de estos recursos como estrategia de control del crecimiento urbano. Estas ideas se reafirman en a lo largo de la historia, aunque se materializan de manera diferente en diversos contextos europeos: el *Green Belt* de Londres, el Plan de los 5 dedos de Copenhague, la *Trame verte* de la Región de París, etc. En los últimos 30 años, estas ideas heredadas tienden a encontrarse con otras destinadas a suministrar nuevas funciones a la actividad agrícola, a la que se le requiere nuevas funciones, como el suministro de otros servicios de carácter ambiental, la protección ambiental y un uso múltiple de sus espacios.

En los años 1990, en plena fase de desarrollo urbano y metropolitano de la sociedad del "primer mundo" occidental, la cuestión de una redefinición de la relación campo-ciudad y de un uso social del espacio agrícola "extra-urbano"[27] se erigen como nuevos valores. Estas condiciones nuevas, junto a nueva cultura difusa, implican un enfoque de carácter más global que el de una simple cuestión de control del proceso de urbanización de la tradición urbanística industrialista y de su desarrollo. En esta nueva fase emerge la conciencia de los límites de desarrollo de la metrópolis y de la necesidad de la transformación de su estructura territorial. Esta nueva conciencia asume la forma de crítica, tanto a la idea de desarrollo acelerado, como a todo desarrollo económico que no tenga en cuenta los bienes públicos, particularmente los ambientales, provocando restricciones al mismo proceso urbano. La principal crítica se dirige al consumo ilimitado de recursos territoriales,

[23] Como se adelantó en el pie de página 16, la actividad agraria del PASM se encuentra sometida a la normativa de la PAC. De ahí que sus reformas más importantes sean directrices marco a tener en cuenta dentro de la generación de su modelo.
[24] Concepto acuñado en la Cumbre de Río que se celebró ese mismo año y que se consolida y difunde con la Declaración e Cork en 1996.
[25] Resumen de Ferraresi (1993a:39-45), capítulo 1.3. de Ferraresi & Rossi (1993).
[26] Término que la urbanística ha utilizado históricamente para denotar el folio en blanco que no es lo urbano.
[27] Ferraresi (1993a) vuelve a utilizar este concepto de "extraurbano" y no el de periurbano, que ya estaba en uso, para remarcar la dicotomía entre lo urbano y lo no urbano.

coincidentes en gran medida con el territorio agrícola que la cultura urbana ha considerado territorio de conquista y disponible para la urbanización.

Ferraresi declara que el territorio agrícola debe considerarse un recurso estratégico. La defensa de la agricultura, y de su reproducción y valorización, como proceso económico activo, es la condición de la defensa del territorio y del mantenimiento de los recursos. Añade que la cuestión del Parque Agrícola es una cuestión no sólo urbanística o morfológica, sino también un problema de política económica[28], que conduce a introducir el enfoque ambiental en la línea de la disciplina del mercado agrícola. El territorio agrícola se dota de un conjunto de proyectos positivos que tienen que ver con su papel estratégico en las políticas de los recursos, con la revaloración económica y funcional de la agricultura, con el lugar geográfico de la producción agrícola y con el campo de la recualificación ambiental. Esto le hace reasumir una identidad significativa, de modo que el territorio agrícola puede ser volver a ser considerado sujeto configurador de la organización espacial, dejando de ser un sujeto subordinado a la hegemonía humana. Las políticas ambientales y las directrices europeas de política agraria[29] conllevaban ya un uso atento a los recursos del paisaje histórico de la agricultura, lo que también se aplica a las opciones de disfrute social del territorio agrícola. El disfrute social del medio ambiente es otra de las cuestiones fundamentales de la hipótesis de Parque Agrícola. La demanda desde la sociedad de este ocio es de naturaleza compleja y, en una cultura ambientalista creciente, no requiere de estructuras específicas y circunscritas, sino esencialmente la oferta de equilibrio del ecosistema en conjunto y el disfrute de un ambiente de calidad. Así, los "urbanitas" disfrutan del territorio y, a la actividad económica en él asentada, se le reclama la protección del medio ambiente. En definitiva, el territorio agrícola se convierte en un "parque difuso", articulado, contextual a la urbanización, dentro del cual se pueden identificar sistemas específicos de equipamientos de uso directo deportivo y recreativo ("parque público" tradicional).

B. Definiciones de Parque Agrícola

La hipótesis descrita en el apartado anterior es utilizada para sustentar una definición de la estructura territorial denominada Parque Agrícola:

> Este tipo de "parque" que llamamos "agrícola" se encuentra esencialmente caracterizado por la presencia de la actividad de producción primaria; si la agricultura es el elemento constitutivo fundamental, el disfrute y el ocio social del parque agrícola se configura sólo en relación a esta actividad productiva fundamental. El parque agrícola no representa por tanto una adicional urbanización del territorio (por cuánto "verde"); el parque agrícola es campo, un campo utilizado (en términos compatibles con su destino principal) también por los ciudadanos para el tiempo libre.
>
> La agricultura en el parque agrícola […] tiene una exigencia social de respeto y de compatibilidad ambiental por parte de la actividad de producción agrícola, […] o más radicalmente, en prospectiva, de una demanda de "producción de territorio". (Ferraresi, 1993a:45) [30]
>
> El parque agrícola es una estructura territorial:
>
> a) Destinada a la producción primaria y a su protección y valorización

[28] Apunta expresamente la convergencia de los dos componentes del enfoque productivista, el urbano y el agrario, y de cómo el segundo también se ha encargado de degradar cualitativamente el medio ambiente, con graves consecuencias en sus ecosistemas.
[29] La PAC se encontraba en su segunda etapa (1980-1999). Destacar que el libro se publica el año siguiente a la aprobación de la reforma de McSharry (1992).
[30] Las traducciones de las citas realizadas en toda la tesis son mías.

b) Contextualmente destinada al disfrute cultural, lúdico, recreativo del medio ambiente por parte de los ciudadanos, en términos compatibles con el principal destino.

En el marco del parque agrícola, las dos finalidades pueden dar lugar a específicas y distintas estructuras y ambientes pero permanecen contextualmente comprendidos en el mismo ámbito. La valorización del medio ambiente, el equilibrio del ecosistema constituyen un requisito necesario para perseguir los objetivos del parque agrícola, tal requisito implica tanto la actividad agrícola como las intervenciones relativas al disfrute del parque en diversos modos. (Ferraresi & Rossi, 1993:27)

Estas definiciones les llevan a algunas cuestiones consiguientes que constituyen un adicional objeto de la investigación:

> El parque agrícola es el lugar, por tanto, de conducción de una actividad económica, sometida a las leyes del mercado (y a las disciplinas y directrices públicas que tengan que ver con el mercado); pero es también un lugar de persecución de otros objetivos de interés públicos, relacionados, principalmente, con la protección y el disfrute social del medio ambiente. (Ferraresi, 1993a:46)

C. Revisión del modelo propuesto por Ferraresi & Rossi[31]

Ferraresi (1993b) desarrolla los componentes de los que se compone esta tipología o modelo de Parque Agrícola:

1. Una plataforma agrícola, como componente principal y esencial de esta figura territorial, suficientemente grande como para permitir el uso agrícola en condiciones óptimas. Un ecosistema vivo ligado a la producción primaria.
2. Un parque difuso, como componente secundario, disfrutable desde el punto de vista ambiental y de ocio al aire libre, no siendo este disfrute una función separada. Este parque "interseca" con los otros usos del territorio, en particular con el agrícola.
   El espacio público (la parte de uso directo del parque difuso), para poder ser compatible con la plataforma productiva, debe asumir una forma no destructiva ni competitiva con respecto al espacio agrícola, no debiendo invadirlo extensamente, y debe permitir la continuidad de los ámbitos de esta función productiva. Ferraresi (1993b) propone una forma del espacio público de tipo lineal y/o puntual, organizado por sistemas de caminos y nodos, disfrutables y equipados, que forme una amplia red superpuesta al espacio agrícola, sin interferir con él, y que pueda usar la propia estructura agrícola[32]. El uso de este espacio debe, además, prever áreas suficientemente extensas para los usos "de masa"[33], coincidiendo en áreas poco productivas y marginales.

Las dos objetivos funcionales del parque son la producción y el disfrute social, y pueden ser desarrollados no solo en los ámbitos especialmente diseñados para ello, sino de forma más compleja en todo el territorio del parque. La actividad agrícola puede preocuparse por producir instrumentos del espacio público, y el disfrute social puede incorporar áreas productivas de varias formas, pero siempre desde el concepto del "disfrute del medio ambiente", en el que los ámbitos agrícolas no son divisibles. Además, el disfrute debe ser compatible con las reglas de la producción y del mercado agrícola y, en este sentido, deben ser incluidas las internalizaciones de la externalidades producidas por las actividades ajenas a la agrícola (disfrute social, producción de servicios, etc.).

[31] Ferraresi & Rossi (1993) recopilan en su capítulo IV una serie de textos que aportan una definición de la tipología de Parque Agrícola y de los ámbitos y elementos que la componen.
[32] Carreteras, caminos, servidumbre de las redes de agua, monumentos y arquitectura rural preexistente, etc.
[33] Actividades recreativas y deportivas que atraigan un número importante de visitantes.

El proyecto morfológico del Parque Agrícola debe definir:

- Un proyecto marco a escala territorial para las grandes áreas y para la identificación de las redes principales.
- Las tipologías de los componentes del Parque Agrícola, identificados arriba.

La agricultura europea tradicionalmente ha "producido" el territorio. Sin embargo, en el último medio siglo, la agricultura ha sufrido modificaciones estructurales. Por una parte, han aumentado las presiones de la actividad agraria como actividad económica, con resultados en las modalidades productivas y en la intensificación de usos. Por otra, se han perdido y fragmentado áreas agrícolas. Las políticas agrarias, junto con las políticas urbanas, han conducido a fenómenos de degradación del suelo, de incidencia excesiva sobre el ambiente de la explotación (agrícola y ganadera) intensiva, de deterioro y empobrecimiento del paisaje, de desequilibrio ambiental, etc. En la década de 1990 la política europea asume como problemas centrales estas consecuencias ambientales, proponiendo una línea de directrices "ambientalmente conscientes" que conllevan un cambio en el uso de la tierra, el uso de los pesticidas en la agricultura y ganadería intensiva y en la calidad de los productos, de modo que la práctica agrícola, además, produzca otro tipo de servicios. El área del parque agrícola se propone como un "proyecto piloto" donde aplicar y experimentar estas directrices generales, sin abstraer la actividad agraria de las reglas económicas de la actividad productiva primaria y del mercado.

1. "Producción de territorio"[34]. Es el nivel más básico que tiene que ver con las disposiciones generales de la producción en relación al medio ambiente. Se aplica a todas las áreas productivas del área de "parque difuso".
2. "Producción de territorio" y proporción de servicios ambientales para el disfrute social. Es un segundo nivel de disposiciones específicas, que se aplica a todas las áreas productivas del Parque Agrícola: mantenimiento de las infraestructuras agrícolas, experimentación de cultivos ecológicos, conservación de la cultura tradicional de relevancia ambiental, etc. Estas características se adecúan a la morfología y a la posición relativa con respecto a lo urbano. Este tipo de "producción" será el resultado de la suma de casos y de situaciones específicas no generalizadas, cuyo conjunto compone un resultado global de mejora ambiental y de disfrute del medio ambiente. Esos servicios ambientales prestados deben tener un reconocimiento social en términos económicos bajo forma de contribución, subvención o incentivos[35]. También puede darse el caso contrario, y que alguna de las funciones sociales conlleven un rédito añadido a los agentes agrícolas, como es el caso de la venta directa de productos o la actividad agroturística.

Casati & Lechi (1993) proponen una clasificación de los servicios ambientales que puede prestar la plataforma agrícola. Parte de una situación de agricultura sin ningún tipo de protección de "parque", avanza hacia una intensificación de la producción de servicios con una reducción paralela de la importancia de la producción de bienes, hasta llegar a una situación de "parque público" que excluye totalmente la función agrícola para ofrecer sólo los servicios de carácter paisajístico, ambiental y lúdico.

[34] *Produzione d'ambiente*, es necesario especificar que no se refiere sólo a la producción de territorio como elemento físico, si no del conjunto condiciones ambientales que influyen en el desarrollo de sus funciones. La traducción literal: "producción de medio ambiente" no tiene el mismo sentido que en italiano.
[35] Se trata de vínculos o pactos externos a las reglas de mercado agrícola y se trata por ello de prever las compensaciones por parte de la administración pública o de la gestión del parque.

Las tipologías de servicios no son compatibles con todas las áreas en las que se podrían encontrarse, Casati & Lechi (1993) realizan el siguiente diagrama de compatibilidades:

SERVICIOS		DESCRIPCIÓN	Parque	Zona Rural	Baja Presión Urbana	Alta Presión Urbana	Zona Compro metida
1	VP	Ejercicio normal AA					
2	VP con connotaciones paisajísticas	Ejercicio normal AA con mantenimiento arbolado					
3	VP con vínculos estructurales	Ejercicio AA, con determinadas obligaciones de mantenimiento[36]					
4	VP con cultivos impuestos	Ejercicio AA con cultivos decididos por el parque					
5	Agricultura didáctica con visitantes	Ejercicio AA, con obligaciones de recorrido para escolares					
6	Agricultura museística	Actividad vinculada a cultivos y estructura					
7	VP con connotaciones ecológicas	Ejercicio AA con obligaciones a cultivar determinadas variedades					
8	Agricultura natural	Actividad semi-extensiva, con protección flora y fauna					
9	Oasis natural	Respeto total a la flora y fauna, vista de aves					
10	Parque público	Mantenimiento, vigilancia, verde equipado público					

Tabla 2.1: Diagrama de la compatibilidad entre los servicios ambientales y las características urbanísticas. Fuente: Casati & Lechi (1993: 127) / VP > Verde productivo / AA> Actividad Agrícola

Además, estos autores profundizan sobre el tipo de restricciones y obligaciones que cada tipo de servicio tendría —obligación de manutención, incorporación de tecnología más costosa, menor producción o costes no agrícolas— y sobre las posibles oportunidades para la agricultura:

[36] Tipo 3: Obligaciones de mantenimiento: edificios, dimensiones explotaciones, prados irrigados (*marcite)*, redes de canales, caminos, etc.

SERVICIOS		RESTRICCIONES Y OBLIGACIONES				
		Ninguno	Mantenimiento	Tecnología más costosa	Menor producción	Costes no agrícolas
1	VP					
2	VP con connotaciones paisajísticas					
3	VP con vínculos estructurales					
4	VP con cultivos impuestos					
5	Agricultura didáctica con visitantes					
6	Agricultura museística					
7	VP con connotaciones ecológicas					
8	Agricultura natural					
9	Oasis natural	-	-	-	-	-
10	Parque público	-	-	-	-	-

Tabla 2.2: Diagrama de las restricciones y obligaciones de cada servicio ambiental.
Fuente: Casati & Lechi (1993: 129)

SERVICIOS		Ventajas ubicación en el plan	Indem-nización económ.	COMPENSACIONES				Compen saciones económic.
				Licencia venta product	Licencia agro-turística	Derecho edifica torios	Otras	
1	VP							
2	VP con connotaciones paisajísticas							
3	VP con vínculos estructurales					¿?		
4	VP con cultivos impuestos					¿?		
5	Agricultura didáctica con visitantes							
6	Agricultura museística							
7	VP con connotaciones ecológicas		¿?					
8	Agricultura natural							
9	Oasis natural							
10	Parque público							

Tabla 2.3: Diagrama de las oportunidades de cada servicios ambientales.
Fuente: Casati & Lechi (1993: 132) / Los interrogantes expresan hipótesis posibles, aunque dudosos.

Ferraresi (1993c) profundiza en otro texto sobre la relación compleja que se establece entre la plataforma agrícola y el parque público, principalmente en el área de franja urbana. Tanto el diverso grado de vitalidad agrícola y de consistencia de los elementos del territorio agrícola, como la interferencia urbana, pueden conducir a identificar situaciones intermedias entre el parque urbano y el ámbito agrícola consolidado que se clasifican en los siguientes ámbitos:

- Áreas agrícolas consolidadas, en las que la actividad agrícola es principal, se organiza en ámbitos extensos y compactos, y la expansión urbana no interfiere en ellas (ni en sentido geográfico, ni en compromiso de los ecosistemas).
- Ámbitos agrícolas a consolidar, en los que la actividad agrícola está presente de forma dominante, aunque aparecen elementos de actividad agrícola "impropios": infrautilización de la estructura agrícola o áreas no cultivadas, infraestructuras o estructuras urbanas en suelo no urbano, etc. Estas áreas son recuperables mediante intervenciones de resaneamiento e innovación, mientras los ámbitos sean económicamente rentables, y se espera de ellas que recuperen una conexión y continuidad con el sistema agrícola más amplio, incorporándose a su condición de "resistencia" respecto a la expansión y a la interferencia urbana.
- Áreas agrícolas fuertemente degradadas, en las que se propone la eliminación de áreas agrícolas "débiles" y su reutilización para usos sociales, capaces de aportar servicios ambientales. Se equiparan a áreas en barbecho[37].
- Parque disperso, en el que se encuentran las áreas urbanas degradadas del borde urbano. En este caso se proponen como posibles áreas verdes a incorporar al sistema de verde y espacios libres para la mejora del estándar urbano y para la formación futura de nuevos parques. La agricultura puede desempeñar un papel de mantenimiento de los recursos, experimentación de cultivos, huertos urbanos, actividad ligada al ambiente y al ocio. La construcción de equipamientos de parque público y la formación de áreas arboladas son otra opción de destino de estas áreas.
- Áreas caracterizadas por elementos naturales, entre las que se encuentran los cursos de agua, las áreas arboladas, las fuentes naturales, las canteras recuperadas —todos elementos antrópicos naturalizados—. Los grandes elementos pueden ser considerados como ámbitos en sí mismos, mientras otros se consideran dentro de un ámbito mayor.
- Conjunto de elementos de interés monumental y relevante valor histórico que, aunque no son ámbitos en sí mismos, tienen una presencia suficientemente consistente para ser considerados como tales.
- Sistemas de recorridos, que deben ser considerados como una de las articulaciones del Parque Agrícola, con características, funciones y tipologías específicas. Existe una amplia gama de tipos de recorridos —agrícolas, urbanos— y pueden clasificarse según la accesibilidad.

Complementariamente a todo lo anteriormente dicho, Ferraresi et al. (1993) definen los ajustes normativos para la regulación del Parque Agrícola. Su estructura debe traducirse en una configuración coherente de la normativa que rija la planificación y las actuaciones en el territorio. En el ámbito del parque se desarrollan múltiples funciones[38] que la planificación debe conservar y favorecer. Para ello, proponen una "zonificación" que prevea áreas funcionales, más o menos complejas, y que toma como ámbitos las áreas descritas en el párrafo anterior. Esta zonificación

[37] Lo relaciona con la política del *set-aside* introducido por la PAC en el año 1988, que nace para controlar la sobreproducción y que ha resultado de interés por los efectos positivos que es capaz de aportar a la calidad ecológica y la biodiversidad de los paisajes agrarios.
[38] Agrícola, verde público o de uso público, residencia funcional de la actividad agrícola, los servicios, la salvaguardia del ambiente y otras.

permite modificar el destino de origen del suelo, no considerándolo ligado a meros parámetros económicos, sino a otros valores considerados importantes —además del rendimiento agrícola o una mejor economía de gestión. La zonificación se coordina con la normativa, que se convierte en el instrumento operativo y debe desarrollarse en el contexto institucional vigente[39]. Esta normativa es de dos tipos.

- Normas de carácter general. Pertenecen al este grupo la protección ambiental, la conservación del verde, las normativas de contaminación hídrica y atmosférica y la protección del suelo.
- Normas de carácter específico. Pertenecen a este grupo las normas que disciplinan la actividad agrícola, la edificación del suelo, la actividad comercial y la producción de bienes y servicios.

La dificultad, según ellos, consiste en conciliar las dos categorías de normativas con las actividades que se quieren desarrollar y proteger.

- La principal actividad es la agrícola, que debe conciliarse con la protección ambiental y su disfrute público. Esta actividad se regula por las directivas comunitarias, y normas estatales y regionales relativas a los problemas económico-productivos, al uso de fertilizantes, a la edificación de la residencia de servicio o de las estructuras necesarias para el cultivo, al cultivo de árboles, al agroturismo, etc. No obstante, ninguna normativa entra a señalar el tipo de cultivo ni impone restricciones de tipo ambiental, de conservación de plantas o árboles o de uso de ocio. El parque agrícola, no pudiendo cargar sobre los que desarrollan la actividad agrícola mayores costes, o menores réditos, derivados de los vínculos y prescripciones destinadas a la "producción de territorio", proporción de servicios ambientales y al disfrute del espacio agrícola, debe compensarlo mediante indemnizaciones, ventajas o convenios de tipo económico.
- Debe evaluarse y reglamentarse la convivencia con otras actividades que sustituyen a la agrícola, donde ésta sea sustancialmente cesada o no tenga razón de ser.

Por tanto, el ámbito delimitado como Parque Agrícola se subdivide en diversas zonas, a cada una de las cuales se le dota de normativa propia, enmarcándose en un contexto general de planificación territorial. Además, la normativa del Parque Agrícola debe contener también directrices y planificación de tipo económico-financiero, ya que la presencia de la actividad productivo-económica agrícola como elemento de configuración de la ordenación físico-morfológica del parque es estructural. El funcionamiento de la actividad agrícola, en sí misma, no debe ser sometido a ninguna normativa urbanística, mientras que aquellas intervenciones agrícolas más relevantes que puedan transformar el contexto ambiental sí deben serlo.

[39] Normativa comunitaria, estatal, regional y municipal.

2.3.1.4. El modelo aplicado en el contexto territorial del Sud Milano

El modelo de Parque Agrícola desarrollado por Ferraresi para el área Sur de Milán fue gestado en paralelo al proceso de constitución legal del Parque Agrícola como Parque Regional de la Lombardía:

- Desde la sociedad civil, y con un enfoque ambientalista, se constituye en 1983 un comité para lo que entonces se denominaba *Parco Sud*, que en tres meses recoge 5.000 firmas contra la cementación del territorio y a favor de la promoción del parque en este territorio[40]. En 1985, el comité se transforma en asociación[41], la cual presenta una propuesta de ley regional para la institución del PASM, apoyada por las 5.000 firmas necesarias. El fruto de todo este trabajo técnico y de un movimiento político capilar llega a ser discutido a nivel de la Región Lombarda.
- Desde la Provincia de Milán, en 1986 presenta su contribución a la propuesta para el proyecto de ley para la institución del PASM reconociendo, en parte, los contenidos de la propuesta de iniciativa popular presentada por la Asociación.
- Desde el nivel regional, en 1987 la Junta Regional hace suyo el proyecto de ley e inicia el camino legislativo para la elaboración del proyecto de ley.
- Desde el Politécnico de Milán, el profesor Ferraresi se involucra en el proceso, tanto como activista militante, como consultor de la Provincia y el Ayuntamiento de Milán.
    - En 1984, coordina el "Proyecto Casa – directrices para el proyecto del territorio"[42], para el Ayuntamiento de Milán.
    - En 1985, participa como parte del equipo redactor en el "Plan detallado de las áreas destinadas a parque agrícola urbano de actuación contextual a las intervenciones de las zonas de expansión residencial c15.6 y c15.7 del PRG[43] vigente"[44], para el Ayuntamiento de Milán.
    - En 1986, organiza un seminario[45] titulado "El proyecto de la periferia metropolitana: la propuesta del parque agrícola. El estado de la cuestión y el marco político"[46] en el que trataba de encontrar los puntos en común y posibles colaboraciones entre las investigaciones, y las posibles colaboraciones entre éstas y los entes institucionales para elaborar una propuesta de planificación y gestión del territorio agrícola del sur de Milán.
    - En 1988, participa en el grupo de trabajo "Contribuciones a la redacción del plan paisajístico regional: áreas de franja del Sur de Milán, propuesta de plan paisajístico de detalle"[47] para la Provincia de Milán.

El modelo teórico desarrollado en Ferraresi & Rossi (1993) dista mucho del parque existente. Éste se establece por una ley regional que se enmarca en la legislación de parques protegidos lombardos, adoptando la rígida estructura que esta legislación dota a este tipo de parques:

[40] La inclusión del PASM en el listado de áreas protegidas de la LR 41/1985 la atribuyen a su trabajo.
[41] Associazione Parco Sud di Milano
[42] Título original: *"Progetto Casa – lineamenti per il progetto di territorio"*.
[43] *Piano Regulatore Generale*, que equivale al Plan General de Ordenación Urbana.
[44] Título original: *"Piano particolareggiato delle aree destinate a parco agricolo urbano di attuazione contestuale agli interventi delle zone di espansione residenziale c15.6 e c15.7 ai sensi del Prg vigente"*.
[45] Organizado desde el Dipartimento di Programmazione, Progettazione e Produzione Edilizia, de la Escuela de Arquitectura del Politécnico de Milán.
[46] Título original: "*Il progetto della periferina metropolitana: la proposta del parco agricolo. Lo stato della ricerca e il quadro delle politiche*".
[47] Título original: *"Contributi alla formazione del piano paesistico regionale: área di frangia del Sud Milano, proposta di piano paesistico di dettaglio"*.

- Un plan territorial con carácter paisajístico, que se limita en la práctica a una zonificación de áreas homogéneas que poco tienen que ver con la clasificación de Ferraresi. Este plan propone la redacción de varios planes de actuación sectoriales que podrían desarrollar algunos de los componentes de parque urbano, pero que no han sido elaborados. En la actualidad el PASM es, casi exclusivamente, una "plataforma agrícola" manchada por islas naturales.
- Un plan de gestión, en este caso agrícola, cuyas directrices no son puestas en práctica. La innovación en este sentido se reduce a la puesta en marcha de algunos proyectos simbólicos que, en la amplia escala del parque, queda totalmente difuminados. No se aplica ningún tipo de política agraria, ni se coordinan las aplicadas en el territorio desde otros niveles competentes.
- Un ente gestor, la Provincia de Milán, del cual Ferraresi & Rossi (1993) no hablan, que es el que se encarga de gestionar y coordinar sus dos instrumentos principales.

2.3.2. La Unidad Académica de la Universidad de Florencia

En 2005, Magnaghi toma el relevo de Ferraresi en su sede de Florencia y coordina el *Programma di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN): "Il parco agricolo*: *un nuovo strumento per la pianifiazione territoriale degli spazi aperti"*[48]. El proyecto se desarrolló durante el periodo 2005-2007, aunque los documentos desarrollados sobre el tema han seguido siendo publicados en diversos libros y artículos durante, al menos, otros tres años más.

Este proyecto colectivo tiene su base en investigaciones y proyectos previos desarrollados por las unidades académicas involucradas, tanto de forma individual, como colectiva:

- En la Universidad de Florencia, el profesor Alberto Magnaghi desarrolló durante la década de los 1990 diversos trabajos de investigación relacionados con la teoría y métodos para una proyección ecológica del territorio y un desarrollo local sostenible. Estos trabajos condujeron a la publicación del libro "El proyecto local" (2000), que sentó las bases de las investigaciones desarrolladas por todo el foco italiano durante la siguiente década y que se ha convertido en libro de referencia para la *Società dei Territorialisti*[49], de la que Magnaghi es presidente.
- En el Politécnico de Milán, el profesor Giorgio Ferraresi trabajó sobre la protección de las áreas agrícolas periurbanas milanesas desde principios de los años 1980. Coordinó diversos seminarios, trabajos de carrera y de máster sobre el tema y publicó, en 1993, el libro que exponía el modelo de Parque Agrícola deseable para la figura de parque regional en el área Sur de Milán. Además, su laboratorio ha trabajado en diversos proyectos de planificación territorial desde el enfoque ecológico. Entre ellos, el desarrollo del Proyecto del Parque Agrícola Regional de Montenetto[50] (Lombardía, Italia).
- En la Universidad de Génova, el profesor Diego Moreno, ha desarrollado diversas investigaciones relacionadas con la historia de la relación entre el medio ambiente y el uso de sus recursos.

Las sedes participantes en el PRIN —Florencia, Milán, Palermo— trabajaron en un marco teórico conjunto de partida, que se aplicó a cada uno de los territorios en los que se encuentran. En esta ocasión, es la unidad académica de Florencia la que aporta los textos más significativos en relación a la teorización sobre esta figura. Los resultados de la investigación en cada una de las sedes, además de en diversos artículos escritos en revistas, se recogen en unos libros temáticos específicos para cada territorio y cada unidad académica:

- MAGNAGHI, Alberto & David, FANFANI (coord.) (2010) *Patto città-campagna. Un progetto di bioregione urbana per la Toscana.* Firenze: Alinea.
  Recopila los textos del marco teórico del proyecto PRIN, los textos sobre la formulación del modelo de Parque Agrícola, y los textos de su aplicación a la Toscana en el Parque Agrícola de Prato.

[48] Este proyecto perteneció al *Programma di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN)y* fue coordinado por Alberto Maghaghi, de la Universidad de Florencia. Participaron también unidades de la Universidad de Génova, Politécnico de Milán, Universidad de Palermo.
[49] La Sociedad de los Territorialistas fue constituida en el año 2011, con el objetivo principal de desarrollar el debate científico para la creación de un *corpus* unitario y multidisciplinar de las artes y ciencias del territorio desde un enfoque territorista que sea capaz de promover políticas e instrumentos de ordenación territorial. Para más información: www.societadeiterritorialisti.it. A este grupo pertenecen profesores de diversas disciplinas de todos los rincones de Italia, y también otras figuras de alto prestigio de ámbito internacional.
[50] El Parque Agrícola de Montenetto es un parque de carácter regional constituido en 2014. Sigue los pasos del Parque Agrícola Sud Milano en este sentido. Su planificación territorial fue realizada por el laboratorio de Proyectación Ecológica de Ferraresi. Desafortunadamente, el análisis en profundidad de este caso de estudio queda fuera de los objetivos principales de esta tesis. Sería de interés, realizar una aproximación similar a la realizada en esta tesis dentro del marco español, al marco italiano.

- FERRARESI, Giorgio (2010) *Produrre e scambiare valore territoriale: dalla città diffusa allo scenario di forma urbis et agri.* Firenze: Alinea.
  Recopila el marco teórico del proyecto PRIN, algunos estudios sobre el caso del Parque Agrícola del Sur de Millán, otros europeos, y algunas aportaciones específicas a la gestión y planificación de las áreas periurbanas.
- LEONE, Manfredi, LO PICCOLO, Francesco & SCHILLECI, Filippo (coord.) (2009) *Il paesaggio agricolo nella Conca d'Oro di Palermo.* Firenze: Alinea.
  Se centra en el estudio de caso de la Cuenca de Oro de Palermo y recoge algunos de los textos de Magnaghi y Ferraresi del marco teórico del proyecto PRIN.

2.3.2.1. Documentos de referencia y directrices marco a nivel europeo

Dictamen sobre "La agricultura periurbana" NAT/204 (CESE, 2004) [51]

El documento del CESE[52] propone un modelo de gobierno y una fisionomía institucional que puede ser ampliamente interpretada. Toma como referencias numerosas experiencias ya conducidas en Europa[53]. Este documento, sin llegar a concretar sus declaraciones en la propuesta de una figura específica como el Parque Agrario, actúa como una eficaz representación de la descripción de sus mecanismos y objetivos (Fanfani & Magnaghi, 2010).

Algunos de los requisitos del modelo de gobierno establecidos por el CESE (2004) resultan de relevante interés para el modelo de Parque Agrario florentino, que los adopta como principios básicos de desarrollo de la figura:

- Un gobierno de la agricultura periurbana como productora de bienes públicos.
- La necesidad de que "los diversos territorios periurbanos se unan y se doten de un organismo que persiga, como objetivo fundamental, no solo la defensa, sino también el equilibrio de los espacios agrícolas y de la actividad agrícola, mediante planes supramunicipales de conservación, uso y gestión del suelo" (ivi, 7).
- La acción de ese organismo será la puesta en marcha de "proyectos rururbanos" inspirados en principios de multisectorialidad e integración, referidos a la construcción de "planes estratégicos de gestión y desarrollo sostenible" del territorio agrícola periurbano, ybasados en los "acuerdos institucionales entre los sujetos involucrados en la gestión de dicho espacio —las administraciones, principalmente la local, y el sector agrícola—" (ivi. 8).
- Un modelo de gobierno y una fisionomía institucional que encuentren referentes en numerosas experiencias de valorización de la agricultura periurbana ya conducidas[54], y que puede constituir una eficaz representación del concepto institucional y operativo del parque agrícola.

[51] Comité Económico y Social Europeo.
[52] El ponente del dictamen fue Joan Cabal i Subirana, Coordinador nacional de la Unió de Pagesos de Cataluña, en aquel momento miembro del CESE. Josep Montasell, director del Parque Agrario del Baix Llobregat, participó —a propuesta del ponente— en calidad de experto en temas periurbanos.
[53] Parque Agrario del Baix Llobregat, Parque Agrícola Sud Milano, Parque Agrícola de Ciaculli-Croceverde, entre otras.
[54] Tanto en Italia como en el "exterior".

2.3.2.2. Estado de la cuestión del sub-foco florentino

A. Marco teórico

Las bases teóricas, a partir de las que después se desarrollan el resto de investigaciones, se establecen en las sedes de Florencia y Milán, por Magnaghi y Ferraresi. Proponen un proyecto de "forma urbis & agri" y nueva centralidad del territorio rural en el que se establezca un pacto campo-ciudad. Determinan que una neo-urbanidad no es posible sin la reconfiguración de una neo-ruralidad. La reconstrucción de la urbanidad —recuperando el carácter de "espacio público" que caracteriza la ciudad— y la recomposición metropolitana no son posibles si el territorio rural no vuelve a asumir, de forma renovada, las funciones complejas que caracterizaron históricamente la relación sinérgica, generante y regenerante, entre el campo y la ciudad (Magnaghi, 2009b:36; Fanfani, 2010). «La ciudad formó con su territorio un cuerpo inseparable… a veces el territorio regenera la ciudad destruida»[55] (Cattaneo, 1972:11-12). Esta relación se convierte en ósmosis cuando las buenas prácticas del campo favorecen la calidad de vida de la ciudad. La actual crisis no puede resolverse en el espacio urbanizado, pero sí en la relación reencontrada con una agricultura multifuncional, y no industrial. Se propone un nuevo pacto campo-ciudad (Ferraresi, 2009; Maghaghi, 2009; Magnaghi & Fanfani, 2010), con el fin de definir el "territorio extra-urbano"[56], que debe basarse en los siguientes principios (Maghaghi, 2009):

- Fin del "territorio extra-urbano" y renacimiento del territorio agrosilvopastoral, con una nueva forma de organización postindustrial del mundo rural y de la empresa campesina.
- Contribución de la neoagricultura periurbana a la definición de los nuevos confines urbanos; reducción del consumo de suelo, cierre local de los ciclos de los alimentos, de los residuos, de la energía, etc.
- Cuñas verdes en la ciudad: del parque natural al parque agrícola multifuncional. Calidad alimentaria, redes cortas de producción-consumo, mercados locales, huertos periurbanos, calidad ecológica, calidad del paisaje, movilidad blanda en el territorio rural.
- Restitución del territorio agrícola al disfrute de la ciudad: el territorio abierto (agroforestal y natural) regenera la calidad del habitar la región urbana.
- Habitabilidad la región urbana: construir las condiciones de existencia de la región hacia la biorregión urbana policéntrica (alianza de ciudades).
- Reorganización de modo autosostenible del metabolismo y los ciclos reproductivos de la biorregión.
- Redefinición el papel, la forma y las relaciones socioeconómicas respecto a sistemas regionales policéntricos, en los cuales se reorganicen constelaciones de ciudad, cada uno de los cuales debe estar en equilibrio con el propio sistema territorial de referencia y en relación con todas las otras del sistema.

Estos principios superan el doblen régimen tradicional de tratamiento del territorio (Maghaghi, 2009):

- La conservación (parques naturales y centros históricos).
- El desarrollo (la organización del territorio según el dominio de las leyes de la economía).

El proyecto de los espacios abiertos constituye, por tanto, el elemento de fuerza para comenzar la recomposición del "territorio post-urbano" hacia la "biorregión[57] urbana policéntrica".

[55] Cita original: *«La città formò con il suo territorio un corpo inseparabile… talora il territorio regenera la città distrutta».*
[56] Término que la urbanística ha utilizado históricamente para denotar el folio en blanco que no es lo urbano.
[57] El concepto ha evolucionado de la acepción "ecologista" de biorregión (Berg, 1978; Sale, 1985; Todd, 1989) a una acepción "socio-ecológica" y "municipalista" (Bookchin, 1974) a una bioeconomica (Latouche, 2008). La reciente acepción

B. Los posibles modelos de Parque Agrícola

Hipótesis de la figura de Parque Agrícola

La figura de Parque Agrícola es uno de los posibles instrumentos de la ordenación del territorio que proponen un modelo de gestión y normativo basados en un enfoque integrador territorialista y que es capaz de relacionar desarrollo rural con planificación urbano-territorial (Fanfani, 2009).

El instrumento conceptual de Parque Agrícola surge en el ámbito del debate internacional de la exigencia de gobernar los problemas que derivan de una nueva y no gobernada demanda de espacios rurales (CESE, 2004). Estos problemas pueden resumirse en la necesidad de salvaguardar la identidad histórica, paisajística y productiva de los paisajes agrarios, buscando en la relación con la ciudad un elemento de valorización del papel multifuncional de la agricultura (Bernetti, 2009).

El concepto de Parque Agrícola se basa en este subfoco en el modelo de Parque Agrícola desarrollado por Ferraresi & Rossi (1993), el modelo de gestión del CESE (2004), la agricultura multifuncional de Donadieu (2006), el modelo de AgPark de la SAGE (2005) y una primera tentativa de definición de Parque Agrícola en Fanfani (2006). Este concepto se desarrolla con el fin de proyectar los espacios agroforestales con funciones multisectoriales en la intersección de dos tipologías territoriales: el ambiente periurbano, con una fuerte demanda de nueva ruralidad de sus habitantes (ocio, calidad alimentaria, ambiental y paisajística), y el ambiente rural, en fuerte conversión hacia una multifuncionalidad (Fanfani, 2009; Fanfani & Magnaghi, 2010). El doble régimen (conservación y desarrollo) es superado, orientándose hacia una idea o modelo de parque agrícola multifuncional (Fanfani & Magnaghi, 2010):

- El parque agrícola multifuncional como "proyecto estratégico de territorio" multisectorial y multiescalar, y como instrumento generador y regulador de la forma urbana.
- El parque agrícola como "instrumento de pacto multi-actores", adecuado para poner a trabajar a la sociedad local, las redes de actores y de sujetos asociativos, públicos y privados, que cuidan y administran el territorio, según un proyecto de desarrollo local dirigido a la tutela y reproducción de la tierra y de sus valores como "bien común" complejo y escaso.

En las dos dimensiones se hace evidente cómo la evolución del concepto de parque (de parque natural a agrícola), contiene una potencialidad transformadora del papel de la planificación de los espacios abiertos: desde los planes sectoriales a un verdadero plan territorial (Fanfani, 2010). En este sentido es, además, posible superar el concepto de "delimitación" de un área protegida como área determinada y sustraída a la producción, que a menudo cuenta con la oposición de los agricultores y sus asociaciones, hacia un área laboratorio de nuevos modelos de desarrollo y de nuevas relaciones entre el campo y la ciudad (Maghaghi, 2009; Fanfani & Magnaghi, 2010). El objetivo del parque agrícola es, en primer lugar, el de ser mantenido por los agricultores, siempre y cuando la producción por su parte de bienes y servicios públicos, inherente al concepto de multifuncionalidad, sea reconocida de forma remunerada y de forma social y culturalmente avanzada como un buen gobierno del territorio. En esta perspectiva, en el Parque Agrícola, los planes, tanto empresariales a escala de explotación, como los de desarrollo rural a escala territorial, pueden ser orientados de modo que, además de producir bienes de mercado (alimentos y energía),

territorialista tiene sus raíces en la "geografía ecológica" (De la Blache, 2008; Regional Planning Association of America, 1923), en la definición "bio-antropocéntrica" de la sección del valle (Geddes, 2010 [1905]), de la "región de la comunidad humana" (Mumford, 1923), en la definición "bio-antropocéntrica" de la sección del valle (Geddes, 2010 [1905]), de la "región de la comunidad humana" (Mumford, 1961) y se articula sobre los conceptos de "ecosistema territorial" (Saragosa, 2005) y "biorregión urbana" (Magnaghi, 2010 [2000]).

produzcan a la vez bienes y servicios públicos remunerados como tales (Fanfani & Magnaghi, 2010).

La multifuncionalidad de la agricultura periurbana como elemento de desarrollo endógeno

Para el grupo de académicos de esta unidad florentina, el repensar la agricultura periurbana en términos multifuncionales y multidimensionales significa recuperar su específica dimensión local e histórica, ligada a economías de proximidad, lo cual puede ubicarse en el ámbito de la lectura geográfico-económica de los modelos de desarrollo local (Becattini, 2000). Recientes trabajos relacionados con los Sistemas Locales Territoriales (SLoT) (Dematteis, 2001; Dematteis & Governa, 2004) evidencian la importancia de la interacción entre las redes de actores locales y el *milieu territorial*[58] como elemento determinante para estructurar acciones y formas de desarrollo local. Estas interacciones son capaces de producir "valor añadido territorial" (VAT) y un enraizamiento endógeno del sistema local (Fanfani & Magnaghi, 2010). Esta dinámica de interacción puede ser entendida como la capacidad del sistema local para poner en marcha su propia potencialidad innovadora, un *milieu innovateur*[59] (Camagni, 1994), como resultado de las sinergias de redes e intercambios de conocimiento informales de tipo "horizontal", pero también de específicos aportes innovadores mayormente estructurados y formalizados de carácter "vertical" (Fanfani & Magnaghi, 2010).

Este modelo puede aplicarse al ámbito de la producción agrícola, debido a las características intrínsecamente locales de la producción primaria. Según Camagni, el *milieu innovateur* puede ser definido por la combinación de dos dimensiones (Camagni, 1994:48):

- La dimensión de las "sinergias locales", que indican las potencialidades en términos de capacidad innovadora local, a través de procesos de imitación, interacción entre actores locales, asociaciones público-privadas sobre proyectos infraestructurales y de servicio, interacciones entre centros de investigación y *adottatori* potenciales, cooperación cliente-suministrador, existencia de "proyectos comunes y *joint-ventures* entre impresas locales".
- La dimensión de la "innovación local", que debería alcanzar a comprender todos los fenómenos innovadores que son la base del proceso de desarrollo económico.

Cruzando estos dos indicadores, según una clasificación dicotómica (existencia o no existencia), pueden ser previstas cuatro situaciones diversas (Bernetti, 2009) —véase figura 2.1.:

- Presencia de *milieu innovateur* propiamente dicho, caracterizado por una alta sinergia y una alta innovación.
- Presencia de innovación sin sinergia local, generalmente reconducible a situaciones de desarrollo "exógeno".
- Ausencia tanto de sinergia como de innovación, que representa una situación de "no desarrollo".
- Presencia elevada de sinergias locales, pero ausencia de innovación, que podría ser definida como una situación de *milieu* potencialmente innovador.

[58] La traducción literal es "medio territorial" pero, en este caso, tiene una connotación patrimonial.
[59] El *milieu innovateur* puede considerarse como "la contraparte dinámica de algunos conceptos similares desarrollados a partir de finales de los años 1970 desde el enfoque local o desde abajo […]. Esto que es diferente e innovador en el enfoque [del MI] es la atención devuelta a los procesos innovadores, más que a los factores de eficiencia local: procesos de imitación y de "creación tecnológica", capacidad de reacción rápida, capacidad de relocalizar de recursos de sectores y productos en declive a sectores y productos nuevos que utilizan el mismo *know-how* de base, capacidad de regeneración y reestructuración del tejido productivo local cuando ha golpeado una crisis (Camagni, 1994: 28).

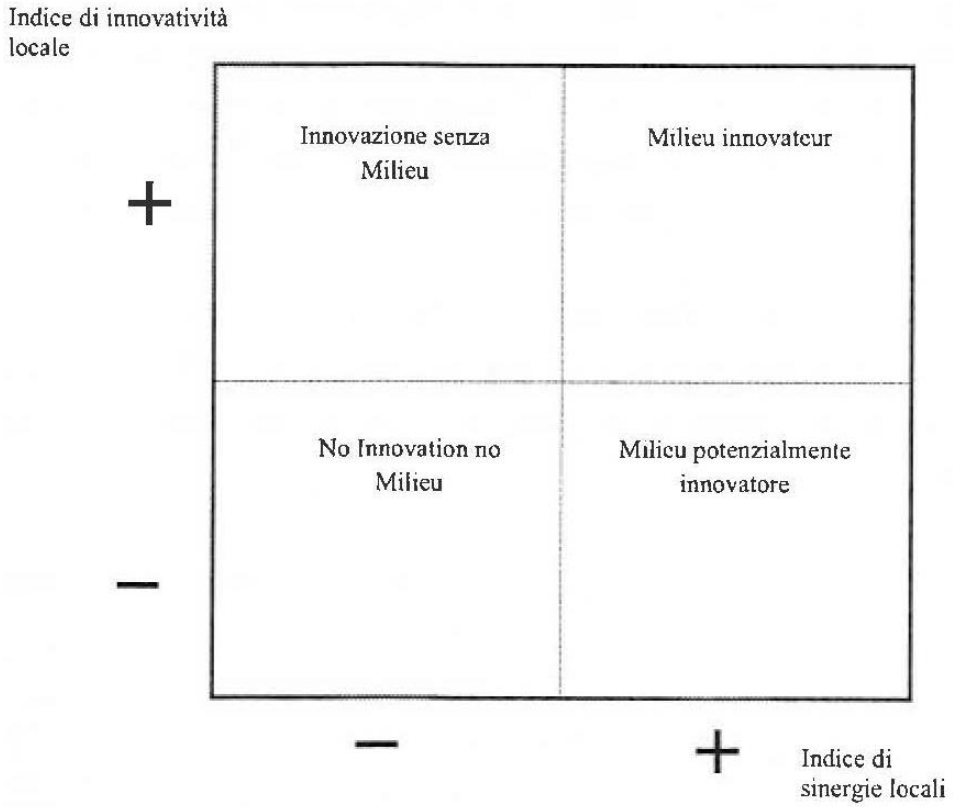


Figura 2.1. Índices de innovación local
Fuente. Camagni, (1994), citado en Bernetti, (2009:63).

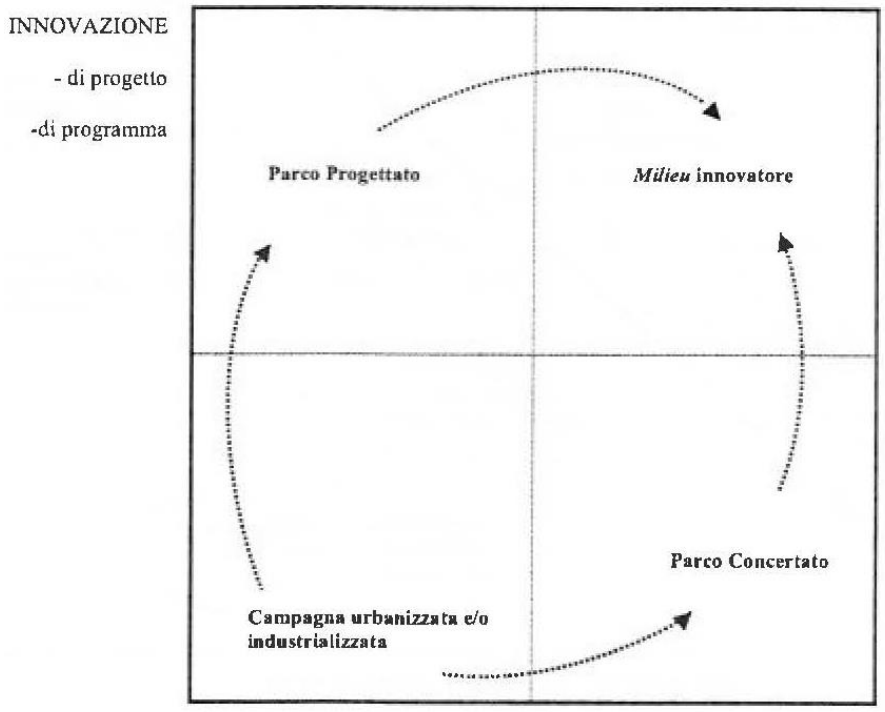


Figura 2.2. Camino evolutivo hacia un *milieu innovateur* rururbano
Fuente. Camagni (1994), citado en Bernetti, (2009:63).

Desde el punto de vista del diseño de las políticas de intervención es posible identificar dos estrategias destinadas a la transición de una situación de no desarrollo (estancamiento), típica del campo urbanizado e industrializada a un desarrollo, al *milieu innovateur* identificado por Bernetti (2009) como el resultado del Parque Agrícola —véase figura 2.2.

> Desde el punto de vista del diseño de las políticas de intervención es posible identificar dos estrategias diferentes cuyo fin es pasar de una situación de no desarrollo (o más bien de estancamiento) típica del campo industrializado y urbanizado a una de desarrollo, el *milieu innovador* del parque agrícola.
>
> La primera pasa por una intervención innovadora externa, proyectual, que sucesivamente conduce hacia una integración con el tejido productivo y social local [curva superior] La segunda se basa en el desarrollo participado de sinergias locales que determinan un desarrollo cuantitativo gradualmente conducido a alcanzar niveles superiores de innovación y productividad [curva inferior]. (Camagni, 1994:49)

Los dos modelos citados evidencian cómo el territorio agrourbano, en cuanto ámbito de significativa economía de proximidad enraizada localmente, puede convertirse en un contexto paradigmático (e innovador) de desarrollo de nuevas formas de interacción entre actividad empresarial agrícola, sistema de provisión de servicios para la ciudad, regeneración agroambiental y formas de innovación socioproductiva del mundo rural basadas en la protección y valorización del patrimonio y de la identidad local (Fanfani & Magnaghi, 2010). Los dos caminos téoricos, esquemáticamente separados, pueden seguir, en un contexto real, trayectorias complejas caracterizadas por las acciones proyectuales y de involucración social, esquemáticamente en orden creciente de innovación y concertación (Bernetti, 2009).

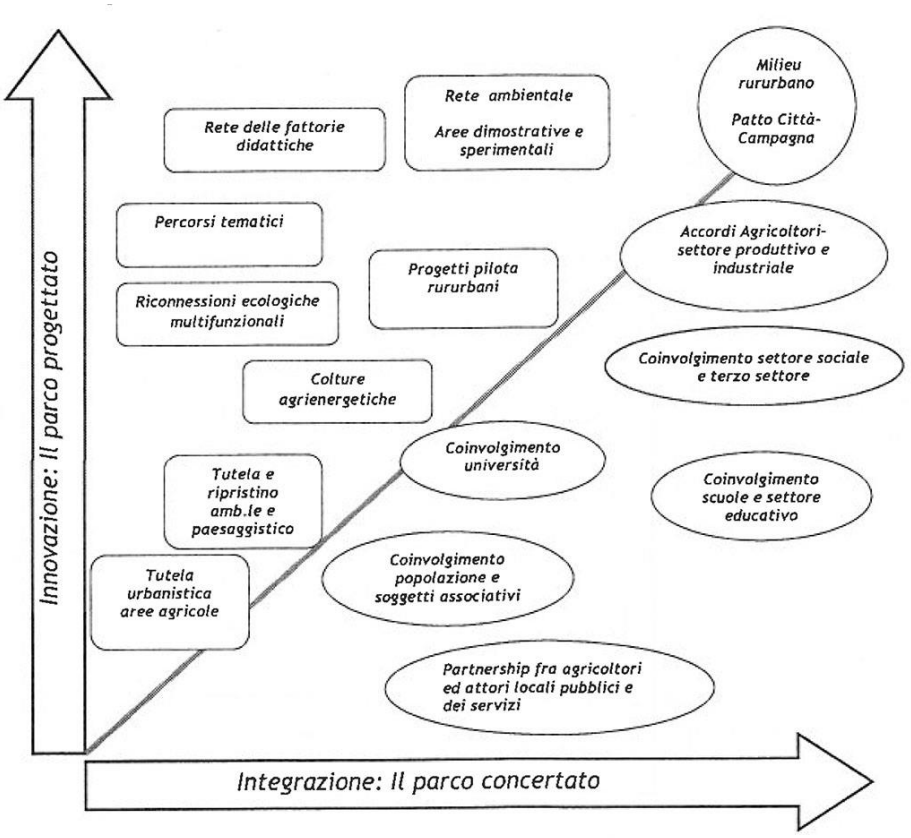


Figura 2.3. Proyectos territoriales y sociales del Parque Agrícola como *milieu innovateur*
Fuente. Bernetti, 2009:64.

En este sentido, el Parque Agrícola se presenta como un instrumento para la promoción de la "territorialidad activa"[60] y la producción de valor añadido territorial radicado en los recursos agroambientales locales[61]. Una figura capaz de apoyar un nuevo y complejo "paquete de necesidades" en el contexto de un regenerado "sistema local rural" (Becattini & Omodei Zorini, 2003) y urbano. Como resultado de las anteriores premisas, el modelo de Parque Agrícola florentino requiere que, para reactivar el sistema territorial agrourbano local, se deba actuar según un movimiento dual de políticas y estrategias de intervención (Fanfani & Magnaghi, 2010):

- De abajo arriba (*Bottom-up)*: caracterizado por una estrategia relacional, mediante la escucha, la movilización y el empoderamiento de los actores locales, construcción de foros participativos, formaciones de agencias públicas, apoyo al acceso a la tierra, apoyo a la estructuración de los mercados locales y a los contratos de cadena, escenarios estratégicos compartidos.
- De arriba abajo (*Top-down)*: a través de las formas y los canales instrumentales y financieros de las políticas públicas, difusión de *inputs* cognitivos e instrumentales innovadores, salvaguarda y tutela del territorio agrícola, proyectos de territorio, etc.

Un posible modelo de este movimiento dual de acciones integradas constituye las políticas para el parque agrícola, es el ilustrado en la figura 2.3[62].

Un análisis de los principales casos de parques agrícolas desarrollados en el contexto europeo e internacional evidencia dos posibles interpretaciones "típico-ideales" de este instrumento. Éstas representan los extremos de un extenso abanico de prácticas que reflejan, sustancialmente, las modalidades de abajo-arriba y de arriba-abajo descritas anteriormente (Fanfani, 2006; Fanfani & Magnaghi, 2010; Poli, 2010):

1. Una institución de gobierno del territorio, formalizada y explícitamente reconducible a un marco de carácter territorial y ambiental.
2. Una agregación voluntaria y activa de actores prevalentemente locales —institucionales o no— que desarrollan un proceso y un sujeto de gestión y de proyecto relativo al territorio agrícola periurbano.

En el primer caso, las garantías formales de actuación del proyecto (y de tutela de los bienes públicos del territorio periurbano) parecen garantizar un marco más "estable" en el contexto de acción y una mayor certeza sobre la eficacia del proceso activado, principalmente, en referencia al control del consumo de suelo. Sin embargo, este tipo de enfoque tiende a privilegiar una dimensión de arriba abajo de la acción que no siempre garantiza una involucración efectiva de los actores locales —a menudo inducidos a ver el parque como una simple protección— y tiende a limitar la inclusión de las diferentes y complejas dimensiones territoriales implicadas. En el segundo caso, el parque se configura como una "política activa" de puesta en valor del patrimonio agrícola, paisajístico y ambiental del territorio periurbano a través de la movilización y la coordinación de los diversos actores que se agregan en torno a un determinado reconocimiento patrimonial, objetivos y acciones a desarrollar. En este caso, aunque no se puede descartar de primera mano un aterrizaje normativo, prevalece el tipo de lógica de pacto entre los actores y se convierte en determinante en el papel de guía y gobernanza del proceso que, en general, viene desarrollado por una "agencia"

[60] El término "territorialidad activa" fue acuñado por (Dematteis, 2001). En este texto se utiliza como contraposición a la "territorialidad débil" que (Fanfani & Magnaghi, 2010) identifican como la característica principal del contexto periurbano y que se liga también a una visión borrosa por parte de las redes de actores locales —también débil porque está dotada de escasa proyección y consistencia económica— respecto a las potencialidades patrimoniales del propio territorio y, al mismo tiempo, una estructura empresarial debilitada por los efectos del mercado global de los productos alimentarios.
[61] Enogastronomía, biodiversidad, artesanía, paisaje, tutela ambiental, etc.
[62] Camino evolutivo hacia un *milieu innovateur* rururbano

de gestión. En cada caso, las condiciones de base para el desarrollo de este proceso no pueden prescindir, más allá del modelo adoptado, de un papel activo de coordinación y de garantía desempeñado por un actor público[63], debido a la frecuente debilidad y pluralidad y fragmentación de los actores involucrados (Donadieu, 2006; Magni & Constantini, 2004; Marsden et al., 2002). En definitiva, el modelo de Parque Agrícola tiene 3 dimensiones (Fanfani & Magnaghi, 2010):

1. El Parque Agrícola como "territorio de proyecto", producto e instrumento de un proceso de pacto entre actores locales (patto cittá-campagna) donde la dimensión de la movilización de la base de los actores se conjuga con políticas activas y de apoyo por parte de las administraciones en el marco de un escenario estratégico de desarrollo compartido.
2. El Parque Agrícola como laboratorio para el desarrollo de la agricultura multifuncional, cuyo objetivo no es solo la producción de bienes alimentarios de calidad, si no también y sobre todo a la custodia y a la producción de "bienes públicos", como instrumento para generar valor añadido territorial, movilizando el capital social local pero también reconectando forma, calidad e identidad territorial y formas del intercambio y de la producción.
3. El Parque Agrícola como proyecto de territorio, de modo que conjugue e integre las formas de la planificación urbano-territorial con la del desarrollo rural, recuperando e integrando in particular la dimensión multisectorial de la planificación misma con los saberes y la sabiduría de los paisajes rurales históricos. Con este significado el Parque Agrícola se convierte en un instrumento fundamental para la reconstrucción de una forma de asentamiento autosostenible y de un nuevo proyecto de paisaje urbano y rural como signo de la continuidad recreativa, productiva y de valores territoriales (Viljoen, 2005).

Poli (2010), sin embargo, basa la definición del modelo de Parque Agrícola en cuatro elementos focales, que consideran el parque como un resultado de políticas activas:

a) El resultado de una planificación territorial, y no la protección de un área potencialmente dañada medioambientalmente por el desarrollo económico. No necesita ser una isla preservada, sino que debería ser un plan exhaustivo cuyo objetivo sea la integración de todas las partes. Los espacios abiertos agrícolas desempeñan un papel muy importante como "marco" (framework) para la red de asentamientos (urbana) (Broech, 2003; Poli, 2010[a]). El territorio abierto podría redefinir los límites urbanos, mediante la creación de nuevos frentes urbano-rurales, líneas de borde, corredores ecológicos, y cuñas verdes y áreas que se inserten dentro de la ciuad para crear una nueva red espacial.
b) Un proyecto integrado, basado en el diálogo entre varios sectores y las políticas que se ejecutarán en el plan final. La región urbano-rural es un instrumento capaz de activar diversas acciones —económicas, territoriales, medioambientales, de paisaje, etc.
c) Un plan concertado, diferente de las áreas límite en las que los agricultores y sus asociaciones se oponen, Esos planes crean un territorio activo, socialmente construido por los actores incluidos —agricultores, empresarios, asociaciones, sociedad civil, agencias locales—, todo juntas en nuevas instituciones democráticas con el objetivo de empoderar a los actores involucrados en el proceso.
d) Un plan cuyo objetivo es el de crear bienes públicos y servicios, materiales e inmateriales, desde energía y alimentos hasta el pilotaje de bienes y servicios ambientales, sociales y culturales como reconocidos y financiados por la comunidad local. El Parque Agrícola, preservando la memoria local y explotando el patrimonio territorial, podía ser un medio de crear y fortalecer las identidades locales (Lardon, Piveteau & Lelli, 2005).

[63] Esto implica la necesidad de un Parque Agrícola de un ente coordinador y gestor de carácter público.

2.3.2.3. La aplicación del modelo al contexto territorial de la Toscana[64]

Tras una investigación previa compuesta por el desarrollo teórico de la figura de Parque Agrícola y por un encuadre sobre la amplia área de la Toscana Central, el grupo de investigación del LAPEI[65] dio paso a la puesta en marcha de una investigación-acción-participativa en el municipio de Prato. El objetivo de esta acción es el de tratar de verificar la pertinencia y la utilidad del instrumento de Parque Agrícola «como forma innovadora, institucional y consensuada de acercamiento a la cuestión del gobierno del territorio periurbano, de forma integrada» (Magnaghi & Fanfani, 2010:185).

La propuesta era la de desarrollar un proceso estratégico-proyectual adecuado para responder a doble objetivo de integración de las políticas y de movilización social para la construcción de un Parque Agrícola. En esta acepción, el Parque Agrícola se ha configurado adoptando el segundo modelo descrito en el marco teórico —parque concertado— no orientado en un primer momento a la definición de un límite/confín —de usos del suelo, o de reglas a él ligadas—sino más bien como activación de un proceso de movilización de los actores locales destinado a la construcción de un proyecto compartido de renacimiento multifuncional del territorio agrícola de la llanura de Prato.

Este planteamiento es el resultado de una serie de directrices y precondiciones para la creación de un Parque Agrícola, recopiladas de las mejores prácticas existentes y de la principal literatura del tema[66]. Estas indicaciones no hacen sólo referencia a la protección del territorio agrícola periurbano, de la presión edificatoria, si no que se definen como necesarias:

1. La necesidad de una política integrada urbanística-territorial y de desarrollo rural.
2. Protección inmobiliaria y urbanística de las áreas agrícolas periurbanas (*perennizzazione*)
3. Disponibilidad de los actores a "conformar redes" y a construir un proyecto y estrategias compartidas.
4. Existencia de agricultura profesional y acuerdo de los agricultores
5. Disponibilidad (o al menos no hostilidad) por parte de los actores públicos (políticos y funcionarios).
6. Construcción de un proyecto de territorio compartido.

Esto ha conducido a desarrollar un escenario estratégico para el parco en una doble dimensión:

A. Prospectiva proyectual multiescalar y evolutiva de aspectos y patrones físicos del territorio y de sus dotaciones.
B. Proceso de movilización social alimentado por la acción de los planificadores-investigadores y por las visiones proyectuales en proceso dedicadas a constituir un marco integrado y coherente de territorialidad activa por los actores.

Debido al planteamiento estratégico-proyectual adoptado, el proceso de movilización social y administrativa ha sido constantemente alimentado, por un intenso trabajo analítico y de prefiguración proyectual de las dotaciones patrimoniales, de la condición crítica y de los posibles aspectos físicos que el territorio de estudio presenta. La constitución de una posible visión unitaria de un posible éxito territorial del proceso ha sido considerada determinante para sustentar el proceso mismo, y para dialogar de manera eficaz con los diversos instrumentos y políticas del plan.

[64] La descripción del caso está basada en la segunda parte del libro Magnaghi & Fanfani (2010) y en Fanfani (2009).
[65] El Laboratorio di Progettazione Ecologica degli Insediamenti es la unidad académica de Florencia centro de este foco.
[66] Fanfani cita expresamente una entrevista con Montasell, director del Parque Agrario del Baix Llobregat en 2007, y a Donadieu (2006)

A. Reconocimiento de los puntos críticos y de la potencialidad del territorio. Se ha analizado, caracterizado y evaluado el contexto desde términos socioeconómicos y agroecosistémicos. El análisis del territorio ha evidenciado gran potencial en la consistencia y variedad morfológica del territorio. También se han encontrado puntos de debilidad que deben ser afrontados. También se han detectado la potencialidad del territorio.
B. La unidad de investigación del PRIN ha puesto en marcha el parque agrícola gracias a la constitución de un proceso de abajo-arriba de movilización social, y en particular, a través de la creación de una agregación voluntaria y activa de actores —principalmente locales y pertenecientes al mundo asociativo— que, por medio de la constitución del "Foro por el Parque Agrícola de la *Piana di Prato"*[67]*,* han desarrollado un proceso concertado para determinar algunos objetivos de carácter general establecidos a través del *Protollo di Intenti*[68]*.*

Este Foro, en coherencia con el método seguido en el PTCP, proponía la constitución formal del Parque Agrícola y de un sujeto de gestión de referencia —resultado de un proceso de concertación social y administrativa. Desde enero del año 2010, el Foro se constituyó en la Asociación del Parque Agrícola, con el objetivo de poder desarrollar en mejores términos algunas de sus funciones institucionales.

[67] La iniciativa del FORO no se desarrolla desde cero, ya que encuentra su origen en un "proyecto integrado" para el Parque Agrícola de la Piana inscrito dentro del PTCP de la Provincia de Prato, aprobado en el año 2003 —desarrollado por Alberto Magnaghi.
[68] Los fundadores iniciales del foro son: Federazione Coltivatori Diretti di Prato, Confederazione Italiana Agricoltori di Prato, Slowfood Prato, Centro di Scienze Naturali Prato, Corso di Laurea in Pianificazione Urbana Territoriale ed Ambientale dell'Università di Firenze, Oasi apistica "Le Buche", Gruppo di Acquisto Solidale (GAS) Prato, Legambiente Prato, Italia Nostra Prato. Sucesivamente y gracias a la actividad de sensibilización conducida, se han producido otras importantes y valiosas adhesiones: numerosas ciudadanos y empresarios interesados en el proyecto, sujetos ligados a la promosión socio-cultural: ARCI Prato, Associazione Nuove Idee, Polisportiva Aurora. Y La circunscripción Administrativa del Municipio Sur.

2.4. Tercer foco: marco español

La teoría desarrollada en torno a la figura de Parque Agrario en el foco español se conforma de una forma menos unitaria que en los casos anteriores. En los focos estadounidense e italiano el modelo se desarrolla por un grupo de investigadores que, en un momento determinado, construyen un constructo basado en un marco teórico contextual a su momento, y cuya aplicación en el territorio acaba sufriendo las constricciones de un contexto geo-político e institucional-normativo que simplifica y, en ocasiones, "normaliza" el modelo innovador. Sin embargo, en este caso, la mayor parte de la teoría desarrollada es precedida por la aplicación práctica de la figura en un contexto concreto, de la cual es inducido el modelo "por fases". Diversos autores acometen la conceptualización del modelo en diversos momentos durante los últimos 25 años, desde diversos enfoques, con diversos marcos teóricos y aportando diversas visiones sobre la figura de Parque Agrario.

El primer documento que realiza una tentativa de recopilación de todas las aportaciones de los últimos 25 años para construir el modelo completo de Parque Agrario a día de hoy, es el texto escrito por Zazo & Yacamán (2015), que configura la introducción al libro *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria* (Yacamán & Zazo, 2015). Este apartado da un paso más, completándolo con algunas aportaciones nuevas que o bien han sido descubiertas con posterioridad a su redacción o bien quedaron fuera del capítulo debido a los límites editoriales.

Como se comentaba en la introducción, las fuentes utilizadas en este apartado son tanto fuentes primarias como secundarias, ya que los autores que proporcionan la teoría son también actores principales del Parque Agrario del Baix Llobregat.

2.4.1. Estado de la cuestión del foco español

En este apartado se recopilan las aportaciones más relevantes desarrolladas en relación a la figura de Parque Agrícola-Agrario en el ámbito español.

El estado de la cuestión del foco español se compone de cinco partes:

1. Se realiza una revisión de las aportaciones realizadas en relación a la figura de Parque Agrario en el ámbito español, clasificándolas según su origen.
2. Se recopilan una serie de consideraciones previas a la figura de Parque Agrario que algunos autores han proporcionado para poder entender el marco contextual en el que se inserta.
3. Se recopilan una serie de definiciones de Parque Agrario que se categorizan en función a su modo de entenderlo y así poder visualizar la evolución del concepto.
4. Se recopilan aquellas aportaciones realizadas con anterioridad a la articulación y creación de los dos parques de origen. Estas aportaciones se basan en los informes de técnicos que avanzaban la implantación del modelo en el territorio de Sabadell y del Baix Llobregat.
5. Se recopilan aportaciones diversas de académicos, técnicos y estudiantes, que se han ido realizando desde la creación de la figura del Parque Agrario del Baix Llobregat y que en su mayoría son inducciones desde el caso concreto.

2.4.1.1. Revisión de las aportaciones relativas a la figura de Parque Agrario en el foco español

Los escritos desarrollados en torno a esta figura han sido elaborados durante los últimos 25 años y pueden clasificarse en dos grandes grupos:

1. Los documentos desarrollados en el contexto catalán por técnicos y académicos vinculados a las dos figuras de origen: el Parque Agrícola de Sabadell[69] (1993) y el Parque Agrario del Baix Llobregat (1998). Estos escritos han sido elaborados durante todo el periodo e incluyen estudios, comunicaciones en congresos, artículos, capítulos de libros y tesis doctorales.
2. Los documentos desarrollados por otros autores, principalmente académicos y estudiantes de grado o máster, que han realizado nuevas aportaciones desde diversos enfoques. Estos escritos han sido elaborados durante la última década e incluyen estudios de viabilidad.

Dentro del primer grupo hay dos bloques de documentación que se clasifican en función de su elaboración ha sido previa o posterior a la creación de las dos figuras de origen:

- La documentación generada previamente a la creación de las figuras, con carácter tanto técnico como divulgativo[70]:
    - Los informes previos a la aplicación de la figura, tanto en el caso de Sabadell (Dpto. Urbanisme i obres-Oficina del Pla, 1990, Montasell & Borràs, 1991) como en el del Baix Llobregat (Domènech, 1994a; 1994b; Domènech & Santoja, 1995; Montasell, 1996a; 1996b)
    - Comunicaciones presentadas en congresos y cursos basadas en los informes previos, tanto del caso Sabadell (Montasell et al. 1992a; 1992b; Montasell & Borràs, 1993a; 1993b) como del Baix Llobregat (Montasell, 1998).
- La documentación generada con posterioridad a la creación del Parque Agrario del Baix Llobregat —desde 1998 hasta hoy— que incluye:
    - Artículos, ponencias y capítulos de libro publicados por los técnicos y académicos que trabajaron durante el proceso de su articulación y su posterior puesta en marcha (Montasell, 2001; 2002; 2004; 2012; Sabaté,1997; 1998; 1999a; 1999b; 1999c; 1999d; 1999e; 1999f; 2001; 2002a; 2002b; 2004a; 2004b; 2015; Ferrer & Sabaté, 1999; Sabaté & Lista, 2001; Callau & Paül, 2007; Montasell & Callau, 2008; Callau et al., 2008; Paül, 2008; Terricabras, 2005; 2009; Paül & Haslam McKenzie, 2010; 2013; Paül & Araújo, 2012; Callau, 2013).
    - Dos tesis doctorales que recogen el Parque Agrario del Baix Llobregat. La primera, de Jordi Sempere (2005), sobre el futuro incierto de su *pagesía*. La segunda, de Valerià Paül (2006) sobre la ordenación de los espacios agrarios metropolitanos, que dedicaba un apartado a esta figura entre el exhaustivo análisis de posibilidades de protección a estos espacios. En él se realizaba un breve estado de la cuestión hasta la fecha, y unas comparativas entre la figura del Baix Llobregat y dos casos italianos (Milán y Génova) de las que se extraía que no parecía existir un modelo claro de Parque Agrario/Agrícola.

[69] Es necesario señalar las principales diferencias entre ambos espacios agrarios periurbanos para entender cómo encajan las propuestas de Parque Agrícola-Agrario en cada uno. El espacio agrario periurbano de Sabadell está compuesto por 600 ha de suelo agrícola, principalmente de secano, de un único municipio. El espacio agrario periurbano del Baix Llobregat se calculaba en 1995 comprendía alrededor de 5.000 ha de suelo agrícola de regadío, perteneciente a 14 municipios —véase el capítulo 2 de esta tesis.

[70] Los periodos de esta parte varían en función del caso en el que se produzcan. Para el caso de Sabadell, el periodo es 1990-1993, para el caso del Baix Llobregat 1994-1998

Dentro del segundo grupo se pueden clasificar en dos bloques según dos etapas:

1. Los trabajos desarrollados por la Universidad de Granada durante el segundo lustro de los años 2000. Se le puede considerar como el equipo académico pionero en estudio de la figura de Parque Agrario
2. Los trabajos desarrollados a partir de los años 2010 que, localizados en un contexto temporal de crisis generalizada, se multiplican frente al decenio anterior.

En la segunda parte de los años 2000 un grupo de investigadores del ámbito de la planificación y de las ciencias ambientales de la Universidad de Granada vuelca su mirada hacia el análisis de los problemas y potenciales específicos de los espacios agrarios periurbanos encontrado en esta figura una vía de análisis y trabajo que desarrolla mediante un proceso de investigación-acción-participativa en el municipio de Motril (Granada). Este grupo realiza una propuesta de Parque Agrario (Valenzuela et al., 2007; Valenzuela, et al. 2009; 2011) a partir de una inducción del modelo catalán, con un claro sesgo ambiental que culmina en una tesis doctoral de un miembro del equipo (Pérez Campaña, 2013).

A partir del año 2010, estudios, trabajos fines de carrera y de máster relacionados con la figura de Parque Agrario empiezan a producirse, comenzando a generar un nuevo marco de reflexión. Estudios directamente relacionados con el análisis de la figura de Parque Agrario (Zazo, 2010; Criado, 2011; Yacamán & Zazo, 2015, Zazo & Yacamán, 2015), propuestas de articulación de la figura en territorios (García Ferrandis, 2002; 2007; Crespo, 2010; Criado, 2011; Zazo 2013a; 2013b), estudios de casos analizados de forma sistemática (Montasell, 2006; 2009; Vázquez & Verdaguer, 2010), estudios de casos desde diferentes enfoques como la soberanía alimentaria, el ambiental (Zazo, 2013a; 2013b; Yacamán & Mata, 2014; Yacamán 2015; Niño et al., 2013a; 2013b; Segrelles, 2013; 2015) o estudios comparativos entre parques agrarios españoles y europeos en los que se profundiza en el análisis de la planificación y la gestión (Perxacs, 2008; Sempere & Tulla, 2008; Pérez Arellano, 2012; Rotger & López, 2012; Xifré, 2013), entre otros.

2.4.1.2. Consideraciones previas al modelo de Parque Agrario efectuadas por autores relevantes

A. Uso del término parque

La denominación Parque Agrario se crea, según Montasell i Roda (2003), con el objetivo de trasladar la lógica de los "parques industriales" y de los "parques urbanos", en el sentido de espacios de calidad y de excelencia de las actividades industriales o urbanas, respectivamente, al ámbito de las actividades agrarias:

> Estos espacios [hacen referencia a los espacios industriales, de servicios y de ocio] ya no se les denomina *polígonos industriales* o *polígonos de servicios*, sino que se les ha elevado a la categoría de parque tecnológico, parque de negocios, parque científico, parque de investigación, parque logístico, parque multimedia, parque de actividades económicas, etc. ¿Por qué un espacio agrario periurbano no ha de tener derecho a ser valorado por lo que es, y convertirse en una apuesta de futuro de acuerdo con los valores que posee y las funciones que desarrolla, y, por tanto, ser gestionado? ¿Por qué no ha de poder entrar en el grupo de los parques donde se define un territorio de calidad y se hace una apuesta de futuro? ¿Por qué no decir, de determinados espacios agrarios periurbanos, *parque agrario* o *parque rural*?. (Montasell & Roda, 2003:96)

B. Diferencias con otro tipo de parques en espacios abiertos metropolitanos

Los parques localizados en suelo metropolitano no urbanizable con actividad predominante agraria pueden clasificarse, según Montasell (cit. en Paül, 2006:179), en tres modalidades: parques naturales, parques rurales y parques agrarios. La distinción semántica entre unos y otros responde a la voluntad de conservar, gestionar y desarrollar los respectivos espacios con herramientas adecuadas a su propia singularidad, ya que al fin y al cabo parten de los valores que posee cada territorio y de las funciones que cada sociedad les otorga. Montasell los define como:

1. Un parque natural es un espacio que posee unos valores naturales específicos y cualificados, la protección de los cuales se hace con el objetivo de conseguir la conservación de una manera compatible con un aprovechamiento ordenado de los recursos y la actividad de sus habitantes.
2. Un parque rural es un espacio en el que, además de desarrollar la actividad agraria y de poseer unos valores ecológicos específicos, se pretende proteger con el objetivo de preservar unos valores productivos y ecológicos que enfaticen la función social. Un parque rural, a pesar de mantener el paisaje agrario que le caracteriza, puede recoger valores añadidos derivados de usos no agrarios, siempre y cuando no dañen las características específicas y definitorias del espacio —turismo rural, segunda residencia, oficinas informatizadas, artesanía, etc.
3. Un parque agrario es un espacio que posee, fundamentalmente, unos valores productivos agrarios, la protección de los cuales se hace con el objetivo de conseguir generar rentas capaces de consolidar la población ocupada a partir del aprovechamiento de los recursos naturales disponibles en el marco de una agricultura, ganadería y/o actividad forestal que tienda hacia la sostenibilidad y se integre en el territorio con armonía con los valores ecológicos y sociales del espacio.

Según Paül (2006:179) estas primeras tentativas de definición llevan a Montasell (2001) a realizar una serie de diagramas indicativos en los que, gráficamente, se representan cuáles serían las funciones predominantes en ordenación y gestión para estos tres tipos de parques y para otras figuras de parque que también son tomadas en consideración —parques urbanos, parques

periurbanos, etc. Paül (2006) representa los números que resumen sus consideraciones sobre esta materia en la tabla siguiente:

PESO PORCENTAJE (%)		TIPOS DE PARQUES							
Valores	Funciones	Parque agrario	Parque natural	Parque rural	Parque urbano	Parque Periurbano	Parque Nacional	Parque Natural	Reserva Natural
Productivos	Económicos	60	20	20	0	0	0	10	0
Ecológicos	Ambientales	30	60	40	20	40	80	70	100
Culturales	Sociales	10	20	40	80	60	20	20	0
		100	100	100	100	100	100	100	100

Tabla 2.4. Tipos de parques según sus valores y funciones.
Fuente: Paül (2006:179) basado en Montasell (2001).

C. Peso de las distintas dimensiones territoriales en el Parque Agrario

Sabaté (2000) se enfoca en el equilibrio de las funciones dentro de la figura de Parque Agrario, y explica que puede asumir un acento más productivista o más paisajístico[71] según el modelo de agricultura dominante. Así podrá ser una agricultura guiada por la racionalidad económica de las leyes de mercado o una agricultura entendida como un servicio ambiental. Según la primera opción, el Parque Agrario se aproxima a un parque tecnológico o polígono productivo por el peso de su actividad económica, mientras que la vía ambientalista da pie, en cambio, a un enfoque museístico del territorio rural (Sabaté, 2000: 256)

D. Tipologías de Parque Agrícola en Europa

Domènech & Santoja (1995) afirman que en Europa hay diferentes tipologías de Parque Agrícola con finalidades temáticas —culturales, turísticas, de promoción de productos, etc.—, así como parques agrícolas extensivos —de aún muy reciente creación[72].

Las distintas tipologías que enumeran se relacionan con las estrategias generales de los diferentes parques (Domènech & Santoja, 1995:90):

- Parques agrícolas tipo "museo", que testimonia lo que ha pasado, una vez extinguida la agricultura de la zona. Son parques de pequeñas dimensiones con pocas explotaciones, más o menos subvencionadas.
- Parques agrícolas temáticos, para la promoción de productos agrícolas artesanos o de una cierta imagen de país. Pueden ser más o menos extensos y están muy relacionados con la actividad turística.
- Parques agrícolas de protección de la actividad agraria y de los valores paisajísticos y naturales. Se pueden plantear como una conservación de lo que hay y/o un instrumento de intervención para reorientar situaciones más o menos degradadas. En este caso, se ha de diferenciar entre parques medianos y parques extensivos:
    - Los parques de tamaño mediano, con una superficie no superior a 5000 ha, y se sitúan en torno a ciudades medianas y grandes. Persiguen, fundamentalmente, la preservación del equilibrio territorial en una escala municipal o metropolitana, según el caso, y de sus valores naturales.

[71] Es claro que Sabaté está haciendo en este texto un guiño a los dos parques agrarios propuestos en ese momento: el del Baix Llobregat con un enfoque más productivista, y el del Sur de Milán, con un enfoque más ambiental y paisajístico.
[72] En esta afirmación se están refiriendo al Parque Agrícola Sud Milano.

- Los parques extensivos disponen de superficies superiores a las 5000 ha y actúan como equilibradores del territorio a escala regional, al mismo tiempo que acogen a menudo en su interior espacios naturales protegidos con una normativa diferenciada. En la Región lombarda predomina este modelo.

E. Requisitos contextuales para su articulación en un territorio

Montasell (2007; 2009) establece 5 condiciones para que un espacio agrario periurbano pueda ser gestionado por un Parque Agrario:

1. Voluntad y apoyo político, que deben surgir como respuesta a la decisión de querer preservar el espacio agrario periurbano en cuestión. La voluntad requiere la confluencia de intereses entre los diversos agentes del territorio. El apoyo supone gestionar el territorio para obtener resultados concretos, mediante la inversión, el proyecto y el establecimiento de líneas estratégicas en los ámbitos de la producción, la comercialización, los recursos y el medio.
2. Colaboración activa de los funcionarios comprometidos e involucrados en el proyecto.
3. Apoyo del sector agrario, trabajando en el consenso y en el pacto con aquellos agricultores que sí quieren trabajar en la articulación de un Parque Agrario.
4. Establecimiento de estrategias y concreción de acciones, mediante un Ente Gestor con una visión global, creativa y propositiva.
5. Militancia, lo que significa un compromiso a largo plazo en la consecución de los objetivos.

Posteriormente, un sexto fue añadido en el que se determinaba la necesidad del compromiso de los consumidores en relación a la producción de proximidad.

F. Condiciones para la protección de los espacios agrarios periurbanos

Paül (2009) afirma que la manifestación máxima de una ordenación de los espacios agrarios periurbanos, basada en su naturaleza agraria, debe ser la creación de mecanismos de planificación y gestión amparados por la legislación agraria, con acento territorial. A ese efecto, propone una serie de condiciones que ha de cumplir la protección que se le aplique a estos espacios (Paül, 2006; 2009:105):

1. La delimitación de un territorio agrario concreto, con unos límites reconocidos.
2. La existencia de un determinado documento de ordenación que establezca estos límites y dé orientaciones para su tratamiento, ya sea en sí un plan urbanístico, territorial o una ley.
3. La asunción por parte de las autoridades competentes que este espacio ha de continuar siendo agrario y no se ha de urbanizar.
4. La implantación de un ente gestor, con la voluntad de promover las condiciones para su mantenimiento y la mejora de las actividades agrarias.
5. La aprobación de documentos ordenadores, tanto de planificación física como de gestión, que evidencien voluntad de acción por parte de las administraciones y de los agentes involucrados.

Los espacios agrarios periurbanos concentran las experiencias de espacios agrarios protegidos. Si en los últimos años hay un instrumento que se considera propiamente un espacio agrario protegido, éste es el Parque Agrario (Paül, 2009:106).

2.4.1.3. Definiciones de Parque Agrario

El PGOU de Sabadell, aprobado en 1993, recoge por primera vez la figura de Parque Agrario dentro de su normativa. El Plan define el "parque agrario" en su art. 20 de la siguiente manera:

> Comprende los suelos aptos para la explotación agrícola próximos al área urbana, respecto de los cuales la Administración pública intervendrá activamente para preservarlos de su incorporación al proceso urbano y aplicará las medidas necesarias para asegurar la continuidad del uso agrario, procurando la implantación de aquellos elementos esenciales para el desarrollo y la mejora tecnológica de las explotaciones agrícolas y ganaderas. (PGOUS, 1993, en Montasell, 1996b:197).

Como definición de una institución, en el contexto catalán se recurre a las que realiza el **Consejo de Protección de la Naturaleza**[73] **(CPN)** de la Generalitat de Cataluña, en dos momentos diferentes, según Montasell & Roda (2003) y Montasell (2009):

La primera, en el Dictamen del Plan Territorial de Catalunya (1994), donde se define el "parque agrario" como:

> Aquella área en que la Administración pública quiere intervenir activamente para preservarla de su incorporación al proceso urbano y le aplica medidas económicas, políticas, sociales, técnicas, educativas y medioambientales para asegurar su continuidad de uso procurándole la incorporación y mejora tecnológica de las explotaciones agrarias.

La segunda, dos años más tarde, el **CPN** incorpora la definición de "parque agrario" con ciertas modificaciones en el Informe del Plan Director de Coordinación del Delta del Ebro (1996)[74], siendo la definición más usada en el contexto catalán a partir de entonces:

> Un espacio abierto y delimitado, el propósito del cual es facilitar y garantizar la continuidad del uso agrario, preservándolo de su incorporación al proceso urbano, impulsando programas específicos que permiten desarrollar su potencial económico medioambiental y socio cultural, y proteger el patrimonio natural de su entorno. (Consell de Protecció de la Natura, 1996:40)

Paül (2006) remarca, tras citar esta definición, que a pesar de ser recogida por esta institución de nivel regional, esta formulación no tiene ningún tipo de carácter jurídico vinculante, ya que no está recogida en la ley.

Desde entonces, diferentes autores han ido realizando diversas aportaciones a esta definición, de modo que se ha ido matizando y completando. Las siguientes contribuciones aportan innovaciones en relación a qué es un Parque Agrario, entendido éste como el resultado de su aplicación en el territorio[75]:

- Un espacio equipado con infraestructuras básicas, dinámicas, capaz de generar expectativas de futuro y gestionado (Montasell, 1996b:189).
- Un espacio con identidad esencialmente productiva, a diferencia de otros parques rurales donde predomina la identidad natural o cultural [y] donde convergen tres tipos de intereses: el productivo de la actividad económica, el ecológico de la biodiversidad y el social de las prácticas didácticas y recreativas que el parque puede acoger (Sabaté, 2000:254).

[73] Consejo Asesor del Gobierno y del Parlamento de Cataluña en materia de protección de la naturaleza y el paisaje.
[74] Documento inédito.
[75] Todas las citas son literales.

- Un espacio agrario protegido que busca la calidad y, asimismo, como un espacio agrario cometido al marketing territorial o geomarketing que caracteriza la práctica de la ordenación territorial actual (Paül 2006:174-175).
- Un territorio para el cultivo, una apuesta de futuro, un territorio de calidad, un espacio para la innovación […], un territorio para la gestión específica (Montasell, 2009:204).
- Un espacio agrario, periurbano, tradicional, con identidad propia, con una gestión participada y adecuado a la escala de subsidiariedad del agrosistema (Zazo, 2011:223).

Otras aportaciones en cuanto a qué es un Parque Agrario son las siguientes:

- La suma holística de actividad agraria, de apuesta de futuro, de territorio de calidad, competitividad, innovación y de gestión (Montasell, 2006).
- Es la visualización de la voluntad de protección, desde las administraciones y desde el sector agrario, sobre un espacio agrario y, por tanto, de articular una gestión. Es una herramienta para el desarrollo y para la cooperación (Montasell, 2006).

Las contribuciones que aportan innovaciones en relación a los objetivos por los que surge un Parque Agrario son las siguientes:

- Devolverle significado, redescubriendo los usos, la estructura, el paisaje de un territorio. En definitiva, poner en valor un territorio, dotándole de significado de futuro (Montasell, 1996b:189).
- Preservar espacios de interés agrícola en zonas presionadas por el crecimiento urbano y convertirse en un instrumento de descongestión, [como objetivo principal] (Sabaté, 2000:254).
- Proteger el espacio agrario, generando rentas capaces de consolidar la población ocupada a partir del aprovechamiento de los recursos naturales disponibles en el marco de una agricultura, ganadería o actividad forestal que tienda hacia la sostenibilidad y se integre en el territorio con armonía los valores ecológicos y sociales del espacio (Montasell, 2001:sp).
- Proteger la base territorial y dinamizar la actividad agraria contemplándose como objetivos secundarios (Zazo, 2013):
    - Rediseño de la relación campo-ciudad.
    - Control de la presión urbana.
    - Puesta en valor del espacio agrario como elemento patrimonial.
    - Activación de la multifuncionalidad de la actividad agraria.
    - Reconocimiento de la funciones de los espacios agrarios a diferentes escalas,
    - Promoción de la territorialidad activa y de la producción de valor añadido territorial,
    - Compatibilización de la actividad agraria con el ocio urbano.
- Poner en valor la agricultura de proximidad desde un enfoque de gobernanza y soberanía alimentaria y desde un desde un enfoque multifuncional, fortaleciendo la actividad de las fincas agrícolas, ganaderas y forestales, asegurando la producción alimentaria y los servicios de los agroecosistemas (Yacamán, 2015).

2.4.1.4. Aportaciones realizadas por diversos autores como resultado de la inducción del caso concreto del Parque Agrario del Baix Llobregat

El criterio de ordenación de estas aportaciones ha sido el de la organización desde un punto de vista lógico en el que se debería explicar el modelo de Parque Agrario. Por tanto, a lo largo de los epígrafes siguientes, se incluyen aportaciones de muy diversas épocas que tratan de explicar diferentes partes de la figura.

A. Estructura territorial y mecanismos

La figura de Parque Agrario requiere del desarrollo de dos estrategias principales para la preservación de su agrosistema a largo plazo: la protección de su base territorial y la gestión de su actividad agraria. Estos dos estrategias se desarrollan en el tiempo a través de un proceso de gobernanza (Paül, 2006; 2009; 2013; Zazo, 2010; 2011; 2013).

La gobernanza. La consolidación del Parque Agrario se fundamenta en la creación de un foro de comunicación e intercambio, basado en la confluencia de intereses de los agentes implicados (Zazo 2010; 2011; Yacamán & Mata, 2014)). En el consenso para la generación de este foro pueden alcanzarse dos tipos de acercamiento a la gobernanza territorial: una de abajo arriba, o descentralizada, y otra de arriba abajo, o jerarquizada (Fanfani & Magnaghi, 2010). En función del grado de reconocimiento y compromiso que el foro desee o que la voluntad política permita alcanzar, este tipo de gobernanza puede consolidarse en distintos escalones, según su capacidad de incorporarse en los distintos niveles de la toma de decisiones (Zazo, 2013):

- Pacto social del sector agrario, a nivel operativo, de modo que reúna a la mayoría de agentes locales.
- Pacto social-institucional, a nivel institucional local, permitiendo la orientación de políticas públicas locales hacia sus objetivos.
- Pacto social-institucional-político, alcanzando el nivel político a otras escalas permitiendo la orientación de políticas públicas a otros niveles (regional, estatal, europeo) hacia sus objetivos.

La consolidación de esta gobernanza dependerá del tipo de pacto alcanzado y se materializará en un ente gestor que lidere las estrategias de preservación del espacio agrario periurbano.

La preservación del espacio agrario periurbano. Este objetivo se desarrolla mediante dos mecanismos que tratan de desarrollar las potenciales sinergias del agrosistema, tratando de contrarrestar las debilidades y las amenazas locales (Zazo, 2010; 2011):

- Protección de la base territorial, el fin último es la protección del suelo agrícola de su incorporación al proceso urbano en todos sus aspectos, conservando las estructuras, los usos y las actividades propias de un espacio rural. Se materializa en un instrumento urbanístico, que contrarreste las presiones exógenas.
- Dinamización agraria, el fin último es mejorar y reforzar el ciclo agroalimentario mediante medias proactivas. Se materializa en un plan de gestión y desarrollo agrario, que actúa de catalizador de las inversiones económicas en la actividad agraria, donde las aportaciones dinamizan las redes productivas internas y revierten en las rentas de los agricultores y en la continuidad de la actividad y del espacio agrario.

B. Objetivos por los que surge

Los objetivos principales que durante las últimas tres décadas han motivado las distintas propuestas y materializaciones de parques agrarios europeos no surgen aislados, sino que aparecen necesariamente asociados o como consecuencia de otros, fruto del contexto temporal en el que surgen. Estos objetivos son (Zazo, 2013):

1. Recuperar o reinventar la relación complementaria entre campo y ciudad mediante la búsqueda de un nuevo equilibrio entre demanda ciudadana y potencial oferta de los espacios agrarios periurbanos de bienes y servicios (de soporte, de regulación, de aprovisionamiento y culturales). Es necesaria la reconstrucción de esta relación y la creación de un nuevo pacto entre campo y ciudad que sea capaz de resolver la crisis de calidad ambiental, alimentaria, paisajística y de la relación local entre producción y consumo.
2. Reconocer la labor de la agricultura en esa relación campo-ciudad desde el punto de vista social, político y administrativo, de la existencia de estas zonas rurales-urbanas con actividad agraria sometidas a dificultades específicas, así como su papel en la relación campo-ciudad. Este reconocimiento supone la aceptación de los problemas que soportan, de sus valores y de sus funciones económicas ambientales y sociales.
3. Controlar el crecimiento y la presión urbana o preservación de la identidad del sistema agrario mediante la protección de las funciones agrícolas del territorio y el potenciamiento de la actividad la agraria (productora de paisaje y reproductora del entorno) frente a la especulación, las presiones urbanísticas y antrópicas que responden a una demanda urbana que reclama espacios abiertos próximos a las áreas urbanas como zonas de expansión de la urbanización. En este caso, el objetivo del parque es ordenar un territorio periurbano-metropolitano vulnerable y con importantes valores agrarios y paisajísticos que requieren una identificación precisa y unas medidas de protección específicas. Además, este objetivo justifica y requiere la necesidad de tramitar un instrumento de protección y ordenación desde los órganos legales competentes —cinturones verdes, parques periurbanos, planes especiales, etc.
4. Poner en valor el espacio agrario como elemento patrimonial que parte del reconocimiento del entorno rural como 'producto' histórico de la interacción entre la acción del hombre y la modalidad de organización y estructuración de la producción de bienes agro-alimentarios. Este objetivo atribuye a la actividad primaria la responsabilidad de proseguir la formación de características específicas que caracterizan el entorno rural y que constituyen los elementos de valor y calidad ambiental.
5. Compatibilizar la actividad agraria con el ocio urbano, ya que las áreas periurbanas, por su proximidad a la ciudad, son receptoras de una gran presión antrópica, resultado de una demanda de la sociedad urbana de áreas de expansión para el ocio. En algunas ocasiones no ha sido la capacidad agrológica el elemento que más ha apreciado la población y las entidades públicas, sino sus prestaciones como espacios de ocio. Por ello, se ha hecho necesario buscar mecanismos de integración de ambas actividades que ordenen y regulen el alcance de las actividades relacionadas con el ocio urbano en el ámbito y que permitan a su vez el desarrollo de la actividad agraria sin interferencias.
6. Reconvertir el sector agrario en motor de desarrollo de estos espacios mediante la reconfiguración de una cadena agroalimentaria que no se limite a un ajuste entre oferta y demanda, sino que sea entendida de modo sistémico para alcanzar una capacidad real de transformar y reorientar las prácticas de producción, transformación, comercialización y consumo, de modo que puedan generar efectos relevantes en los planos territorial, ambiental, económico y social. Este objetivo aparece como una respuesta local a una crisis

estructural global de la agricultura, fruto de los mecanismos económicos en los que se basan los procesos de producción, transformación, comercialización y consumo.

7. Activar la multifuncionalidad de la actividad agraria asumiendo de modo activo las indicaciones sectoriales de la Política Agraria Comunitaria. Puesto que la multifuncionalidad de la actividad agraria se encuentra basada en la rentabilidad, es necesario potenciar la diversificación a aquellas actividades que constituyan un rédito sinérgico con la producción agrícola —comercialización innovadora, producción de agro-energía, diversificación cultural, ocio, investigación, agroturismo, etc.
8. Reconocer las funciones que estos espacios agrarios a diferentes escalas que, en relación a la ciudad próxima, desempeña un papel de abastecedor de bienes y servicios y, en relación a los espacios libres del territorio, juegan un papel de equilibrador y conector, en un entendimiento sistémico del territorio.
9. Promocionar la territorialidad activa y la producción de valor añadido territorial radicado en los recursos agroambientales locales —enogastronomía, biodiversidad autóctona animal y vegetal, artesanía, paisaje, tutela ambiental, etc.— de modo que puedan mantener sus valores en el contexto de un regenerado 'sistema local agro-urbano' y a lo largo de la cadena agroalimentaria hasta el consumidor final.

C. Instrumentos para su materialización

Montasell (2001:120) establece que la creación de un Parque Agrario exige ineludiblemente tres condiciones:

1. La aprobación de un plan especial como figura de ordenación urbanística, cuyas funciones básicas son: la delimitación del ámbito territorial, la regulación de los usos y la definición de las infraestructuras básicas y los regímenes de protección.
2. La creación de un ente gestor, formado por colaboración entre la administración pública y la iniciativa privada. Este ente ha de velar y fomentar estos espacios agrarios y ha de estar dotado de iniciativa y de recursos humanos, económicos y de competencias. Así mismo, ha de promover el desarrollo económico de las explotaciones agrarias y el mantenimiento y la mejora de la calidad ambiental del parque, al tiempo que ha de promocionar y regular el uso social del mismo.
3. La implantación de un plan de gestión y desarrollo, que ha de establecer las líneas estratégicas, objetivos específicos y las medidas de actuación para los diferentes ámbitos de gestión del ente, en base a los objetivos generales del parque y al acuerdo alcanzado al respecto entre los miembros del ente gestor.

D. El Ente Gestor[76]

Roda (2015), afirma que ente gestor debe actuar de elemento impulsor y dinamizador de los espacios agrarios periurbanos, dando a conocer a la ciudadanía su valor intrínseco y desarrollar proyectos de gestión basados en la cooperación donde confluyan intereses comunes para impulsar acciones específicas. Este ente debe estar dotado de iniciativa, de recursos humanos, económicos y de competencias. Además deberá promover el desarrollo económico de las explotaciones agrarias y el mantenimiento y la mejora de la calidad ambiental del Parque Agrario, partiendo de una gestión integral del espacio. El objeto de este ente es la planificación, la gestión y el desarrollo

[76] Este epígrafe se basa en Roda (2015)

integral del espacio agrícola definido por la figura urbanística aplicada en cada caso. Así como la promoción de instrumentos de cooperación que garanticen la participación, discusión y colaboración de todas las organizaciones y agentes sociales implicados en el contexto de este objetivo.

Los objetivos y funciones del ente gestor pueden variar según su naturaleza jurídica y fin, pero pueden resumirse en los siguientes:

1. Gestionar y administrar el plan urbanístico del parque, si la naturaleza jurídica del ente gestor lo permite.
2. Asegurar el cumplimiento de la legislación sectorial y planeamiento actual en el territorio del parque.
3. Promover los servicios del parque, así como su difusión y promoción de su utilización.
4. Impulsar acciones de fomento de la actividad agraria orientadas a su modernización y adaptación a las exigencias medioambientales, así como la mejora de la renta agraria.
5. Gestionar la obtención de recursos y asistencia técnica o económica de otras instituciones públicas y privadas.
6. Asesorar y asistir técnicamente a los miembros del consorcio. Elaborar todo tipo de estudios, informes, planes y proyectos sobre el parque.
7. Actuar como órgano de representación de los agentes integrantes.
8. Ejercer todas las competencias que tenga —o le sean delegadas— dentro del ámbito,

Complementariamente, se establece que pueden existir varias figuras de gestión del Parque Agrario. Desde la gestión directa por parte de una administración —local—, hasta la gestión a partir de la creación de una asociación, pasando por la creación de un consorcio en el que esté presente los principales actores implicados. Esta última figura es a la que se asocia con una gestión "en gobernanza".

E. El Plan de Gestión[77]

El Plan de Gestión debe definir un marco general, a través de unas estrategias y de unas medidas encaminadas a fortalecer el sector agrario y a garantizar la permanencia del suelo sobre el que se desarrolla esta actividad. Define un objetivo final que define las bases sobre el tipo de Parque Agrario que se pretende desarrollar y la manera de promover un modelo de agricultura determinada. Establece las líneas estratégicas que hay que desarrollar a medio y largo plazo, que implican el compromiso de la administración local y de los agentes sociales que actúan en el territorio, fundamentalmente los agricultores y agricultoras profesionales (Yacamán, 2014; 2015). Los objetivos redactados deben tener una relación jerárquica, la función económica debe ser predominante sobre la social y la ambiental (Montasell & Roda, 2003; Montasell, 2009; Zazo, 2010)

La figura de Parque Agrario puede orientar su gestión hacia:

- La democratización de las relaciones de la cadena agroalimentaria.
- Recuperar las redes de comercialización local
- Mejorar la transparencia sobre el manejo y el origen de los alimentos

[77] Este epígrafe se basa en Yacamán (2015)

Para que este documento estratégico tenga validez administrativa es recomendable que sea aprobado por las administraciones locales y regionales. Esto permite que el proyecto tenga un calado real en el proyecto de ciudad y del entorno metropolitano.

F. La Protección territorial[78]

En el contexto español, en el ámbito del urbanismo y de la ordenación del territorio (y su marco legal), los espacios agrarios han sido tradicionalmente marginados y relegados a la condición de «reserva para el crecimiento urbano» (Llop, 2003; Paül, 2006, 2009), encontrándose en una situación de indefinición legal. Puesto que la Ley del Suelo de ninguna comunidad autónoma española recoge estos espacios como ámbitos de especial protección, el "blindaje" a largo plazo puede conseguirse a modo de reiteración en niveles superpuestos de planificación urbana y territorial (Paül & McKenzie, 2013). No obstante, en el contexto español, ante un planeamiento urbano que durante décadas ha actuado solo, es éste el que ha decidido, en última instancia, en el destino de los espacios agrarios. Ante este problema generalizado, la solución que han encontrado algunos espacios agrarios para conseguir un vínculo de protección ha sido la proporcionada por algún marco legal sectorial que identifique algún valor específico del ámbito desde una dimensión transversal y lo proteja como elemento de especial interés. Se analizan en este apartado los enfoques ambiental, patrimonial y agrario.

- El enfoque ambiental, bajo el cual los espacios agrarios periurbanos han encontrado un resquicio legal por el que ser reconocidos como ámbitos de especial protección de forma compatible con su actividad principal, la agraria.
- El enfoque del patrimonio, que en algunos ejemplos concretos parecen dar cabida a espacios agrarios con un fuerte bagaje histórico-cultural.
- El enfoque agrario, cuya planificación es poco dada a la territorialización, salvo por la excepción del caso del proyecto de Ley de Suelo Agrario de Cataluña dentro de la cual se propone la figura de Parque Agrario.

La protección, bajo cualquiera de los enfoques previos, requiere del desarrollo de un instrumento urbanístico específico adecuado al tipo de protección, escala del ámbito y a la legislación vigente. Este instrumento debe cumplir tres objetivos:

- Identificar y recomponer la identidad territorial.
- Identificar y recomponer los desajustes del viejo modelo agrario con el contexto actual.
- Garantizar la eficiencia de los sistemas agrarios.

Se establecen cinco tipos de instrumentos —cuatro estrictamente urbanísticos y uno no vinculante.

- Planes a escala municipal
- Planes especiales
- Planes territoriales
- Planes sectoriales
- Planes estratégicos

[78] Este epígrafe se basa en Zazo (2015)

G. Pautas de intervención en el territorio

Con el objetivo de poder disponer de referencias suficientemente consistentes para el diseño del Plan Especial del Parque Agrario del Baix Llobregat, Sabaté (2000:254) analiza diversas iniciativas europeas de parques rurales de escala y valores agrícolas diversos, caracterizados por su identidad esencialmente productiva. Como resultado, constata una coincidencia metodológica general, en las pautas de intervención tanto a nivel de diseño como de gestión. Estas pautas se sintetizan en los siguientes términos:

- Red de uso público compuesta de itinerarios recreativos —líneas— y servicios de ocio —nodos. Se aprovechan para ello algunos elementos constitutivos del territorio agrícola (canales, caminos elementos de vegetación y elementos de arqueología rural).
- Zonificación del suelo rural en áreas homogéneas.
- Esfuerzo para compatibilizar los intereses privados —rendimiento económico de la producción agrícola— con los públicos —servicios ambientales de la agricultura.

H. Reconstrucción del concepto[79]

El parque agrario es una figura compleja y multidimensional que puede ser entendida desde diversas perspectivas y escalas.

Desde una perspectiva holística, es una figura que, atenta a la totalidad del ciclo, liga los usos agrarios de la base territorial con el consumo alimentario final, a través de programas multifuncionales y transversales que tratan simultáneamente las diversas escalas y buscan las sinergias entre los diferentes ámbitos. Esos programas se basan en el establecimiento de estrategias en el ámbito de la producción y la comercialización a partir de la consideración de este espacio como un agrosistema.

Desde la perspectiva de la gobernanza, opera como estrategia social basada en una nueva cultura participativa, conformada en la confluencia de intereses de todos los agentes implicados a través de la creación de un foro de comunicación y participación, que actúa de interlocutor entre el sector agrario y los entes institucionales. Su fin es tomar las medidas proactivas necesarias que aseguren la continuidad del espacio agrario y sus recursos.

Desde la perspectiva de la preservación, es una figura híbrida que estabiliza un territorio agrícola y lo articula a través de la gestión. Aplica por un lado un método proteccionista de conservación a la base territorial, evitando su incorporación al proceso urbano, mediante el bloqueo de su suelo, y por otro, un método dinámico de activación y mejora de la actividad agraria, acercándolo a la ciudad o metrópolis próxima a través de la revalorización de su identidad.

Desde la perspectiva multidimensional del territorio, puede definirse por la importancia jerárquica que sus estrategias conceden a las dimensiones territoriales: económica, ambiental y social. Así, en un parque agrario, el peso de la función económica es preponderante sobre las otras dos, siendo la ambiental superior a la social.

[79] La reconstrucción del concepto es la propuesta de definición que adelanté en el trabajo fin de máster (Zazo, 2010; 2011:222).

2.5. Otras cuestiones a tener en cuenta en el marco conceptual de un Parque Agrario[80]

A continuación, se proporciona unas pinceladas sobre otra serie de cuestiones de interés para comprender la aplicación de un proyecto de Parque Agrario en un SAP:

1. La gobernanza alimentaria. La planificación territorial ha comenzado a reconocer el valor vital que tiene la alimentación para el futuro de las ciudades (Pellegrino et al., 2013), pudiéndose convertir la alimentación en el futuro eje estructurante del resto de dimensiones económicas, sociales y culturales de la sostenibilidad urbana y territorial (Moragues et al., 2013). Este objetivo supone un importante desafío ya que el sistema agroalimentario se encuentra ligado a los imperativos del crecimiento y acumulación dentro del sistema económico vigente (Delgado, 2010) que ha roto los eslabones de la cadena y la relación entre sus agentes: entre la producción y el consumo, entre los agricultores y la ciudadanía (Yacamán, 2015). El papel de la gobernanza territorial y alimentaria en este escenario debe ser el de actuar de instrumento para la recuperación de estos vínculos a escala local, entre la red de actores del SAP y entre las partes de la cadena. Esta gobernanza debe actuar también como motor de innovación en cada uno de los eslabones, de forma coherente entre ellos, favoreciendo el desarrollo local mediante la producción de valor añadido territorial.

2. La democratización de la cadena agroalimentaria. La transición hacia un modelo agrario más social, que revalorice los recursos endógenos y relocalice las economías locales, es necesario abordar holísticamente la cadena, fortaleciendo sus dimensiones económicas[81] y sus agentes mediante la recuperación del poder de decisión de sus eslabones fundamentales como son los productores y los consumidores. A nivel local, se consigue consolidando circuitos cortos de proximidad, en sus diferentes formatos, y mediante el uso de certificaciones participadas para conseguir una mejor y mayor información frente a los alimentos producidos en masa. A escala territorial, se consigue involucrando a los agentes territoriales en la toma de decisiones sobre las políticas agrarias (Follet, 2009). Esta democratización produce un empoderamiento de las explotaciones familiares de pequeña escala que usualmente quedan fuera de los ámbitos de decisión.

3. Las redes agroalimentarias alternativas. Estas representan formas de aprovisionamiento que son diferentes y contrarrestan los sistemas alimentarios dominantes y convencionales. Se caracterizan por constituir flujos organizados de productos alimentarios que conectan gente preocupada por la moral de sus prácticas de consumo con aquellas que quieren un mejor precio de los productos (Little et al., 2010: 1797). Godman et al. (2011:7) conceptualiza estas redes como la expresión organizacional de material recursivo y las relación simbólicas entre los productores y los consumidores. Godman (2004) declara que un nuevo paradigma está aconteciendo en la Europa Occidental en relación a las formas de desarrollo rural y su relación con la ciudad. Morgan & Sonnino (2010) territorializan este concepto en los denominados Sistemas Agroalimentarios Locales declarando su directa relación con la sostenibilidad ambiental, el desarrollo comunitario y el lugar de toma de decisiones.

[80] Este apartado se basa en la propuesta realizada en Zazo & Yacamán (2015) aunque en el marco de esta tesis se han seleccionado sólo algunos de los conceptos en ese texto descritos, se han teorizado y se han añadido algunos nuevos.
[81] Producción, transformación, distribución, gestión de residuos y consumo

4. Los espacios agrarios periurbanos como equipamiento urbano. El entendimiento de que estos ámbitos forman parte del sistema urbano debe basarse en su papel de aprovisionador de la ciudad. Estos espacios deben reorientarse sobre la base de la multifuncionalidad del espacio, sin embargo, su conexión agroalimentaria con la ciudad mediante la existencia de mercado de productos locales es el eje principal de este aprovisionamiento urbano (Donadieu, 2006). Este eje se basa en que los ciudadanos no sólo demandan y adquieren los productos, si no los valores simbólicos y estéticos territoriales.

2.6. Lectura transversal de los focos

2.6.1. Evaluación del modelo de AgParks de la SAGE

El modelo de Parque Agrícola descrito por la SAGE identifica el uso agrario como el prioritario, y el uso social, aunque imprescindible en este modelo, se integra funcionalmente en el uso principal. A pesar de ello, algunos de los componentes físicos del parque como elemento recreativo siguen siendo espacios donde prima lo social y en el que ambos componentes no consiguen yuxtaponerse.

El objetivo es doble en este tipo de parques: la contención urbana por un lado, y el acercamiento urbano-rural mediante el eje de una alimentación saludable, por el otro. A primera vista, no parece que ninguno de los dos sea predominante sobre el otro. Sin embargo, tras un análisis exhaustivo de los documentos, todas las acciones se centran en la consecución del acercamiento urbano-rural, dejando que la contención urbana sea resultado del otro. Una de las claves establecidas en este modelo, y en su nomenclatura de "parque", tiene que ver con la continuidad del suelo —y del uso— agrario a largo plazo. Cuando el suelo es de titularidad pública, existe una asunción de que lo seguirá siendo, sin embargo, cuando éste es privado, se establece como condición para poder articular un AgPark que esté preservado para la agricultura o tenga potencial de ser reservado sólo para este uso. En este sentido, no incluye ningún tipo de planificación urbana o territorial para proteger el suelo dentro del propio modelo de AgPark, sino que se establece como condición ajena y requerida con anterioridad a su puesta en marcha. El desarrollo del apartado relativo a la gestión se realiza solo para suelo público, ya que consideran que es la opción más adecuada para esta figura. No obstante, como se verá en los casos europeos, ese modelo acaba siendo la excepción más que la norma, porque requiere de la voluntad política de puesta en valor de ese territorio. En el caso de la propiedad, privada son los agricultores los que por sí mismos pueden organizarse y trabajar juntos, con el objetivo de demandar este tipo de figura territorial.

En relación a la puesta en marcha del AgPark y el desarrollo de las actividades agrícolas y de ocio, el documento clave de la SAGE (2005a) aporta un plan de gestión teórico que espera pueda ser aplicable a los casos que quieran aplicar el modelo. Este plan de gestión será aplicado por una entidad pública o, en caso de que ésta delegue competencias, a una asociación para supervisar la planificación, la implementación inicial y el desarrollo de la gestión del parque.

Los modelos de parque analizados para el estudio oscilan en su dimensión entre de 7 ha, en el Proyecto de Granja Indochinese del Estado de Washington —Estados Unidos—, y más de 140.000 ha, el National Trust en Wales —Irlanda del Norte. Es evidente que la apuesta por un modelo interescalar, capaz de adaptarse a cada caso específico, es clara en su base. En ese sentido, las indicaciones sobre la aplicación del amplio —y específico— modelo a las diferentes escalas son escasas. La única reseña al respecto indica que cuanto mayor sea la superficie del proyecto, mayor será la complejidad de su gestión, debido al número de agentes —públicos y privados— implicados.

En resumen, se puede afirmar que su modelo de Parque Agrícola resulta un amplio abanico de instrumentos y elementos para desarrollar un AgPark basado en criterios de sostenibilidad, cuyo objetivo es el de hacer viable la agricultura y el acercamiento urbano-rural mediante la producción de alimentos saludables. Sin embargo, al *toolkit* le falta la unión entre las piezas, es decir, la descripción de un conjunto de estrategias que indiquen cómo realizar en la práctica el ensamblaje de todas las piezas expuestas en un territorio concreto para que el resultado fuera la figura holística que describen en su informe.

2.6.2. Evaluación del modelo de Parque Agrícola milanés

El uso principal del modelo desarrollado por Ferraresi & Rossi es el agrícola[82] —*agricolo* en italiano—, mientras que el disfrute del espacio agrícola se configura sólo en relación a la actividad productiva. El enfoque ambiental es el eje conductor de ambos usos y de la intersección entre ellos. Mientras que a la actividad agrícola se le requiere que sea productora de territorio y suministradora de servicios ambientales, al uso de disfrute que los urbanitas hacen del espacio agrícola, del territorio y de los servicios ambientales prestados, se le requiere que sea respetuoso con la actividad agraria. A cambio de la prestación de servicios, que repercuten en una menor producción o menor rédito agrícola, se propone que la estructura del Parque Agrícola compense económicamente a los productores. Los dos usos principales dan lugar a los dos componentes principales del Parque Agrícola: la plataforma agrícola, delimitada y compacta, y el parque urbano, de límites difusos y en forma de sistema de redes y nodos. En el punto de mayor conflicto entre lo urbano y lo rural, la franja urbana, es donde estos dos componentes principales se mezclan y adquieren diversos matices semi-agrícolas y semi-urbanos. El resultado son ámbitos variopintos en los que los usos se difuminan, llegando a hablar de agricultura de usos múltiples.

El objetivo final del parque es ambiguo. Si bien la realidad del Parque Agrícola como estructura territorial surge como figura de control del crecimiento urbano milanés sobre la rica llanura padana, el modelo propuesto por Ferraresi & Rossi parte desde un punto de vista que va un paso más adelante: la redefinición de la relación campo-ciudad y un uso social del espacio agrícola extraurbano. El enfoque ambiental, en ambos casos, es el que determina la forma de conseguir la realización de los objetivos. Como mecanismo de ordenación territorial se propone la zonificación del territorio del Parque Agrícola en ámbitos funcionales, que coinciden con los descritos como tipologías de ámbitos del parque. Esta zonificación se regula mediante una normativa —general y específica— y se desarrolla en el contexto institucional vigente: Normativa europea, estatal, regional y municipal. El segundo mecanismo del Parque Agrícola es una planificación económica que en las áreas agrícolas resulta estructural. Se propone aplicar las medidas "ambientalmente conscientes" que había aprobado la normativa europea a principios de los años 1990 y convertir así el territorio del Parque en un laboratorio de experimentación de la recuperación del binomio agricultura y medio ambiente. Este modelo no recoge de forma específica el tipo de ente gestor que debe coordinar y gestionar el Parque Agrícola. De hecho, habla del territorio agrícola del parque de forma abstracta, sin ni siquiera mencionar el área extensa que lo compone, ni que se trata de un espacio super-supramunicipal a nivel administrativo, con todos los inconvenientes que conlleva su gestión. La escala extensiva del parque solo se intuye cuando se habla de los diversos tipos de ámbitos existentes: consolidados, por consolidar, naturales, etc.

El papel de los agricultores es el de "agentes agrícolas" o "aquellos" que desarrollan la actividad agrícola. Se les somete a normativas impuestas según los distintos ámbitos, se les requiere que produzcan territorio y que proporcionen servicios ambientales pero, sin embargo, no se les da un papel en la gestión del territorio. Contribuyen a la gestión mediante sus acciones, no mediante su opinión.

En resumen, el modelo milanés es un modelo basado en la actividad agraria como elemento central del Parque Agrícola, pero cuyo enfoque se encuentra bastante sesgado desde el punto de vista ambiental. Se contempla el pago por la prestación de servicios ambientales complementarios a la producción agrícola.

[82] No incluye dentro de las tipologías ninguna relativa a la ganadería existente en el parque, lechera y porcina.

2.6.3. Evaluación del modelo de Parque Agrario florentino

El enfoque mutifuncional es el eje central del modelo florentino, que se declara descendiente directo de las propuestas de Donadieu (2006). El modelo de Parque Agrario se desarrolla con el objetivo de desarrollar todas las funciones posibles en los espacios agro-forestales que se encuentran en el ámbito periurbano desde esta perspectiva. El uso predominante es el agrario, pero las dimensiones ambientales, paisajísticas y patrimoniales adquieren un valor predominante en el desarrollo del escenario estratégico con carácter multisectorial.

El objetivo final del Parque Agrícola es el de la promoción de la *territorialidad activa* y la producción de valor añadido territorial. La principal característica del modelo es, por tanto, su potencial transformador del sistema agrario periurbano, como elemento innovador, institucional y consensuado de gobierno del territorio a través de una visión integrada. El eje de la gobernanza adquiere un papel predominante en su desarrollo, admitiendo tanto un movimiento de arriba-abajo como de abajo-arriba, y advirtiendo que el usual camino es la combinación entre ambos. El ambos casos, el objetivo es alcanzar el *milieu innovateur*, es decir, el estado de máximo desarrollo e innovación de su sistema agrario periurbano.

En este sentido, el modelo florentino supera las dimensiones urbanísticas frente al desarrollo endógeno, sin embargo, no se descarta la necesidad de un bloqueo urbanístico del suelo a largo plazo (*perennizzazione).* Tampoco se dan directrices específicas sobre el modo de promocionar la *territorialidad activa* dejando en manos de la movilización social la decisión en cada caso de cómo alcanzarla. El ente gestor aparece como resultado de un proceso de concertación.

En relación a los agricultores, se especifica que la ciudadanía debe reconocer los bienes y servicios que presta la actividad agraria y lo que esto supone para la mejora de su calidad de vida, lo cual debe repercutir en la mejora de las rentas de los agricultores, para asegurar el mantenimiento de su actividad. Son el principio y el fin del parque agrícola.

En resumen el modelo florentino es un modelo de sistema territorial agroubano que se centra en el establecimiento del objetivo principal del Parque Agrario y en la determinación de que la estrategia de la gobernanza es el eje prioritario, dejando margen para el acomodo de los instrumentos de planeamiento y las directrices de gestión más adecuadas para cada territorio.

2.6.4. Evaluación del modelo español

Resulta importante destacar cómo las definiciones del Parque Agrario y de sus objetivos evolucionan y se van cargando de contenido con el paso del tiempo. Desde una protección y gestión agraria tradicional en los años 1990, el Parque Agrario se llega a enmarcar en otros objetivos de largo alcance, como la sostenibilidad territorial en los años 2000, o la soberanía alimentaria en 2010. El Parque Agrario es una estructura capaz de incorporar las nuevas demandas sociales que se tienen sobre los sistemas agrarios.

En el caso del foco español, en vez de evaluar la aplicación al territorio del modelo, debe evaluarse la capacidad de los autores de inducir un modelo abstracto desde los casos concretos, particularmente desde el caso del Baix Llobregat. En este sentido, se puede afirmar que muchas de las aportaciones, especialmente las realizadas hasta principios de los años 2000, se encuentran aún demasiado apegadas a la figura de referencia. Hasta que no se realiza una interpretación de la figura por autores ajenos a ella, ésta no comienza a adoptar un nivel de conceptualización superior e incluso nuevas dimensiones territoriales —como se verá en el capítulo III de la Genealogía. Esto se produce, bien por su análisis como estructura territorial en sí misma, bien como análisis de posible replicabilidad en otros espacios agrarios periurbanos españoles.

Como conclusión, se puede afirmar que el conjunto de las aportaciones realizadas sobre la figura de Parque Agrario en el caso español no constituye un modelo único y absoluto, sino que es más bien la suma de diversas aportaciones que en su conjunto pueden caracterizarse como un conjunto:

- Desagregado, como resultado de la suma de aportaciones parciales, realizadas cada una desde diferentes enfoques. En este sentido sería necesario aportar un hilo conductor que agregara cada una de las partes.
- Heterogéneo, la diversidad de autores, la diversidad contextual y la diversidad de enfoques produce que las aportaciones sean muy variadas. En este sentido sería necesario aportar un único enfoque que hilara las aportaciones.
- Atemporal, como resultado de que las aportaciones hayan sido realizadas enmarcadas en diversos momentos contextuales, haciendo que el resultado no pertenezca a ningún momento específico. En este sentido sería necesario actualizar la figura a un momento de cambio global.
- Incompleto, ya que presenta vacíos en cuanto a la descripción de su funcionamiento. En este sentido sería necesario realizar las aportaciones necesarias que lo complementaran.
- Estático[83], ya que las aportaciones lo presentan como un elemento acabado, cuando la práctica demuestra que es una figura resiliente en constante autoevaluación y autoajuste.

[83] Frente a su carácter dinámico, evolutivo y de reinvención.

2.6.5. Análisis comparativo

Tras el desarrollo de cada uno de los focos y sus valoraciones se resumen en las siguientes tablas los datos más significativos que sirven para realizar un análisis cruzado.

MODELO Y REALIDAD	Modelo previo práctica	Modelo posterior práctica	Modelo inducido	Coincidencia modelo y práctica	Basado en otros	Deriva en otros
Modelo SAGE	SÍ	NO	SÍ	SÍ	46 casos	Diseño parques puesto en marcha por la SAGE
Modelo milanés	SÍ	NO	NO	NO	NO	PASM
Modelo florentino	SÍ	NO	NO	SÍ	Milán + propuestas europeas	Parque Agrícola de Prato
Modelo español	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	Propuestas de PA en todo el ámbito español

Tabla. 2.5. Análisis comparativo modelos (I). Fuente. Elaboración propia

COMPO-NENTES	Compo-nentes PA	Intersecan	Programa de parque público	Explotaciones didácticas	Revalorización cadena alimentaria	AÑO
Modelo SAGE	C. agrícolas + parque	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	2005
Modelo milanés	plataforma agrícola + parque diffuso	SÍ	SÍ	SÍ	NO	1993
Modelo florentino	Agentes territoriales	-	NO	SÍ	SÍ	2009
Modelo español	C. agrícolas	NO	SÍ	NO	NO 1990 / SÍ 2010	1996

Tabla. 2.6. Análisis comparativo modelos (II). Fuente. Elaboración propia

OBJETIVOS	Reacción crecimiento urbano	Dinamización agraria	Recuperación relación campo-ciudad*	Uso social prioritario junto a agrícola	Enfoque ambiental de fondo
Modelo SAGE	SÍ	SÍ (enfoque alimentario)	SÍ (enfoque alimentario)	SÍ (componente parque)	NO
Modelo milanés	SÍ	NO	SÍ (enfoque ambiental-social)	SÍ (componente parque)	SÍ
Modelo florentino	SÍ	SÍ (enfoque alimentario)	SÍ (enfoque ambiental y alimentario	NO	SÍ
Modelo español	SÍ	SÍ (enfoque alimentario)	NO 1990 / SÍ 2010	NO	NO

Tabla. 2.7. Análisis comparativo modelos (III). Fuente. Elaboración propia

ESTRATEGIAS	Planificación	Programa de desarrollo	Principios de diseño	Zonificación	Ente gestor
Modelo SAGE	NO	Suelo público y privado / Gestión pública o delegada	Búferes y circulación	NO	Ente público o delegado por éste en una asociación
Modelo milanés	SÍ	NO	Área de borde campo-ciudad	SÍ	NO
Modelo florentino	NO	NO	NO	NO	SI
Modelo español	SÍ	Agro alimentario	Caminos y circulación	NO	Consorcio

Tabla. 2.8. Análisis comparativo modelos (IV). Fuente. Elaboración propia

2.7. Resultados de la revisión crítica internacional de la figura de Parque Agrario

La revisión internacional realizada en este capítulo ha puesto de manifiesto que los focos estadounidenses y sub-focos italianos, aunque sesgados e incompletos por no abarcar todas las dimensiones territoriales, se consideran modelos unitarios y complejos propuestos como solución en un marco temporal y espacial determinado. Sin embargo, el caso del foco español difiere de los anteriores en que no se ha desarrollado desde un único núcleo, ni como ejercicio teórico, ni en un momento específico, ni bajo un único marco teórico. La teoría relativa al modelo de Parque Agrario en el foco español ha sido elaborada durante los últimos 25 años en diferentes bloques temporales, por diversos autores de variado origen que han realizado aportaciones con una amplia diversidad de enfoques de largo alcance —desde técnicos y académicos que participaron en el proceso de articulación de las dos figuras originales[84] a investigadores contemporáneos. Todas sus aportaciones configuran conjunto atemporal —no localizado en un solo momento si no que cada aportación se enmarca en su contexto—, desagregado —es la suma de muchas aportaciones—, heterogéneo —cada aportación proviene de un enfoque—, incompleto —presenta algunos vacíos en cuanto a la descripción de su funcionamiento[85]—, y estático —en cuanto a que las aportaciones lo presentan como un elemento acabado, cuando la práctica demuestra que es una figura resiliente en constante autoevaluación y autoajuste.

Por todo ello, se considera necesario avanzar en la conceptualización de la figura de Parque Agrario y realizar una propuesta de modelo absoluto que sea capaz de representar a todos y cada una de las experiencias surgidas a lo largo y ancho del territorio español.

[84] El Parque Agrícola de Sabadell y el Parque Agrario del Baix Llobregat.
[85] Algunas aportaciones se encuentran demasiado apegadas a los casos concretos de origen.

CAPÍTULO 3

Metodología

3.1. Propuesta de investigación

3.1.1. El problema detectado: la ausencia de un modelo de Parque Agrario integrador para el caso español.

La figura de Parque Agrario es una estructura territorial que actúa bloqueando la base territorial para poder permitir un desarrollo de la actividad agraria. Su mayor potencial es el de convertir el factor proximidad urbana de una amenaza a una oportunidad de desarrollo local endógeno que permita la continuidad de la agricultura, de los agricultores y del espacio agrario. La peculiaridad del Parque Agrario es que no es una figura al uso, estructurada y reglada por una legislación. Se trata de una iniciativa *ad hoc*, específica para cada caso, orientada a cumplir determinados objetivos de dinamización agro-alimentaria, de protección urbanística y de revalorización territorial. A pesar del esfuerzo llevado a cabo por ciertas administraciones y agentes sociales, principalmente del sector agrario y del mundo académico, las presiones sobre los espacios agrarios periurbanos siguen estando presentes, y en muchas regiones metropolitanas el futuro de su actividad agraria profesional está en riesgo de desaparición. Esta situación evidencia la necesidad de seguir avanzando en el análisis sobre los potenciales de la figura del Parque Agrario y en la consolidación de los que ya están en marcha.

La revisión internacional realizada en el capítulo previo ha puesto de manifiesto que los focos estadounidenses y sub-focos italianos, aunque sesgados e incompletos, se consideran modelos unitarios y complejos propuestos como solución en un marco temporal y espacial determinado. Sin embargo, el caso del foco español difiere de los anteriores en que no se ha desarrollado desde un único núcleo, ni como ejercicio teórico, ni en un momento específico, ni bajo un único marco teórico. La teoría relativa al modelo de Parque Agrario español ha sido elaborada durante los últimos 25 años en diferentes bloques temporales, con una amplia diversidad de enfoques de largo alcance y por diversos autores de variado origen que han realizado aportaciones—desde técnicos y académicos que participaron en el proceso de articulación de las dos figuras originales[86] a investigadores contemporáneos. Todas sus aportaciones, recogidas en el apartado del "Estado de la cuestión del foco español" del capítulo anterior, configuran un modelo atemporal —no localizado en un solo momento si no que cada aportación se enmarca en su contexto—, desagregado —es la suma de muchas aportaciones—, heterogéneo —cada aportación proviene de un enfoque—, incompleto —presenta algunos vacíos en cuanto a la descripción de su funcionamiento[87]—, y estático —en cuanto a que las aportaciones lo presentan como un elemento acabado, cuando la práctica demuestra que es una figura resiliente en constante autoevaluación y autoajuste.

Frente a la necesidad de profundizar en los potenciales de la figura y frente a la carencia de un modelo unitario que sirva como guía para su posible replicabilidad en nuevos territorios, se propone como objeto de esta tesis analizar la evolución del concepto de Parque Agrario en el contexto español para poder llegar a describir un modelo conceptual unitario —único para todo el territorio español—, colectivo —que represente a cada uno de los casos y propuestas— dinámico —que

[86] El Parque Agrícola de Sabadell y el Parque Agrario del Baix Llobregat
[87] Algunas aportaciones se encuentran demasiado apegadas a los casos concretos de origen

presente el Parque Agrario como figura en proceso constante— y contemporáneo —enmarcado en los enfoques de largo alcance que se plantean en la década de 2010.

Se plantean las siguientes preguntas, principal y secundarias, que se tratarán de resolver a lo largo de los siguientes capítulos de esta tesis.

¿Existe un modelo de Parque Agrario español capaz de incorporar todas sus posibles variantes, pero que a la vez resalte los elementos invariantes?

- ¿Existe una continuidad en la idea generada entre la primera propuesta de Parque Agrícola a principios de los años 1990 y los parques agrarios propuestos en los años 2010?
- ¿Es este modelo capaz de reconstruir y evaluar los procesos de configuración de los Parques Agrarios?

3.1.2. Hipótesis: el Parque Agrario como institucionalización de su base territorial

Para resolver las preguntas de la investigación se plantea la siguiente hipótesis que actuará como eje transversal a lo largo de la tesis:

> La articulación de un Parque Agrario en un territorio implica la institucionalización de su sistema agrario periurbano, y, con ello, de la actividad agraria desarrollada en él (Zazo, 2015).

Se entiende por institucionalización el proceso de transformación de un grupo, práctica o servicio, desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza, e interpretarse como la labor de una entidad dotada de personalidad jurídica propia, con continuidad y proyección en el tiempo (Arnoletto, 2007). Esta institucionalización es un proceso en el que los distintos agentes y los diferentes niveles de gobierno entretejen intereses y competencias articulando una red de gobernanza en pos de un objetivo común. Su puesta en marcha supone la conducción desde una situación de inestabilidad causada por los problemas endógenos del sector agrario y por los exógenos de su localización periurbana, a una situación de estabilidad, en la que quedan materializados unos protocolos de decisión, de protección, de gestión y de actuación que garantizan no sólo la continuidad de este espacio agrario en el tiempo, sino también la recomposición de su relación natural con la ciudad (Zazo, 2015).

La hipótesis de partida trata de dar un paso más en el complejo engranaje del proceso de consolidación de esta figura alegal, y asume que el Parque Agrario actúa como instrumento de institucionalización de su sistema agrario periurbano, trascendiendo el concepto de protección tradicional de un espacio delimitado y gestionado como “isla”.

El fin de la institucionalización es la materialización de sus cuatro mecanismos en instrumentos: la descripción de una visión de futuro, un ente gestor, un plan de gestión integral y un instrumento urbanístico que aplique un proyecto territorial y una protección duradera en el tiempo. El mecanismo de la gobernanza es el hilo conductor que articula este proceso, entretejiendo una red de agentes e instituciones que hacen confluir sus intereses alineando sus voluntades y aportando sus competencias a este objetivo común.

3.1.3. Hipótesis secundarias

Complementariamente a la hipótesis central, se proponen dos afirmaciones:

- La institucionalización es un proceso constante de co-construcción, que posee dos etapas
    - La fase previa de institucionalización, de articulación y de materialización de mecanismos —
    - La fase posterior de su aplicación, de gestión y de consolidación.
- La institucionalización requiere del desarrollo y de la materialización de cuatro mecanismos: la Gobernanza, el Proyecto de Parque Agrario, la Gestión Integral y la Ordenación Territorial.

3.1.3.1. Las etapas del proceso de institucionalización del sistema agrario periurbano

Las dos etapas del proceso de institucionalización del SAP:

- Una primera etapa del proceso, de articulación-institucionalización del Parque Agrario. En esta etapa se articula el Parque Agrario en el SAP, consiguiendo la institucionalización de la figura. En esta etapa, se define el Proyecto de Parque Agrario de forma concertada y, en base a él, se conforma la figura mediante el desarrollo de sus mecanismos y la materialización sus instrumentos.
- Una segunda etapa del proceso, de rodaje y constante evaluación del Parque Agrario. En esta etapa, se desarrollan y aplican los instrumentos mediante una gestión concertada del SAP. En paralelo a la gestión, se realiza una constante evaluación para verificar que se están alcanzando resultados en el SAP y para acomodar nuevas demandas que vayan surgiendo en él.

Estas dos etapas son diacrónicas, es decir, no pueden superponerse en el tiempo. El punto del proceso que produce el cambio de una a otra varía en función del caso específico, ya que cada caso desarrolla sus mecanismos según vías y plazos diferentes.

3.1.3.2. Los mecanismos de la etapa de articulación-institucionalización del Parque Agrario

La figura de Parque Agrario se compone de cuatro mecanismos para alcanzar la institucionalización de su SAP.

- La Gobernanza Local (GL) como elemento conductor del proceso de transición entre un SAP vulnerable y un SAP fuerte, en la etapa de articulación-institucionalización, y como elemento de consolidación y de resiliencia hacia los cambios futuros que la figura necesite acometer en su estructura, objetivos, estrategias y acciones, posteriormente a su institucionalización.
- El Proyecto de Parque Agrario (PPA) es un pacto local que determina una visión de futuro que da respuesta al objetivo final que se quiere alcanzar y que se convierte en el marco teórico de cada propuesta de Parque Agrario. Se compone de las precondiciones establecidas por el SAP, las directrices decididas en coherencia pero independientes de él, y de los objetivos consensuados entre los agentes implicados.
- La Gestión Integral (GI) como mecanismo de planificación principalmente alimentaria, pero también ambiental, social, paisajística, etc. que dirija los cambios que guía la transición del SAP, desarrollado todos sus potenciales y aplicando métodos de innovación para generar valor añadido territorial.

- La **Ordenación Territorial** (OT) de la base del SAP—el EAP—, como mecanismo de protección territorial frente a amenazas exógenas y de proyecto de territorio de reestructuración de la matriz agraria desde una mirada rural devolviéndole su carácter vertebrador, eficiente y unitario.

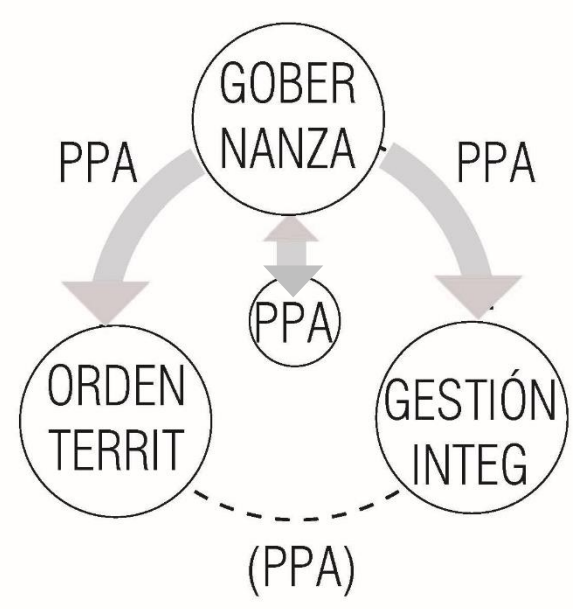


Figura 3.1. Diagrama de la relación entre los cuatro mecanismos de la figura de Parque Agrario.
Fuente: elaboración propia.

La Gobernanza Local, es mecanismo que conduce la descripción del Proyecto de Parque Agrario, en base al cual se desarrolla la Gestión Integral y la Ordenación Territorial en el proceso de articulación-institucionalización, mediante las premisas del PPA. Éste es el conjunto de premisas en base a las cuales se materializa cada uno de los otros mecanismos de manera específica para este SAP, proporcionando coherencia a la estructura general. La ordenación territorial es el mecanismo que procura la protección y la mejora de la eficiencia de la base territorial del SAP, y la gestión integral es el mecanismo que mediante sus acciones en el SAP produce el cambio en él.

3.1.3.3. Las fases del proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario

La etapa de articulación-institucionalización se compone de cuatro fases, cada una de las cuales se basa en el desarrollo de cada uno de los mecanismos explicados en el anterior apartado y en la consecución de su materialización (Zazo, 2015) en un instrumento:

- Asumir como necesario un cambio estructural en el sistema agrario periurbano y conducirlo mediante la articulación de redes de gobernanza local unidas por este objetivo común. Su materialización se realiza mediante un ente gestor participado que promoverá y gestionará el resto de mecanismos.
- Desarrollar un Proyecto de Parque Agrario de forma consensuada que guíe y oriente las decisiones de los otros tres mecanismos. Su materialización es una carta de compromiso que define una visión común para el sistema agrario periurbano.
- Desarrollar una propuesta de Gestión Integral, cuyo principal objetivo sea la dinamización agraria desde el de la planificación alimentaria del sistema agrario periurbano. También

puede incorporar dimensiones paisajísticas, sociales, ambientales, etc. Su instrumento será un Plan de Gestión Integral desarrollado, aprobado y gestionado por el Ente Gestor.
- Desarrollo de un Proyecto de Territorio y alcanzar una protección territorial, que por un lado reestructure la matriz agraria para convertirla en más eficiente, y por otro, libere el espacio agrario periurbano de las amenazas exógenas. Su materialización será un instrumento urbanístico que tenga la capacidad de adoptar los dos objetivos.

Las *fases* relativas a cada uno de los mecanismos se superponen y entrelazan en el tiempo, interactuando entre ellas.

3.1.4. Objetivos de la investigación

El objetivo principal de la tesis es el de definir y evaluar un modelo de Parque Agrario español capaz de ser articulado e institucionalizado mediante un proceso de gobernanza que, como condición *sine quanon,* sea duradero en el tiempo.

Los objetivos secundarios son los siguientes:

- Reconstruir la historia de la figura de Parque Agrario en el ámbito español. Desvelar la génesis, la importación, la exportación y la diseminación del concepto desde su aparición a principios de la década de los años 1990 hasta nuestros días. Analizar los vínculos entre todos los parques —propuestos, en proceso, desarrollados o frustrados— y la evolución del concepto a medida que éste se va proponiendo y adaptando a nuevos territorios.
- Definir un modelo conceptual de Parque Agrario en el ámbito español que sea capaz de representar todos los casos, que describa su potencial transformador, los elementos invariantes, sus requisitos mínimos, sus instrumentos de institucionalización, y que sitúe sus objetivos y prioridades en un momento de cambio global.
- Evaluar la fiabilidad del modelo propuesto para la reconstrucción de procesos de articulación-institucionalización. El uso del modelo como metodología de análisis también permitirá evaluar el grado de institucionalización de cada una de las figuras.

3.2. Metodología

La formulación de los tres objetivos secundarios permite generar un esquema muy directo para el bloque central de la investigación:

- Capítulo 4. Genealogía de la figura de Parque Agrario en el ámbito español.
- Capítulo 5. Modelo conceptual de la figura de Parque Agrario en el ámbito español.
- Capítulo 6. Evaluación de la fiabilidad del Modelo Conceptual propuesto.

En los siguientes apartados se desarrolla el método de análisis desarrollado para alcanzar cada uno de los objetivos en los tres capítulos. Se resalta el hilo conductor existente entre los apartados, y la relación causa-consecuencia en el camino hacia la consecución del objetivo final de la tesis: validar la existencia de un modelo de Parque Agrícola estable para el caso español.

3.2.1. Método desarrollado para la Genealogía de la figura de Parque Agrario

> *"La genealogía es la ciencia que verifica y estudia las relaciones que existen entre las distintas personas" (Caratti di Valfrei, 2004)*

Para poder realizar una reconstrucción histórica de la génesis, importación, exportación y diseminación del concepto de Parque Agrícola-Agrario durante los últimos 25 años en el territorio español se recurrirá a un estudio genealógico de las propuestas desarrolladas —consolidadas, en proceso y frustradas.

Caratti di Valfrei describe la genealogía como la ciencia que requiere de la verificación de la existencia de relaciones genealógicas mediante la investigación, el estudio y la clasificación de la intensidad de las relaciones interpersonales. Entre los conceptos que define esta ciencia se encuentra el de *parentela*, que es el vínculo que enlaza entre sí individuos en relación a la ascendencia y a la descendencia. El resultado de este análisis es un árbol genealógico en el que se describen las relaciones entre los individuos y se recogen datos personales sobre ellos. Se representa gráficamente clasificando las distintas generaciones entre líneas generacionales.

La aplicación de esta ciencia a la reconstrucción de la historia de la figura de Parque Agrario en el ámbito español supone construir su árbol genealógico desde su origen hasta nuestros días, incluyendo todas aquellas propuestas de Parque Agrario —consolidadas, en proceso y frustradas— que se encuentren vinculadas entre sí. Para ello, se recurre al análisis genealógico específico y parcial de las dos figuras clave en la historia, el Parque Agrícola de Sabadell (1993) y el Parque Agrario del Baix Llobregat (1998), que son los dos nodos importantes de descendencia. Los pasos propuestos para este análisis son los siguientes:

1. Realizar los dos análisis genealógicos por separado y buscar posteriormente el vínculo de unión entre ellos.
2. Para cada caso se realizará una primera profundización en el caso clave:
    a. En el caso de Sabadell, puesto que es el primero propuesto en el ámbito español, será importante analizar el contexto en el que surge —documentos de referencia europeos e internacionales, debate institucional, y se materializa.
    b. En el caso del Baix Llobregat, puesto que será analizado en detalle como estudio de caso en la tesis —capítulo 6a—, el análisis se reducirá a la ficha tipo que se utilizará para el resto de propuestas de Parque Agrario analizadas.
3. Para cada caso se realizará el análisis de los vínculos en sentido ascendente

a. En el caso de Sabadell, este análisis supone profundizar en el contexto que le dio origen y encontrar si existe alguna conexión con el Parque Agrícola Sud di Milano (Italia), que se encontraba en desarrollo en aquellos momentos.
b. En el caso del Baix Llobregat, este análisis supone indagar en los posibles vínculos con el Parque Agrícola de Sabadell.

4. Para cada caso se realizará el análisis de los vínculos en sentido descendente. En este análisis es necesario discernir dos tipos de lazos:
    a. Aquellos vínculos que no se llegaron a materializar en propuestas de Parque Agrario para otros territorios pero que, sin embargo, fueron importantes en otros sentidos. Este tipo de vínculos serán analizados de forma independiente y sin una metodología específica, adaptándose la explicación al caso concreto
    b. Aquellos vínculos que se llegaron a materializar en propuesta de Parque Agrario. Para estos casos se propone un análisis sistemático de los casos de modo que sean fácilmente comparables, se pueda extraer toda la información relativa a los elementos variantes e invariantes y se pueda identificar posteriormente si existe una evolución.

ESTADO ACTUAL DEL CASO	Constituido	Consolidado
		De reciente constitución
	En conformación	En proceso
		En pausa
	Frustrado	-
DATOS BÁSICOS SISTEMA AGRARIO PERIRUBANO (SAP)	Localización geográfica	Papel territorial
	Datos SAP	Superficie, agricultura, municipios, etc.
	Dimensiones territoriales relevantes	Agraria, paisajística, patrimonial, ambiental, cultural, etc
	Conflictos territoriales	Problemas endógenos y exógenos al SAP
FIGURA TERRITORIAL PROPUESTA	Objetivos	Objetivos principales
		Objetivos secundarios
		Enfoque de largo alcance en el que se enmarca
	Estructura territorial[88]	Gobernanza
		Dinamización agraria
		Protección territorial
VÍNCULOS SENTIDO ASCENDENTE	Relaciones con otro/s caso/s del/de los que derive	Visitas, participación en jornadas, referencias bibliográficas.
VÍNCULOS SENTIDO DESCENDENTE	Relaciones con otro/s caso/s del/de que deriven de él	Visitas, participación en jornadas, referencias bibliográficas.

Tabla 3.1. Ficha de análisis de los casos de Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia.

- El estado en el que se encuentra el Parque Agrario a la fecha de redacción de esta tesis —constituido, en conformación o frustrada—, señalando el ente promotor y realizando un breve resumen de las circunstancias que han conducido al caso a ese punto. del ente promotor y de las causas en base a la siguiente clasificación:

[88] Se opta por realizar un análisis de la estructura territorial (Zazo, 2010) y no de los cuatro mecanismos ya que se considera un análisis previo más sencillo más apropiado para una ficha descriptiva.

- Los datos básicos que describen el sistema agrario periurbano en el que se inserta: localización geográfica, papel que desempeña en el territorio, datos de superficie y agricultura, dimensiones territoriales relevantes y conflictos territoriales endógenos y exógenos.
- La figura territorial propuesta o alcanzada. Para lo cual será necesario describir en primer lugar los objetivos de la propuesta —principales y secundarios— y el enfoque de largo alcance dentro del cual se enmarca el proyecto. En segundo lugar se realizará un análisis de cada caso mediante el uso de la estructura territorial y mecanismos propuesta por Paül (2006; 2009; 2013) y Zazo (2010; 2011; 2013) y recogidas en la revisión internacional: la gobernanza, la protección territorial y la dinamización agraria.
- Los vínculos en sentido ascendente, analizando las relaciones específicas que cada caso tiene con los casos de origen.
- Los vínculos en sentido descendente, analizando si estos casos han derivado en el desarrollo de otras propuestas.

5. Para cada caso se resumirán los resultados en:
    a. Un árbol genealógico que organice y categorice las relaciones ascendentes y descendentes.
    b. Un mapa que localice territorialmente la dispersión nacional e internacional del concepto.
6. Tras el desarrollo de los dos árboles genealógicos por separado se realizará el árbol genealógico general del Parque Agrario en el caso español, para lo cual será necesario
    a. Detectar y clasificar el vínculo existente entre ambos Parques Agrarios clave para unir los dos árboles genealógicos parciales.
    b. Verificar que todas las propuestas detectadas en el ámbito español se encuentran dentro de este árbol único, y si no es así, ubicarlas cronológica y espacialmente señalando la ausencia de parentescos.

La reconstrucción de los vínculos entre los casos de Parque Agrario en el ámbito español permite generar el árbol genealógico global demostrando la continuidad de la idea origen desde los parques propuestos a principios de los años 1990 y los propuestos en los años 2010. Además, este análisis sistemático, permite analizar el concepto de Parque Agrario en otros dos niveles.

1. Permite detectar los elementos invariantes que se repiten en todas las propuestas y los elementos variantes que aporta cada una de ellas. La recopilación de toda las casuísticas —materializadas o solo propuestas— desarrolladas en el ámbito español se clasifican según las tres estrategias —gobernanza, dinamización agraria y protección territorial— matizando todos aquellos aspectos que resulten de especial relevancia para su incorporación al modelo conceptual.
2. Permite analizar la evolución del concepto a lo largo del tiempo. El árbol genealógico global permite realizar un análisis a un nivel más general sobre la evolución del concepto, los objetivos y los enfoques en los que se enmarcan cada una de las propuestas el Parque Agrario durante los últimos 25 años.

Como apunte final al método que se pretende aplicar a la "Genealogía", se señala que a pesar de que la investigación se circunscribe a los límites geográficos del ámbito español, la historia de la figura del Parque Agrario se entrelaza estrechamente con la historia de la figura italiana, por lo que algún caso italiano relevante podrá ser incorporado a la genealogía con el fin de perfilar la historia de un modo más completo.

3.2.1.1. Técnicas

Las técnicas utilizadas para recopilar los datos necesarios para la elaboración del capítulo de la Genealogía han sido las siguientes:

1. La observación directa.
2. La entrevista.
3. El trabajo de campo

En relación a la **observación directa**, se ha participado en diversos seminarios y jornadas en la mayoría de los casos analizados han expuesto sus objetivos, estrategias, problemas y acciones desarrolladas.

Fecha	Evento	Organizador	Parques participantes
08.09.2010	Seminario Agroterritorial. Carta de la Agricultura Periurbana (Castelldefells, Barcelona)	Baix Llobregat	Baix Llobregat Els Carrissals Valle del Guadalhorce Vegas del Narcea
03.11.2011	Jornadas de Dinamización del proyecto EUROEMPLEO (Pizarra, Málaga)	Valle del Guadalhorce	Valle del Guadalhorce Els Carrissals Baix Llobregat
03.03.2012	Jornada para la organización de un proyecto SUDOE sobre los Parques Agrarios	UPM	Valle del Gualdalhorce Vegas del Narcea Baix Llobregat
20-21.09.2012	Jornadas Finales del proyecto EUROEMPLEO (Coín, Málaga)	Valle del Guadalhorce	Valle del Guadalhorce Els Carrissals Baix Llobregat
12-15.03.2013	COST Action Urban Agriculture Europe: 2nd Working Group Meeting. (Castelldefells, Barcelona)	UPC	Baix Llobregat
10.11.2013	Jornadas de recuperación de la Huerta Zaragozana	Huerta Zaragozana	Baix Llobregat Huerta Zaragozana
11.11.2013	Seminario Agropaisajes: Buenas prácticas de gestión de espacios agrarios periurbanos	UGR	Granada Baix Llobregat
23.04.2014	Visita a los Parques Agrario de Rivas y Fuenlabrada	Heliconia	Fuenlabrada Rivas
06.11.2014	Reunión de Parques Agrarios españoles** (Fuenlabrada, Madrid)	Fuenlabrada	Fuenlabrada Baix Llobregat Valle del Guadalhorce Villena

Tabla 3.2. Eventos en los que se ha participado como observante directo. Fuente. Elaboración propia.

En relación a las **entrevistas,** se han realizado entrevistas abiertas a casi todos los representantes de los casos analizados. En caso de haber sido posible, ha existido una fluida comunicación vía correo electrónico con los restantes.

Fecha	Persona	Relevancia	Lugar
23.07.2010	Josep Montasell	Director del Parque Agrario del Baix Llobregat (1998-2013)	Can Comas (El Prat del Llobregat, Barcelona)
23.07.2010	Joaquín Sabaté	Redactor del Avance del Plan Especial del Baix Llobregat	CCRS Arquitectes (Barcelona)
25.11.2011	Juan Miguel Montaner y Carlos Martín	Vicepresidente de la Comunidad de Regantes del Els Carrissals y profesor de la UA (proyecto WADI)	Els Carrisals (Elche)
11.07.2012	Sebastián Hevilla y Margarita Jiménez	Gerente y coordinadora del Grupo de Desarrollo Rural Valle del Guadalhorce	Cascina Brera (Milán)
06.02.2012	Jorge Romea	Técnico de Medio Ambiente Ayto. de Rivas	Rivas (Madrid)
24.07.2013	Ruth Mateo	Técnica del Parque Agrario de Villena	Villena (Alicante)
15.11.2013	Alberto Matarán	Director equipo PLANPAIS	Granada
10.12.2013	Francisco Cáceres	Excoordinador de la plataforma Salvemos la Vega	Granada
13.12.2013	Fernando Alcalde	Técnico de Medio Ambiente del Ayto. de Motril y representante de la asociación Buxus	Motril (Granada)
25.07.2015	Carolina Yacamán	Directora del Parque Agrario de Fuenlabrada, y coordinadora del Parque Agrario de Rivas	Heliconia.s.coop.mad (Madrid)

Tabla 3.3. Entrevistas realizadas a los actores más importantes de los casos. Fuente. Elaboración propia.

Además, se ha mantenido contacto vía correo electrónico con otros actores importantes en estos procesos: Pere Vidal (Sabadell) —técnico de la oficina del Plan General de Sabadell a principios de los años 1990— y Salustiano Crespo (Vegas del Narcea) —arquitecto municipal de Salas (Asturias) y redactor de la propuesta de parque en Vegas del Narcea.

En relación al **trabajo de campo,** se han realizado visitas prolongadas varios de los parques, en las cuales se han desarrollado diversos trabajos, tanto de recopilación de fuentes como de visita al territorio:

Fechas	Lugar	Trabajo desarrollado	Causa
Del 25.11.2011 al 26.11.2011	Parque Agrario Natural Els Carrissals	Entrevistas Visitas a diversas áreas y explotaciones del parque	Visita
Del 04.04.2012 al 04.07.2012	Parque Agrario Sud Milano	Diversas entrevistas Visitas a diversas áreas y explotaciones del parque Acceso a documentación específica e inédita.	Movilidad doctoral
22-28.09.2012	Parque Agrario del Valle del Guadalhorce	Diversas entrevistas Visitas a diversas áreas y explotaciones del parque Acceso a documentación específica e inédita.	Informe para el GDR Valle del Guadalhorce
Del 19.11.2012 al 25.01.2013	Parque Agrario del Baix Llobregat	Diversas entrevistas Visitas a diversas áreas y explotaciones del parque Acceso a documentación específica e inédita.	Movilidad doctoral
Del 01.11.2013 al 29.01.2013	Comarca de la Vega de Granada	Diversas entrevistas Visitas a diversas áreas y explotaciones del parque Acceso a documentación específica e inédita.	Movilidad doctoral

Tabla 3.4.Trabajo de campo desarrollado en diversos de los casos. Fuente. Elaboración propia.

3.2.1.2. Fuentes

En relación a las fuentes utilizadas para el desarrollo del capítulo 4, Genealogía, estas han sido principalmente primarias, debido a la casi inexistencia de fuentes secundarias. En los casos clave —Sabadell y Baix Llobregat— se ha podido contar con una recopilación bibliográfica específica de cada estudio de caso. En el caso de restos de parques las fichas elaboradas se han tenido que basar en las técnicas descritas en el anterior apartado.

Parque Agrícola de Sabadell

- Artículos de periódicos.
- Actas de seminarios y jornadas descritos en el caso.
- Plan General de Ordenación Urbana de Sabadell
- Recopilación de bibliografía específica sobre el estudio de caso —Fuentes secundarias.
- Recopilación de bibliografía específica sobre documentos de referencia —Fuentes secundarias.

Parque Agrario del Baix Llobregat.

- Entrevista a Josep Montasell, Director del Parque Agrario.
- Entrevista a Joaquín Sabaté, Redactor del Avance del Plan Especial
- Movilidad doctoral de 2 meses en Barcelona en la que se realizó trabajo de campo, recopilación de fuentes inéditas, entrevistas a agricultores, visitas al parque, colaboración con el equipo técnico del Parque Agrario.

- Recopilación de bibliografía específica sobre el estudio de caso —Fuentes secundarias.

Parques Agrario en la Región Metropolitana y Cataluña

- Fuentes secundarias: Montasell (1996; 2006; 2009).

Parque Agrario Vega de Granada

- Entrevista realizada a Francisco Cáceres, excoordinador de la plataforma Salvemos la Vega
- Movilidad doctoral de 3 meses en Granada en la que se realizó, trabajo de Campo, diversas entrevistas a agentes, visita a diversas áreas y proyectos de la Vega, acceso a información inédita.
- Seminario *Agropaisajes*
- Documentación planes supramunicipales y municipales.
- Artículos publicados en www.otragranada.org
- Resultados del proyecto *El espacio agrícola entre la ciudad y el campo* (Fernández, 2010) —Fuente secundaria.
- Recopilación de bibliografía específica sobre el estudio de caso —Fuentes secundarias.

Parque Agrario Motril.

- Entrevista realizada a Fernando Alcalde, técnico de Medio Ambiente del Ayto. Motril.
- Resultados del proyecto *Agropaisajes* —Fuente secundaria.
- Resultados del proyecto *El espacio agrícola entre la ciudad y el campo* (Zazo, 2010) —Fuente secundaria.

Parque Agrario Els Carrissals

- Presentación realizada en Jornadas de Dinamización del proyecto EUROEMPLEO (Guadalhorce).
- Presentación realizada en la Universidad de Alicante.
- Entrevista al Vicepresidente de la Comunidad de Regantes.
- Entrevista al profesor Carlos Martin (proyecto WADI)
- Trabajo de campo.

Parque Agrario del Vegas del Narcea.

- Presentación realizada en el Seminario Agroterritorial
- Presentación del Parque Agrario preparada por el arquitecto municipal.

Parque Agrario del Valle del Guadalhorce.

- Jornadas de Dinamización del proyecto EUROEMPLEO.
- Jornadas Finales del proyecto EUROEMPLEO.
- Entrevistas realizadas al Gerente y Coordinadora del GDR Valle del Gualdalhorce.
- Trabajo de campo.
- Exposición sobre el Parque Agrario realizada en la reunión de la Red de Parques.
- Ficha del Parque Agrario (Yacamán & Zazo, 2015) —fuente secundaria

Parque Agrario de Rivas

- Entrevista a Carolina Yacamán, redactora del Parque Agrario.
- Entrevista a Jorge Romea, técnico del área de Medio Ambiente del Ayto. Rivas.

- Visita al Parque Agrario y presentación de los técnicos del área de Medio Ambiente.
- Ficha del Parque Agrario (Yacamán & Zazo, 2015) —fuente secundaria

Parque Agrario de Villena

- Entrevista a Ruth Mateo, técnica del Ayto de Villena.
- Visita al Parque Agrario, acompañada por el Concejal de Medio Ambiente.
- Exposición sobre el Parque Agrario realizada en la reunión de la Red de Parques.
- Ficha del Parque Agrario (Yacamán & Zazo, 2015) —fuente secundaria

Parque Agrario de Fuenlabrada

- Entrevista a Carolina Yacamán, directora del Parque Agrario
- Visita al Parque Agrario y presentación de los técnicos del área de Sostenibilidad del Ayto. de Fuenlabrada.
- Exposición sobre el Parque Agrario realizada en la reunión de la Red de Parques.
- Ficha del Parque Agrario (Yacamán & Zazo, 2015) —fuente secundaria

3.2.2. Método para la descripción del Modelo Conceptual

El Modelo Conceptual que se describe en el quinto capítulo es el resultado del estudio de la adaptación y la complejidad que el Parque Agrario adquiere en las propuestas y proyectos españoles analizados en la *Genealogía de los Parques Agrarios en el ámbito español*. El Modelo Conceptual se basa en el análisis sistemático de los estudios de caso españoles y de cómo estos se han ido adoptando y adaptando el concepto en función a las necesidades de sus territorios, de sus redes de agentes y del momento coyuntural. El objetivo es la inducción de un modelo *absoluto* o de máximos que incorpore todas las posibles variables que esta figura podría llegar a desarrollar.

En él se describen los mecanismos que lo componen y se despliega toda la variedad de modos, vías e instrumentos que éstos podrían adoptar en el camino hacia la institucionalización. Este abanico de opciones recopila las opciones coherentes con los objetivos desplegadas por las diversas propuestas —consolidadas, en proceso o frustradas— desarrolladas en el ámbito español. Se considera que todas esas fórmulas combinadas adecuadamente pueden conformar una figura suficientemente compleja e integradora como para ser capaz de acometer todos los elementos del territorio donde se quiere articular—base territorial, agentes del territorio, etc. — y sus dimensiones —productiva, ambiental, socio-cultural, etc. —, siendo su característica intrínseca agraria el eje estructurante de todo el modelo. Complementariamente, se define el modelo de mínimos, para lo cual se describen los requisitos imprescindibles tanto de los mecanismos como de los instrumentos para que se pueda entender que su estructura conforma un Parque Agrario.

El método utilizado para describir el modelo se basa en las hipótesis desarrolladas en la primera parte de este capítulo, que se adopta como hilo conductor del capítulo.

El proceso de descripción del Modelo Conceptual se divide en las dos etapas de la institucionalización del sistema agrario periurbano:

- La etapa de articulación-institucionalización del Parque Agrario.
- La etapa de gestión-consolidación del Parque Agrario.

En la primera etapa, se analizan los mecanismos, su desarrollo en fases sincrónicas y/o diacrónicas, y su materialización en instrumentos, lo cual da paso a la institucionalización de la figura. Para cada uno de ellos se describe:

- El marco teórico en el que se definen los conceptos que se utilizan
- Los objetivos del mecanismo
- Las posibles vías para desarrollarlo
- Los posibles modos de materialización —y, por tanto, de su institucionalización.

En esta etapa también se analiza:

- Las interacciones entre los mecanismos
- Los grados de institucionalización de los mecanismos y de la figura.
- Las características del modelo de máximos en esta etapa
- Los requisitos imprescindibles del modelo.

En la segunda etapa, se analiza el funcionamiento de la estructura resultante.

- El papel de los instrumentos en la figura institucionalizada
- La interacción de los instrumentos y su complementariedad
- La evaluación constante de los resultados.

3.2.3. Método para el análisis de fiabilidad del modelo conceptual

El objetivo principal del capítulo sexto es el de evaluar la fiabilidad del modelo conceptual propuesto de Parque Agrario. Para ello, se propone contrastar el modelo con dos estudios de casos reales: uno consolidado y uno frustrado:

- El caso del Parque Agrario del Baix Llobregat, como caso consolidado y exitoso, para verificar que el caso más completo a día de hoy en el ámbito español es capaz de adaptarse al modelo conceptual propuesto.
- El caso de la propuesta frustrada del Parque Agrario de la Vega de Granada, para verificar que el modelo conceptual propuesto es capaz de analizar también este tipo de procesos y detectar y representar las aspectos que fallaron en su articulación-institucionalización.

El método que se propone para contrastar el modelo conceptual de Parque Agrario en los dos casos propuestos es el siguiente:

En primer lugar se analiza en profundidad el mecanismo de la Gobernanza, ya que es el hilo conductor del proceso. Este análisis servirá para entender cómo los agentes del territorio asumen la necesidad de un cambio y adoptan un papel activo en él.

1. Análisis de los grupos de agentes que han tenido un papel proactivo en la propuesta o proyecto de Parque Agrario.
    a. Identificación de los grupos
    b. Análisis de su papel en el proceso
    c. Categorización de los bloques de agentes según su actitud en el proceso
        i. Los líderes
        ii. Las voces en contra
        iii. Los ausentes
2. Análisis de la capacidad de la red de agentes para desarrollar y formalizar pactos
    a. Análisis de la generación de pactos o gobernanza horizontal
    b. Análisis de la generación de pactos o gobernanza vertical
    c. Análisis de la capacidad para alcanzar la Gobernanza Local.
3. Análisis de las relaciones e hitos clave del proceso
4. Análisis del ente gestor o de su previsible materialización
5. Evaluación general del mecanismo

En segundo lugar, se analiza en profundidad el mecanismo del Proyecto de Parque Agrario, ya que es el marco de coherencia de todo el proyecto. Este análisis servirá para entender si se ha llegado a establecer una visión común sobre el futuro del SAP en cuestión.

1. Análisis de las precondiciones territoriales que determinan la propuesta de Parque Agrario.
2. Análisis de las directrices y objetivos del Proyecto de Parque Agrario determinadas por los diferentes grupos que participan en el proceso.
    a. Elementos que adoptan del Parque Agrario del que adoptan el modelo.
    b. Elementos que deciden y objetivos que determinan.
3. Evaluación general del mecanismo

En tercer lugar, se analiza en profundidad el mecanismo de la Gestión Integral, donde se debe estudiar las diferentes líneas de trabajo que se haya propuesto con el objetivo de realizar una dinamización agro-alimentaria del territorio con todos los complementos que el proyecto haya sido capaz de aportarle.

1. Análisis de las líneas propuestas de gestión
2. Documentos materializados
3. Evaluación integral del mecanismo.

En cuarto lugar, se analiza en profundidad el mecanismo de la Ordenación Territorial. Se estudia por un lado su capacidad para generar un proyecto de territorio que asegure la mejora de la eficiencia de la matriz agraria, y su capacidad de incorporación en algún instrumento, y por otro la capacidad para poder llegar a proteger el suelo.

1. Análisis de la protección territorial
    a. Análisis de la planificación vigente y en redacción
2. Análisis del proyecto territorial
    a. Análisis de las diferentes propuestas que incorporan este componente.
3. Evaluación general del mecanismo

Por últimos, se realizará una evaluación general y se tratará de incorporar todos los datos relevantes del proceso de conformación de los Parques Agrarios estudiados al diagrama del modelo conceptual, para verificar si éste es capaz de resumir y explicar el proceso.

En esta metodología de análisis, que desagrega el proceso global, habrá procesos parciales y transversales que aparecerán en distintos mecanismos y que adoptarán un papel relevante dentro del proceso global. La información puede resultar redundante al aparecer en diversos apartados, pero esta situación será específica y características de cada caso.

El resultado de la aplicación de esta metodología no sólo supondrá la evaluación de la fiabilidad del modelo, sino también la evaluación de la institucionalización de cada caso analizado.

3.3. Cuadro resumen de la investigación

La siguiente tabla resume el esquema metodológico de la investigación. Se divide en tres bloques que enlazan pregunta-método-objetivos y se resalta el bloque dos ya que es el objetivo principal de la tesis. El bloque anterior es la herramienta que se desarrolla para poder realizar un análisis de la evolución del concepto a través de los casos y poder así inducir el modelo conceptual. El bloque posterior es la herramienta que se desarrolla para comprobar la fiabilidad del modelo.

	PREGUNTAS	MÉTODOS	OBJETIVOS
1	¿Existe una continuidad en el concepto de Parque Agrario en las propuestas españolas de los últimos 25 años?	Análisis genealógico	Reconstrucción histórica de la figura de Parque Agrario en el ámbito español.
2	**¿Existe un modelo conceptual capaz de representar todas las propuestas?**	**Inducción del modelo**	**Definir un modelo conceptual para el caso español**
3	¿Es este modelo capaz de reconstruir los procesos de configuración de los Parques Agrarios?	Estudio caso Método Conceptual como metodología de análisis	Evaluación de la fiabilidad del modelo propuesto

Tabla 3.5. Resumen metodológico de la tesis. Fuente. Elaboración propia

La formulación de este esquema genera la estructura del cuerpo central de la tesis, o Parte II, compuesta de tres bloques cada uno de los cuales trata de responder a la pregunta y alcanzar el objetivo marcado a través de la aplicación del método correspondiente. Las tres partes del cuerpo central son las siguientes

1. Genealogía de la figura de Parque Agrario en el ámbito español
2. Modelo conceptual de la figura de Parque Agrario para el caso español
3. Evaluación de la fiabilidad del modelo conceptual: estudios de caso.

El eje transversal a este esquema es el de la consideración del Parque Agrario como instrumento de institucionalización del sistema agrario periurbano. En el primer bloque se aplicará al análisis de los casos en su entendimiento más básico, el grado de materialización en instrumentos de cada Parque Agrario. En el segundo bloque, la hipótesis de partida se despliega en todo el potencial de la figura y en el tercero, se convierte en el método de análisis de los procesos de los casos de estudio para contrastar el grado de fiabilidad.

CAPÍTULO 4

Genealogía de la figura de Parque Agrario en el ámbito español

4.1. Introducción a la genealogía de la figura de Parque Agrario en el ámbito español.

En este capítulo se propone realizar una reconstrucción histórica de la figura de Parque Agrario en el ámbito español, con el objetivo de generar una herramienta —un árbol genealógico de la figura— que demuestre la existencia de una continuidad en el concepto de Parque Agrario en las propuestas realizadas durante los últimos 25 años en el ámbito español. El análisis genealógico de la figura permitirá:

1. Analizar sistemáticamente las propuestas para detectar todos aquellos elementos variantes e invariantes, con el objetivo de poder inducir y definir un modelo conceptual de Parque Agrario que contenga todas las posibles opciones desarrolladas en el ámbito español.
2. Reconstruir los vínculos entre los casos y detectar la génesis, la importación, la exportación y la diseminación del concepto —en caso de existir.
3. Contextualizar temporalmente los casos para, tras el análisis previo, poder estudiar la evolución del concepto —objetivos de corto y largo alcance, mecanismos y su materialización, etc.

En un estudio genealógico global de la figura de Parque Agrario —circunscrita a los límites terminológicos estipulados en la Introducción de la tesis—, surgirían dos "ramas familiares": la española y la italiana. Este capítulo se centra en el análisis de la española. Sin embargo, la historia de ambas familias se entrelaza estrechamente, por lo que algunos de los casos italianos relevantes serán incorporados a la Genealogía con el fin de perfilar la historia de un modo más completo.

La Genealogía pretende rastrear la génesis de la figura, analizar los puntos de contacto que produjeron el intercambio entre los casos la exportación y la diseminación del concepto primero a la escala de la Región Metropolitana de Barcelona y parte de Cataluña durante los años 1990 y, posteriormente, y una vez consolidado el Parque Agrario del Llobregat, al resto de España y al ámbito internacional[89]. La aplicación de esta metodología a la reconstrucción de la historia de la figura de Parque Agrario en el ámbito español supone construir su árbol genealógico, desde su origen y hasta nuestros días, mediante un análisis sistemático de las propuestas de Parque Agrario —consolidadas, en proceso y frustradas— que se encuentren vinculadas entre sí. Para ello, se recurre al análisis genealógico específico —y parcial— de las dos figuras clave en la historia, el Parque Agrícola de Sabadell (1993) —el primero institucionalizado— y el Parque Agrario del Baix Llobregat (1998) —el primero consolidado—, que suponen los dos nodos importantes de trasdescendencia. Se analiza su ascendencia y descendencia, reconstruyendo los vínculos, hasta ahora desconocidos, entre los proyectos y propuestas que han ido surgiendo en las últimas décadas. El resultado serán dos árboles genealógicos parciales de la historia. La conformación del árbol genealógico general requiere de:

[89] Puesto que los Parques Agrarios propuestos a nivel internacional desbordan el estudio y no son relevantes en el objetivo final de este capítulo que de analizar los vínculos y la evolución del concepto en el caso español, no se incorporan en el análisis del árbol genealógico. Sin embargo, es necesario señalar que el caso del Baix Llobregat ha generado cierta "descendencia" en el continente americano y también en Asia.

- La clasificación del vínculo existente entre ambos Parques Agrarios, clave para poder unir sus árboles genealógicos.
- La verificación de que todas las propuestas detectadas en el ámbito español se encuentran dentro de este árbol único, y si no es así, ubicarlas cronológica y espacialmente, señalando la ausencia de parentescos.

La reconstrucción de los vínculos permite, por tanto, generar el árbol genealógico global que se adjunta en la figura 4.1.

Complementariamente a la construcción del árbol genealógico, se proporciona un catálogo de propuestas y casos en desarrollo de Parque Agrario a nivel español. Estas fichas, desarrolladas según el patrón definido en la metodología, realizan una breve evaluación del estado actual y de su estructura territorial —gobernanza y preservación activa. El objetivo es conseguir detectar aquellos elementos invariantes que se proponen en todas las propuestas, los elementos inéditos que aporta cada una de ellas y todas aquellas características que puedan servir para describir un modelo conceptual que represente toda la casuística española. Finalmente, el análisis genealógico y sistemático elaborado permitirá realizar una evaluación a un nivel más general sobre la evolución del concepto del Parque Agrario durante los últimos 25 años.

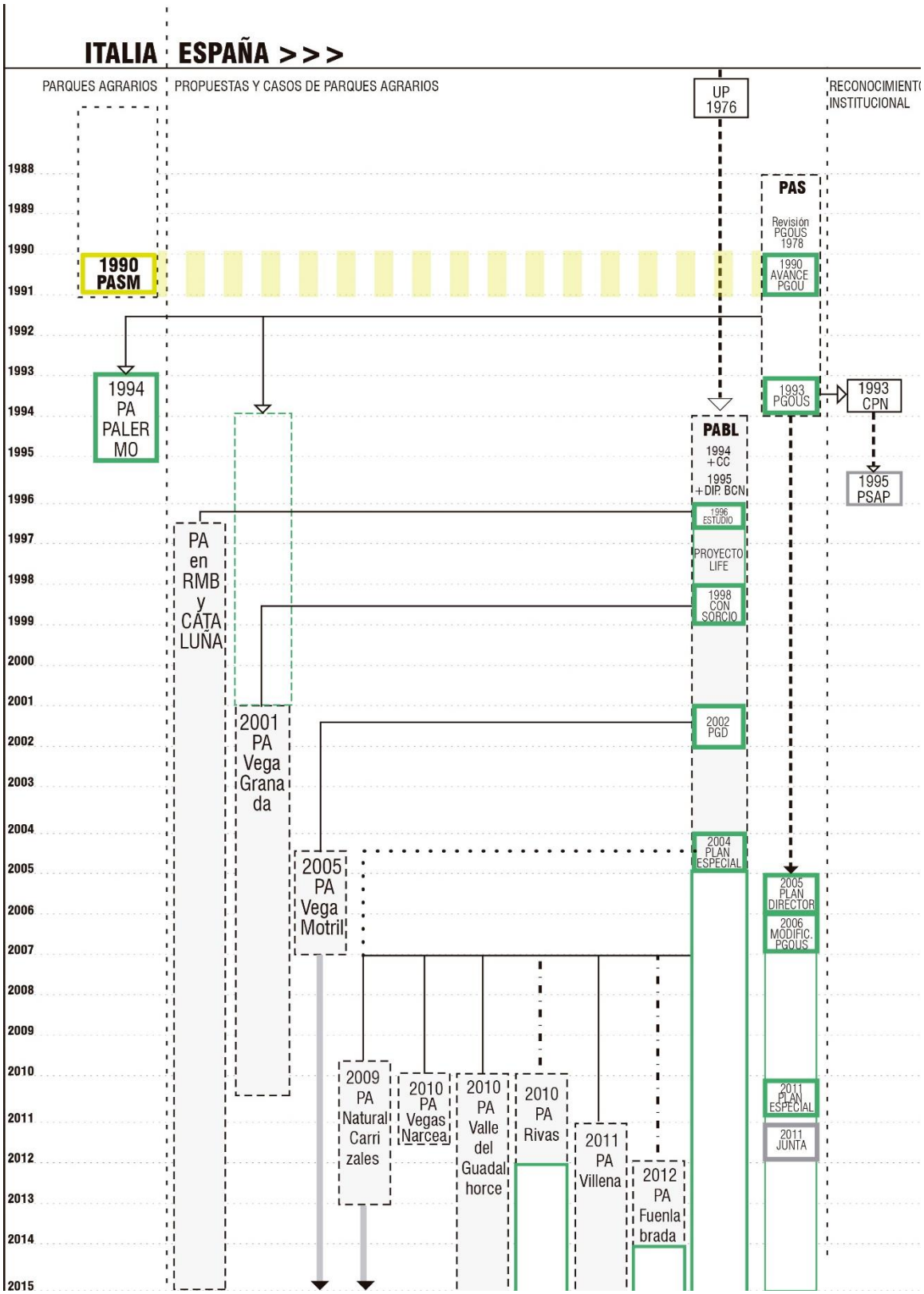


Figura 4.1. Árbol genealógico de la figura de Parque Agrícola en el ámbito español.
Fuente. Elaboración propia

4.2. El Parque Agrícola de Sabadell (PAS)

En el ámbito español, el primer caso de Parque, en este caso, Agrícola fue el aprobado en diciembre de 1993 por el Plan General de Ordenación Urbana de Sabadell (en adelante PGOUS).

Su análisis como caso clave dentro de la genealogía se debe a dos factores principales. El primero, que al tratarse del primer caso en el ámbito español resulta de especial relevancia analizar su origen para determinar la génesis de la figura. El análisis del contexto en el que surge, los marcos de referencia y el proceso desarrollado resultan claves para este objetivo. En segundo, que la dispersión del concepto que lo genera produjo interacciones con otros territorios, que adoptaron y adaptaron el término a sus propias realidades territoriales. Además, su institucionalización, mediante el PGOUS, generó un reconocimiento institucional por un órgano consultivo de nivel regional.

Es necesario señalar que el desarrollo integral del Parque Agrícola, mediante el desarrollo del resto de sus instrumentos[90], no se produjo hasta casi diez años después de la aprobación del PGOUS. Sin embargo, el desarrollo del concepto fue tan innovador que se divulgó como una interesante solución ante el modelo expansionista predominante dentro de un marco de debate sobre el papel del *suelo no urbanizable*.

4.2.1. El árbol genealógico del Parque Agrícola de Sabadell

El análisis genealógico del Parque Agrícola de Sabadell, que se desarrolla ampliamente en los siguientes epígrafes, se resume en el árbol genealógico de la figura 4.2.

En relación al origen de la figura, se muestra en el árbol cómo la propuesta de Parque Agrícola surge en el marco de la revisión del PGOUS de 1978, como resultado de los trabajos previos realizados por la Oficina del Plan, antes de existir ningún contacto del equipo con el caso de Milán. Estos trabajos se enmarcan en un momento de movimiento social importante solicitando una mayor preservación del ámbito del Rodal y de debate institucional en el que se cuestiona el tratamiento del suelo no urbanizable (SNU) por parte del planeamiento municipal. La propuesta es la aplicación al espacio agrario/agrícola el mismo término de *parque* que se aplica al espacio natural con el objetivo de realizar una gestión sobre este territorio que lo mantenga agrícola. La importación del caso de Milán —al contrario de lo que podría parecer antes de analizar el vínculo— es simplemente semántica. En concreto, sirve para asentar el concepto que ya se había propuesto en Sabadell, aunque las realidades de ambas propuestas fuesen bastante diferentes..

En relación a la descendencia, se pueden resaltar tres tipos de descendencia —cuatro si se cuenta la segunda parte de desarrollo del propio parque de Sabadell en la década de los años 2000. En primer lugar, existe una exportación del concepto a través de su difusión en diversos seminarios internacionales, que acaba cuajando en una propuesta específica para el ámbito de la Conca d'Oro (Palermo), donde se llegó a desarrollar un proyecto LIFE para su puesta en marcha. En segundo lugar, existe una dispersión del concepto en el ámbito español, mediante seminarios y talleres que, aunque no se materializaron, colaboraron a avivar el debate que se estaba empezando a generar en algunos territorios sobre los espacios agrarios periurbanos. En tercer lugar, fue el germen del reconocimiento institucional de la figura por parte del Consejo de Protección de la Naturaleza,

[90] El Parque Agrario de Sabadell como figura completa, compuesta por un Ente Gestor y el Plan de Gestión complementarios a la protección urbanística proporcionada por el PGOUS. A la figura se le asigna la nomenclatura de *agrario* y no *agrícola* como contraposición a la nomenclatura Agrícola asignada a la calificación urbanística.

aunque a efectos prácticos este hecho no haya tenido relevancia. En último lugar, fue la primera parte de la materialización de la figura completa de Parque Agrícola de Sabadell en los años 2000.

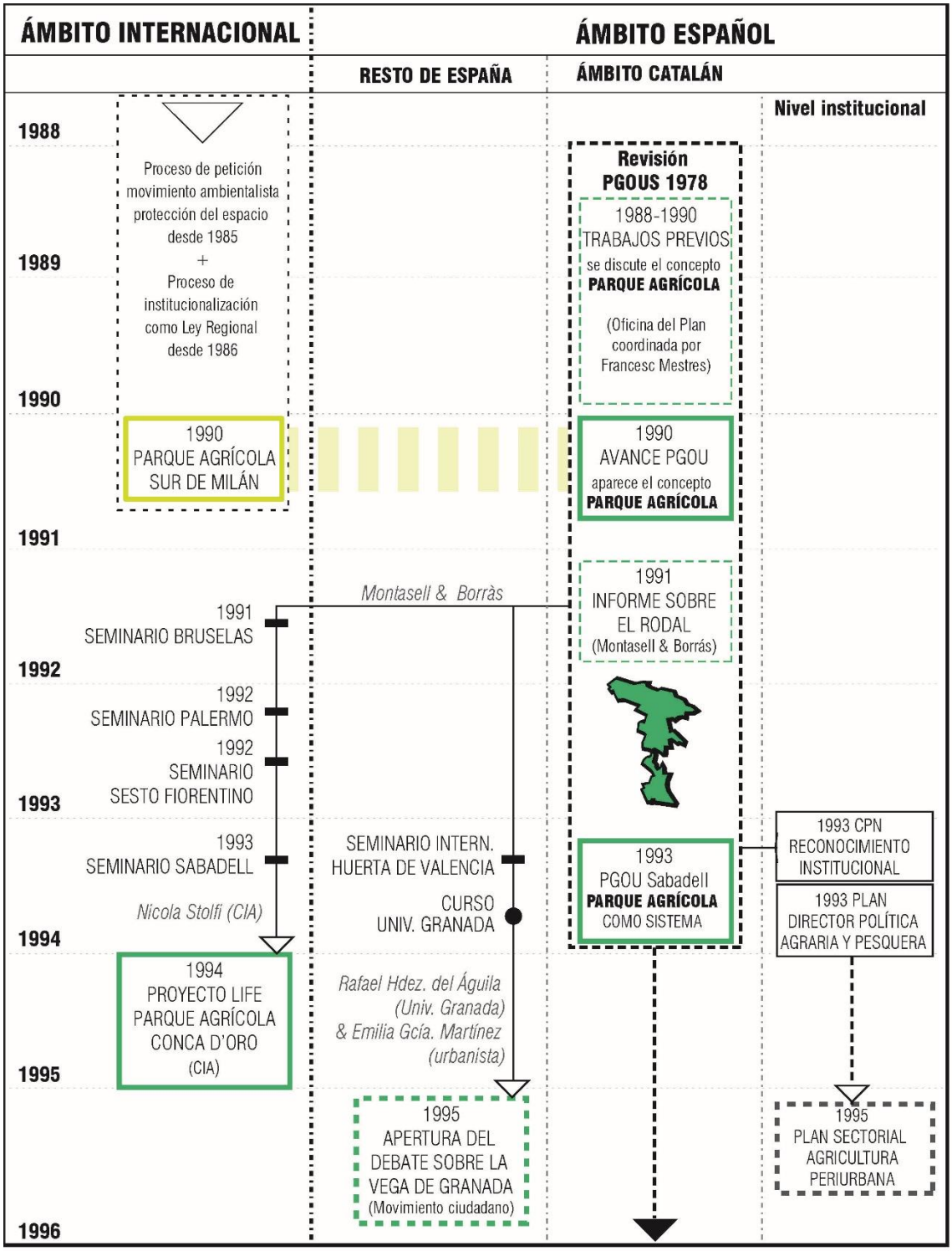


Figura 4.2. Árbol genealógico del Parque Agrícola de Sabadell. Fuente. Elaboración propia

4.2.2. Documentos de referencia europeos y regionales

Se describe en este apartado el marco de referencia en el que se enmarca esta propuesta de Parque Agrícola. Los documentos recopilados y los datos aportados esperan contextualizar el momento en el que surge esta figura en la Región Metropolitana de Barcelona.

4.2.2.1. Documentos de referencia a nivel europeo

Se recopilan a continuación los documentos de referencia emitidos por los diversos órganos de nivel europeo que han sido referenciados en los documentos revisados para el caso del Parque Agrícola de Sabadell.

A. Dictamen sobre medio ambiente y agricultura (89/C 298/11)

En 1989 el Comité Económico y Social Europeo emitió el "Dictamen sobre medio ambiente y agricultura"[91], en el que hace dos afirmaciones que se recogerán en el proyecto de Parque Agrícola de Sabadell:

> Durante muchos años los agricultores […] han estado trabajando en armonía con la naturaleza, lo que ha permitido mantener un equilibrio ecológico estable, ejerciendo un papel esencial en la conservación de los suelos y en la preservación de la naturaleza. (CESE, 1989: apt. 1.2.1.)

> Las medidas propuestas [en el ámbito agrario] han de contribuir a responder al desafío económico al que se enfrentan agricultores y no agricultores. Se trata de la calidad de vida y del nivel de salud y, en consecuencia, del futuro y bienestar de los ciudadanos. (CESE, 1989: apt. 1.2.6.1.)

La conclusión de este dictamen es que la crisis agraria no es solamente una cuestión de los agricultores, sino de la sociedad en general, que también recibirá las consecuencias negativas que de ella se puedan derivar.

B. Reglamentos de la CEE

Durante los años 1991 y 1992 se aprobaron dos reglamentos europeos: el reglamento sobre la producción agraria ecológica (Reglamento CEE 2992/91) y el reglamento sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente y la conservación de los espacios naturales (Reglamento CEE 2078/92). Estos reglamentos surgen como consecuencia del debate derivado de la pérdida de equilibrio entre explotación agraria y conservación ambiental surgida en las últimas décadas, que culminó en propuestas más o menos concretas de estrategias y proyectos para hacer un uso más sostenible de las tierras de cultivo y de pasto.

[91] Elaborada tras la Comunicación de la Comisión Europea COM (88) 338 de 8 de junio sobre "Medio Ambiente y Agricultura".

4.2.2.2. Marco de referencia a nivel regional

A. Marco de referencia sectorial agrario

En la década de los años 1990 se redacta entre el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (DPTOP) y el DARP un *Estudio preliminar sobre la agricultura periurbana en Cataluña* (Carbó et al., 1993). El objetivo del estudio es el de caracterizar la agricultura periurbana a través de una tipificación municipal, definiendo como áreas de agricultura periurbana las localizadas en la figura 4.3., en función de las presiones ejercidas por el municipio. El resultado es una cartografía del estado de la agricultura (Paül, 2006) y unas propuestas interesantes, posteriormente recogidas en el *Plan Sectorial de Agricultura Periurbana* (PSA), redactado por el DARP y que consta documentalmente terminado en el año 1995. Este plan se desarrolla para concretar el *Plan Director de Política Agraria y Pesquera* de 1993 y para orientar las determinaciones del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (PTMB) en relación a los espacios agrarios. El proyecto de PSA se refiere a la agricultura periurbana manifestando que habría que considerar la actividad agraria de estas áreas como un bien público[92].

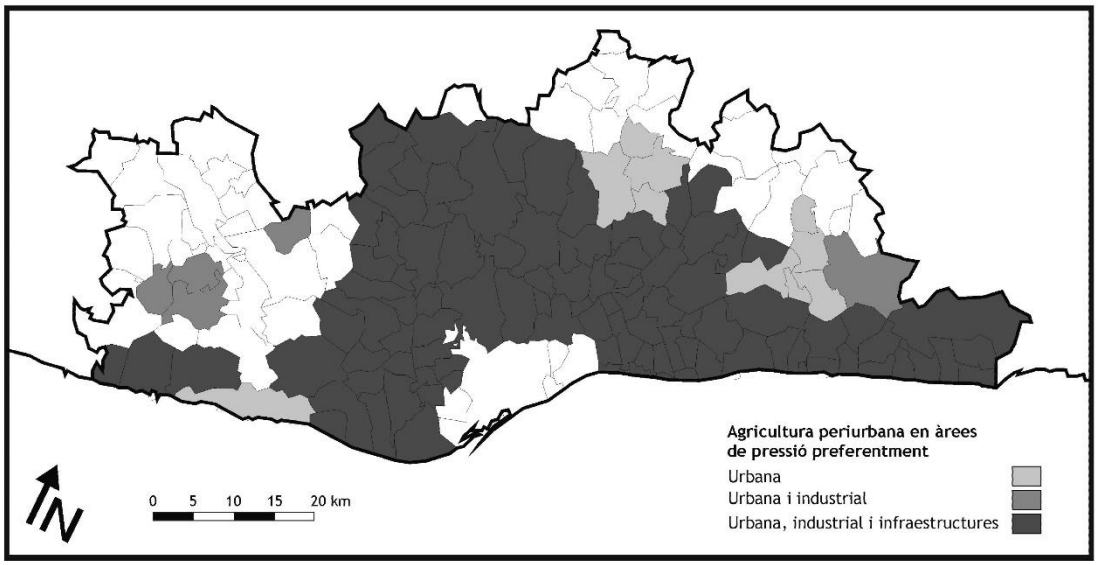


Figura 4.3. Áreas de agricultura periurbana en la Región Metropolitana de Barcelona, según el Estudio preliminar sobre agricultura periurbana en Cataluña (1993). Fuente: Paüll (2006:834)

El PSA proponía cuatro grupos de medidas, las tres primeras en consonancia con el tradicional ámbito de acción del DARP[93], y una la cuarta como conjunto de medidas estructurales que se realizaban mediante una necesaria territorialización. Estas medidas eran las siguientes:

- Tutelar los planes generales y el PTMB desde el DARP.
- Redactar de forma inmediata un Plan de Espacios de Interés Agrario (PEIA)
- Implantar la figura de declaraciones de impacto agrario.
- Cartografiar de forma precisa el área de agricultura periurbana.

Finalmente este plan no fue aprobado y el DAPT abandona la vía de ordenación de los espacios agrarios periurbanos iniciada en los años 1980.

[92] Estos planes fueron redactados con posterioridad a la fecha de "creación" del Parque Agrícola sobre Sabadell, pero enmarcan el debate existente en ese momento sobre la agricultura periurbana en Cataluña a nivel regional.
[93] Comercialización de la producción, la información y transferencia tecnológica, compatibilizar los usos agrarios con los requerimientos de protección ambiental.

B. Marco de referencia urbanístico

El Parque Agrícola de Sabadell se enmarca en un momento de debate en el ámbito de las instituciones sobre el Suelo No Urbanizable. El debate es liderado desde el Servicio de Parques de la Diputación de Barcelona, y en el que participan algunos ayuntamientos, entre ellos Sabadell.

La conciencia de que la calificación de Suelo No Urbanizable no era capaz de reflejar su complejidad física, biológica y cultural, de que carecían de un proyecto global — frente al suelo urbano—, y de que su programación estaba hecha de forma sectorial sin el establecimiento de objetivos globales, condujo al Servicio de Parques de la Diputación de Barcelona a tratar de alentar el debate sobre los criterios territoriales y normativos que debían aplicársele. En 1985, el Servicio de Parques celebró la *I Jornada Técnica sobre tractament del sòl no urbanitzable*[94]*,* y en 1990 organizó un segundo seminario *Planejament i gestió del sòl no urbanitzable*[95], que reunió la experiencia de diferentes profesionales sobre el planeamiento y la gestión del suelo no urbanizable —entre ellos Pere Vidal, arquitecto y técnico del Ayuntamiento de Sabadell.

En la ponencia presentada por Vidal (1993) argumenta la existencia de una crisis teórica derivada de la definición jurídica del suelo no urbanizable, que debería ser renovada al encontrarse algunos territorios en un proceso de metropolización. Alega tres problemas que son necesarias superar y que ilustran la dificultad de tratar los problemas del suelo no urbanizable:

1. La respuesta que se ha dado en el SNU ha sido puntual y singular, y sus usos han sido generalmente consecuencia de la aplicación de una pauta urbana en un territorio rural por lo que es necesario aplicarles un tratamiento integral frente a su consideración parcial y segmentada.
2. No se han identificado hasta ahora los usuarios representativos del SNU[96] como territorio, y una de las consecuencias de esta ausencia es que la Administración no ha hecho casi nada por estos lugares, porque no ha habido presión[97].
3. El SNU se ha tratado en la ordenación urbanística desde un punto de vista demasiado técnico, parcial y sesgado. Ni se ha tratado integralmente ni se ha tenido en cuenta lo que representa funcionalmente, aplicándole mecanismos tomados del suelo urbano o planteamientos ambientalistas de orientación biológica o histórica.

Además, añadía que en ese momento ya existía un importante bagaje instrumental y técnico acumulado desde hace años: equipos de trabajo, estudios de diferentes tipos, información, un tratamiento informático de esta información, propuestas de planes diversos, etc., pero que en cambio no existían aún actuaciones municipales exitosas, ejemplares o carismáticas en las que emplear terminologías que se habían utilizado en otros lugares, como el Parque Agrícola.

[94] Celebrada el 31 de mayo-1 junio de 1985 en el Castillo de Montesquiu (Ripollés y Osona).
[95] Celebrado el 26 de octubre de 1990 en el Castillo de Montesquiu (Ripollés y Osona).
[96] Además de los que se supone que lo producen y cuidan: agricultores, ganaderos y gestores de las masas forestales.
[97] Sólo en a finales de los años 1980 habían comenzado a intervenir los grupos ecologistas y había comenzado a aparecer una cierta conciencia general de la importancia del medio ambiente.

4.2.3. El origen: un conflicto territorial[98]

El municipio de Sabadell se encuentra situado en la segunda corona de la RMB, en la comarca del Vallés Occidental, siendo co-capital junto con Terrasa. Debido a su proximidad con Barcelona la presión urbanística ejercida por su desarrollo ha provocado un consumo masivo de suelo, planteando crecimientos hasta sus límites administrativos.

El Parque Agrícola de Sabadell surge en el Plan General de Ordenación Urbana de Sabadell (PGOUS) de 1993, donde aparece recogido en su normativa con una fórmula inédita en el planeamiento. Sin embargo, esta réplica responde —complementariamente al debate a nivel institucional sobre el SNU recogido en el anterior epígrafe— a una intensa movilización ciudadana —liderada por la Unió de Pagesos— desarrollada a finales de los años 1980 que demandaba un cambio de modelo urbanístico de la ciudad. El plan de ordenación del periodo predemocrático había definido un modelo expansionista que no prestaba ninguna atención a los valores y las funciones de los espacios abiertos, y a finales de los años 1980 la recuperación ambiental de los barrios periféricos trasladó la presión urbanística hacia el espacio agrícola del entorno de la ciudad.

Estas presiones dieron lugar a la firma del "Protocolo sobre el espacio agrícola y natural del término de Sabadell" —el primer protocolo del Rodal—, el 24 de marzo de 1987, entre el ayuntamiento y la Unió de Pagesos[99]. En él se valora la importancia del mantenimiento de las zonas agrícolas y del espacio natural como patrimonio ecológico, económico y cultural. Por medio de este protocolo el ayuntamiento se comprometía a aceptar la participación de la sociedad civil, preocupada por la agricultura en la revisión del plan general que se pondría en marcha en el año 1988 y a proteger legalmente el espacio del Rodal, a través de su clasificación definitiva como terreno agrícola y forestal, fomentando el conocimiento y la valoración de este espacio. Desde entonces, la sociedad civil comienza a tomar conciencia de la importancia de este ámbito para la ciudad, no sólo por su valor productivo o económico, sino también por su valor natural y paisajístico. Durante el siguiente año se impulsa una campaña bajo el lema "Protegim els nostres camps i bosques", que demandaba la conservación del cinturón agroforestal de la ciudad, localmente conocido como Rodal. Esta campaña fue iniciada por parte de la Unió Excursionista de Sabadell (UES), y a ella se unieron la Unió de Pagesos y la Associació per la Defensa i l'Estudi de la Natura (ADENC). En el año 1990 se renovó el Protocolo, incorporando a UES y ADENC y, en 1993, se incorporó la Comissió Ecològica de la Federació d'Assocacions de Veïns de Sabadell. El Protocolo de 1990 sirvió para orientar y debatir los criterios sobre los trabajos del espacio periurbano en la revisión del PGOUS, aprobado definitivamente en 1993 e implicaba que el ayuntamiento pacta el modelo de ciudad relativo a los espacios abiertos con sus integrantes. De este modo, la revisión del PGOUS —cuya competencia es exclusiva del ayuntamiento— se decide con la participación real de la sociedad civil.

El resultado fue que el PGOUS (1993) modificó el modelo de ciudad, cambiando la situación de los espacios abiertos del municipio de Sabadell que hasta entonces se encontraban seriamente amenazados, y blindando el 40% del suelo del término municipal con figuras restrictivas, entre las que se encuentra la Parque Agrícola. Esta categoría urbanística consideraba la mitad de la superficie no urbanizable como sistema urbanístico, garantizando un control directo por parte de la administración municipal en las compraventas de suelo, de forma que los suelos no podrían pasar a manos no agrarias, pero sí podrían convertirse en suelo público —como ha acabado ocurriendo— estando el ayuntamiento obligado a gestionar en favor de la agricultura.

[98] Este epígrafe se basa en la ficha del Parque Agrícola de Sabadell publicada en Yacamán & Zazo (2015) y en los textos Paül (2006; 2009), Freire (2010) y Zazo, et al. (2015).
[99] Principal sindicato catalán.

4.2.4. El Parque Agrícola en el Plan General de Ordenación Urbana de Sabadell de 1993

El Parque Agrícola es una de las tres categorías de parque propuesta dentro de las 600 ha del Rodal de Sabadell calificados como sistemas de espacios libres periurbanos (en adelante SELP)[100]. Incluye casi toda la totalidad de espacios agrícolas del término municipal de Sabadell[101], que se distribuyen en dos piezas separadas, una en el área de Can Gambús —cerca del barrio de Can Rull— y otra en el Mas Canals —cerca de Ca n'Oriac. El PGOUS le asigna como uso exclusivo la explotación agraria, aunque se prevé la incorporación de actividad experimental que facilite la rentabilidad y el mantenimiento agrario. El conjunto de los SELP y del suelo calificado como no urbanizable —valor agrícola-ganadero, forestal y ecológico-paisajístico— constituye un sistema coherente de espacios abiertos protegidos que rodean la ciudad de Sabadell (Paül: 2006:780).

Sistema espacios libres periurbanos (SELP)	Clave	Superficie (ha)	% superficie SELP (el Rodal)	% superficie término municipal
P. Periurbanos	D.2	245,5	42,4	6,3
P. Protección ecológico-paisajística	D.3	116,8	20,1	3,0
Parque Agrícola	D.4	216,6	37,5	5,6
TOTAL S.E.L.P.	D.2+D.3+D.4	578,9	100	14,9

Tabla 4.1. Datos sobre el sistema de espacios libres propuestos por el PGOU de Sabadell (1993)
Fuente: Elaboración propia basada en la Memoria del PGOUS (1993:81).

La calificación de SELP bloquea los suelos en ella incluidos ante la amenaza urbana, al convertirlos de suelo agrario no urbanizable a equipamiento urbano a escala municipal —y territorial[102]. Esta calificación no implica que la propiedad de estos suelos tenga que ser pública, delgándose la delimitación público-privada a la redacción de un plan especial. Los propietarios privados que mantienen la titularidad privada deben cumplir estrictamente con el objetivo, las funciones y la regulación urbanística establecida en las Normas, el planeamiento especial de desarrollo y la legislación sectorial vigente (art. 21.3).

Montasell (1993), en la presentación del programa de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sabadell amplia la definición que el PGOUS (1993) hace del Parque Agrícola:

> Comprende los usos aptos para la explotación agrícola propios al área urbana en los cuales la Administración pública intervendrá activamente para preservarlos de su incorporación al proceso urbano y aplicará medidas económicas (créditos, ajustes fiscales, etc.); políticas (gestión adecuada, etc.); sociales (formación profesional, fomento cooperativista, agrupaciones de gestión, etc.); técnicas (asesoramiento, experimentación, investigación, etc.); educativas (visitas a las escuelas, aprendizaje de las técnicas agrarias, etc.) y medioambientales (A.D.V., racionalización del abonado, gestión de tierras y purines, etc.) necesarias para asegurar su continuidad de uso, procurando la incorporación de aquellos elementos esenciales para el desarrollo y la mejora tecnológica de las explotaciones agrícolas y ganaderas. (Montasell, 1993:s.p.)

[100] Las otras dos son parques de protección ecológico-paisajística y parques periurbanos. El primero incluye los bosques de ribera y algunas otras zonas de interés natural, el segundo incluye las áreas equipadas que canalizan y controlan el uso urbano que se hace del espacio "natural".
[101] Sólo 2.800 m^2 de suelo agrícola se califican como Suelo No Urbanizable (SNU) de valor agrícola o ganadero. Otros 3.000 m^2 se califican como SNU de valor forestal y otros 1000 m^2 como SNU de valor ecológico-paisajístico. No todos los espacios abiertos se califican, como sistemas para no bloquear totalmente posibles crecimientos futuros de Sabadell.
[102] La memoria del PGOUS (1993) explicita la importancia de estos espacios no sólo en relación a la ciudad de Sabadell, sino en relación al resto de espacios libres del área metropolitana.

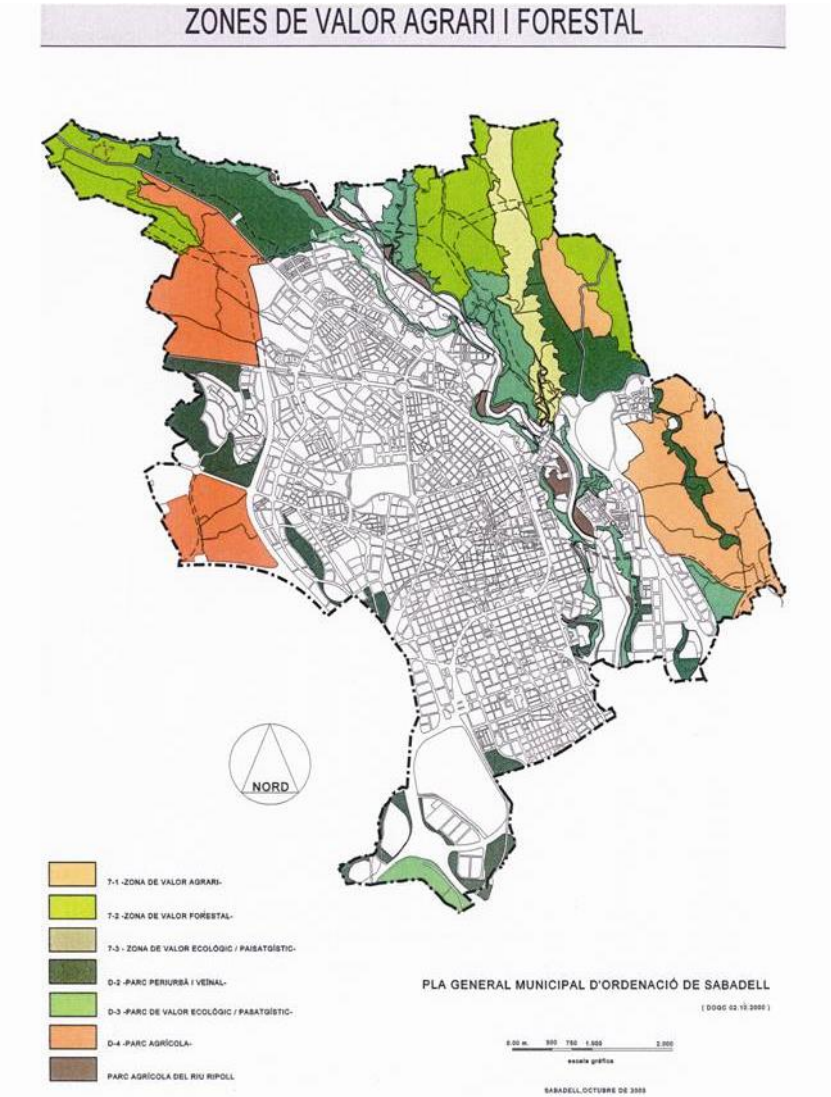


Figura 4.4. Zonas de valor agrario y forestal del PGOUS de 1993. Fuente: Fundació Agroterritori

El PGOUS declara para la categoría de Parque Agrícola el uso dominante agrícola como los usos incompatibles aquellos listados en la normativa general del SNU. Propone como mecanismo de desarrollo la figura de Plan Especial que establece la posibilidad de que los suelos puedan ser públicos o privados, aunque el control sobre ellos que la administración pública al convertirlos en sistemas resulta la clave de esta operación.

La definición de Parque Agrícola en el PGOUS fue una clara declaración de la apuesta y del compromiso de la ciudad por el espacio agrícola del Rodal. Frente a la situación del territorio metropolitano y de la suburbialización de sus municipios, se proponía la introducción en el planeamiento urbanístico de nuevos parámetros basados en una economía del territorio que analizase sus valores a partir de su valorización cultural, identititaria, histórica y medioambiental que potenciasen el territorio a partir de su propia personalidad, dejando de ser un mero receptor de necesidades urbanas. El objetivo era que el espacio agrario se convirtiera en un perímetro "digno" de la ciudad, un elemento estratégico, diferencial y ordenador, capaz de mantener la identidad histórico-cultural del municipio y de aportarle calidad de vida. Este compromiso asumido para no perder la oportunidad de salvar el Rodal, requería de una voluntad activa por parte de todos,

ayuntamiento y "usuarios"[103] (Vidal, 1993) —agricultores, ecologistas, excursionistas, ciudadanía en general.

La propuesta de Parque Agrícola se basaba, básicamente, en la puesta en marcha de una gestión del territorio —de disciplina urbanística— y de una gestión de la actividad agraria —de promoción y desarrollo, ambas coordinadas a partir de una única unidad de gestión, una futurible Unidad de Gestión Agraria y Territorial (Montasell & Borràs, 1993). El PGOUS proporcionaba el marco territorial y legal para la gestión del territorio, mientras que la gestión agraria debía desarrollarse mediante iniciativas puestas en marcha por parte de la administración pública y privados, creando mecanismos adecuados para una correcta gestión del Parque Agrícola y del suelo no urbanizable en general, en el marco de un proyecto integral del Rodal (Montasell, 1993). El desarrollo de los mecanismos de gestión agrícola, y de la Unidad de Gestión Agraria y Territorial no se llevaron a cabo durante los siguientes años, como se preveía quedando el Parque Agrícola en espera durante una década. Las medidas urbanísticas adoptadas fueron la única materialización de la propuesta. Sin embargo, la innovación que realizaban en el ámbito urbanístico fue difundida en diversos seminarios nacionales y europeos y diseminada en diferentes territorios durante la primera parte de los años 1990.

La innovación del Parque Agrícola de Sabadell se resume en la frase «espacio agrario, equipamiento urbano» (Montasell, 1993) que definía una nueva —y necesaria— relación entre sociedad y agricultura.

[103] El concepto *usuario* del suelo no urbanizable fue introducido por Pere Vidal, arquitecto y en esos momentos concejal de cultura del Ayuntamiento de Sabadell.

4.2.5. PAS: vínculos en sentido ascendente

4.2.5.1. Proceso de revisión del PGOUS de 1978. Tratamiento del SNU (1988-1993)

El concepto de Parque Agrícola ya había aparecido un par de años antes de la aprobación de la memoria del PGOUS (1993) en el documento del Avance del Plan para su exposición pública, titulado *Criteris, objectius i solucions generals de planejament* y aprobado por el pleno municipal el 2 de abril de 1990. En él se hace la siguiente referencia:

> Una zonificación básica centrada en la protección del territorio agrícola, con la definición del concepto de "parque agrícola" como el área no rentable desde el punto de vista productivo, pero básica como elemento de reequilibrio entre campo y ciudad y centrada en la visión del suelo rural de Sabadell desde una óptica territorial más general (grandes corredores de Sant Llorenç del Munt, Serra de Galliners al oeste y de Santiga al este). (Departament d'Urbanisme i Obres. Oficina del Pla, 1990: 23)[104]

El Avance del Plan, que recopilaba los criterios para la revisión del PGOUS 1978, se basaba en los trabajos previos desarrollados en el periodo 1988-1990 por la Oficina del Plan del Ayuntamiento de Sabadell, dirigida por Francesc Mestres, y con el soporte técnico de Pere Vidal. Estos trabajos desarrollaron una reflexión sobre el concepto negativo del SNU[105] y la posibilidad de revertir la clasificación de suelo urbanizable, que afectaba a buena parte de los espacios abiertos de dicho municipio, en particular a los agrarios, y de buscar una nueva gestión en positivo del suelo agrícola, diferente a la desarrollada por el planeamiento urbanístico en el suelo no urbanizable, que les había llevado a una degradación generalizada (Àrea de Territori. Oficina del Pla, 1993). Para ello, se desarrollaron algunos estudios y jornadas de reflexión internos, denominadas *Cicle de sessions de debat sobre la Revisió del Pla (abril-juny 1988)*, cuyos objetivos eran realizar un análisis de las cualificaciones urbanísticas del suelo urbano, analizar la estructura de los espacios públicos y la dimensión de la ciudad y el suelo no urbanizable. En estas sesiones participaron los técnicos del ayuntamiento e invitados técnicos —profesionales y académicos[106].

En la segunda sesión, del 29 de abril de 1988, dedicada a "L'estructura dels espais públics" se recoge una aportación de Pere Vidal en el debate posterior en la que sugiere que se considere la idea de *parque agrícola*, entendiendo que los parques deben ser considerados desde el uso que implican. Explica que estas zonas no pueden ser suelo urbanizable porque no puede ser edificado, pudiendo ser privado, pero debiendo ser agrícola (Departament d'Urbanisme i Obres. Oficina del Pla, 1989:26). Dentro de las propuestas que la Oficina del Plan recoge en el acta tras la sesión dentro del apartado de "Nous conceptes o suggerimets del debat".se encuentra la siguiente

> PARQUE AGRÍCOLA[107] como un sistema general de la estructura territorial, más que como "reserva ecológica" o negativo del suelo urbanizable. (Departament d'Urbanisme i Obres. Oficina del Pla, 1989:30)

En la tercera sesión celebrada el 9 de junio de 1989 sobre "La dimensió física de la ciutat i el sòl no urbanitzable", también se alude a esta figura. En la primera ponencia sobre "El sòl urbanitzable del Térme Municipal", el arquitecto Antoni Sorolla expone en sus conclusiones que dentro del suelo no urbanizable se dan básicamente dos dinámicas a las que hay que dar respuesta de manera diferenciada: aquella de las áreas más cercanas a la ciudad, sometidas a una mayor presión urbanística y aquellas rurales. En las primeras, es necesario intervenir de una manera más urbana y propone concebir los espacios agrícolas como *parque agrícola* ligado al uso que hay que proteger

[104] Citado en Paül (2006:780; 2015:122)
[105] Según el PGOUS (1993) una tercera parte del suelo municipal ya estaba urbanizada y otra tercera parte podrían haber llegado a urbanizarse según las clasificaciones del PGOUS de 1978.
[106] Xavier Eizaguirre, entre otros.
[107] Las mayúsculas son del original, el original está en catalán la traducción es mía.

de manera específica. E el área que debería conformar el parque incluye el río Ripoll, Sant Pau de Riu Sec, Can Gambús y todo el área de la Mancomunidad con Terrasa (Departament d'Urbanisme i Obres. Oficina del Pla, 1989b:9)

El concepto de Parque Agrícola fue progresivamente tomando forma y calificándose en esta reflexión conjunta de la Oficina del Plan sobre el SNU. Los dosieres de las jornadas—ponencias y debates— fueron publicados por la Oficina del Plan e incorporados a la documentación de Avance del Plan.

Complementariamente a estos debates se le encargó a un equipo de profesionales externo —Josep Montasell[108] y Agàpit Borràs, — la realización de un informe sobre el Rodal que ayudara a materializar todas las reflexiones generadas en el ámbito de la Oficina del Plan. El informe final del estudio, fechado en febrero de 1991, se titulaba *Estudi sobre l'espai agrari de Sabadell (El Rodal)* y sirvió como base en el trabajo posterior desarrollado en unas mesas de participación en las participaron diversos colectivos firmantes del *Protocol sobre l'espai agrari i natural del terme municipal de Sabadell*[109] en el año 1990 —ADENC, Unió de Pagesos y UES. Este documento, que recopilaba y aplicaba las reflexiones desarrolladas en los trabajos previos, fue decisivo para la actual protección de esos espacios frente al crecimiento urbano, su ordenación y su regulación urbanística en el PGOUS de 1993 (Area de Territori, Ajuntament de Sabadell, 1993).

4.2.5.2. La referencia del concepto: el Parque Agrícola Sur de Milán (PASM) 1990

Durante los trabajos previos de revisión del PGOUS de 1978, el término Parque Agrícola había surgido en el debate. En ese momento, y tal y como recuerdan los técnicos de la oficina del plan, se proponía como el traslado a los ámbitos agrarios de una terminología que hasta entonces se usaba para los espacios naturales. En el marco de esos debates, Josep Montasell acudió a las reuniones llevando con él un panfleto del Parque Agrícola Sud Milano[110], que durante aquella época se encontraba en un momento de fragüe institucional, tras varios años de movimiento ambientalista y ciudadano a su favor —desde 1985. Este Parque Agrícola sirvió de referencia como concepto abstracto, aunque la realidad que allí se presentaba era muy diferente a la que se encontraba en el Rodal. Si bien es cierto que, conceptualmente, ambos espacios eran zonas agrícolas a proteger y a gestionar, de ahí el uso de la nomenclatura de "parque"[111], el territorio, su modelo productivo, y el modelo de protección y de gestión que se aplicaban al territorio distaban mucho del que se quería aplicar en Sabadell.

El Parque Agrícola del Sur de Milán contaba con un extenso territorio —47.000 ha y 61 municipios—, un modelo productivo principalmente cerealícola, complementado con arroz, forraje y ganadería lechera —dependiente de los grandes mercados internacionales—, un modelo de protección legislada dentro de un marco de espacios naturales —con marcada tendencia ambientalista y paisajística—, y un modelo de gestión centrado en la fusión del uso del ocio en el territorio agrario —dejando claramente de lado la gestión propiamente agrícola[112]. Por el contrario, el Parque Agrícola que se proponía en Sabadell abarcaba 217 ha del ámbito rural del Rodal, el 5,6% del suelo del municipio de Sabadell. Su modelo productivo era de cereal y ganadería porcina, su modelo de protección era el proporcionado por la calificación de sistemas de espacios libres dentro del

[108] Josep Montasell pertenecía a la *Unió de Pagesos*, aunque este trabajo lo realizó como profesional independiente.
[109] Más conocido como "Protocolo del Rodal".
[110] Un breve análisis de la figura del Parque ha sido ya realizado en el apartado 2.3.1.4. de esta tesis.
[111] El uso del término "parque" en el caso del Milán es un uso literal, ya que está reconocido como parque regional lombardo. En el caso de Sabadell, el uso de la palabra parque resulta de aplicarlo a un recinto delimitado y que se espera sea gestionado.
[112] Y agraria, ya que una parte importante de su economía tiene que ver con la industria ganadera lechera.

PGOUS (1993) y su modelo de gestión es principalmente agrario –de promoción y desarrollo agrícola y ganadero.

	Parque Agrícola Sur de Milán	Parque Agrícola Sabadell
Municipios	61	1
Extensión	47.000 ha	217 ha
Modelo productivo	Cerealícola, arroz, forraje y ganadería lechera	Cerealícola y ganadería porcina
Protección	Parque regional lombardo (Marco: legislación ambiental)	Sistema de espacio libre (Marco: PGOU Sabadell)
Gestión	Ambiental y de ocio	Agraria

Tabla 4.2. Diferencias generales de los modelos de Parque Agrícola de Milán y Sabadell.
Fuente: Elaboración propia.

La principal diferencia entre ambos modelos de Parque Agrícola es el claro sesgo ambiental del modelo milanés, consecuencia ineludible de los instrumentos de protección y gestión aplicados bajo la legislación de protección de espacios naturales. El modelo milanés, en ambos instrumentos, trata de conjugar el ocio con la actividad agraria y con los espacios naturales del gran ámbito del parque. Sin embargo, el modelo de Sabadell separa estos usos, destinando la categoría de Parque Periurbano, como SEL de ocio urbano, y la de Parque de protección ecológico-paisajística para las áreas que requieren una protección ambiental.

Para finalizar, es necesario realizar un último apunte en relación al significante de Parque Agrícola. En Italia, el término *agricolo* es sinónimo de *agrario*, en ambos casos significa «relativo a la agricultura». Sin embargo, en castellano el término *agrario* implica agricultura, ganadería y forestal. En el caso de Sabadell, el perímetro del parque contiene áreas forestales y algunas granjas, y el término correcto hubiera sido Parque Agrario. Sin embargo, la importación italiano se hace de forma literal y se aplica la nomenclatura de Parque Agrícola. Este error semántico será corregido en futuras aplicaciones del concepto (Paül, 2015).

4.2.6. PAS: vínculos en sentido descendente

Las reflexiones generadas en relación al SNU en el marco de la revisión del plan y su materialización, tanto en el estudio desarrollado para El Rodal, como en la clasificación del PGOUS de Parque Agrícola, lo convertirían en referente en muchos sentidos y en una solución replicable a otros territorios en el ámbito español e internacional.

4.2.6.1. Exportación a Italia del concepto renovado

La posibilidad de concretar los trabajos realizados en la década de 1980 a nivel teórico y a nivel reivindicativo en el *Estudi sobre l'espai agrari de Sabadell (El Rodal)* de 1991, permitieron a Montasell y a Borràs participar en diversos seminarios europeos en los años 1990. El valor de esta labor de difusión reside en dos aspectos. El primero fue la necesaria síntesis que realizan del modelo conceptual[113] de Parque Agrícola[114] para sus comunicaciones. El segundo se puede resumir en el interesante intercambio de conocimiento que se produce con personalidades de ámbito europeo que se enfrentan a los mismos problemas en diversos territorios afines al catalán-español. Destaca entre ellos Nicola Stolfi[115] (CREEA, Italia), con el que se cruzan e invitan a diversos seminarios, y quien adoptará la idea de Parque Agrícola para adaptarla al espacio periurbano de Palermo unos años después.

A. Seminario Europeo "El agricultor en el medio ambiente: un reto económico y social" (1991)

Este Seminario Europeo, desarrollado los días 25-27 abril de 1991,.en Elewij (Flandes, Bélgica), fue organizado por el Centro Europeo para la Promoción y la Formación en el Medio Agrícola y Rural (CEPFAR)[116].

A este Seminario[117], Josep Montasell asistió en calidad de responsable del medio natural de la Unió de Pagesos, junto a Manel Canes, como parte del equipo técnico del sindicato[118]. Este seminario, alejado de la temática específica de la propuesta de Sabadell, ponía de manifiesto las dos tipologías de agricultura que existen en Europa. La agricultura de la zona norte de Europa, más enfocada en las consecuencias de la revolución verde en el medio ambiente, y la agricultura de la zona sur de Europa —Italia, Portugal y España, principalmente—, enfocada en la estabilidad de la agricultura a largo plazo, y por el desarrollo de esta actividad para asegurar su supervivencia[119].

En la convergencia de opiniones sobre la situación de la agricultura del sur, Josep Montasell y Manel Canes conocieron a Nicola Stolfi. A pesar de que el caso de Sabadell no era objeto del seminario, puede que hubiera un intercambio de conocimiento entre los problemas a los que Stolfi

[113] Este modelo se recoge en el apartado del Estado de la Cuestión del foco español realizado en la Revisión Internacional —apartado 2.4.1.4.A.
[114] Por el momento no había sido posible materializarlo en todas sus dimensiones en Sabadell, sólo en la urbanística.
[115] Presidente en ese momento del Centro de Investigaciones, Energía, Agricultura y Medio Ambiente (CREAA) de la CONFCOLTIVATORI.
[116] Órgano consultivo del Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias de la CEE (COPA).
[117] "La relación con el medio es una muestra más de la existencia de dos agriculturas europeas". (Mayo 1991) *La Terra*, núm. 145, pp: 11.
[118] Su participación como *Unió de Pagesos* explica la ausencia de Agàpit Borràs, que no pertenecía al sindicato.
[119] Esto marca una fractura entre los países del norte y del sur en la cuestión relativa a la Comunicación de la Comisión Europea COM (88) 338 "Agricultura y Medio Ambiente", que constituye un primer encuentro entre agricultura y medio ambiente tras su ruptura con la industrialización de los medios de producción agrarios en la búsqueda de una mayor productividad. Esta comunicación pretendía actuar como referencia para todo tipo de instituciones sobre la necesidad de entender la agricultura como aliado del medio ambiente, y no como un elemento ajeno y hostil.

se enfrentaba en el área de la Conca d'Oro de Palermo y las propuestas desarrollada en Sabadell. Prueba de ello es la presencia de Josep Montasell, Agàpit Borràs y Manel Canes en el seminario de Palermo de enero de 1992.

B. Seminario Internacional "Un futuro para las áreas agrícolas de la Conca d'Oro" (1992)

Este seminario, desarrollado el 30 de enero de 1992 en la ciudad Palermo (Italia), fue promovido por la Facultad de Agrónomos de la Universidad de Palermo, CREAA de la CONFCOLTIVATORI y el Instituto de Investigación de Medio Ambiente Italiano.

En él participaron Josep Montasell, Agàpit Borràs y Manel Canes[120] (1992a) presentando una ponencia sobre el área periurbana de Sabadell. Coinciden en este seminario, por segunda vez, con Nicola Stolfi que presentaba una ponencia sobre la diversificación de la actividad agrícola para la recuperación de las áreas periurbanas en Europa. Curiosamente este será el título del siguiente seminario europeo en el que participan Montasell, Borràs y Canes para promocionar el proyecto de Sabadell.

C. Seminario Internacional "La diversificación de la agricultura en las zonas periurbanas en Europa" (1992)[121]

Este Seminario Europeo, desarrollado los días 14-16 de mayo de 1992 en Sesto Fiorentino (Florencia, Italia), fue organizado por el Centro Europeo para la Promoción y la Formación en el Medio Agrícola y Rural (CEPFAR). La coordinación del seminario corrió a cargo de Nicola Stolfi, que invitó a Josep Montasell, Agàpit Borràs, Manel Canes e Isabel Benito como representantes de la *Unió de Pagesos* y de la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG).

El objetivo del seminario era plantear el futuro de la agricultura en las zonas en torno a las grandes ciudades. Reúne a representantes de las organizaciones agrarias de los 12 países de la CEE, y entre los conferenciantes se encuentra Bernard Kayser[122], catedrático en Sociología Rural, que da una conferencia magistral sobre la evolución histórica de los movimientos migratorios del campo a la ciudad, y con ello del nacimiento de los fenómenos periurbanos.

En su ponencia sobre Sabadell, Josep Montasell, que participa como representante de La Unió de Pagesos, define el espacio agrario periurbano como un equipamiento alimentario para la ciudad, añade que el factor de proximidad es un valor positivo que las administraciones deben cuidar y reclama que se garantice su estabilidad. A propuesta de la delegación española, y como conclusión del seminario, se solicita la redacción de una directiva comunitaria para el desarrollo de las zonas agrícolas periurbanas.

En el informe definitivo, Stofi (1992) recoge la posición de la delegación española, apoyada por la italiana y contraria a la sección del norte de Europa[123], que sostenía la utilidad de la intervención comunitaria para reafirmar y apoyar la agricultura en las zonas periurbanas como actividad económicamente primordial. Estas afirmaciones resultan ser un preludio de lo que pocos años después ocurrirá en el Baix Llobregat y en Palermo. En ambos casos se pondrán en marcha

[120] Participante perteneciente a la Unió de Pagesos
[121] AA.VV. (1992)"Jornades Europees a Florència sobre agricultura periurbana", *La Terra* 158, pp: 11.
[122] Catedrático de Sociología Rural (Toulouse-le-Mirail Univesité) y fundador del laboratorio *Dynamiques rurales*.
[123] Los países del norte de Europa se aferraban a las prerrogativas y competencias nacionales en tema de desarrollo agrícola.

proyectos de dinamización agraria, impulsados mediante un programa LIFE, mediante la implantación de la figura de Parque Agrario.

D. Seminario Internacional "Las ciudades medianas en el contexto regional europeo"[124] (1994)

Este seminario, desarrollado los días 28-29 de abril de 1994 en Sabadell, fue organizado por el Ayuntamiento de Sabadell, con motivo de la aprobación del PGOUS (1993).

En él se analizaban las dimensiones de la ciudad media —renovación y reconversión industrial, estrategias para el equilibrio urbano, movilidad, etc.—, entre las que se encontraban los espacios libres y la agricultura periurbana. Nicola Stolfi fue invitado a moderar esta sección, y tuvo la oportunidad de escuchar del director de la revisión del PGOUS (Francesc Mestres) la "operación" llevaba a cabo en el Rodal de Sabadell mediante el plan general y el trabajo de previo de participación.

Mestres (1994) enmarcó el problema de los espacios libres dentro del área metropolitana y la importancia estratégica que cumplen ante los grandes continuos edificados. En relación al proyecto del Rodal, aludió a que la protección de los suelos libres periurbanos del PGOUS, mediante su incorporación a la categoría de "sistemas de espacios libres", abre la posibilidad de que la administración intervenga directamente en su mantenimiento y regeneración según la finalidad prevista por los parques agrícolas. Destacaba, además, aspectos similares de la participación de los ciudadanos en la elaboración de estas propuestas, con los que se delimitó el ámbito y los niveles de aprovechamiento de cada pieza de crecimiento y se realizaron acuerdos de cesión de terrenos para la configuración de una corona exterior agraria que contribuyese al mantenimiento de la calidad ambiental y paisajística territorial entre ciudades. Estos terrenos serían gestionados públicamente y destinados a la continuidad de la explotación agraria, a la reforestación, y a su incorporación como grandes parques urbanos exteriores a la ciudad.

Stolfi (1994), en las conclusiones del bloque de espacios libres y agricultura periurbana, recopila la importancia que estos espacios tienen a una escala macro, incorporando a su discurso la presión que el uso urbano ejerce sobre estos espacios. Destaca la importancia de concienciar a los ciudadanos y los agricultores de la regulación del acceso público a las zonas agrícolas para mantener esta actividad.

[124] El título original en catalán es "Les ciutats mitjanes en el context regional europeu"

E. Resultado: El Parque Agrícola de la Conca d'Oro (1994)

La *Confederazione Italiana di Agricoltori* (CIA) llevaba algunos años trabajando en pos de la revitalización de las periferias urbanas en las regiones italianas. Frente al fenómeno difuso que ve sucumbir la actividad agrícola bajo la invasión urbana, la CIA reivindicaba una capacidad de rescate productivo y territorial en las zonas del límite de la ciudad (Stolfi, 1997).

Trataban de revertir la situación de degradación en la que habían caído estas zonas cuando, una vez abandonada la actividad agraria en espera de su uso especulativo, eran convertidas en receptáculos de residuos. La CIA había llegado a lanzar una propuesta de ley de iniciativa popular para la restructuración de los espacios agrarios periurbanos, basada en que una agricultura productiva era el medio más idóneo para el reequilibrio territorial (Avolio, 1997).

Nicola Stolfi, que pertenecía a la sede de la CIA de Palermo, y en línea con sus afirmaciones en el Seminario de Sesto Fiorentino en el que se había mostrado conforme a la búsqueda de apoyo comunitario para la dinamización agrícola, propuso la búsqueda de este tipo de fondos para el desarrollo de la zona de Ciaculli-Croceverde Giardina. El resultado fue la presentación del proyecto "Modello di gestione agrícola in zona periurbana per un'integrazione città-campagna" al programa LIFE 94, en la categoría de "Sistemas y modelos de gestión que aseguren un desarrollo sostenible del medio rural". De las 400 propuestas presentadas en Italia, 20 recibieron este apoyo, entre ellas este Parque Agrícola. El proyecto supuso una financiación de 700 millones de liras por parte de la UE (algo más de 360.000 €), 500 por parte del Ayuntamiento de Palermo (258.000 €), y 300 millones a cargo de autofinanciación del CIA como ente beneficiario y titular del proyecto (155.000 €).

El proyecto, que comenzó a desarrollarse el año 1995, sufrió algunas prórrogas y acabó realizándose en paralelo al proyecto LIFE de Barcelona —origen del Parque Agrario del Bajo Llobregat.

4.2.6.2. Diseminación del concepto en el ámbito español

La oportunidad presentada a nivel europeo se presenta también a nivel español en el año 1993, cuando Montasell y Borràs son invitados por la organización de Seminario Internacional de Valencia a contar el caso de Sabadell. El intercambio de conocimiento principal se produce con el único caso español con presencia en el seminario, Granada.

A. Seminario Internacional sobre la Huerta de Valencia (1993) y conexión con la Vega de Granada

En abril de 1993, el Ayuntamiento de Valencia organizó el Seminario Internacional sobre la Huerta de Valencia con el objetivo de defender la necesidad de conservar la Huerta y todos los valores que la integraban. Aunque la mayoría de las comunicaciones presentadas se centraban en los problemas y virtudes de la Huerta de Valencia, otros cuatro casos fueron discutidos en el seminario: Dublín, Lisboa, Granada y Sabadell.

Montasell y Borràs (1993) presentaron una ponencia en el bloque de "Paisaje y ciudad" sobre la función de la agricultura periurbana, centrándose en el caso concreto del Parque agro-tecnológico de Sabadell. Emilia García Martínez presentó una ponencia en el bloque de "Planeamiento y protección de la huerta" sobre el Plan de protección de la Vega de Granada, basado en el Plan Especial aprobado dos años antes. Rafael Hernández del Águila, profesor de Geografía de la Universidad de Granada, acompañaba a García Martínez y encontró las propuestas de Montasell y

Borràs muy interesantes. Con el objetivo de abrir el debate sobre las áreas periurbanas en Granada, aún sin activar, les invitó a dar un curso a Granada sobre "Agricultura, medio ambiente y ciudad" dentro del cual expusieron el caso de Sabadell. Como se explica con más profundidad en el caso de estudio de Granada, este primer contacto no fue determinante en la propuesta posterior de Parque Agrario en Granada, pero abrió, sin embargo, la brecha sobre el cuestionamiento del modelo urbano en marcha, antes incluso que el movimiento ciudadano se alzara en su defensa (1995).

4.2.6.3. Institucionalización del concepto en el ámbito catalán

A. Reconocimiento por el Consejo de Protección de la Naturaleza (1993)

El valor referencial que toma el Parque Agrícola de Sabadell hace posible que, en el año 1993, el Consejo de Protección de la Naturaleza[125] (CPN) de la Generalitat de Cataluña introdujera el concepto de Parque Agrario en su "Dictamen sobre el Plan Territorial de Cataluña" (1993), adquiriendo un valor y un reconocimiento institucional clave en la difusión de la figura en Cataluña.

En este dictamen el CPN (1994) reclama la necesidad de que las áreas agrícolas tuvieran una calificación en positivo, como suelos agrícolas y forestales, e insiste en que sería bueno introducir la figura de Parque Agrario, especialmente, en las más presionadas. A la hora de definir el modelo, el CPN se sirve del artículo 20 de la normativa del PGOU de Sabadell

> Aquella área en que la Administración pública quiere intervenir activamente para preservarla de su incorporación al proceso urbano y le aplica medidas económicas, políticas, sociales, técnicas, educativas y medioambientales para asegurar su continuidad de uso procurándole la incorporación y mejora tecnológica de las explotaciones agrarias. (Consell de Protecció de la Natura, 1994:45)

La incorporación de este concepto en el documento del CPN se realiza a instancias de las aportaciones a la Propuesta de Dictamen[126] que Montasell (1993b), miembro del consejo desde 1990[127], realiza en junio de 1993. Es importante señalar que en el documento de aportaciones Montasell ya utiliza el concepto de Parque Agrario —que es el que utiliza el Dictamen— y no Agrícola, corrigiendo el "error" semántico del caso de Sabadell y ampliando la posible aplicación de la figura a espacios ganaderos y forestales. Además, con esta definición se pone de manifiesto un argumento clave y simple para el concepto y para la herramienta, al partir de una calificación en positivo: si para proteger y ordenar un espacio natural se utiliza la figura de Parque Natural, para proteger y ordenar un espacio agrario, lo propio sería un Parque Agrario (Paül, 2015).

El concepto de Parque Agrario apareció en años sucesivos en otros dos informes del CPN, ya en forma de herramienta concreta para dos territorios específicos. En 1995 lo incorpora, con ciertas modificaciones, en el "Informe del Plan Director de Coordinación del Delta del Ebro (1996)". Esta definición se convierte en la más usada en el contexto catalán para describir el contexto (Montasell, 2009):

> Un espacio abierto y delimitado, el propósito del cual es facilitar y garantizar la continuidad del uso agrario, preservándolo de su incorporación al proceso urbano, impulsando programas específicos que permiten desarrollar su potencial económico medioambiental y socio cultural, y proteger el patrimonio natural de su entorno. (Consell de Protecció de la Natura, 1996:40)

La tercera referencia es en realidad una referencia al informe del CPN de 1993 y aparece en el Informe sobre el Plan Especial de Protección del Medio Natural y del Paisaje de la Conreria – Sant Mateu – Cellecs(1999) en relación a la zona de la Denominación de Origen vitivinícola de Alella

[125] Consejo Asesor del Gobierno y del Parlamento de Cataluña en materia de protección de la naturaleza y el paisaje.
[126] En estas aportaciones, Montasell tambien solicita la inclusión en el Plan Territorial de Cataluña de una cartografía de los espacios de interés agrario en Cataluña, un Plan de Espacios de Interés Agrario (PEIA) que complementase al Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN), aunque esta petición no fue incorporada al dictamen final.
[127] A propuesta de la Unió de Pagesos (Paül, 2015).

> Esta situación estratégica de los suelos de cultivo de viña de Alella, respecto al espacio natural de la Conreria-Sant Mateu-Céllecs, su valor paisajísitco, y la producción característica de la viña con DO, habría que preservarlos y desarrollarlos, tal y como indica el Plan Territorial General de Cataluña. Se trata de un espacio fuertemente por actuaciones urbanísticas […] e infraestructuras, que responden perfectamente a las consideraciones específicas manifestadas por el CNP con motivo del informe del PTGC [en la que se recuerda que sería bueno que en estos espacios se introdujese la figura de Parque Agrario]. (Consell de Protecció de la Natura, 2001:60)

Por tanto, uno de los grandes logros del nivel referencial que adoptó el Parque Agrícola de Sabadell fue conseguir que el CPN abstrajera e institucionalizara su definición. Este texto ha sido muy difundido y ha sido considerado por multitud de expertos en campos tales como la ordenación territorial, el urbanismo, el medio ambiente o la geografía (Paül, 2015). Sin embargo, este reconocimiento no ha servido para la materialización de ningún instrumento que reconozca la bondad de estas áreas. El CPN realizó un acuerdo sobre la "Carta de Agricultura Periurbana" (2011) —enmarcada dentro del Dictamen del CESE sobre la Agricultura Periurbana[128]— en el que afirmaba que a fecha de su redacción no se habían definido ni cartografiado los espacios agrarios periurbanos catalanes, ni se había desarrollado el Plan Territorial Sectorial Agrario, ni una ley de espacios agrarios de Cataluña —que a fecha de junio de 2015 se encuentra en tramitación.

[128] Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre "La Agricultura Periurbana" (NAT/2004-CESE 1209/2004).

4.2.7. PAS: el desarrollo de la figura completa

El desarrollo de la figura propuesta en el PGOUS estuvo pausado durante muchos años, aunque la Oficina del Rodal se encontraba en funcionamiento. En el año 2001, el ayuntamiento encarga un estudio preliminar para la articulación del *Parque Agrario*[129], que desarrollaría la categoría de *Parque Agrícola* del PGOUS. Este estudio propone un modelo de parque que requiere de la realización de un plan de ordenación —el plan especial—, un plan de gestión y la constitución de un órgano gestor, recomendando que el futuro Parque Agrario abarcara un área mayor que la clave D4 y que incorporase todo el área del Rodal (Paül, 2006:781). Es importante señalar el cambio de nomenclatura que se realiza en esta segunda fase del parque. Mientras que el PGOUS de 1993 utiliza el término *agrícola*, la propuesta de desarrollo completo, incluyendo los instrumentos de gestión del espacio agrario (agrícola, ganadero y forestal), implica el cambio del término a *agrario.*

Figura 4.5. Logo del Parque Agrario de Sabadell. Fuente. Ayuntamiento de Sabadell.

En relación a la gobernanza, el ayuntamiento ha llevado a cabo una gestión activa del entorno agroforestal de la ciudad que, entre otros objetivos, persigue la mejora ambiental de los lugares del Rodal —limpieza, gestión forestal, prevención de incendios, etc.— y la regulación del uso público —mantenimiento de caminos, señalización, etc. Así apareció la Oficina del Rodal, encargada de estas cuestiones. En relación al ámbito del Parque Agrario, el Plan Especial propone la creación de una *Junta de desarrollo del Parque Agrario* a la que el Ayuntamiento de Sabadell debería otorgar las facultades necesarias para la gestión general y particular de las previsiones de este plan. La finalidad de esta Junta es la de implicar al conjunto de propietarios y titulares de las explotaciones agrarias en la gestión integral del espacio agrario en coordinación con las diferentes administraciones públicas con competencias en este ámbito territorial. Las finalidades concretas de la Junta de desarrollo son las siguientes (Departament d'urbanisme i obres, 2010):

- Promover la ordenación del espacio agrario.
- Promover inversiones y servicios propios del espacio agrario.
- Fomentar el aprovechamiento racional de los recursos del espacio, el desarrollo económico y tecnológico de las actividades agrarias.

[129] Nótese el cambio de nomenclatura que se realiza cuando se retoma el proyecto.

- Establecer acuerdos de colaboración con otras entidades sin ánimo de lucro que coincidan esencialmente con los objetivos del Plan Especial.
- Colaborar con las autoridades competentes en el ámbito del espacio agrario.
- Fomentar acuerdos de colaboración entre la propiedad y las personas con derecho legítimo que velan por la custodia del territorio.
- Promover la captación, coordinación y gestión de recursos de las administraciones.
- Desarrollar y ejecutar todas aquellas acciones, procesos y proyectos que el Ayuntamiento de Sabadell delegue en coherencia con los objetivos del Parque Agrario

La propuesta inicial era que el 50% de los miembros de la Junta fuesen representantes de los propietarios y de los sindicatos agrarios de los terrenos del Parque Agrario[130], mientras que el resto correspondería al Ayuntamiento de Sabadell. El pleno municipal aprobó su constitución inicial el 5 de octubre de 2010[131], tras la cual se presentaron diversas mociones, entre la que destacaba la petición de la inclusión en esta Junta de una entidad medioambientalista local con voz y sin voto, con el objetivo de defender el equilibrio ambiental de la actividad económica agraria. La aprobación definitiva de la Junta se realizó el 1 de febrero de 2011[132], sin la aceptación de esta alegación y aprobándose poco después el reglamento. Tal y como consta específicamente en la página electrónica del ayuntamiento, las decisiones de esta junta no son vinculantes ni tienen carácter ejecutivo. A fecha de julio de 2015 esta Junta aún no ha comenzado a funcionar.

En relación a la **dinamización agraria**, el Parque Agrario redactó en el año 2005 el *Plan Director para la gestión y el desarrollo del Parque Agrario de Sabadell,* que pone de manifiesto el carácter multifuncional de la agricultura periurbana, insistiendo que el motor de este territorio es la agricultura. Esto implica dar un papel central a los temas de desarrollo agrícola y ganadero, así como a la transformación y comercialización de los productos agrarios.

En el año 2004, cuando se hace efectiva la cesión urbanística de Can Gambús (2004), el ayuntamiento encarga la redacción de un plan de gestión —el Plan Director— que, mediante convenio, elabora la Escuela Superior de Agricultura de Barcelona. Al mismo tiempo, concreta un plan de gestión específico para la finca de Can Gambús que propone el cultivo de la judía *del ganxet* y cereal ecológico, y que comienza a ponerse en práctica ese mismo año. El Plan Director para el Parque Agrario se presenta en octubre del año 2005 y se aprueba en el pleno del ayuntamiento por unanimidad en noviembre de ese año. Las seis medidas que propone son de aplicación a todo el área del Rodal y se resumen en las siguientes:

- Conseguir un espacio periurbano de calidad agraria, con el valor paisajístico que implica, al mismo tiempo que se armoniza este entorno cultivado con el espacio urbano que lo rodea.
- Dotar al espacio del Parque Agrario de infraestructuras y servicios eficientes que consoliden las explotaciones.
- Promover un modelo agrícola y ganadero económica y ambientalmente sostenible.
- Promover un modelo de transformación y comercialización de los productos agroalimentarios concertado y/o participado con el sector productivo.
- Desarrollar el potencial educativo y de usos con el objetivo de difundir sus valores sin interferencias con la actividad agraria.

[130] Tres representantes de la asociación de propietarios, tres representantes de los titulares de la explotación, un representante de los sindicatos agrarios y un representante de las propiedades forestales.
[131] DOGC núm. 5739, 21 de octubre de 2010.
[132] BOPB, registro. 2201106247, 21 de marzo de 2011

- Incorporar el Parque Agrario de Sabadell en las redes asociativas de custodia y de desarrollo de los espacios agrarios del entorno natural y los espacios periurbanos.

Es necesario remarcar la intención del Plan Director de establecer y reforzar vínculos entre las instituciones públicas y privadas, las asociaciones, los titulares de las explotaciones y la propia ciudadanía para potenciar el Parque Agrario.

- En el ámbito de la producción, se cultivan fundamentalmente productos de secano, aunque una parte de su superficie es de regadío. El riego se realiza mediante la captación de agua en pozos y mediante una red de riego de promoción municipal que permite regar 11 ha a partir de una balsa 10.000 m3 de capacidad. Los principales cultivos son los cereales, las legumbres y las hortalizas. Entre las hortalizas destaca el cultivo de tomate de variedades tradicionales mejoradas, y entre las leguminosas el producto emblemático es la *mongeta del Ganxet,* que tiene Denominación de Origen Protegida (DOP). Se está recuperando el cultivo del garbanzo *cigró petit,* y en el año 2008 se introdujeron dos variedades de viña blanca —el *chardonnay* y el *xarel·lo*— y tres negras —*merlot, monastrell* y *garnacha negra*. El vino *Vinyes del arc Agrari de Sabadell* también tiene DOP. En relación a la ganadería, existen explotaciones avícolas, porcinas, equinas y bovinas. Además, la Fundación Miquel Agustí impulsa la investigación de variedades locales agrícolas tradicionales catalanas y avanza en la conservación, mejora y promoción de estas variedades (*mongetes el ganxet* y el trigo del *Pa de Sant Julià).*
- En el ámbito de la transformación, destaca el *Pa de Julià,* que se elabora con trigo de producción integrada en acuerdo con una molinera de Mollét del Vallés.
- En el ámbito de la comercialización, los productos del parque se distribuyen en los mercados de proximidad, en las cooperativas agrarias y en los puestos de agricultores situados en el Mercado Central de Sabadell, donde se identifican con el logo del Parque Agrario. También se comercializan a los restaurantes que forman parte de la *Cuina Vallés*. El *Pa de Julià* es elaborado y comercializado por 9 panaderos, pudiendo adquirirse en 80 tiendas, propiedad de los elaboradores.

Complementariamente a la dinamización agraria, en el Parque Agrario de Sabadell se han realizado acciones relativas a otras dimensiones territoriales alternativas a la agraria entre las que se encuentran la paisajística y patrimonial, la ambiental y la de uso y disfrute.

En el ámbito de la gestión del paisaje y del patrimonio cultural se iniciaron las actuaciones silvícolas en el año 2002 al amparo de la convocatoria anual *Ajuts Forestals Sostenibles.* En el año 2009 se aprobó el *Pla Tècnic de Gestió i Millora Forestal* para las 68,67 ha forestales del Parque Agrario. Las ocho ediciones de la *Festa* del Parque Agrario han permitido la plantación de más de 800 árboles frutales —principalmente almendros— y el programa *Ciutat i Escola* ha llevado a cabo 5 jornadas de plantación en la finca municipal Can Gambús, con la intención de dar a conocer a los alumnos de primaria el Parque Agrario y de generar un pequeño área de bosque que se conecte con otras áreas de bosque de la finca municipal.

En el ámbito de la gestión del uso y disfrute del espacio por la ciudadanía, la Unión de Excursionistas de Sabadell (UES) organiza actividades en el Parque Agrario, como son la plantación de árboles, itinerarios y visitas guiadas. Dentro del programa educativo *Ciutat y Escola* se ofrecen itinerarios pedagógicos por el Parque Agrario abiertos a escuelas e institutos. Desde el año 2009, la Fundación Miquel Agustí organiza anualmente el "Campus de Verano Jaime BROS", destinado a alumnos de secundaria interesados en conocer la profesión de agricultor. Además, en el año 2005 se procedió a aprobar un plan de señalización de los caminos y espacios abiertos de uso público, señalando los siguientes elementos:

- Fauna y flora representativa (2010).
- Noria de Can Gambús (2010).
- Restos patrimoniales del muro de Vallcorba (2011).
- Viña experimental del Parque Agrario de Sabadell de Can Gambús (2012).

En relación a la **protección del territorio,** se han redactado y aprobado varios instrumentos de planeamiento —complementarios al PGOUS de 1993— que han ido conformando la realidad del Parque Agrario: la Modificación Puntual 54 del PGOUS (2006) , el Plan Especial de Desarrollo y Mejora del Parque Agrario de Sabadell (2010) y la Ordenanza de Protección del Rodal de Sabadell (2009)[133].

En el año 2004, el Ayuntamiento consigue hacerse titular de 42 ha de la finca de Can Gambús, dentro del ámbito calificado *parque agrícola* en el PGOUS de 1993. Esta finca había sido cedida por el ayuntamiento durante 25 años a la *Cooperativa Agraria de Sabadell i Comarca* (COAGSA).

El auténtico arranque del desarrollo urbanístico del Parque Agrario coincide con la aprobación definitiva de la Modificación Puntual 54 (MPG–54) del PGOM, en el año 2006 (Freire, 2010). Dicha modificación establece la delimitación actual del Parque Agrario, que engloba toda la superficie de SNU situada al noroeste de Sabadell. Los objetivos fundamentales de la modificación son la protección de un territorio eminentemente agrícola y, en consecuencia, la contención del crecimiento del suelo urbano entre Sabadell y la ciudad de Terrasa (Domingo, 2008) En noviembre de 2006 se aprueba definitivamente la MPG-54, cuyos cambios principales sobre el texto del PGOUS se resumen en la clasificación del ámbito del Parque Agrario como SNU —ampliando la anterior calificación de *parque agrícola—,* excepto dos áreas que incorporaba al ámbito con su clasificación original de *suelo urbanizable programado.* Estos cambios son (Departament d'urbanisme i obres, 2006):

- Los terrenos clasificados como SU y calificados como *parque vecinal* (clave D2) situados junto a la urbanización de Castellarnau y los situados junto al barrio de Can Déu pasan a ser SNU.
- Los terrenos clasificados como SU y calificados como *sistema de plazas y jardines urbanos* (clave D1), cambian a SNU.
- Los terrenos clasificados como SUz del Parc de la Romeua y los terrenos situados entre Castellarnau y la carretera de Terrasa conservan su clasificación en la propuesta de modificación del plan.
- Los terrenos clasificados como SNU mantiene su clasificación en la propuesta de modificación del plan.
- Los terrenos clasificados como SNU y calificados como *parque periurbano* (clave D2) pasan a estar calificados como *sistema viario local* (clave A1) y como *equipamiento educativo de carácter local* (clave C1). La clasificación pasan a SU.

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 el 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 definitiva, la MPG-54 realiza una clara apuesta por la actividad

[133] Los estudios sobre el planeamiento de Sabadell incluyen el Plan Director para la gestión y el desarrollo del Parque Agrario, que en este caso se incluye en el apartado de dinamización agraria por su papel como plan estratégico, marcando las directrices del proyecto.

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 (Freire, 2010).

Freire (2010) señala que, en contra de lo que se podía esperar, apenas se encuentra oposición a la modificación. 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 fue 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.

En el PGOUS (1993), en la MPG-54 (2006) y en el Plan Director (2005), se establecía la necesidad de redactar un Plan Especial para desarrollar el ámbito. En el año 2006 se firma un convenio de colaboración con el Área de Espacios Naturales de la Diputación de Barcelona y el Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Cataluña, fruto del cual resulta el Plan Especial aprobado en el año 2008. Durante su periodo de exposición pública, se creó una asociación a través de la cual se propusieron mejoras sustanciales a la propuesta inicial, que fueron recogidas en redacción desarrollada por el Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento.

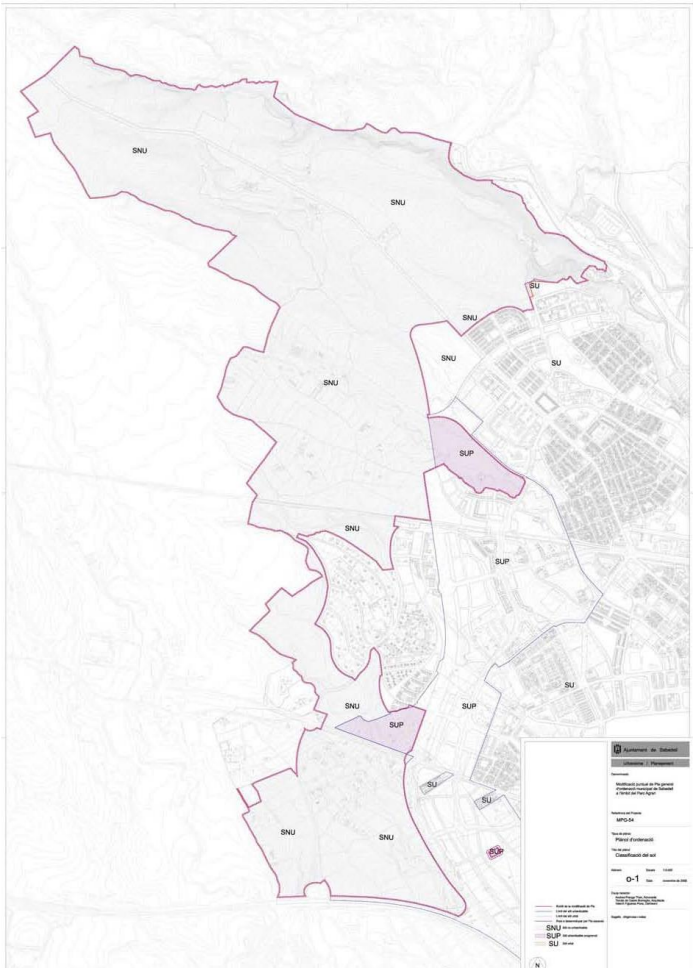


Figura 4.6. Delimitación de la MPG-54 del PGOUS de 1993 desarrollada en 2006. Fuente. Departament d'urbanisme i obres (2006)

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 (Departament d'urbanisme i obres, 2010):

- 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, general y particular, 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

Por otro lado, 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 colectivos del Rodal. Esta ordenanza complementa la dimensión ambiental con los aspectos legales establecidos por los instrumentos rigurosamente urbanísticos.

Sabadell ha desarrollado su propia política de EA creando un organigrama dentro de su ayuntamiento que se apoya en un marco regulador innovador y proteccionista, basado en un compromiso con la sociedad civil. Todo esto es bastante inusual en las corporaciones municipales, en la medida que frecuentemente argumentan no contar con los medios para desarrollar tales políticas. El ejemplo demuestra hasta qué punto la cuestión real depende más del compromiso político que un problema de recursos. En Sabadell, la población estaba concienciada respecto a la protección de sus espacios agrarios y el ayuntamiento ha buscado en solitario —incluso en algunos momentos con la oposición de otros niveles de poder— la forma para sostener dicha preservación. (Paül, 2009)

4.2.8. Territorialización de los casos vinculados directamente con el PAS

Como cierre del caso del Parque Agrícola en los años 1990 y Agrario en los años 2000 de Sabadell, se aporta un mapa en el que se cartografía los contactos que el Parque Agrícola de Sabadell mantuvo con otros territorios y los lugares donde éste, planteó el debate sobre la posible gesión de los espacios agrarios periurbanos o se materializó en propuesta de Parque Agrícola o Agrario.

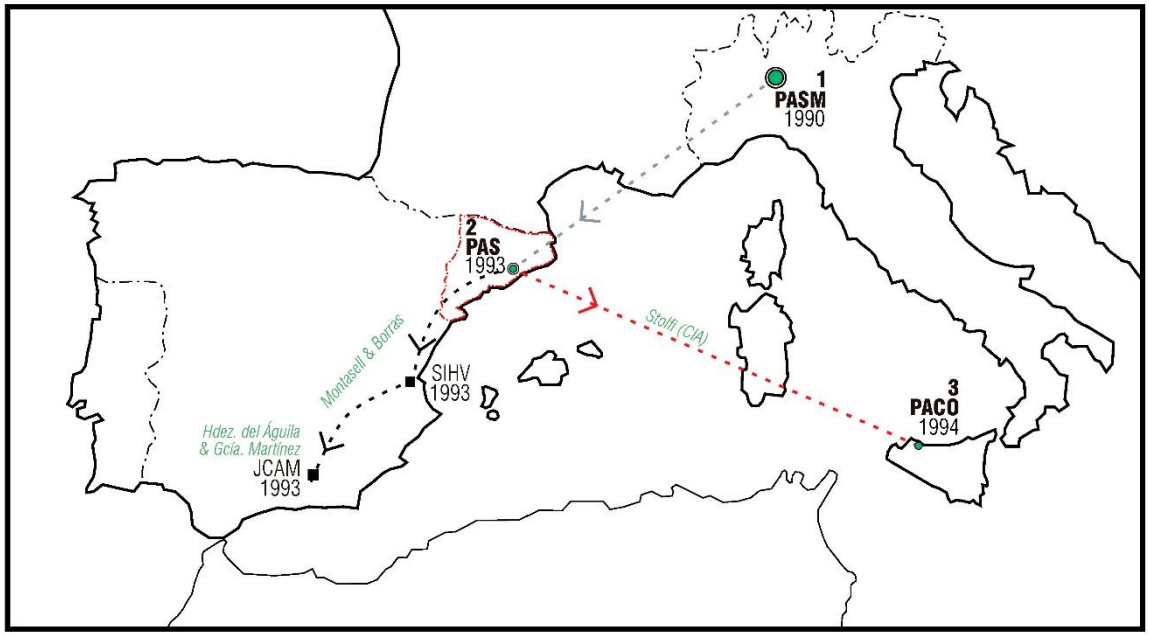


Figura 4.7. Mapa de la génesis, exportación y primeras dispersiones de la idea y de las materializaciones en el contexto catalán vinculadas con el PAS. Fuente. Elaboración propia.

4.3. El Parque Agrario del Baix Llobregat (PABL)

En el ámbito español, el segundo caso de Parque Agrario que fue el conformado en 1998 en el tras más de 20 años de demanda de la protección de este espacio del sector agrario y como consecuencia del apoyo institucional del Consejo Comarcal y de la Diputación de Barcelona a partir del año 1994.

Su análisis como **caso clave** dentro de la genealogía se debe a dos factores principales. El primero, el éxito incuestionable de este caso durante la última década en la gestión y protección[134] territorial de un espacio agrario periurbano intersticial del Área Metropolitana de Barcelona, en el que el valor diferencial entre SU y SNU se ha llegado a compensar con otro tipo de valores y dimensiones, que proporciona un espacio agrario a los ciudadanos de su entorno mediante la articulación de la figura de Parque Agrario. El segundo, el hecho de que exista un gran número de propuestas en el territorio español que se declaran descendientes del caso del Baix Llobregat. Todos estos casos han aprendido de él —y con él— en sus visitas de intercambio, jornadas, seminarios, congresos y en todo el conocimiento escrito que el equipo del Baix Llobregat ha generado durante los últimos veinte años.

Es necesario señalar que el desarrollo integral del Parque Agrario tardó ocho años en materializarse, pero que en ese camino la difusión del proyecto fue suficiente para comenzar a generar descendencia en otros territorios que, como este, buscaban una solución al problema de la agricultura en entornos urbanos —y metropolitanos.

4.3.1. El árbol genealógico del PABL

El análisis genealógico del Parque Agrario del Baix Llobregat, ampliamente desarrollado en los siguientes epígrafes, se resume en el árbol genealógico de la figura 4.8.

En relación al origen del caso, se trata de la materialización en una propuesta de Parque Agrario de la reivindicación histórica de la Unió de Pagesos de una protección del ámbito agrario de la comarca del Baix Llobregat. La propuesta aparece en el marco del proceso del plan estratégico desarrollado por el Consejo Comarcal y, a partir de ese momento, evoluciona y deriva en la figura completa con todos sus instrumentos.

En relación a su descendencia, se muestran los casos en el ámbito español que derivan de la propuesta de Parque Agrario, de forma directa o indirecta y referencial. Esta descendencia surge en función a cuatro "líneas generacionales" que tienen relación directa con cuatro momentos o etapas del proceso de conformación del Parque Agrario que, a su vez, derivan directamente de cuatro documentos clave.

Una primer conjunto de propuestas de Parques Agrarios en la Región Metropolitana, que surgen como propuesta de gabinete, resultado del estudio realizado por Josep Montasell para la implantación del Parque Agrario en la comarca del Baix Llobregat.

[134] A pesar de que algunas amenazas parecían más inminentes que otras, como es el caso de EuroVegas en el año 2012, finalmente el Parque Agrario ha conseguido sobrevivir a los envites urbanísticos de los últimos 20 años.

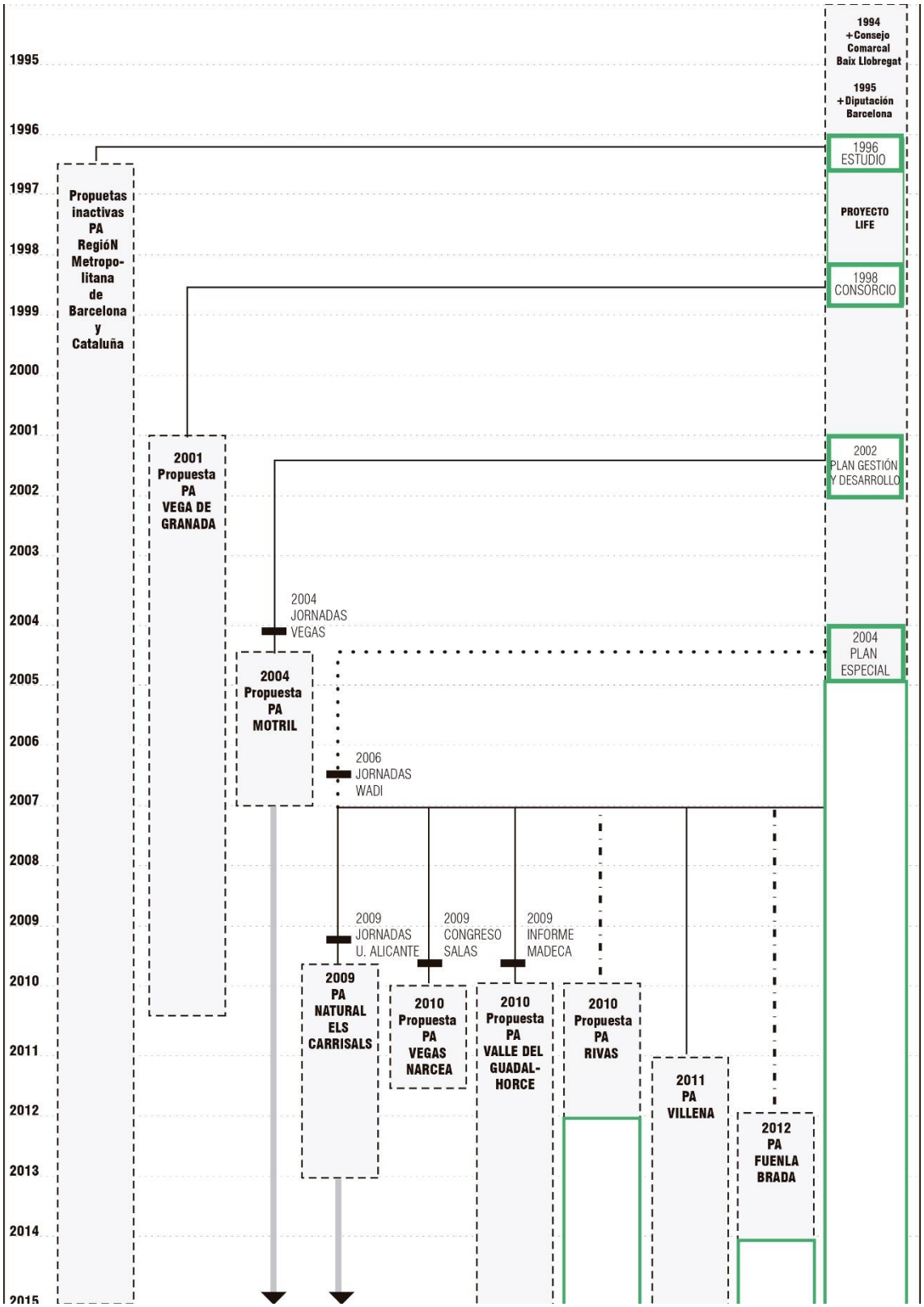


Figura 4.8. Árbol genealógico parcial de las relaciones directas del Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

4.3.2. Ficha del PABL[135]

Como se adelantaba en la introducción del capítulo, este estudio de caso será analizado en profundidad más adelante en esta tesis, aplicando sobre él el modelo conceptual como metodología de definición de su proceso. Por tanto, su descripción en este apartado se resume a la ficha tipo descrita en el capítulo de metodología.

4.3.2.1. Datos básicos

El Parque Agrario del Baix Llobregat se sitúa en el último reducto agrícola del Área Metropolitana de Barcelona, el Delta y la Vall Baixa del río Llobregat. Está compuesto por 14 municipios de la Comarca del Baix Llobregat y del Barcelonés —Castelldefels, Cornellà de Llobregat, Gavà, Molins de Rei, Pallejà, Sant Boi de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Viladecans, Hospitalet de Llobregat, el Papiol y el Prat de Llobregat.

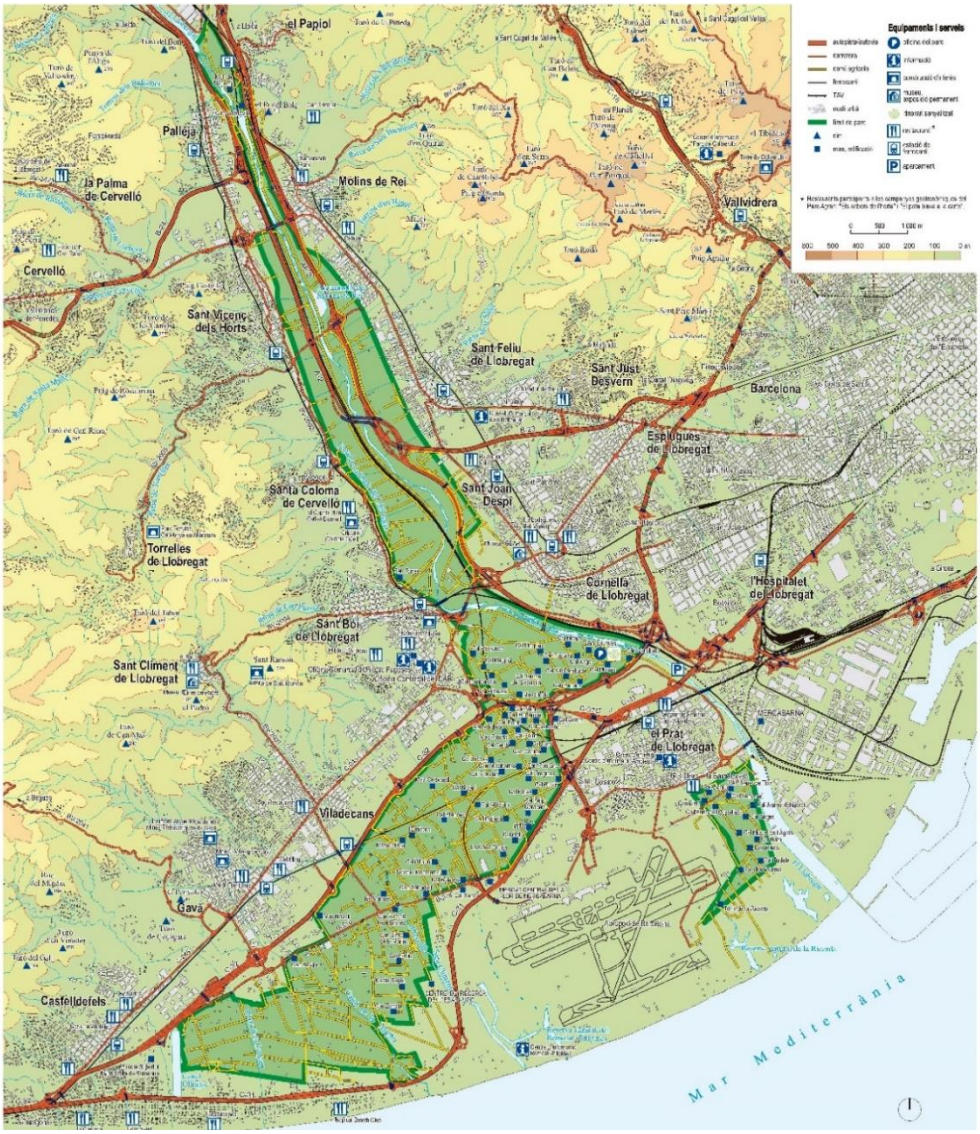


Figura 4.9. Ámbito del Parque Agrario del Baix Llobregat.

[135] Esta ficha está basada en Zazo (2010), en la ficha del Baix Llobregat publicada en Yacamán & Zazo (2015) y en el capítulo del libro *Agrocultura* Zazo et al. (2015) —pendiente de publicar.

Fuente. Página electrónica del Parque Agrario del Baix Llobregat.

Su figura surge tras largos años de demanda de la protección de este espacio por parte del principal sindicato agrario (la Unió de Pagesos). Los agricultores locales habían tomado la decisión en décadas previas de no urbanizar sus tierras, pero exigían una garantía a largo plazo de que podrían continuar su actividad sin amenazas sobre su modo de vida. En el marco de un amplio debate público desarrollado en el seno del Consejo Comarcal del Baix Llobregat, sobre el plan estratégico comarcal elaborado en el primer lustro de 1990, surgió la idea de que la protección del espacio agrario restante en las zonas llanas de la comarca se realizase mediante la figura de un Parque Agrario. La incorporación posterior de la Diputación de Barcelona al proyecto subraya la idea de que distintos actores, representando intereses variopintos asumieron, en un documento negociado, una reivindicación histórica de los campesinos de la zona. En particular, los políticos de la comarca aceptaron liderar el proceso de protección, que hasta el momento había tenido un carácter de lucha sectorial agraria. La materialización, en 1998, del consorcio se considera la constitución del Parque Agrario, y fue creado con la intención de proteger el área como un paisaje vibrante que se relaciona con el contexto urbano en el que se encuentra (Paül & Haslam Mackenzie, 2011; 2013).

Su superficie es de 3.348, 02 ha —según la revisión del Plan Especial del Parque Agrario de 2015— y está compuesto por 600 explotaciones que ocupan a 1.200 personas entre empresarios y trabajadores. Los principales productos agrícolas son las verduras, principalmente la alcachofa, la lechuga y la acelga.

En definitiva, el PA surge como reivindicación del sector pero se convierte al fin en un compromiso entre múltiples actores, tejiéndose una red de complicidades múltiples que permite sostener un proyecto compartido Entre los actores implicados conviene subrayar administraciones de corte netamente urbano, como son los ayuntamientos. El PA se percibe, por tanto, como estratégico para el futuro del área metropolitana[136]. Una visión a largo plazo que consiste en el mantenimiento del área como agrícola, no mediante subsidios como los de la PAC, sino mediante instrumentos de gestión innovadores y avanzados.

Los problemas detectados en el territorio del Parque Agrario se resumen en:

- Implantación de infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias, etc., con pérdida de suelo agrario, troceado de explotaciones agrícolas, afección a la red de caminos agrícolas y redes de riego y drenaje.
- Vertidos y afecciones a la calidad del suelo y recursos hídricos.
- Dificultad de acceso a la tierra para nuevas incorporaciones o ampliación de las explotaciones existentes, a causa de los procesos especulativos.
- Envejecimiento de la población agraria, abandono de la actividad agraria y dificultades de relevo de explotaciones.
- Intrusión en el espacio agrario de actividades ajenas e instalaciones de imagen precaria.
- Inseguridad y robos de cosecha, maquinaria e instalaciones en las explotaciones.
- Ausencia de alternativas en la comercialización de la producción y dificultades en la asociación de productores para la comercialización.
- Pérdida de la calidad ambiental del espacio.

[136] El Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona recogió en 2004 el Parque Agrario como un proyecto estratégico para la metrópoli. Véase la memoria de 2004:

4.3.2.1. Figura territorial propuesta

A. Objetivos y enfoques

El Parque Agrario surge como elemento para frenar la presión ejercida por un entorno de expansión industrial y urbana sobre el suelo agrícola del Baix Llobregat, que provoca deterioro ambiental y de calidad de las explotaciones hortofrutícolas, conllevando el riesgo de comprometer su continuidad. Su finalidad básica es consolidar y desarrollar la base territorial de las explotaciones en el espacio agrario y hacer posible la mejora de las rentas de las empresas agrarias, mediante la consecución de la eficiencia de las infraestructuras y los servicios generales, el impulso de los sistemas de producción y comercialización adecuados a las necesidades del mercado y la modernización de las explotaciones agrarias a fin de que puedan conseguir su viabilidad empresarial. Se concibe el Parque Agrario como un área económica especializada de producción de alimentos. La conservación del espacio agrario, sin embargo, no puede llevarse a cabo sin una agricultura económicamente viable, y esta no es posible sin unas condiciones de estabilidad, con unas perspectivas de futuro y sin unas rentas adecuadas. Por tanto, la actividad económica llevaba a cabo por empresas agrarias en suelo privado conduce a que todo el espacio agrario desempeñe funciones positivas de tipo medioambiental —pulmón verde, equilibrio territorial, generador de paisaje, etc.—, económico —explotaciones agrícolas y uso terciario asociado a la actividad agraria o a ámbitos naturales— y social —espacio cultural y de ocio de los ciudadanos.

Otros objetivos que apoyan su existencia son, en primer lugar, el hecho de formar parte de un sistema de espacios naturales —materializado en red provincial—que estructuren el área metropolitana de Barcelona, integrándose en el proyecto metropolitano como una "infraestructura" del mismo. En segundo lugar, el hecho de ser el motor de nuevos planteamientos en la gestión de espacios periurbanos desde el punto de vista de la gobernanza, de la implicación de los agentes y administraciones locales en su gestión.

B. Estructura territorial

En el ámbito de la **gobernanza**, se constituyó en 1998 un Consorcio como órgano de gestión —que en la actualidad incluye a todos los niveles de administración local y autonómica[137] y la Unió de Pagesos— con la finalidad de consolidar sus estrategias en los instrumentos pertinentes.

La gestión del ámbito del Parque Agrario se establece a partir de la figura del Consorcio, que se propone como ente en el que los intereses de todos los agentes se encuentran representados, que los eleva a categoría institucional —en caso de no serlo— y que les da capacidad de interlocución con otros entes políticos. Sus estatutos prevén la figura del Consejo Agrario como órgano de carácter consultivo en el que podrían estar representados otros agentes locales. Su labor sería la de realización de reuniones sectoriales —gestión de fauna, gestión de recursos hídricos, comercialización, uso público, etc. — con los agentes sociales y económicos implicados y la elaboración, de forma consensuada, de documentos marco.

En el ámbito de la **dinamización agraria**, se aprobó en el año 2002 un Plan de Gestión y Desarrollo que realiza las acciones relativas a la mejora del medio físico, la vigilancia, la promoción de la marca de productos frescos del parque, el desarrollo de los mercados del agricultor en los municipios, entre otras actividades.

[137] Los 14 municipios, el Consejo Comarcal, la Diputación de Barcelona, la Generalitat de Cataluña y la Unió de Pagesos.

El Plan de Gestión y desarrollo propone 5 líneas estratégicas (Consorcio del Parc Agrari del Baix Llobregat, 2002):

- La eficiencia de las infraestructuras y servicios del territorio agrario.
- La mejora de la producción y la comercialización de los productos agrarios.
- La modernización de las explotaciones agrarias.
- La consecución de un espacio de calidad y en armonía con el medio natural y la consolidación.
- La difusión del patrimonio natural y cultural que contiene el Parque Agrario.

En el ámbito de la producción, existen tres programas: la línea de subvenciones a las Agrupaciones de Defensa Vegetal —como apoyos técnicos a las explotaciones que hacen la transición a ecológica—, la bolsa de tierras y el programa de recuperación de tierras en desuso —como subvención.

En el ámbito de la comercialización, se han desarrollado diferentes programas y acciones a partir del sello identificativo de *Product Fresc del Parc Agrari*. Entre las diferentes actividades se encuentran:

- La campaña *Sabors de l'horta* llevada a cabo con restaurantes locales junto con el Consorcio de Turismo del Consejo Comarcal del Baix Llobregat.
- La página electrónica *www.elcampacasa.cat* que pretende facilitar el contacto entre productores y consumidores.
- Los mercados de agricultores donde se realiza la venta directa por parte de productores urbicados en el Parque Agrario.

Además, el consorcio tiene establecidos un programa de formación continuada para los productores y determinados mecanismos de apoyo y tutoría para nuevos emprendedores. Desde el año 2015, y desde la aprobación de la revisión del Plan Especial y su normativa, se permite la realización de actividades de turismo rural y de restauración en edificios rurales catalogados como renta complementaria a la agraria.

En el ámbito de la gestión del uso y disfrute del territorio por la ciudadanía, el Plan Especial establece una red de caminos dentro del parque, con un circuito señalizado en el que se compatibiliza el uso de ocio con el agrícola. El Consorcio se coordina con las entidades-empresas que promueven actividades de uso público o turístico en el ámbito del parque y desarrolla programas pedagógicos sobre el espacio y las actividades agrarias. Además, existe un centro de interpretación adaptado para actividades pedagógicas y divulgadoras relacionadas con el Parque Agrario, y diverso material multimedia, publicaciones, exposiciones, etc. sobre el Parque Agrario.

En el ámbito de la gestión ambiental, el parque desarrolla programas o actividades de seguimiento y potenciación de biodiversidad y un modelo de gestión de la fauna, a fin de minimizar su impacto negativo en la actividad agrícola.

En relación a la protección del territorio, el parque ya se encontraba calificado como *suelo no urbanizable de protección agrícola* (clave 24) en el *Plan General Metropolitano de Barcelona* (PGM) de 1976, con una protección de su territorio. Sin embargo, en el año 2004, consiguió la aprobación de un *Plan Especial de Protección y Mejora del Medio Físico* que reiteraba y desarrollaba esta protección. En el año 2010, el *Plan Territorial Metropolitano de Barcelona* recoge el perímetro del Parque Agrario dentro de los espacios delimitados como espacio de protección especial por su interés natural y agrario.

La clave de la protección del territorio es la posibilidad de desarrollar la clave 24 del PGM en un Plan Especial. Este instrumento, específico del Parque Agrario, consiguió ser aprobado en 2004, tras 6 años de redacción. Sin embargo, el único elemento que proponía era la delimitación del ámbito dejando de lado todas las propuestas de proyecto territorial que el equipo de la UPC había desarrollado. Su objetivo era el blindaje del territorio. Determinados aspectos sectoriales que deberían haber sido redactados por unos Planes Rectores, tras una sentencia del tribunal fueron extraídos del texto del Plan Especial, paralizando su desarrollo y dejando al *Plan de Gestión y Desarrollo* el trabajo de definición del modelo del parque. Años después, se propuso la revisión de este documento y en el año 2015 ha sido, por fin, aprobado. Este documento modifica parte de la normativa y hace algunas propuestas en relación al modelo territorial —o proyecto territorial— del Parque Agrario, que incluyen un plan de gestión del uso social, definición de los bordes y de la relación con la ciudad, la regulación de usos no agrícolas permitidos en zonas protegidas, nuevas condiciones de la edificación, la gestión de los huertos de ocio, la gestión del medio del parque —caminos, sistema de riego y drenaje, etc.

4.3.3. PABL: vínculos en sentido descendente en el ámbito español

Las reflexiones y estudios previos, el desarrollo del proyecto LIFE, la materialización del Consorcio en 1998, diversos seminarios realizados en la segunda parte de los años 1990 y, posteriormente, la aprobación de sus dos instrumentos —Plan de Gestión y Desarrollo (2002) y Plan Especial (2004)— convirtieron el Parque Agrario del Baix Llobregat en referente y en una solución a los problemas de los espacios agrarios periurbanos potencialmente replicable a otros territorios en el ámbito español e internacional.

4.3.3.1. Propuestas de parques en la Región Metropolitana de Barcelona

Entre los informes encargados por la Diputación de Barcelona a la Unió de Pagesos desarrollados previamente a la concesión del proyecto LIFE como preparación a la puesta en marcha del Parque Agrario, se encuentra el informe redactado por Montasell (1996a) titulado *Els parcs agrícoles. Concepte, règim jurídic, òrgans i agents de gestió.* Este informe es un avance del que luego se materializaría en el informe referencia para el proyecto LIFE *Implementació d'un Parc Agrari a la comarca del Baix Llobregat*, también redactado por Montasell (1996b). En este primer informe, además de determinar el marco conceptual que definiría el alcance y las características generales de un Parque Agrario, realiza una propuesta de transferencia de este concepto a otras áreas agrícolas periurbanas catalanas —que Paül (2015) enmarca en el momento álgido del debate sobre el *Anella Verda—,* proponiendo que los parques naturales o de la diputación fueran complementados por los parques agrarios en las llanuras para generar un sistema conectado por estos espacios agrarios.

En ese informe se realiza un análisis del Plan Territorial General de Cataluña (PTGC), aprobado en 1995, y de su delimitación y categorización de los diferentes sistemas urbanos[138], según criterios demográficos y de potencial urbanizador. Montasell (1996a) afirma que todos ellos podrían presentar problemas importantes para la conservación de los espacios de interés agrario. Sin embargo, determina la localización de la figura de Parque Agrario para aquellas áreas donde se presentan situaciones de congestión o se encuentran en vías de llegar a ello, así como en aquellos sistemas en los que el PTC categoriza como de reequilibrio y articulación metropolitana y territorial.

Los once parques agrarios propuestos por Montasell (1996a) en el ámbito de la Región Metropolitana de Barcelona (RMB) son los siguientes:

- En la Comarca del Baix Llobregat
  - Parque Agrario del Llobregat
  - Parque Agrario-Forestal de l'Ordal-Garraf
- En la Comarca del Maresme
  - Parque Agrario de D.O. Alella
  - Parque Agrario Premià-Vilassar-Cabrera de Mar (Vall de Sant Mateu)
  - Parque Agrario Cinc Sènies-Mata
  - Parque Agrario Delta de La Tordera
- En la Comarca del Vallés Occidental
  - Parque Agrícola de Rubí > que señala como ya existente
  - Parque Agrario de Sabadell-Terrassa > que señala como ya existente en parte
  - Parque Agrícola y Natural de Gallecs

[138] Congestionados, en vías de congestión, de reequilibrio territorial, de reequilibrio metropolitano y/o apoyo a los sistemas de reequilibrio territorial

- En la Comarca del Vallés Oriental
    - Parque Agrario de Les Franqueses del Vallès
- En la Comarca del Bages
    - Parque Agrícola del Regadío de Manresa

En este informe, Montasell (1996a) señalaba como ya existentes el Parque Agrícola de Rubí y el de Sabadell-Terrasa, lo cual no era del todo cierto puesto que el primero no estaba planteado y del segundo sólo se había desarrollado la parte relativa a la normativa urbanística, faltando la parte de gestión. De los once parques propuestos, tres fueron materializados: el Parque Agrícola del Baix Llobregat —al instaurar su consorcio en el año 1998—, el Espacio Rural de Gallecs —al instaurar el suyo en el año 2000— y el Parque Agrícola de Sabadell —que desarrolló todo el aparato normativo y de gestión durante en los años 2000.

Hay que señalar que el Parque Agrícola de Alella será propuesto, años después, por el Consejo de Protección de la Naturaleza en el Informe sobre el Plan Especial de Protección del Medio Natural y del Paisaje de la Conreria – Sant Mateu – Cellecs de 1999 (CPN, 2001) (ver apartado 4.2.6.3.).

Paül (2015) resalta el dato de que Montasell cartografíe los parques sobre el plano de "Sistema de propuesta" del PTGC, que sugiere la urbanización de casi todos los espacios agrarios de Cataluña, proponiendo un modelo alternativo a la ordenación del plan. Esta sugerencia se encontraría en la línea de la propuesta realizada por del Consejo de Protección de la Naturaleza (1993) en la que basa la conservación de los espacios agrarios en la aplicación de la figura de Parque Agrario.

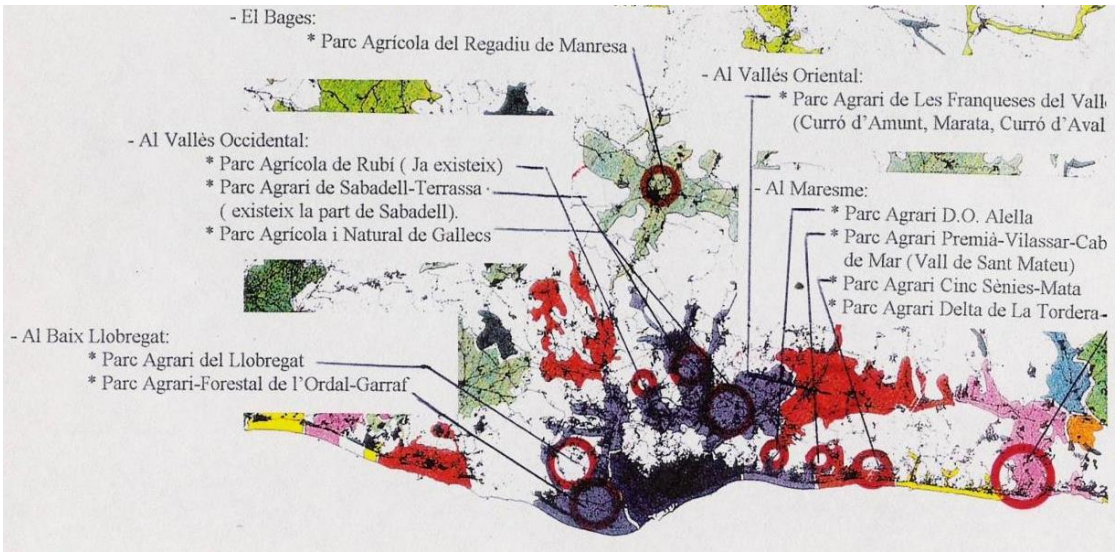


Figura 4.10. Mapa de la propuesta de los parques agrarios propuestos por Montasell en la Provincia de Barcelona. Fuente: Montasell (1996: 44).

Desde el año 2000 se ha ido conformando, en el ámbito de la RMB una generación de proyectos a escala de agrosistema que comparten un cambio en las herramientas de planeamiento adoptadas (Zazo et al., 2015). Estas iniciativas han conseguido reducir la inercia de pérdida de suelo agrario iniciada hace más de 50 años (Paül, 2006; 2013), introduciendo nuevas estructuras más flexibles en colaboración con las autoridades municipales, el sector agrario y otro tipo de socios mediante el establecimiento de consorcios (Paül, 2013). Este cambio en el enfoque es consistente con una nueva idea de gobernanza territorial, donde la clave es la coordinación entre todos los niveles institucionales —coordinación vertical—, entre estructuras del mismo nivel —coordinación horizontal— y con agentes no institucionales. El resultado es que, en el ámbito de la RMB, algunos

de sus agrosistemas han desarrollado sus propios proyectos, de los que están emergiendo nuevas propuestas de gestión agraria y de protección urbanística para el suelo agrario (Paül, 2013).

Diez años después de su informe, Montasell (2006) retoma una revisión del estado de la cuestión de las propuestas que él denomina *Aquí sí!,* en contraposición al libro de Nel·lo (2003) titulado *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya.* Afirma en esta revisión que el Aquí sí! queda reflejado en las iniciativas sociales de preservación y defensa de los espacios agrarios puestas en marcha en la RMB y, sobre todo, en la voluntad de llevarlas más allá, alcanzando su gestión y desarrollo.

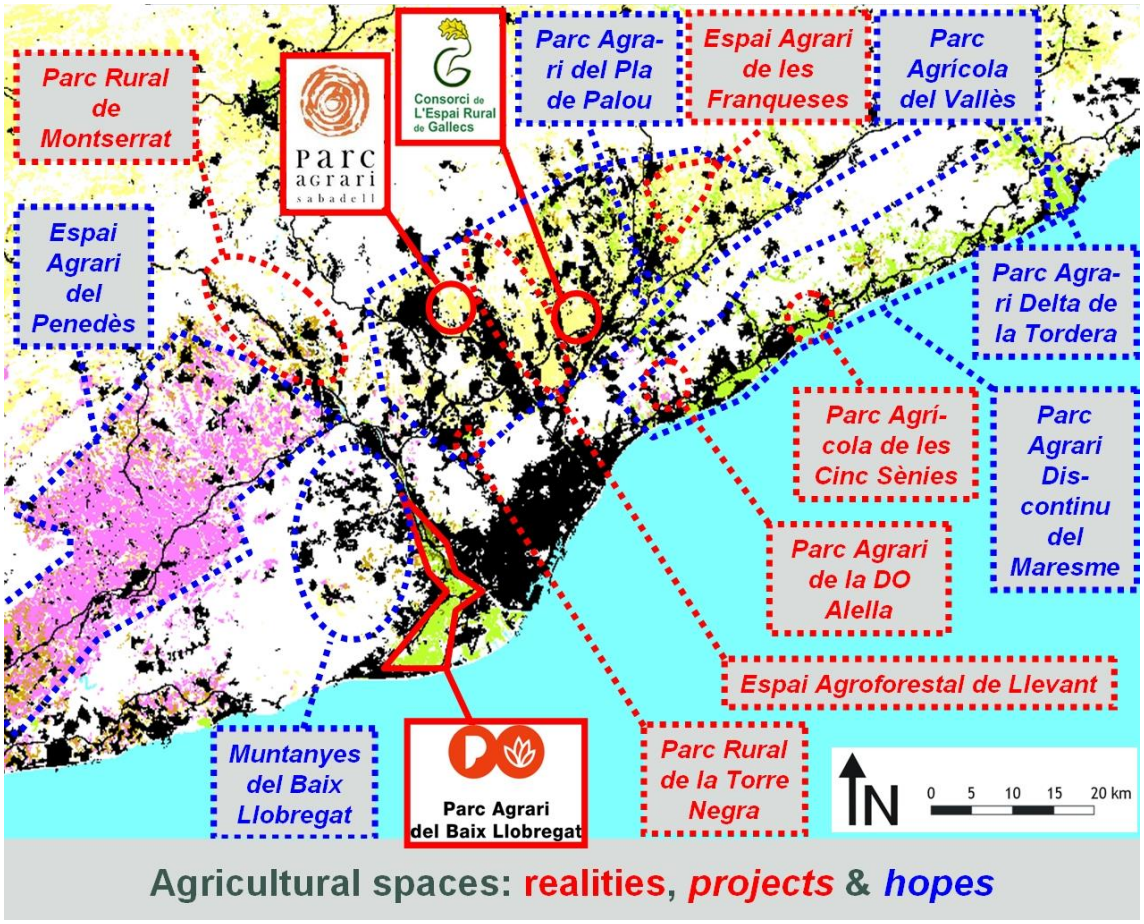


Figura 4.11. Localización de las iniciativas de parques en la RMB.
Fuente: Paül (2013) basado en Montasell (2006)

Las propuestas de parques revisadas por Montasell (2006) en el ámbito de la RMB son las siguientes:

- Parque Agrario del Baix Llobregat
- Parque Agrícola de Sabadell
- Espacio Rural de Gallecs > acabó adquiriendo un protección ambiental PEIN
- Parque Agroforestal de Levante
- Espacio Agroforestal del Penedés
- Les Cinc Sènies-Valldeix
- Parque Rural de la Torre Negra
- Parque Agrario de Alella
- Parque Agrario discontinuo del Maresme
- Parque Agrario del Delta de la Tordera

- Parque Agroforestal Montbaig-Montpedrós-Puig Vicenç
- Parque Rural del Montserrat
- Parque Agrícola del Vallés

Tres años después, y con motivo del Seminario sobre la futura ley de espacios agrarios, Montasell (2009:181) rehace el plano incluyendo los logos de las iniciativas consolidadas y amplía la revisión del estado de la cuestión de las propuestas a todo Cataluña (Montasell, 2009:197).

Figura 4.12. Localización de las iniciativas de parques en Cataluña. Fuente: Montasell (2009)

Las propuestas de parques revisadas por Montasell (2009) en el ámbito de Cataluña son las siguientes:

- Parque Agrario del Delta del Ebro
- Parque Agrario de las Tierras de Gaià
- Parque Agrario de la Viña del Bages
- Parque del Regadío de Manresa
- Parque Agrario de Pla de Bages
- Parque de la Huerta de Lleida
- Parque Agrario del Baix del Ter
- Parque Agrícola de la Vall d'en Bas

4.3.3.2. Propuestas de Parque Agrario en la Vega de Granada [2001][139]

A. Estado actual de la propuesta

El estado actual de la propuesta es frustrada. En la actualidad, el movimiento ciudadano que lideraba la propuesta ha dado un cambio de rumbo en la búsqueda de la protección de este ámbito y solicita su protección como BIC, bajo la legislación de Patrimonio Histórico de Andalucía.

B. Datos básicos del territorio

La propuesta de Parque Agrario se localiza en el espacio agrario periurbano de la Vega de Granada, comarca situada en la parte central de la Provincia, ocupando la depresión que conforma el río Genil y sus afluentes, constituyendo una llanura de inundación.

La Vega, debido a su complejidad geográfica e histórica, no tiene unos límites físicos precisos. Para su delimitación se puede recurrir a las cartografías desarrolladas por los planes efectuados desde la administración pública en el territorio —con gran incidencia sobre él (Puente, 2013)— o a la delimitación más amplia del ámbito agrario de la Comarca, oscilando la superficie considerablemente entre cada una de ellas.

- El Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración de Granada (1999), delimita y protege alrededor de 5.000 ha de superficie de Vega. El Plan Especial de la Vega de Granada (2012) retoma esta delimitación —o al menos la que ha sido respetada por el boom urbanístico.

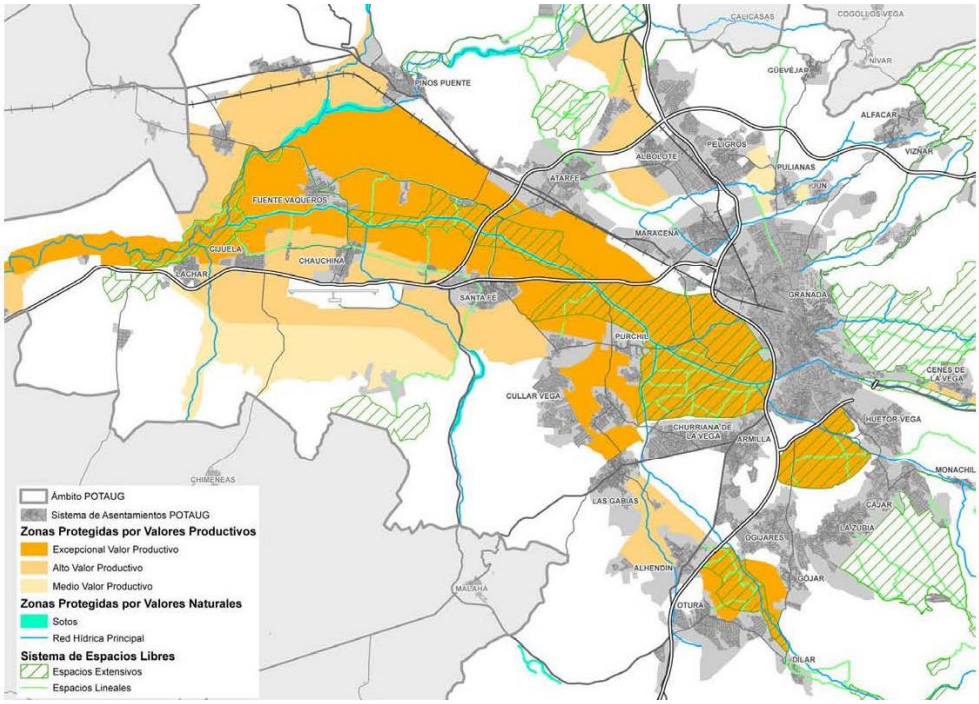


Figura 4.13. Zonas de protección del POTAUG (1999). Fuente. POTAUG

- Determinados agentes del movimiento ciudadano, cuando se refieren a la Vega implican todo el espacio agrario de la llanura de regadío, que abarca desde Sierra Arana y Sierra nevada al este, Sierra Gorda al oeste y el cauce del Genil hasta Loja, implicando esta delimitación alrededor de 25.000 ha.

[139] Los datos recopilados para desarrollar esta ficha se encuentran actualizados a principios del año 2015.

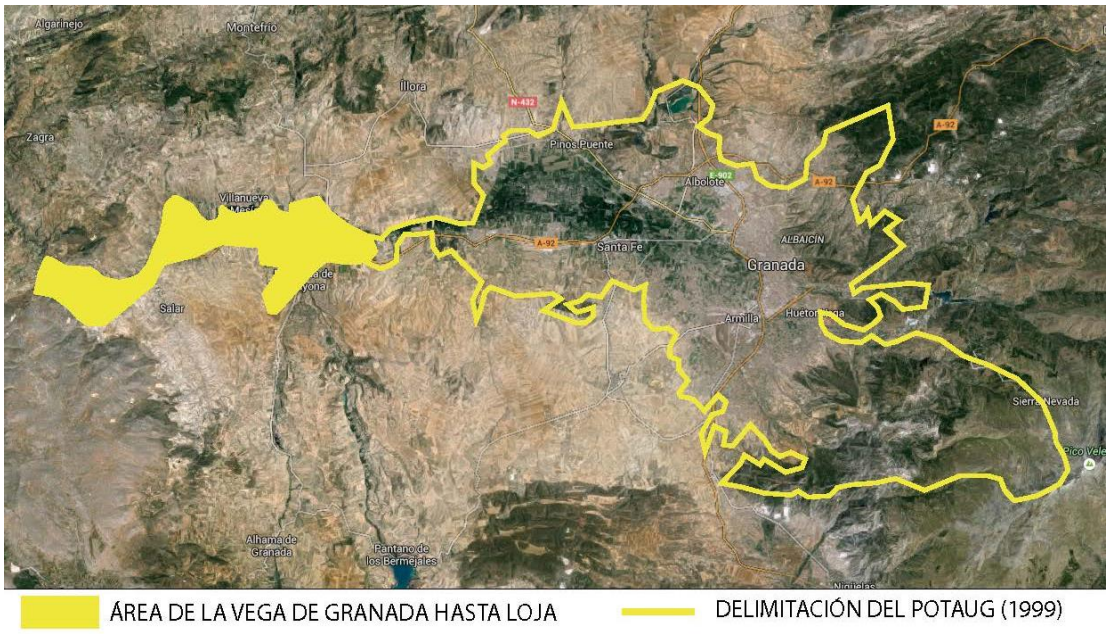


Figura 4.14. Área de la Vega de Granada hasta Loja. Fuente. Elaboración propia a partir de GoogleMaps.

La Vega se puebla intensamente en la época musulmana, conforme se va perfeccionando el sistema de regadío en la llanura. En la actualidad está compuesta por 41 municipios —con relativas diferencias entre los que poseen un carácter rural o urbano— y no posee ningún tipo de ente supramunicipal que lo gestione.

La actividad agraria que se desarrolla actualmente en la Vega se caracteriza por una agricultura de policultivos en llanura, principalmente productos hortícolas, frutales, espárragos, tabaco, choperas en las cercanías de ríos y arroyos y cultivos de secano como cereales y olivar en los piedemonte (Puente, 2013).

La Vega cumple un importante papel en el imaginario colectivo de su ciudadanía, existiendo desde 1995 una plataforma de defensa de ésta, que durante la última década ha llegado a reunir a más de 100 colectivos que comparten este objetivo bajo enfoques y acciones diversas.

Las dimensiones territoriales atribuidas a este ámbito, complementarias a la agraria, son principalmente la patrimonial y paisajística, aunque las dimensiones cultural y ambiental también se encuentran presentes.

- Patrimonial, debido a su importante equipación de arquitectura, de estructuras hidráulicas y del conocimiento del manejo agrícola, herederos de sus diversas épocas. En los últimos tiempos, se incluye la consideración del territorio en sí como patrimonio y como elemento estructurador de los demás elementos patrimoniales.
- Paisajística, ya que además de su localización entre las sierras, la actividad forestal ofrece un paisaje muy particular, debido a sus volúmenes arbóreos, a su estricto orden de cultivo y a sus diversas tonalidades y texturas cambiantes a lo largo del año.
- Cultural, como consecuencia de las anteriores, potenciándose el uso de la Vega desde un punto de vista sensible con la historia, el patrimonio y con el paisaje del territorio.
- Ambiental, que aunque importante, queda relegada a un plano de fondo por el importante valor identitario que la ciudadanía reconoce a las otras dimensiones del territorio.

Por último, es importante destacar los problemas existentes en el territorio en el momento en el que se realiza la propuesta de Parque Agrario. En la década de los años 1990, la Vega de Granada entra en una crisis, caracterizada por tres aspectos (SGOTU, 2012):

- Su entrada en una fase de policultivo, dejando de existir cultivos predominantes[140] —con precios garantizados—, lo que abandona a los agricultores en manos del mercado y acaba produciendo un descenso de la rentabilidad agrícola por debajo de la renta media.
- Esta situación, inscrita en el marco de una estructura minifundista de la propiedad, una elevada edad media de los agricultores, una reducida capacidad gerencial y de innovación, y una baja capitalización en el sector, colocan a la Vega en una posición desfavorable para hacer frente a la renovación técnica necesaria para aumentar la productividad, generar nuevos productos de mayor calidad, o incluso para que pueda producirse el relevo generacional de los agricultores.
- La expansión urbana de las últimas décadas —los nuevos desarrollos, algunos ilegales— que han producido importantes transformaciones en el territorio y su paisaje, generando unas expectativas con traducción inmediata en el precio del suelo.

C. Figura territorial propuesta

La promoción de la figura se realiza desde la plataforma ciudadana, que en el año 2001 incluye la propuesta en su *Pacto Granadino por la Vega.* En ese momento, la figura de Parque Agrario no es más que un eco lejano de caso exitoso de protección y dinamización agraria en Cataluña, pero poco a poco, y gracias al contacto directo con el equipo del Baix Llobregat, la figura va tomando forma y acomodándose a las necesidades de la Vega.

C.1. Los objetivos y enfoques

El objetivo inicial por el que se propone la figura en el año 2001 es el de facilitar el desarrollo de la Vega, mediante la promoción y garantía de una protección del suelo agrícola a largo plazo y mediante su calificación legal. Es decir, se propone como una herramienta que proporciona la protección a largo plazo del suelo agrario como medio para alcanzar el desarrollo agrario. Esta propuesta se enmarca dentro del *Pacto Granadino por la Vega,* que surge con el propósito de promover la generación de riqueza y trabajo en la Vega de Granada. Otras de las propuestas que complementan a la de Parque Agrario, dentro del Pacto, son las siguientes:

- Apoyar y fomentar la agricultura para dignificar el trabajo agrícola, obteniendo productos de calidad y mejorando las rentas de los agricultores.
- Diversificar los usos integrados que generen riqueza y trabajo.
- Acondicionar las infraestructuras de la Vega.
- Restaurar las cuencas de los ríos para convertirlos en lugares de ocio y recreo.
- Recuperar el patrimonio de la Vega.
- Fortalecer el compromiso de las administraciones públicas en defensa de la Vega y su agricultura.

El enfoque a largo plazo, dentro del cual se enmarca la propuesta, es la conservación del uso agrario como recurso irrecuperable.

[140]Durante el S XX hubo dos etapas de especialización en cultivos de carácter industrial: la remolacha, a principio de siglo, y el tabaco, en la segunda mitad de siglo.

C.2. La estructura territorial propuesta

En relación a la **Gobernanza,** no se consiguió alcanzar un consenso por parte de los agentes en el objetivo de articular un Parque Agrario en la Vega de Granada.

El agente promotor de la propuesta fue el movimiento ciudadano que, en ocasiones puntuales, consiguió el apoyo del sector agrario —Pacto Granadino (2001), Plan Integral de la Vega (2006), lucha contra el Parque del Mileno (2008)—, de partidos políticos —Izquierda Unida (2004), los Verdes (2008)— de la Universidad de Granada —IAP (2010-2014)— y de la Diputación —Comisión de la Vega (2006). Sin embargo, estas voluntades no llegaron a superponerse en el tiempo, no alcanzando un consenso sobre la articulación de un Parque Agrario en la Vega de Granada. Los grandes ausentes en este proceso han sido los ayuntamientos y las voces discordantes fueron las de la Junta de Andalucía y la del sector agrario. Esta última fue la causante del abandono de la propuesta por parte del movimiento ciudadano, buscando otro tipo de modos de protección de la Vega.

En relación a la **protección territorial,** no se ha llegado a aprobar un documento urbanístico que delimite ni proteja el área agrícola de la Vega frente a los usos urbanos del espacio rural.

En el año 1999, el Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración de Granada (POTAUG) protegió el área agrícola de la Vega —unas 5.000 ha— como suelo agrícola. Sin embargo, su protección no ha resultado ser muy efectiva frente a los envites urbanísticos durante los años 2000. En el año 2010, la Junta de Andalucía propuso la redacción de un Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada. Ese mismo año se presentó a información pública un documento que desarrollaba un modelo de uso público de la Vega que no resolvía el borde urbano y que, a pesar de sus intenciones iniciales, se centraba principalmente en el aspecto de su uso social —dimensión cultural— del territorio, no profundizando sobre las herramientas de protección ni sobre la problemática específica de este espacio. Este documento nunca llegó a pasar de la fase de información.

En relación a la **dinamización agraria,** a pesar de que llegó a redactar un documento de propuesta de gestión por parte del movimiento ciudadano, y apoyado por el sector agrario, pero no llegó nunca a ser adoptado por las instituciones competentes.

El movimiento ciudadano, junto con el sector agrario, llegó a proponer un Plan Integral de la Vega de Granada (2006), que no llegó nunca a encontrar apoyo institucional. Este plan combinaba estrategias de dinamización agraria con otras complementarias. Las relativas a la dimensión agraria se centraban en el apoyo y fomento de la agricultura y la ganadería en un momento en el que los productos de calidad, su comercialización, la formación y el cooperativismo eran las apuestas fuertes —aún no se había introducido el concepto de *proximidad* o *valor añadido* en el discurso sobre la relación urbano-rural.

Otras dimensiones que este plan incorporaba eran las siguientes:

- La ambiental, mediante la propuesta de realizar una aplicación adecuada de la normativa de protección ambiental, la revegetación y la conservación de las cuencas de los ríos, los barrancos y otras zonas deterioradas
- La paisajística, proponiendo desarrollar una regulación para la protección paisajística de la Vega.
- La patrimonial-cultural, mediante la propuesta de realizar una recuperación patrimonial y cultural de la Vega.

D. Vínculos en sentido ascendente

D.1. Jornadas debate de 2004 organizadas por Izquierda Unida

Tres años después de la aprobación, por parte de colectivos ciudadanos y agrarios del *Pacto Granadino por la Vega,* y en continuidad con sus objetivos, Izquierda Unida organiza una jornada debate titulada "La Vega Parque Agrario – Fuente de riqueza y trabajo". Esta jornada se celebró el 18 de diciembre de 2004 y en ella participó personal técnico del Parque Agrario del Baix Llobregat, entre los que se incluía su director, Josep Montasell. Tras este contacto, el Parque Agrario catalán se convirtió en un referente concreto de su demanda, ya que en otro territorio del ámbito español se había producido el reconocimiento de una "vega" por su potencial productivo. A partir de entonces, la propuesta se llena de contenido, entendiendo la necesidad de algunos requisitos para su articulación: un órgano de gestión, dinamización de la agricultura, protección del espacio agrario y agricultores profesionales. La adaptación de la figura del Llobregat al territorio de la Vega hizo a la plataforma ciudadana añadir el calificativo "cultural" al término "Parque Agrario", incorporando con él todas las dimensiones —históricas, paisajísticas, patrimoniales, etc.— que atribuían al territorio. Durante los años siguientes la plataforma siguió demandando a todos los niveles institucionales la creación de este Parque Agrario y Cultural como figura específica.

D.2. Jornadas debate de 2010 en la Zubia

En medio del debate generado en relación al Parque Metropolitano del Milenio[141], se realizaron en febrero de 2010 en La Zubia una Jornadas sobre Modelos para un desarrollo sostenible de la Vega de Granada a las que asiste el Director del Parque Agrario del Baix Llobregat. El resultado de estas jornadas acaba siendo el contrario al previsto, ya que comienza a surgir un rechazo por esta propuesta que nadie había previsto. Por un lado, agentes que hasta entonces habían apoyado la propuesta entendieron que el Parque Agrario incluiría una normativa urbanística que limitaría usos ajenos a la actividad agraria cohibiendo determinadas "libertades urbanísticas" de las que habían disfrutado hasta entonces. Por otro, el debate generado en relación al Parque Metropolitano del Milenio produjo un rechazo directo por parte de los agricultores a cualquier propuesta que contuviera la palabra "parque". A partir de entonces, y a pesar de que la plataforma seguía viendo en la propuesta de Parque Agrario la solución más adecuada al territorio, se decidió dejar de usar el término *parque* para seguir manteniendo a su lado al sector agrario y opta por orientar sus peticiones a otro tipo de protección del territorio que en ese momento había surgido como opción alternativa: la institucionalización de la Vega como Bien de Interés Cultural dentro de la legislación de patrimonio andaluza.

[141] Este proyecto suponía la realización de un parque de ocio que implicaba el cambio de uso de 500 ha de la vega pasando de suelo patrimonial en el POTAUG a suelo urbano dotacional.

4.3.3.3. Propuesta de Parque Agrario en la Vega de Motril (Granada) [2005]

A. Estado actual de la propuesta

El caso del Parque Agrario de la Vega de Motril se encuentra desde el año 2013 **en pausa.** El ente promotor de la propuesta fue el Ayuntamiento de Motril que, durante el periodo electoral 2003-2007, realizó el desarrollo teórico para articular un Parque Agrario en su espacio agrario periurbano. Los objetivos municipales, sin embargo, se desviaron en la siguiente legislatura, dejando aparcada esta propuesta. A pesar de ello, la idea de la articulación de un Parque Agrícola en este espacio agrario sigue activa a la espera un momento político propicio para volver a impulsarla.

B. Datos básicos[142] del territorio

La propuesta de Parque Agrario se localiza en el espacio agrario periurbano del municipio de Motril, que pertenece a la llanura aluvial y al delta del río Guadalfeo. Éste área se encuentra en 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.

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. 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 disminución 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 la disminución de las actividades hoteleras, hacia el oeste ocurre el fenómeno contrario.

En la Vega de Motril-Salobreña se pueden distinguir dos sectores: los aluviales deltaicos del Guadalfeo y las ramblas menores ocupados por cultivos herbáceos—bajo plástico en el sector oriental— y frutales, especialmente en el sector occidental más cercano a Salobreña, y las laderas serranas de la periferia de la vega, que se han abancalado para el cultivo de leñosos. Hasta hace poco, el cultivo principal era el de la caña de azúcar —introducido en época nazarí— y la patata, mientras que en la actualidad predominan los hortícolas —lechugas, coles, col china, coliflor, alcachofas—, subtropicales —aguacates, chirimoyos, mangos— y otros frutales —nísperos e higueras— junto al cultivo de plantas ornamentales —flor de temporada. Hoy en día, la caña de azúcar está desapareciendo y muchos cultivos tradicionales están siendo sustituidos por invernaderos, son abandonados o son ocupados por la expansión urbanística.

[142] Este apartado se basa en Zazo (2010) y en los resultados del proyecto Agropaisajes realizado para la Vega del Guadalfeo.

Figura 4.15. Ecoestructura de la Vega de Motril. Fuente. Valenzuela et al. (2007)

La dimensión principal de este territorio es la agraria, en su más estricto sentido productivo. Las dimensiones paisajísticas y ambientales se han visto reducidas durante los últimos años por la irresponsable actuación de las autoridades competentes, aunque determinadas asociaciones siguen trabajando por su recuperación y valorización —Ecologistas en Acción y Buxus. La dimensión patrimonial, aunque seriamente afectada en cuanto al cuidado de la red hidráulica y la pérdida del conocimiento de los manejos agrícolas más tradicionales, ha sido cuidada en cuanto al ensalzamiento de la agricultura industrial de la caña de azúcar, mediante la creación del Museo Preindustrial de la Caña de Azúcar.

El proyecto Agropaisajes categoriza los siguientes conflictos en esta área, que se amplían con la ayuda de otros textos de análisis del territorio (Alcalde, 2000; Matarán, 2005):

- En relación a la actividad agraria, la decadencia del cultivo industrial de la caña de azúcar, durante la segunda parte del siglo XX, condujo a la introducción de cultivos subtropicales que demandan mucha agua. Estos nuevos cultivos acaban con las cooperativas tradicionales, quedando la comercialización en manos de unas pocas alhóndigas que ejercen un monopolio en la salida comercial de la producción de la zona. La crisis agraria ha producido el abandono de parcelas en el borde urbano y la implantación de usos periurbanos en el resto del municipio. Las consecuencias de la implantación de la agricultura bajo plásticos son la reducción del valor ambiental, paisajístico y patrimonial del área.
- En relación al agua, la canalización del río Guadalfeo y de las ramblas y el entubado de parte de las acequias disminuye la filtración de agua al acuífero, desapareciendo la vegetación ribera asociada y su fauna.

- En relación a los daños ambientales, la reducción de la superficie de filtración al acuífero provocada por la implantación de invernaderos, junto con la extracción de agua para riego que ha hecho aumentar su salinización. Las modificaciones topográficas para la implantación de invernaderos aumentan las consecuencias negativas de las inundaciones. Además, sus vertidos a las canalizaciones, junto con el de las viviendas ilegales que vierten a las acequias, contaminan el agua de riego.
- En relación a los procesos urbanizadores, el agrícola es el que mayor presión ejerce sobre el territorio, frente al turístico y urbano que durante la época de crisis se han mantenido estables —en contraposición a otros momentos de *boom* inmobiliario.

C. Figura territorial propuesta

La propuesta de Parque Agrario en Motril surge como resultado de dos factores. En primer lugar, del contacto que mantenía la Asociación Buxus —Asociación ecologista de la Costa Granadina— con Salvemos la Vega —promotora del Parque Agrario en la Vega de Granada. En segundo lugar, de la coincidencia de que el Jefe de Servicio del Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Motril, Fernando Alcalde, perteneciera a la Asociación Buxus.

En el año 2004, se comenzó a actualizar el documento de "Diagnóstico Ambiental" de la Agenda Local 21 de Motril, que había sido redactado en 2001[143] y que nunca llegó a ser aprobado por el pleno. Este documento, dirigido por Fernando Alcalde, incluía como proyecto la propuesta de creación de un Parque Agrario en la Vega de Motril y en las laderas cubiertas subtropicales (IBERMAD, 2006). El apartado en el que se incluía esta medida —Línea 3 Medio Ambiente y Territorio— se basaba en un estudio realizado por Matarán & Aguilera (2005) en el que se analizaban una serie de criterios para la definición de corredores ecológicos y parques agrarios multifuncionales en vegas litorales y metropolitanas, dentro de las cuales se había analizado Motril. Esta propuesta fue incluida en el Plan de Acción de la Agenda 21, poniéndose en marcha el desarrollo del proyecto. El desarrollo de la estrategia del Parque Agrario se encargó al Laboratorio de Urbanismo y Ordenación del Territorio (LUOT) de la Universidad de Granada, mediante un convenio de investigación para el periodo 2005-2007 titulado "Estrategia multifuncional y modelo de uso y gestión del Parque Agrario de la Vega del Guadalfeo", firmado por Luis Miguel Valenzuela, Alberto Matarán y Rocío Perez (2007). Esta propuesta derivó en una tesis doctoral (Pérez, 2013), pero no consiguió materializarse en figura territorial porque el Plan de Acción nunca fue aprobado por el pleno. En el año 2008, se inicia el proceso de revisión del Plan de Acción con el objeto de llegar a un consenso entre ciudadanos y políticos que permitiese ratificar este documento. Esta revisión fue aprobada en julio de 2009, pero en su interior ya no incluía el desarrollo de esta figura.

C.1. Los objetivos y enfoques de la propuesta

En este caso es necesario discernir entre los objetivos iniciales planteados por el Ayuntamiento de Motril y los que aporta el equipo de la Universidad de Granada en la propuesta teórica que desarrolla para la articulación de un Parque Agrourbano en el territorio.

Los objetivos iniciales con los que el Ayuntamiento realiza esta propuesta de Parque Agrario son los de fomentar las funciones productivas, ambientales y paisajísticas, por este orden. Su alcance

[143] El Ayuntamiento de Motril firmó en el año 2000 la carta de Aalborg y puso en marcha un proceso de Agenda 21 local.

se plantea a medio y largo plazo, y el enfoque en el que se encuadra es el de la puesta en valor de los recursos ambientales y la conservación de los espacios agrarios periurbanos (IBERMAD, 2006).

El objetivo con el que se propone esta estructura desde la Universidad es el de generar un escenario multifuncional para la Vega de Motril, en el que se tienda a un equilibrio dinámico basado en una mezcla de usos agrarios —principalmente sin cubrir—con otros usos, generando un espacio valioso y resistente.

C.2. La estructura territorial

La figura propuesta por el ayuntamiento, en un primer momento, es una figura especial de planeamiento y gestión colectiva. Desde la Universidad se matiza esta propuesta, tomando como referencia el esquema descrito por Montasell (2004) para explicar la estructura del Parque Agrario del Baix Llobregat.

La propuesta describe una estrategia y un modelo de uso y gestión para la creación de un Parque Agro-urbano que, además de las circunstancias o externalidades de la actividad agraria, incluye también las producidas en la situación del borde urbano. El Parque Agrourbano necesita de un acuerdo político en el que se incluyan: la elaboración de un Plan Especial que delimite el territorio y garantice su estabilidad, la creación de un Ente Gestor que incluya a los principales agentes del territorio, y la aprobación de un Plan de Gestión y Desarrollo Agrario, fruto del acuerdo institucional entre las partes comprometidas en la gestión, que defina un marco general de actuación.

Figura 4.16. Elementos básicos para la configuración de un Parque Agrourbano. Fuente: Valenzuela et al. (2007), adaptado de Montasell (2004).

En relación a las estrategias de la estructura de Parque Agrario, en el caso de la propuesta de Motril se evalúan de la siguiente forma:

En relación a la **gobernanza,** no se consiguió llegar a alcanzar un consenso por parte de los agentes en el objetivo de articular un Parque Agrario en la Vega de Motril.

El agente promotor fue el Ayuntamiento de Motril, que encargó a la Universidad de Granada la elaboración de una estrategia multifuncional y un modelo de uso y gestión para el Parque Agrourbano de la Vega de Motril durante el periodo 2005.2007. La propuesta se expuso públicamente en las *II Jornadas de sostenibilidad urbana* celebradas en Motril (2007), en las que participaron representantes de los ayuntamientos de Motril y Salobreña, de UAGA-COAG, de Ecologistas en Acción, de Buxus, de la Cámara de Comercio de Motril, de la Cooperativa Cañero Remolachera y del sector de los cultivos ornamentales. La propuesta, bien acogida por las asociaciones ambientalistas, recibió el rechazo directo del sector agrario, que prefería poder mantener la opción de generar plusvalías en sus explotaciones y poder tener la opción de venderlas.

En relación a la **protección territorial,** no se ha llegado a aprobar un documento urbanístico que delimite ni proteja el área agrícola de la Vega frente a los usos urbanos del espacio rural.

La Universidad de Granada, en la documentación elaborada, proponía la elaboración de un Plan Especial Urbanístico que zonificaba el territorio en base a su ecoestructura y a la multifuncionalidad de la agricultura en ella desarrollada (figura 4.16). La valoración conjunta del territorio permitía realizar una la zonificación que determinaba áreas de actuación prioritaria para la preservación de sus valores y de su eficiencia. La propuesta, finalmente, no llegó a materializarse.

Figura 4.17. Zonificación del Parque Agrourbano Motril. Fuente: Valenzuela et al. (2007)

En relación a la **dinamización agraria,** a pesar de que se llegó a redactar un documento de propuesta de gestión por parte del movimiento ciudadano, apoyado por el sector agrario, este no llegó nunca a ser adoptado por las instituciones competentes.

La Universidad de Granada, en la documentación elaborada, proponía la elaboración de un Plan de Gestión y Desarrollo Sostenible, compuesto de instrumentos consultivos, legislativos y económicos.

D. Vínculos en sentido ascendente

Tras la adhesión del Ayuntamiento de Motril a la Carta de Aalborg, en el año 2000, y a la Agenda 21, en el año 2001 se comienza la realización de un diagnóstico ambiental.

En el año 2004 se contacta con el equipo del Parque Agrario del Baix Llobregat y se celebran unas jornadas en Motril y en Granada —celebradas el 17 y 18 de diciembre de 2004— a las que asiste Josep Montasell, director del parque con el objetivo de trasladar la figura de Parque Agrario a la Provincia de Granada (Consorci del Parc Agrari del Baix Llobregat, 2005) como alternativa para frenar el "imparable" crecimiento de aglomeraciones urbanas y poder ordenar, conservar e impulsar las vegas existentes.

Tras este encuentro, se incluye la promoción de la figura de Parque Agrario en el municipio en la actualización del "Diagnóstico Ambiental" y, posteriormente, en la propuesta de Plan de Acción Local 21 redactada entre los años 2005-2006 y que nunca llegó a ser aprobado.

4.3.3.4. Propuesta de Parque Natural Agrario Els Carrisals en Elche (Alicante) [2009]

A. Estado actual de la propuesta

El caso del Parque Natural Agrario Els Carrisals se encuentra desde el año 2013 en pausa. Sin embargo, tras el giro político que ha dado la Comunidad Valenciana en las elecciones de mayo de 2015, se espera volver a poner en marcha el proyecto en esta legislatura.

B. Datos básicos del territorio

Els Carrissals se localiza en la Comarca del Bajo Vinalopó de Alicante, al sur de la Comunidad Valenciana. El 80% de sus tierras se sitúan en el municipio de Elche y el resto en el municipio Santa Pola. Por su densa red de canales y sistemas húmedos asociados está reconocido como conector ecológico esencial para el funcionamiento de dos Lugares de Interés Comunitario (LIC) de gran valor ecológico: el Parque Natural de El Hondo y el Parque Natural de las Salinas de Santa Pola. En el pasado, estos tres espacios configuraban un único ámbito —la antigua albufera de Elche—, razón por la cual Els Carrissals se encuentra actualmente incluido en el ámbito del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de los Parques Naturales.

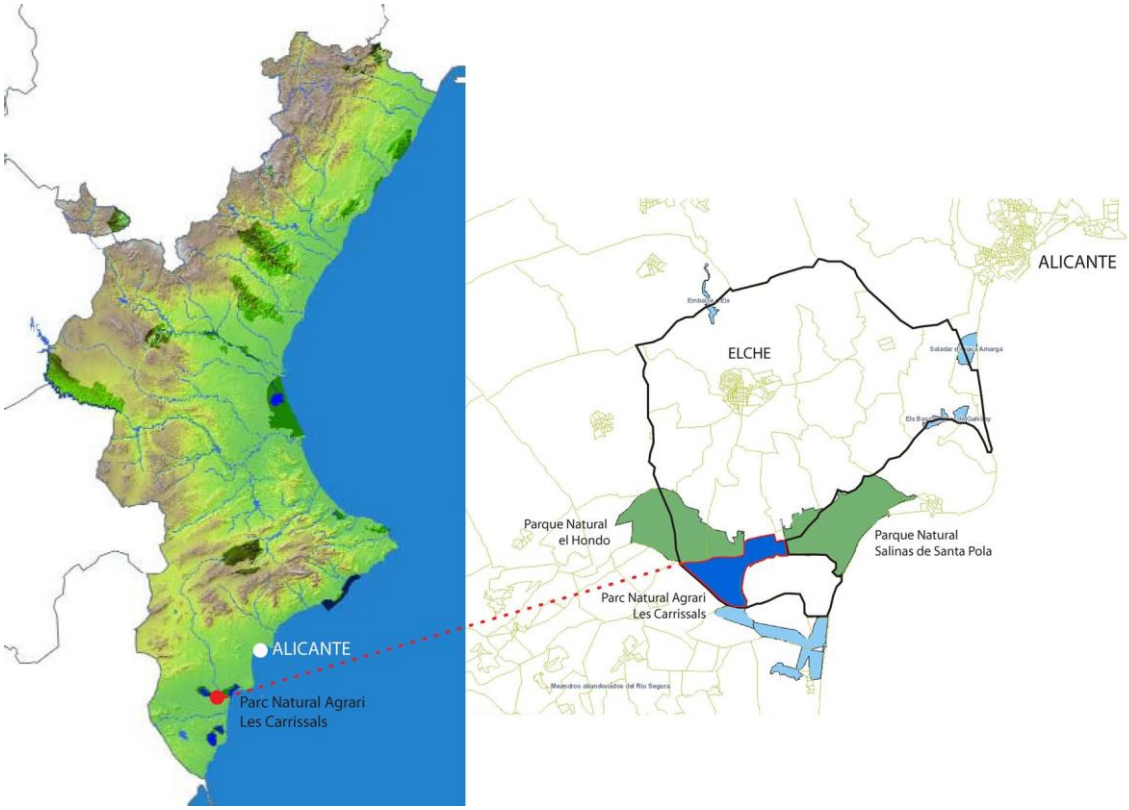


Figura 4.18: Mapa de localización del Parc Natural Agrari Els Carrissals en la Comunidad Valenciana.
Figura 4.19: Mapa de localización del Parc Natural Agrari Els Carrissals como conector de los Parques Naturales de El Hondo y las Salinas de Santa Pola. Fuente. Elaboración propia.

La matriz territorial del espacio que ocupa el Parque Natural Agrario Els Carrissals es principalmente agraria de regadío, lo que ha tenido un peso decisivo en el funcionamiento ecológico del territorio y en su actual calidad ambiental, biológica y social. La actividad agraria, ligada al uso del agua, ha sido la modeladora del territorio durante siglos, generando un conocimiento del saber hacer

específico de este espacio agrario y convirtiéndose en la conservadora de la matriz territorial. En la antigüedad, el ámbito del parque formaba un gran humedal, conocido como Balsa Larguera o Carrissals, mantenido hidrológicamente por los aportes de las crecidas del río Segura y por las aguas sobrantes del sistema de regadío de la Vega Baja del río Segura. Numerosos testimonios históricos hablan de la riqueza faunística de este humedal, pero sobre todo, de su gran relevancia ecológica, derivada de su papel como suministrador de aguas dulces al actual Parque Natural de las Salinas de Santa Pola —ecosistema lagunar de enorme productividad biológica. En el siglo XVIII, la laguna els Carrissals fue sometida a una progresiva desecación, con el fin de adecuar el terreno a la agricultura. La conciencia del papel que cumplía la antigua laguna como suministradora de agua dulce a la Albufera fue decisiva en la configuración del nuevo sistema agrario y los canales se diseñaron con la función de suministrar agua de regadío a la zona de colonización agrícola, y de mantener de lo que ahora se podría considerar "caudal ecológico" del ecosistema de la Albufera. Se creó una compleja red de canales de riego —90 km de canalizaciones (Canales & Segrelles, 2010)— que abastecen el agua para la inundación de los campos de labranza y unos azarbes de drenaje que reciben las filtraciones de ese riego. El agua sobrante de los canales de riego y el agua filtrada son conducidas a las Salinas para mantener esta zona húmeda (RAMSAR) y sus recursos naturales. Los canales y azarbes riegan —y drenan— una amplia diversidad de cultivos: desde cerealistas y herbáceos hasta arbóreos como la palmera y el granado y, además, han contribuido a que las 170 especies de aves catalogadas que vivieron en su día en esta región sigan anidando en ella (Bernabeu, 2012). No son, por tanto, únicamente los humedales los que favorecen la presencia de aves, sino que los canales, entendidos como corredores o como sistemas fluviales, contribuyen al acercamiento de las aves a los agrosistemas y actúan de hábitat complementario para las aves que viven habitualmente en estos ambientes.

Por todo ello, la actividad agraria que se realiza en Els Carrissals ha cumplido durante siglos un doble papel. A escala local, ha realizado un mantenimiento de las actividades económicas, valorando los bienes y servicios ecológicos del espacio agrario, y actuando de manera respetuosa y compatible con ellos. A escala territorial, funciona como conservadora ambiental de un sistema de humedales creado y mantenido por el sistema histórico de regadío y los usos tradicionales ligados a la red hídrica, como la caza y la pesca, de manera que los mecanismos agropecuarios y medioambientales se encuentran ligados de manera indisoluble. Els Carrissals está compuesto por 1.300 ha de superficie, de las que 1.100 ha son tierras agrícolas y las restantes constituyen terrenos saladares y charcas palustres donde se desarrollan actividades lúdicas y deportivas relacionadas con la caza y la pesca (Canales & Segrelles, 2010:362). Los principales cultivos son el melón, el cereal, la alfalfa, el brócoli, la alcachofa, las habas, el romanescu, los granados y las plantas ornamentales —principalmente palmeras (Comunidad de Regantes Els Carrisals, 2010).El reconocimiento ambiental del territorio a escala regional sitúa la dimensión ecológica como prioritaria en é, mientras su dimensión agraria se plantea como imprescindible para la continuidad del ecosistema a escala territorial

El problema fundamental en Els Carrissals es la existencia de un conflicto entre los usos agrarios y los ambientales, derivado de las limitaciones en la actividad agraria y demás usos del territorio por parte de las figuras de protección (ZEPA, LICS, PORN) que sobre él recaen. Estos niveles de protección ambiental, que imponían toda una serie de prohibiciones de uso a los comuneros, sin tener en su historia, el verdadero funcionamiento del sistema y los derechos legítimos de agricultores y propietarios, provocaron una situación de gran conflictividad, especialmente en la década de los 1990. (Guilló & Montaner, 2014:1196). Resulta evidente que la gestión de la actividad ambiental y de la agraria debe alcanzar un compromiso mutuo. El Parque Agrario se plantea como figura capaz de canalizar el conflicto de manera fructífera y de conciliar ambos intereses.

C. Figura territorial propuesta

El proyecto Parc Natural Agrari Els Carrissals es una iniciativa puesta en marcha por 400 agricultores organizados en torno a la Comunidad de Regantes de Els Carrissals.

C.1. Los objetivos y enfoque a largo plazo

La estrategia principal es la de implantar un Modelo Agrario Europeo que de dar viabilidad a un territorio entendido como zona económicamente funcional y ecológicamente mantenida. Para ello, se debe implantar un modelo de agricultura tradicional que produzca alimentos de calidad que puedan salir al mercado con un valor añadido que mejore las rentas de los productores. Así mismo dicho modelo debe de ser respetuoso con el medio ambiente y favorecer la conservación del paisaje y de la biodiversidad. La finalidad de este modelo es la de conseguir que al incrementar las rentas de los productores se mantenga el empleo agrario, al mismo tiempo que se potencia un desarrollo económico de las zonas rurales que las haga atractivas al turismo rural mediante la conservación de los paisajes cultural y natural. (Guilló & Montaner, 2014;1196).

El enfoque desde el que se enmarca la propuesta es el del desarrollo económico de la actividad agraria de forma ambientalmente respetuosa.

Como objetivos complementarios al principal son los siguientes (Comunidad de Regantes Els Carrissals, 2010):

- Desarrollo de actividades artesanales y agroalimentarias en relación con los productos del parque.
- Promoción de un turismo rural sostenible con el entorno: agroturismo, turismo ornitológico, senderismo medioambiental, rutas en bici, etc.
- Desarrollo de proyectos medioambientales en el territorio que favorezcan la sostenibilidad de los ecosistemas de los dos parques naturales y que, a la vez, aporten rentas complementarias a los agricultores.

C.2. La estructura territorial

En relación a la gobernanza, la Comunidad de Regantes en su manifiesto proponía un Ente Gestor compuesto por una amplia variedad de agentes públicos y privados. Sin embargo, y a pesar de que eventualmente se consiguieron los apoyos institucionales a nivel municipal y regional, éste no fue formalizado y no sobrevivió a los cambios políticos.

El proyecto fue presentado a la administración autonómica en febrero de 2009 — D. José R. García Antón, Conseller de Medioambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda— que le presta su apoyo, al menos de manera inicial. También fue presentado a los Ayuntamiento de Elche y Santa Pola, que también parecen apoyar la propuesta en un primer momento. El sucesor del Conseller[144] —el Sr. Cotino— no asumió los compromisos de su antecesor, y los Ayuntamientos, al no ver apoyo regional, desestimaron apoyar la propuesta. Por este motivo, la Comunidad de Regantes ha trabajado durante los últimos años en solitario en la promoción y difusión de la idea, y en el desarrollo de la marca de calidad.

[144] Que fallece inesperadamente poco tiempo después de prestar su apoyo a la propuesta.

En relación a la **dinamización agraria**, no se ha desarrollado aún un Plan de Gestión Integral, pero se ha comenzado a trabajar en el ámbito de la comercialización y de la marca de calidad del melón de Els Carrisals, que disfruta de un gran reconocimiento a escala regional.

En relación a la **protección del territorio**, parte del territorio de Els Carrissals está incluida en el Parque Natural de las Salinas de Santa Pola, y buena parte del resto corresponde a las Zonas de Amortiguación de Impactos de este Parque y del de El Hondo. Por otro lado, todo el territorio del Parque Natural Agrario se incluye en el ámbito del PORN del Sistema de Zonas Húmedas del Sur de Alicante, formado por los dos Parques mencionados y el de las Lagunas de La Mata y Torrevieja. Por último, Els Carrissals ha sido considerado oficialmente Zona Húmeda, en atención a la densidad de su red hidráulica y su papel de corredor ecológico entre los dos Parques, y figurando como tal en el Catálogo valenciano de Zonas Húmedas y en el Catálogo del Ministerio de Medio Ambiente.

D. Vínculos en sentido ascendente

D.1. Jornadas proyecto europeo WADI (2006)

Con motivo de la celebración del Centenario de la empresa Nuevos Riegos el Progreso S.A.[145] (1906-2006), instalada en el río Segura, la Universidad de Alicante —en el marco del proyecto de investigación-acción participativa denominado WADI[146]— coordinó unas Jornadas[147] en las que se analizó el entorno de la zona denominada "El Hondo" de Elche[148]. En esas jornadas se invitó a técnicos del Parque Agrario del Baix Llobregat para que explicaran la situación del humedal de La Ricarda —un humedal inserto dentro del Parque Agrario. Fue el primer acercamiento a la figura allí instaurada, que serviría de referencia para una propuesta posterior.

El resultado del proyecto WADI pareció propiciar el entendimiento entre los regantes y la administración, que comprendió que, sin el apoyo de los usuarios de las tierras, el mantenimiento de éstas es impensable. El proyecto fue la primera iniciativa de un conjunto de ellas que comenzaron a desarrollarse en la zona, ya de la mano de los agentes locales —movimientos ecologistas y Comunidad de Regantes de Els Carrissals (Bernabeu, 2012).

D.2. Jornadas Universidad de Alicante (2009)

En el año 2009, tras la finalización del proyecto WADI, la Universidad de Alicante, siguió en contacto con los agentes del territorio —principalmente con la Comunidad de Regantes— y, preocupados por los conflictos existentes entre la agricultura y el medio ambiente, se realizaron las Jornadas "La

[145] Fue una de las primeras empresas que se instauró en el río Segura, impulsando la aparición de una energía eléctrica que llevaría el agua dulce sobrante de los azarbes de la Vega Baja del Segura al campo de Elche. Hasta entonces, esta zona era de secano, practicándose una agricultura muy limitada debido a la aridez climática y a la salinidad del suelo. La llegada del agua dulce produjo una auténtica transformación agrícola, paisajística y cultural en el territorio. Aparecen nuevos cultivos y nuevos ecosistemas ligados a la distribución del agua de riego, que con el tiempo acaban siendo el sustento de una importante biodiversidad, antes inexistente en la zona.
http://www.ua.es/es/servicios/comunicacion/notas/06110901.html

[146] "Water Demand Integration" INCO-CT2005 (2006-2008).Financiado por la Comisión Europea, Coordinador Español: Carlos Martín —Instituto Ramón Margalef, Universidad Alicante. Este proyecto intenta realizar un diagnóstico integrado socio-ambiental y un análisis de escenarios futuros para el entorno de El Hondo. Colaboran en la iniciativa el Ayuntamiento de Elche —Concejalía de Medio Ambiente—, el CEFIRE de Elche, y la Conselleria de Territori i Habitatge-Parque Natural de El Hondo.

[147] Estas jornadas desarrolladas entre el 10-25 de noviembre de 2006 consistieron en unas conferencias y visitas guiadas que reunieron a expertos en el tema.

[148] El Hondo es, en realidad, un Parque Natural. El humedal fue el origen de estudio del proyecto WADI pero, tras un primer análisis, el área agrícola circundante fue incluida en el área de estudio, ya que ésta estaba determinantemente ligada al humedal, a su gestión y a la biodiversidad que generaba a su alrededor.

necesidad de la agricultura para la supervivencia de los espacios naturales". En estas jornadas participó el Director del Parque Agrario del Baix Llobregat, Josep Montasell, entre otros expertos. La conclusión de las jornadas fue que la agricultura es una actividad necesaria para mantener el ecosistema de Els Carrissals y de los Parques Naturales de El Hondo y de las Salinas de Santa Pola. La actividad agraria, por tanto, no resulta destructiva para el paisaje sino que, por el contrario, es la generadora del mismo (Comunidad de Regantes de Els Carrissals, 2010).

Tras la celebración de estas Jornadas, se produce una renovación de la Junta Rectora de la Comunidad de Regantes, cuya media de edad era de 65 años. Sus hijos, deciden entonces tomar el relevo y lanzar la iniciativa del Parque Natural Agrario Els Carrissals. Ambas juntas realizan ese mismo año una visita al Baix Llobregat, para conocer de primera mano la experiencia. Ese año se redacta el proyecto y se presenta a las administraciones.

D.3. Proyecto EUROEMPLEO: aprendizaje transversal de la figura de Parque Agrario.

Durante el verano del año 2012, este Parque acogió a los jóvenes en prácticas que envió el Parque Agrario del Valle de Guadalhorce, con el objetivo de realizar un intercambio de conocimiento y experiencias. Este intercambio supuso un vínculo transversal entre los parques del Guadalhorce, de Els Carrissals, del Baix Llobregat y del Sud Milano.

4.3.3.5. Propuesta de Parque Agrario Vegas del Narcea, PANAR (Asturias) [2009]

A. Estado actual de la propuesta

El **estado actual de la propuesta** es **frustrada.** Tras el desarrollo de un primer trabajo de delimitación, de zonificación y de conseguir apoyo de la Comisión Regional del Banco de Tierras del Principado de Asturias para la elaboración de un banco de tierras, la propuesta no se ha desarrollado.

B. Datos básicos del territorio

El Parque Agrario propuesto —y delimitado— comprende 689.5 ha de suelo de Vega de los ríos Narcea y Nonaya, que coinciden casi exactamente[149] con el área del Corredor Fluvial establecido por el PGOU de Salas (2010) y que se delimitó en un acuerdo con la Confederación Hidrográfica del Cantábrico.

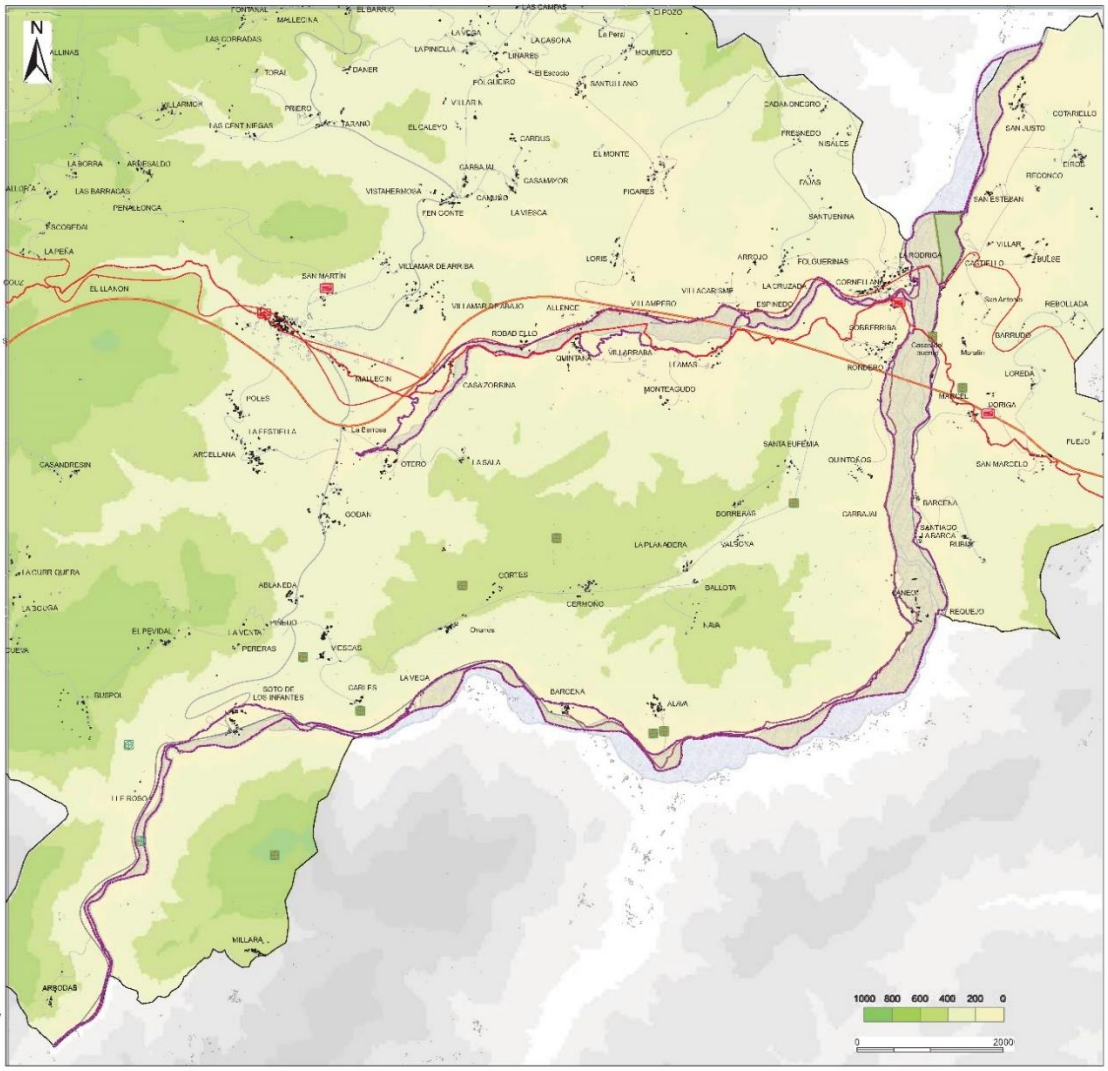


Figura 4.20. Delimitación del Parque Agrario Vegas del Narcea.
Fuente. Presentación del Ayuntamiento de PANAR (Crespo, 2010)

[149] El Corredor Fluvial son 575.2 ha y el Parque Agrario amplia el ancho de la cuenca de los ríos en algunas ocasiones. Prácticamente sus límites se superponen.

La propuesta se ubica en una localización estratégica del Concejo de Salas, dentro de un entorno agrícola histórico del que el río Narcea es su eje estructurante. Todo este eje se encuentra salpicado de elementos naturales y culturales que hacen de este territorio un lugar de alta calidad paisajística.

El ámbito delimitado incluye dentro de él 12 vegas del río Narcea, cartografiadas en la figura 4.20:

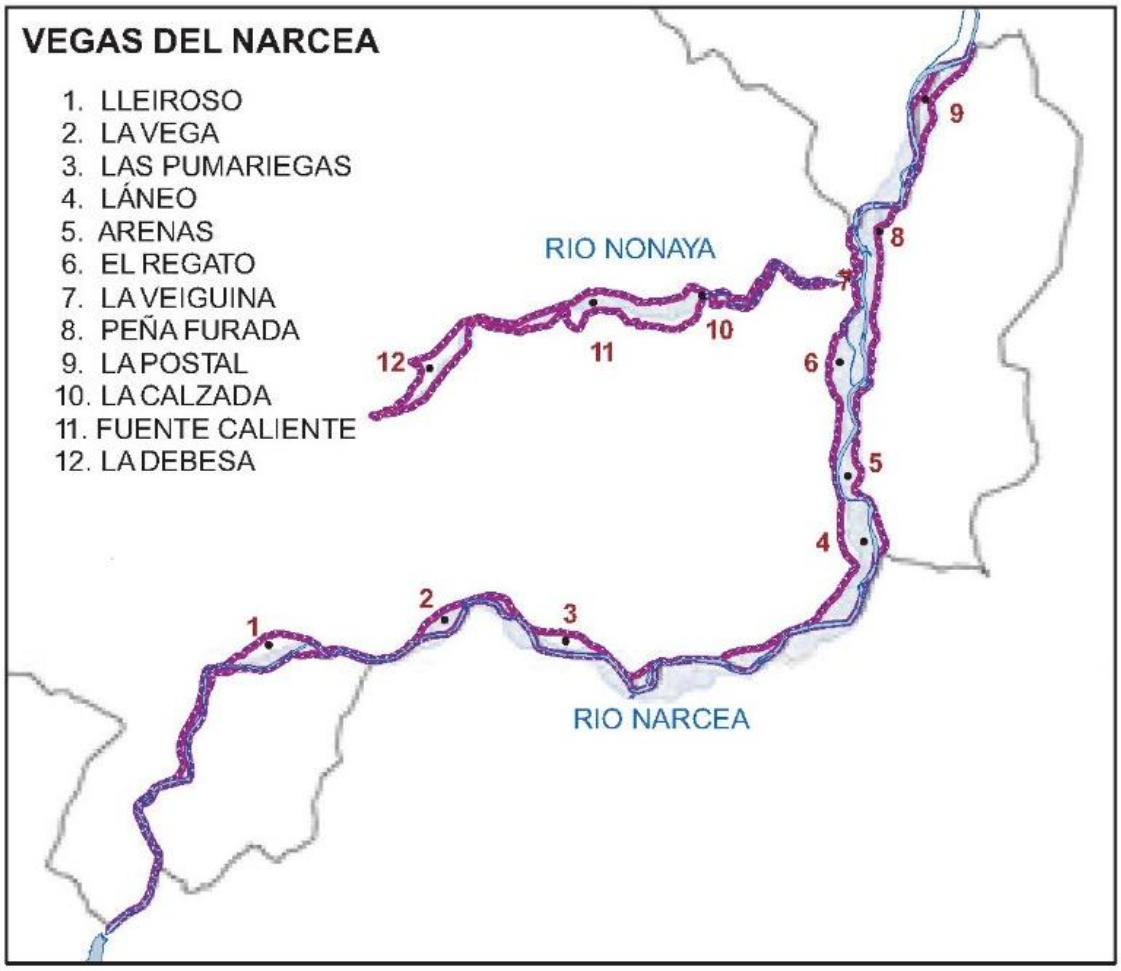


Figura 4.21. Delimitación de las Vegas del Parque Agrario Vegas del Narcea. Fuente. Presentación del Ayuntamiento de PANAR (Crespo, 2010)

Algunos datos sobre la superficie del ámbito son los siguietnes

Cultivos	Frutales	Prado	Improductivo	Bosque	Edificaciones
23%	5%	45%	7%	18%	2%

Tabla 4.3. Distribución de la superficie de ocupación del área del Parque Agrario Vegas del Narcea. Fuente. Crespo (2009)

< 1250 ha	1250-2500	2500-5000	>5000
16%	19%	22%	43%

Tabla 4.4. Distribución de la superficie de las parcelas del área del Parque Agrario Vegas del Narcea. Fuente. Crespo (2009)

Las dimensiones del territorio complementarias a la agraria que se valoran son la ambiental, la paisajística y la patrimonial.

El ayuntamiento realizó un DAFO del que se extraen los siguientes problemas territoriales:

En relación a la actividad agraria, se detectaba una crisis sector agropecuario productivo tradicional que se traducía en un abandono de la actividad agraria, una diversificación de actividades, un despoblamiento de los asentamientos rurales y un envejecimiento de la población. Además hay que señalar la desconexión de esta actividad con la ciudadanía y con el turismo.

En relación al paisaje, se detectaba un incremento de las especies alóctonas e invasoras y una importante transformación del paisaje tradicional vinculado a la agricultura. El crecimiento desordenado ha derivado en una fragmentación de los hábitats y en una pérdida de los valores paisajísticos del entorno.

En relación a la red de infraestructuras y equipamientos, se ha producido la saturación y el colapso de las redes de transporte por la separación del trabajo de la vivienda, existiendo una importante carencia de dotaciones y equipamientos específicos.

En relación al recurso cultural, el área se encuentra saturada turísticamente por el paso del camino de Santiago. Sin embargo, no se realiza entre este colectivo la suficiente difusión del patrimonio ambiental del área, existiendo un importante abandono de los elementos patrimoniales y una pérdida de los valores estéticos en las edificaciones populares.

En términos generales, el ayuntamiento alude la falta de una ordenación específica de la vega

C. Figura territorial propuesta

C1. Los objetivos y enfoques

El Ayuntamiento de Salas, como ente promotor del proyecto, propone el desarrollo del proyecto PANAR, con el objetivo principal de gestionar un *econosistema*[150]. Se plantea como prioridad convertir el ámbito en un ecosistema económicamente sostenible a través de una gestión integral del territorio. El proyecto propone la recuperación de la capacidad productiva hortícola de las Vegas del Narcea, consolidando la marca de calidad tradicional, estimulando la oportunidad de nuevos empleos que conlleven la fijación de la población en los núcleos rurales y mejora la calidad de vida de los vecinos.

Otros objetivos complementarios son los siguientes:

- Conservar los valores paisajísticos del área.
- Recuperar los márgenes del río como corredor ambiental.
- Rehabilitar los asentamientos rurales de la Vega y su entorno y del patrimonio arquitectónico y cultural.
- Fomentar I+D+i.
- Promocionar programas de educación ambiental.

El enfoque dentro del cual se enmarca el proyecto es el de la dinamización agraria desde un punto de vista integral.

[150] Econosistema, término planteado por los redactores de la propuesta del Parque Agrario.

C.2. La estructura territorial propuesta

En el caso de la propuesta de PANAR, ninguna de las tres estrategias ha llegado —aún— a ser desarrollada.

En relación a la **gobernanza**, se proponía promover una entidad de gestión de carácter mixto público-privada. El papel de las entidades públicas en ese ente es el de facilitar las mejoras en temas de investigación, producción y comercialización, en función a las necesidades y demandas de los productores. Se esperaba contar con la incorporación en el ente gestor de todos los concejos que poseen suelo en la delimitación propuesta[151], con el grupo LEADER Ese-Entrecabos, con las administraciones regional, nacional y europea, y con las entidades de interés agrario, medioambiental y paisajístico, económico y cultural.

En septiembre de 2011, se firmó un convenio con la Comisión Regional del Banco de Tierras (CRBT) del Principado de Asturias para la implantación del Parque Agrícola de las Vegas del Narcea (BOPA 70 25III2011), en el que el ayuntamiento encomienda al CRBT la realización de algunas actividades de carácter material y técnico para los que no dispone de recursos, sin suponer una cesión de competencias. El CRBT se comprometió a fomentar la dinamización del mercado del suelo mediante la incorporación al Banco de las parcelas que cumplieran los criterios necesarios para ello. Sin embargo, este trabajo no llegó a ser desarrollado y la propuesta quedó paralizada.

En relación a la **protección territorial**, se proponía la redacción de un Plan Especial cuya normativa urbanística ordenara los usos y la edificación en el ámbito del Parque Agrario. El Plan Especial Parque Agrario Vegas del Narcea ordenaría lo siguiente:

- La producción de productos agrarios de calidad reconocida.
- La creación de un polígono industrial agroalimentario y tecnológico, y el establecimiento de convenios con centros educativos y de investigación.
- El apoyo al Proyecto LEADER de la Comarca del Valle de Ese-Entrecabos.

En relación a la **dinamización agraria,** se proponía la redacción de un Plan de Gestión que se materializara en planes bianuales de acción.

D. Vínculos en sentido ascendente

El Ayuntamiento de Salas, en colaboración con el Aula Valdés Salas, organizó en octubre de 2009 el *VI Congreso de rehabilitación sostenible del patrimonio cultural: economía y patrimonio en lo rural,* consciente de que el medio rural no podía seguir manteniéndose ajeno a las vicisitudes producidas desde las urbes como centro de decisión. La economía agraria dependiente del consumo urbano, se ha visto abocada a la diversificación para mantener las rentas agrarias.

En este congreso participa el Director del Parque Agrario del Baix Llobregat, Josep Montasell, exponiendo los avances y resultados de los más de diez años de experiencia en su territorio. Dentro de las conclusiones del congreso se recoge la posibilidad de crear esta figura en el Concejo para desarrollar un nuevo *econosistema* que consolide la calidad del patrimonio.

Entre las fuentes documentales en las que se basa el desarrollo de la propuesta se identifica específicamente la información desarrollada por el Parque Agrario del Baix Llobregat

[151] En ocasiones parte de las vegas se encuentran dentro de los municipios de los municipios colindantes.

4.3.3.6. Propuesta de Parque Agrario en el Valle del Guadalhorce (Málaga) [2010]

A. Estado actual del proyecto

La propuesta de Parque Agrario en el Valle del Guadalhorce se encuentra actualmente en proceso. El Grupo de Desarrollo Rural local (GDR), como ente promotor, lleva trabajando desde el año 2010 en el desarrollo y la materialización de las estrategias necesarias para conformar un Parque Agrario.

B. Datos básicos del territorio

El proyecto se ubica en la comarca del Valle del Guadalhorce, ubicada al suroeste de la Provincia de Málaga. En ella, el río Guadalhorce, vertebrador del territorio, entra en una depresión delimitada al norte por las sierras del Valle de Abdalajís, el Torcal y las Cabras, por el este se prolonga hasta la divisoria de las aguas con el Guadalmedina, y rodeada al sur por las sierras Blanca de Marbella, Alpujata y Mijas.

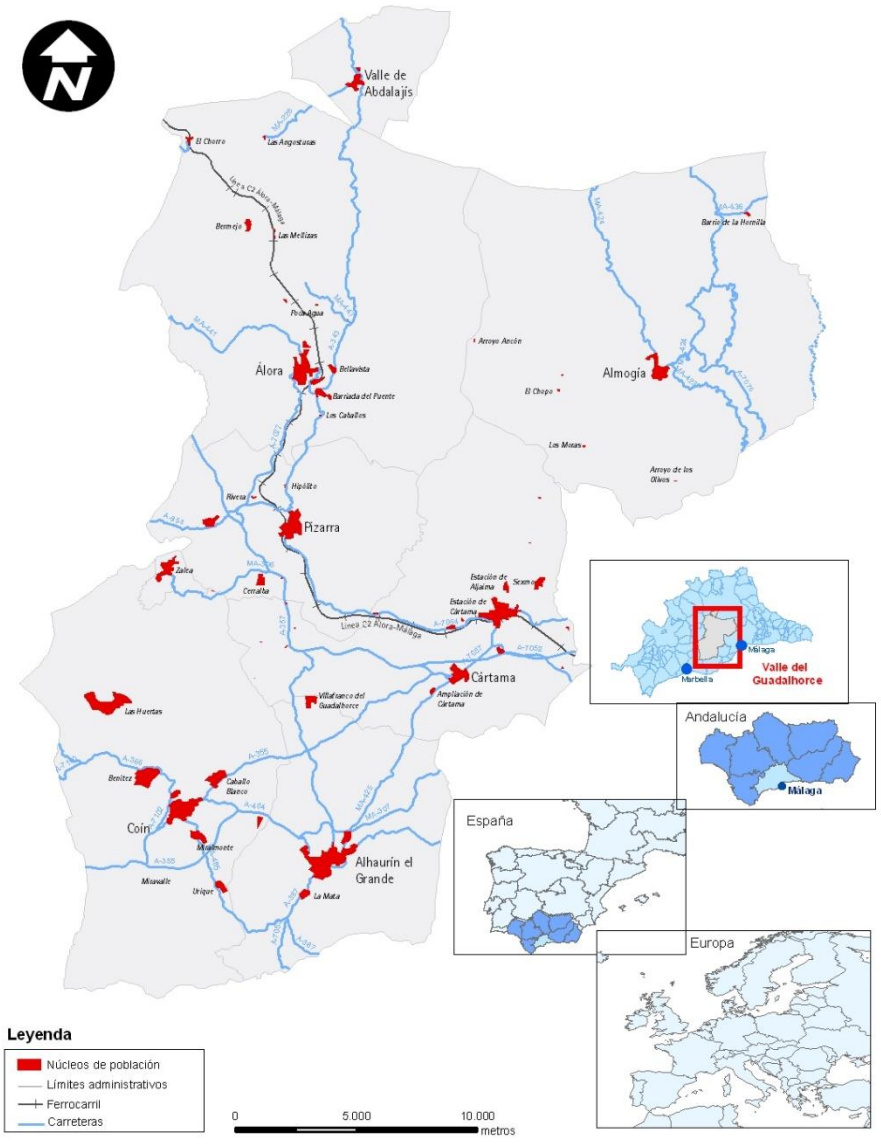


Figura 4.22. Comarca del Valle del Guadalhorce. Fuente: GDR Valle del Guadalhorce

La comarca cuenta con una superficie de 77.280 ha y está compuesta por siete municipios —Alhaurín el Grande, Cártama, Coín, Pizarra, Almogía y Valle de Abdalajís. Los dos últimos se diferencian del resto por no estar ubicados en la depresión y su paisaje está protagonizado por campos de cereales y almendros, principalmente. La superficie comarcal queda dominada por los espacios agrícolas, que ocupan un 90% del territorio. El resto son superficies forestales u otros espacios naturales, superficies alteradas y, por último, las superficies ocupadas por agua, véase Tabla 4.5. a continuación.

Barbecho y otras tierras	Cultivos herbáceos	Cultivos leñosos	Prados naturales	Monte	Erial a pastos	Terreno improductivo	Superficie no agrícola	Ríos y lagos
14.699	8.186	21.098	1.402	8.649	9.531	1.558	6.522	659
20%	10%	28 %	5%	12%	13%	2%	9%	1%

Tabla 4.5.. Distribución de la superficie comarcal. Fuente: GDR, a partir de datos SIMA.

Dentro de la comarca existen dos sistemas de regadío, que datan de épocas diferentes. Los viejos regadíos, que rodean a los municipios de Coín, Alhaurín el Grande, son de origen fenicio, y los nuevos regadíos, desarrollados por el *Plan de regadíos del Guadalhorce* datan de la primera mitad del siglo XX. El desarrollo de los regadíos en la comarca fue posible tras la construcción de un sistema de embalses en la sierra, punto de abastecimiento de la red de canales que se extiende a lo largo del perímetro del Valle, distribuyendo el agua de riego por gravedad en las dos márgenes (figura 4.21). Este Plan desarrolló, a lo largo del siglo XX, siete poblados de colonización donde se instalaron 630 familias

La principal característica del Valle del Guadalhorce es la diversidad de producciones, debida a las excepcionales características climáticas, la existencia de agua de riego y la calidad edafológica del suelo. El fondo del Valle se caracteriza por su fertilidad, denominándose la Huerta de Málaga. El principal cultivo son los cítricos, destacando el cultivo del limón y de la mandarina. También existen cultivos hortícolas, destacando el cultivo del tomate huevo de toro todos los meses de verano junto con los pimientos, las berenjenas, los calabacines, los pepinos y las habichuelas. En los meses de invierno se producen la lechuga malagueña, junto con las coles, las coliflores, los guisantes y las habas. En relación a los frutales, destaca el cultivo del aguacate, los ciruelos y los membrillos. En las laderas de montaña que circundan el Valle se encuentra uno de los cultivos estrella del Parque Agrario, el olivar aloreño, que produce la *Aceituna Aloreña de Málaga* con Denominación de Origen Protegida.

Las dimensiones territoriales predominantes, complementarias a la agraria, son las siguientes:

- La patrimonial-cultural, ya que la cultura del agua dio lugar a una serie de elementos y artefactos asociados que es necesario conservar, poner en valor y rehabilitar —entre ellos los poblados de colonización del arquitecto Fernández del Amo.
- La paisajística y cultural también presentes y valoradas por la población.
- La ambiental, relativa al propio ecosistema agrario, y a los espacios de alta calidad ambiental que rodean la depresión del río Guadalhorce.

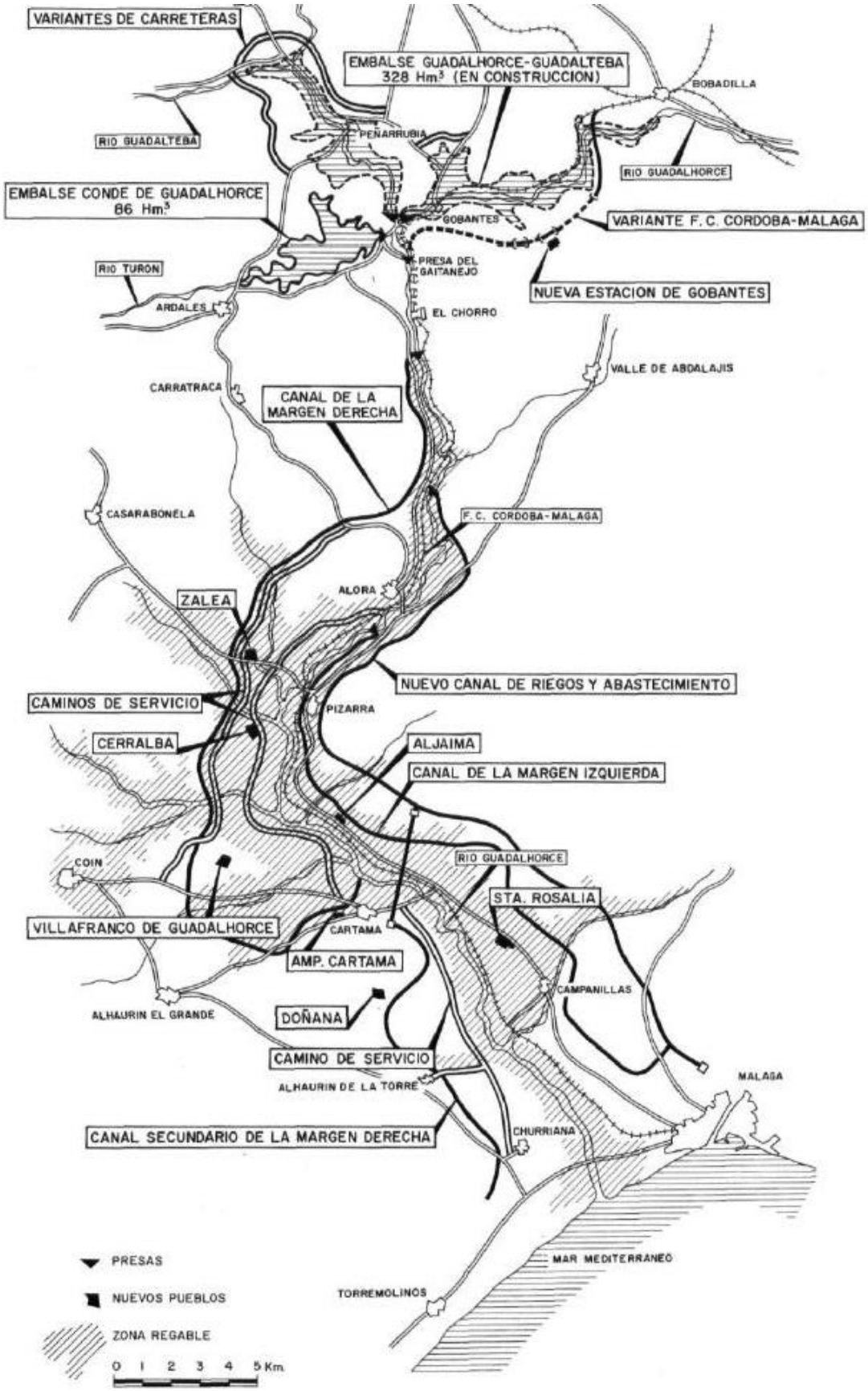


Figura 4.23. Plan Guadalhorce. Fuente. Calvo (1973a)

En el informe realizado por la Universidad Politécnica de Madrid año se detectaron los siguientes conflictos territoriales (Zazo, 2013):

1. Problemas exógenos del espacio agrario, consecuencia de la presión urbana en ellos. Los principales problemas del Valle del Guadalhorce derivan de su metropolización desde la aglomeración urbana de Málaga, de la suburbanización de la comarca del Valle del Guadalhorce y de la periurbanización de los municipios que la conforman. Entre los principales conflictos destacan:
    a. Conflictos en el uso de suelo
        i. Crecimiento de ciudades dormitorio —urbano-rural.
        ii. Urbanización del campo —segundas residencias.
    b. Conflictos en la demanda del agua —urbano-rural.
    c. Conflictos en la demanda de mano de obra —urbano-rural.
2. Problemas endógenos de la actividad agraria, consecuencia de la crisis del sector. Tras el breve análisis realizado de cada una de las fases de la cadena agroalimentaria —producción, transformación, comercialización, consumo y actividades derivadas—, se detecta que, a pesar de que cada una posee sus propias peculiaridades, existen problemas generales que actúan como un hilo conductor de los problemas parciales en cada una, como son:
    a. Desterritorialización de la producción.
    b. Pérdida de una cultura agraria.
    c. Orientación de la cadena agroalimentaria al mercado global.
    d. Ausencia de asociacionismo y de organización general del sector agrario.
    e. Sentimiento de "desfavorecimiento" por parte del sector agrario frente a otros sectores productivos.
    f. Obsolescencia de infraestructuras y equipamientos agrarios obsoletos.

Complementariamente, el informe desarrollado por el GDR recoge el proceso de emigración y actual inmigración de la mano de obra en el Valle al sector agrario durante las últimas décadas. La economía agrícola de los cítricos predominante en los años 70, comenzó a resentirse en los años 80, mientras que la Costa del Sol —ubicada a escasos 30 km— ofrecía la oportunidad de participar en el pujante desarrollo urbanístico turístico. En la actualidad, la crisis que afecta a la situación económica está haciendo que se vuelva a mirar la agricultura y la ganadería como una vía de salida (Criado, 2012).

C. Figura territorial propuesta

C.1. Objetivos y enfoque

El objetivo del Parque Agrario del Valle del Guadalhorce esel de dotar a la comarca de una unidad identificada por el valor añadido de su actividad agraria. De este modo se conseguirá una preservación del patrimonio territorial agrario frente a la especulación, las presiones urbanísticas y las antrópicas, respondiendo a una demanda urbana que reclama espacios abiertos de calidad próximos a las áreas urbanas.

El enfoque en el que se encuadra es de la multifuncional territorial.

Como objetivos secundarios se plantean:

1. Potenciar la economía local, fomentando el empleo y el autoempleo.
2. Proporcionar alimentos saludables, de calidad y justos con el medio en el que se producen, con los consumidores y con sus productores.
3. Actuar como pulmón verde, gracias a su superficie agraria y forestal.
4. Luchar contra el cambio climático, mitigando sus efectos mediante la reducción de la huella de carbono acortando la distancia entre productor y consumidor.
5. Potenciar el valle como un corredor verde entre los espacios protegidos que lo delimitan.
6. Generar paisaje y espacio de esparcimiento para la ciudadanía urbana.
7. Conservar su biodiversidad, muy alta debido a la diversidad de hábitats que lo componen.
8. Poner en valor el patrimonio y la identidad cultural.
9. Potenciar la relación urbano-rural, mediante el establecimiento de nuevos vínculos.
10. Promover la calidad de vida de la Comarca del Valle del Guadalhorce.

C.2. La estructura territorial

En relación a la **gobernanza,** aún no se ha formalizado ni definido un Ente Gestor del Parque Agrario, aunque se está en negociaciones para poner de acuerdo a los agentes territoriales en la formalización de esta figura territorial.

El trabajo del GDR se ha dirigido a desarrollar la gobernanza vertical y la horizontal. La primera, a nivel institucional, tratando de incorporar los niveles municipal y regional en el proyecto. La segunda trabajando en la concienciación, a nivel operativo, para la inclusión de la mayor cantidad de agentes territoriales. Los resultados de la gobernanza vertical se ciñen a la voluntad expresa de los siete municipios de apoyar y participar en el Parque Agrario. Sin embargo, a pesar de que se han mantenido reuniones con diversas concejalías en los últimos años, por el momento no se han conseguido concretar alianzas. Los resultados de la gobernanza horizontal se resumen en el interés de productores, empresas, asociaciones y distintas entidades territoriales en el desarrollo de esta figura de gestión del territorio.

En relación a la **protección territorial**, el área del parque aún no ha sido delimitada, entendiendo el GDR que engloba la totalidad del área agraria de la Comarca del Guadalhorce.

La comarca se encuentra incluida en el Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Málaga del año 2009 (POTAUM), y cada municipio posee su Plan General o Normas Subsidiarias —adaptadas a la LOUA[152]. Estos documentos realizan una delimitación de los ámbitos de los regadíos y de otros suelos de carácter rural, sin embargo, no les asignan un papel dentro del sistema territorial cuya base es principalmente agraria y, sin embargo, son entendidos desde el punto de vista urbano como ámbitos con valores naturales y paisajísticos que son necesarios preservar.

En relación a la **dinamización agraria**, no se ha desarrollado un Plan de Gestión específico del Parque Agrario. Sin embargo, puesto que el GDR es el ente promotor, su actividad se orienta según el Plan de Actuación Global del Guadalhorce. Este plan no sólo incluye líneas estratégicas de dinamización agraria, sino que sus actuaciones abarcan todas las dimensiones territoriales, de modo que el desarrollo local sea integral.

[152] Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, que obliga a la planificación municipal a adaptarse a ella. Entre estas adaptaciones se requiere la homogeneización de las categorías de suelo urbanizable.

Las actuaciones desarrolladas en relación a la dinamización agraria han incluido todas las fases de la cadena agroalimentaria desarrollando principalmente labores de difusión, formación y asistencia técnica de certificación y manejo en ecológico —también en el ámbito de la transformación—. La labor central ha sido la dinamización de los circuitos cortos, mediante la creación de una red de mercados agroecológicos itinerante por los siete municipios y Málaga. Otras actividades han sido la creación de la marca de calidad Tomate huevo toro, caracterización genética de variedades locales, la participación en ferias de biodiversidad, *fan-trips* con periodistas gastronómicos, visitas guiadas a huertas y talleres de cocina con productos locales.

Las actuaciones desarrolladas en relación a la gestión del paisaje y del patrimonio cultural ha sido:

- La creación de una serie de miradores de paisajes agrarios con paneles interpretativos.
- El desarrollo de jornadas de formación y exposiciones sobre los paisajes agrarios vinculados al agua y al patrimonio hidráulico —los poblados de colonización.

Las actuaciones desarrolladas en relación al uso y disfrute del territorio han sido:

- La definición de varias rutas para el recorrido en bici —en las que se describen los paisajes agrarios por los que se transita—, rutas ornitológicas y rutas mozárabes.

D. Vínculos en sentido ascendente

D.1. Primeros contactos del Guadalhorce con el Baix Llobregat

En el año 2010, la Asociación "Málaga, Desarrollo y Calidad" (MADECA)[153] solicita a cada uno de los Grupos de Desarrollo Rural (GDR) de Málaga —entre los que se encuentra el del Valle del Guadalhorce— elaborar un informe que resuma los resultados del proceso de elaboración de la Nueva Estrategia Rural de Andalucía. El objetivo de esta petición es recopilar la información necesaria para elaborar el II Plan Estratégico Provincial. El informe desarrollado por el GDR del Valle del Guadalhorce incluye un diagnóstico territorial y una revisión de todos los procesos de planificación estratégica que se encuentran en marcha en la comarca (GDR Valle del Guadalhorce, 2010). En el apartado de diagnosis se desarrolló una matriz DAFO sobre diferentes aspectos territoriales, entre los que se encontraba el Medio Físico y el Ambiente. Entre las fortalezas de la comarca en este sentido, se recogía la característica «cultura del agua y de la huerta», que en el apartado de su posible potenciación proponía una «puesta en valor de la huerta a través de otros usos (turismo, ocio, educación, etc.)». Posteriormente, MADECA organizó una mesa territorial en la que participaron alcaldes, técnicos y agentes clave en el territorio. Con los datos del informe sobre la mesa, el diagnóstico y las propuestas estratégicas en marcha, la mesa priorizó algunos proyectos entre los que se encontraba la creación de un Parque Agroindustrial[154] en la comarca. El GDR Valle del Guadalhorce adquirió en ese momento el papel de liderazgo de la propuesta.

Fruto de todo este proceso, el GDR, con el objetivo de conocer lo que supone la figura de Parque Agrario, se pone en contacto con el Parque Agrario del Baix Llobregat. Este primer contacto se materializa en varias visitas del equipo del GDR a Can Comas[155], y en su participación el Seminario

[153] MADECA es una asociación impulsada por la Diputación de Málaga.
[154] Se utiliza el término agroindustrial porque este parque incluye la fase de transformación agraria en sus circuitos de comercialización agroalimentaria, aumentando exponencialmente el valor de la producción. El principal producto transformado es el queso de leche de cabra. Tras el intercambio realizado con el Parque Agrario del Baix Llobregat, cambiarán este concepto, primero a Agrícola y posteriormente a Agrario.
[155] Sede del Parque Agrario del Baix Llobregat en el seno del espacio agrario periurbano.

Agroterritorial —organizado desde el Baix Llobregat y celebrado en septiembre de 2010—, en el que se discutió y aprobó la Carta de la de Agricultura periurbana.

D.2. Proyecto EUROEMPLEO: aprendizaje transversal de la figura de Parque Agrario

En el año 2010, el GDR consiguió la financiación del proyecto EUROEMPLEO[156] "Parque Agrícola como modelo sostenible de empleabilidad" (EUR-288)[157], que les ayuda a desarrollar la primera parte de la propuesta de Parque Agrícola[158]: el aprendizaje colectivo de lo que supone la figura de Parque Agrario y el análisis de la aplicación a su territorio. El proyecto es una propuesta en positivo de revalorización de la actividad agraria y de su territorio, mediante la reincorporación al sector agrario del elevado número de personas en paro tras la caída del sector inmobiliario, reorientado hacia una nueva tipología de agricultura multifuncional. Con el objetivo de realizar una transferencia de conocimiento con otros proyectos que ya estaban en marcha, se invita a cinco parques a participar como socios del proyecto: el Parque Agrícola del Baix Llobregat (Barcelona, España), el Parque Agrario Natural de Els Carrissals en Elche (Alicante, España), el Parque Agrícola del Sur de Milán (Milán, Italia), el Parque de Portofino (Génoca, Italia) y el Leader Seine Aval (París, Francia).

La primera de las acciones fue desarrollar el *Estudio comparativo de diversos Parques Agrarios y su posible implantación en el Valle del Guadalhorce* (Criado, 2010). Su objetivo fue el de analizar las posibilidades de crear un Parque Agrario y orientar su diseño tomando como referencia las experiencias exitosas de los parques socios del proyecto. Propone una serie de medidas concretas a aplicar para la "implantación"[159] del Parque Agrario, relativas a los siguientes temas:

- Desarrollo de marcas.
- Mercados de productores en canales cortos.
- Puesta en valor de los usos tradicionales del agua.

Señala que Parque Agrario del Valle del Guadalhorce abarca todas las dimensiones que se pueden dar en un parque: agricultura, ganadería, gran diversidad de espacios naturales, artesanía y tradición, actividades turísticas variadas y la tradición cultural unida a sus sistemas agrarios. Por su agricultura multidimensional, el Parque Agrario debería abarcar los ámbitos recogidos en la figura 4.22. Finaliza realizando unas consideraciones finales, entre las que reconoce que esta figura no es jurídica y que sería necesario estudiar su posible incorporación a la legislación andaluza.

Una vez desarrollado el informe que acercó al GDR a la realidad del Parque Agrícola, se realizaron las *Jornadas de Dinamización "Parque Agrícola como modelo sostenible de empleabilidad"*, el 3 de noviembre de 2011. En ellas se presentó el proyecto de Parque Agrícola en la comarca y se invitó a los socios a explicar sus proyectos a los asistentes —entre los que se encontraba el director del Parque Agrario del Baix Llobregat.

[156] Financiado por el Fondo Social Europeo (FSE) y el Servicio Andaluz de Empleo (SAE).
[157] Periodo de ejecución 1 octubre 2010 – 1 octubre de 2012.
[158] El proyecto se denomina Agrícola, pero ya en este documento inicial se rectifica el término para incorporar la ganadería de la Comarca del Valle del Guadalhorce.
[159] Resalto el término "implantación" que es el utilizado en el informe pero que a mi modo de ver resulta demasiado artificial, puesto que lo que se propone es reorganizar determinados sectores y no introducir nada ajeno al propio sistema.

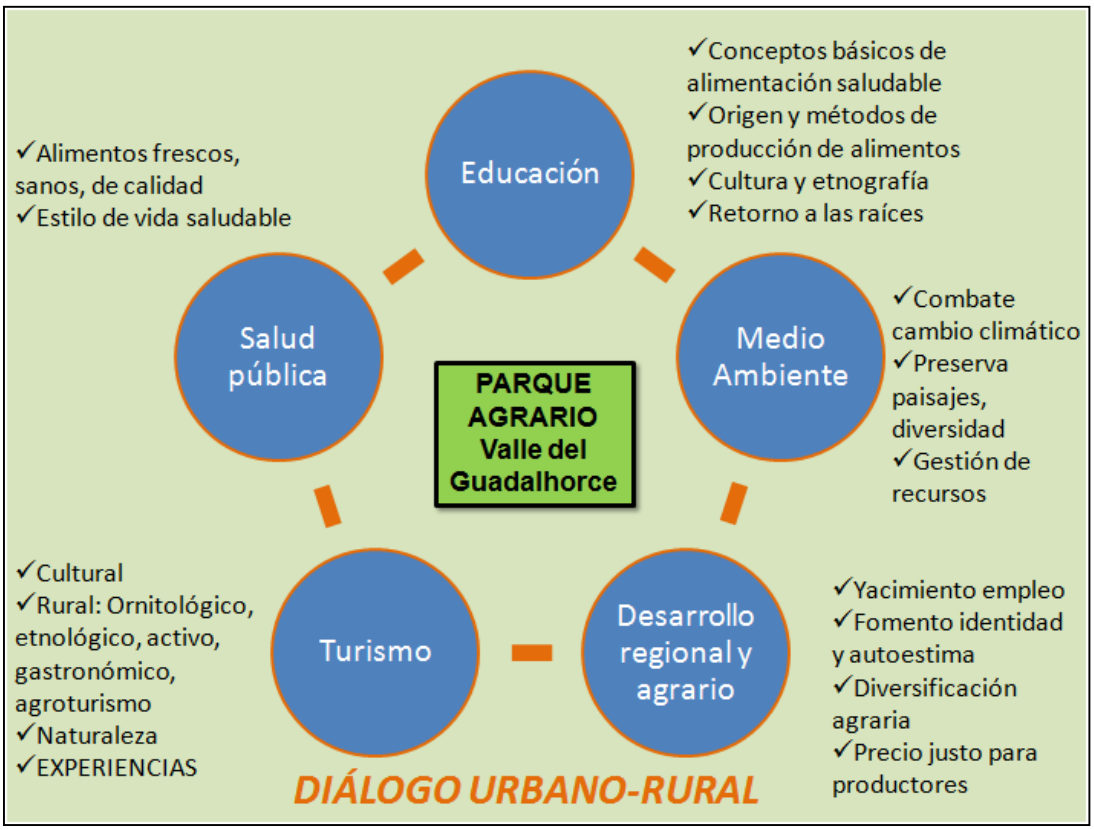


Figura 4.24. Modelo de Parque Agrario propuesto en el primer informe del proyecto EUROEMPLEO *Parque Agrícola como modelo de empleabilidad* / Fuente: Criado (2010)

Figura 4.25. Panfleto de las Jornadas de Dinamización del proyecto EUROEMPLEO. Fuente: GDR

Durante los años 2011 y 2012 se realizaron diversas acciones de intercambio de experiencias. Una delegación del Valle del Guadalhorce, compuesta por un grupo heterogéneo —políticos, técnicos, agricultores, profesores de universidad—, visitó los parques de Els Carrisslas, Baix Llobregat, Portofino y Sud di Milano con el objetivo de entender el funcionamiento y objetivos de estos parques desde todas las dimensiones. Durante el verano de 2012, se realizaron las prácticas profesionales de jóvenes desempleados de la comarca en los parques de Els Carrisslas, Baix Llobregat y Sud di Milano, donde participaron en actividades de gestión diaria de los parques durante 20 días. El resultado de estas prácticas y del EUROEMPLEO fue expuesto en las jornadas finales del proyecto Parque Agrícola Valle del Guadalhorce, 21-22 de septiembre de 2012.

Figura 4.26. Panfleto de las Jornadas Finales del proyecto EUROEMPLEO
Fuente: Grupo de Desarrollo Rural

Las jornadas finales pusieron de manifiesto al GDR que, a pesar del trabajo desarrollado en el marco del proyecto EUROEMPLEO, era necesario definir una hoja de ruta en la implantación de esta figura en su territorio. Este trabajo se encargó al Grupo de Investigación en Arquitectura y Urbanismo Sostenible (GIAUS – UPM), que realizó un breve estado de la cuestión sobre la figura del Parque Agrario, profundizando en la descripción de la estructura básica de gobernanza-gestión-planificación. Se realizó también un diagnóstico territorial de las amenazas exógenas del territorio —metropolización, periurbanización, suburbanización—, sus amenazas endógenas, la multiplicidad de agentes y la preservación activa del territorio. Finalmente, se dabab una serie de indicaciones sobre cómo poner en marcha las estrategias de gobernanza territorial, de dinamización agraria y rural, y de protección y de ordenación del territorio, y sobre las fases en las que recomendaba realizar la articulación del Parque Agrario. Estas fases son las siguientes:

- Fase de concienciación —de cada uno de los niveles institucionales.
- Fase de integración, fase de creación del ente gestor.
- Fase de desarrollo de las medidas a adoptar.
- Fase de redacción de un instrumento de protección y ordenación del territorio.

4.3.3.7. Parque Agroecológico Rivas (Madrid) [2009] [160]

A. Estado actual del proyecto

El estado actual de la propuesta es de reciente constitución. El municipio de Rivas, y más concretamente la concejalía de Medio Ambienta de Rivas coordina y gestiona este proyecto de escala municipal.

B. Datos básicos del territorio

El parque se encuentra ubicado en un espacio de alto valor ecológico y agronómico integrado en el Parque Regional del Sureste, en la vega del río Jarama. Topográficamente se encuentra separado del ámbito urbano por los cortados y cantiles del río Jarama, que sitúan el ámbito del Soto del Grillo dentro de la misma unidad territorial y paisajística que Velilla del Campo y Mejorada del Campo.

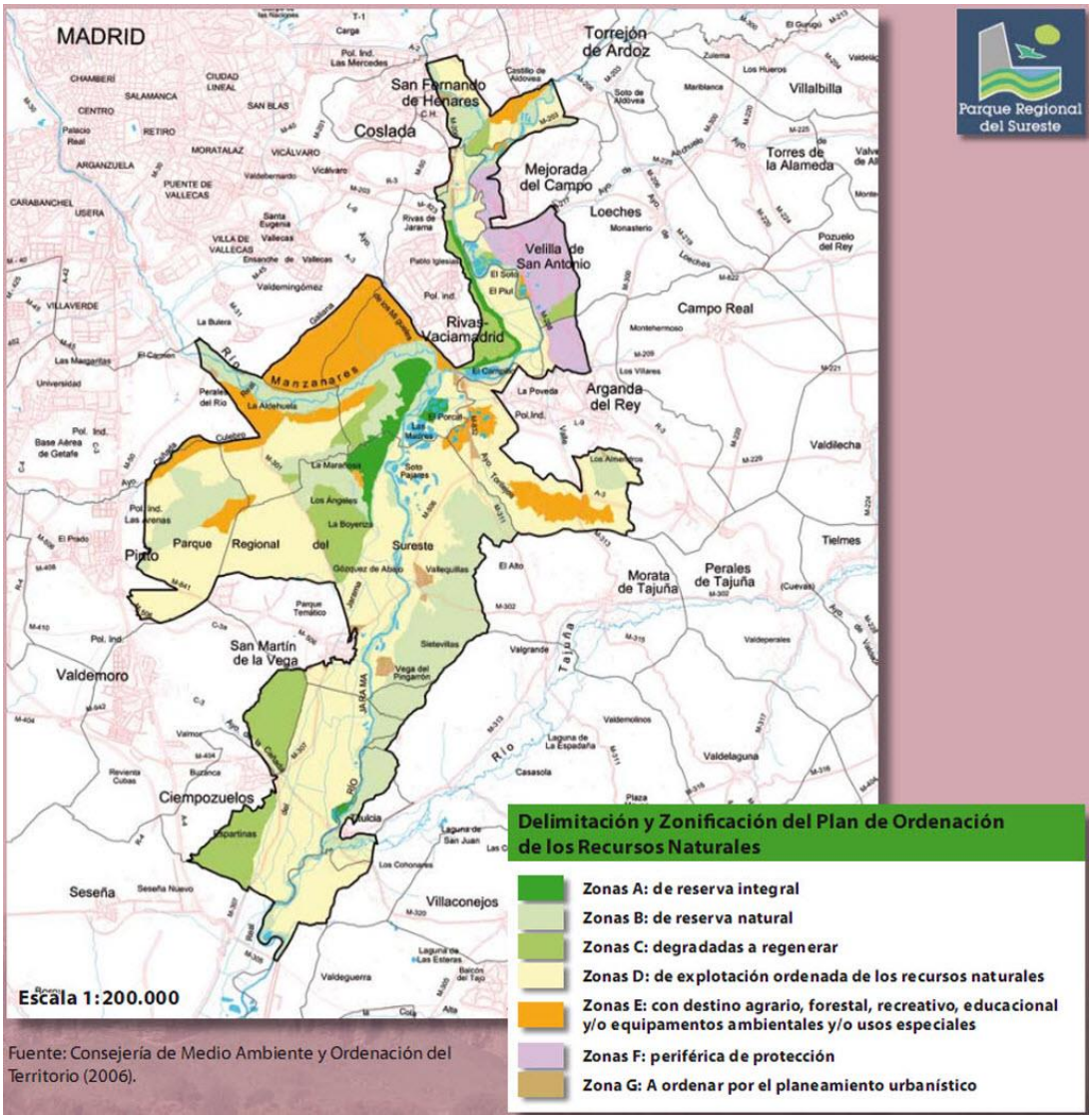


Figura 4.27. Parque Regional del Sureste. Fuente. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

[160] El análisis del parque se basa en la ficha del Parque realizada en Yacamán & Zazo (2015), en la página electrónica del parque, en la presentación del parque realizada en una reunión de parques en Marsella (Romea, 2013) y en una entrevista a la técnica de Heliconia que ha desarrollado el proyecto.

En una primera etapa el proyecto se ha desarrollado en una finca de propiedad municipal de 85 ha, en la que se ha desarrollado un banco de tierras para nuevos agricultores interesados en realizar un proyecto empresarial agroecológico innovador. El banco cuenta con 20 parcelas para la generación de 20 nuevas empresas agrarias. La distribución de los usos del suelo actual es la siguiente:

Promoción de empleo agrícola	Formación y huertas comunitarias	Protección ambiental	Equipamientos y servicios
68.5 ha	2.6 ha	13.4 ha	0.5 ha

Tabla 4.6. Datos de distribución del suelo en la primera etapa. Fuente: Romea (2013)

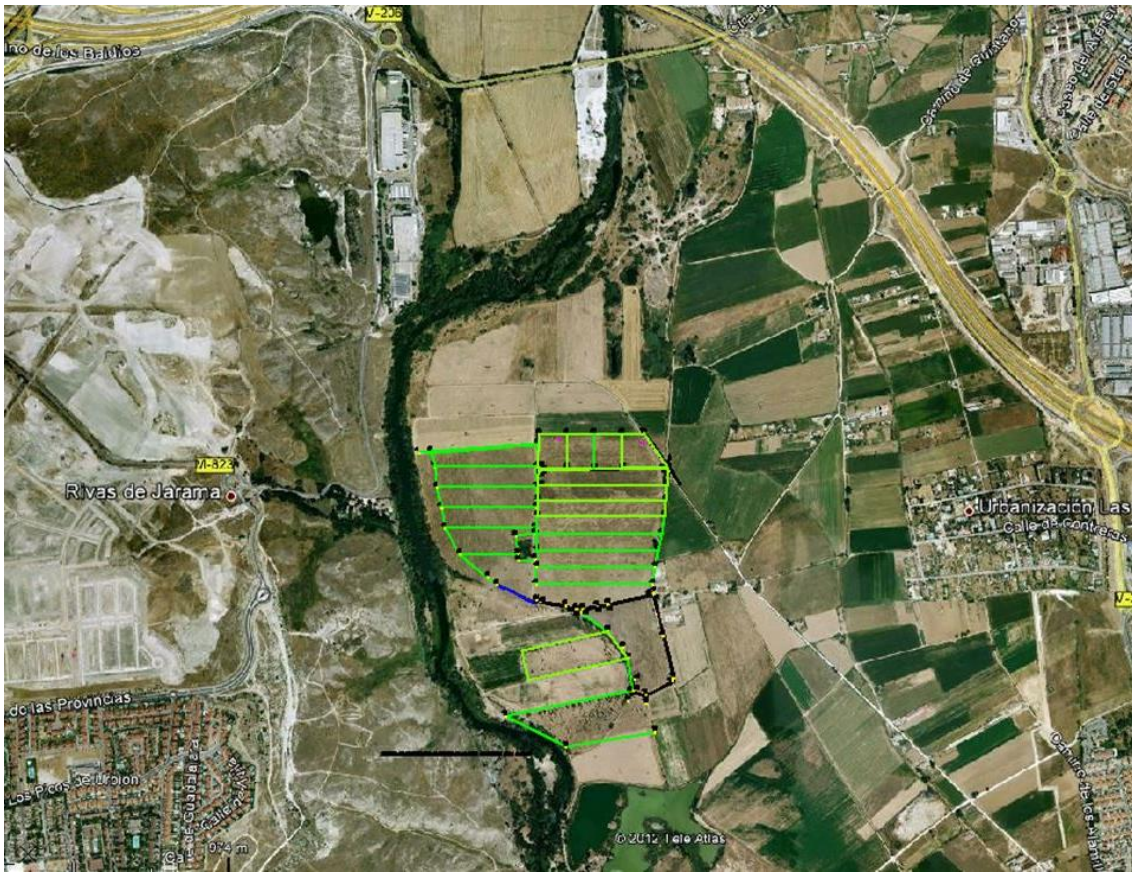


Figura 4.28. Localización de la primera etapa del Parque Agroecológico del Soto del Grillo. Fuente: Página electrónica del Ayuntamiento de Rivas.

Se espera poner en marcha una segunda área de 300 ha de suelo no urbanizable protegido de propiedad privada.

Los problemas detectados en el ámbito fueron los siguientes:

- Abandono de la actividad agraria en el municipio.
- Falta de renovación generacional en el sector agrario.
- Deterioro del agroecosistema por la ausencia de esta actividad.

C. Figura territorial propuesta

El promotor de la propuesta es la Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, que es el ente gestor del proyecto. El proyecto fue desarrollado por la empresa Heliconia s.coop.mad., que durante el año 2010 realizó el diagnóstico ambiental previo, el proyecto de intervención preliminar, el plan de uso público, el plan de gestión de residuos y el plan de gestión y desarrollo[161].

La principal característica de este parque, en comparación con las otras propuestas, es que parte de un banco de tierras municipal, lo que integra nuevas empresas agroecológicas. La idea puede entenderse como un vivero de empresas agrarias al que el ayuntamiento presta el suelo a un precio social, en un área equipada con un sistema de riego, almacenaje, maquinaria, caminos, almacén provisto por el ayuntamiento.

C.1. Objetivos y enfoques

El objetivo del Parque Agroecológico Soto del Grillo es apoyar y fortalecer la actividad agraria del municipio.

Para ello, se ponen en marcha diversas medidas y actuaciones dirigidas a favorecer la incorporación de nuevos emprendedores a la actividad agraria, mediante un banco de tierras municipal, la promoción de una actividad económica competitiva, viable y compatible con la conservación de los recursos naturales y paisajísticos, el abastecimiento a los ciudadanos de alimentos frescos, de temporada, locales y ecológicos,.

El enfoque desde el que se enmarca el proyecto es la multifuncionalidad y la agroecología.

Otros objetivos secundarios son los siguientes:

- La recuperación económica y social del ámbito.
- La generación de empleo verde.
- La regeneración medioambiental del espacio.
- La divulgación a la ciudadanía de los valores del entorno natural, su flora y su fauna.

C.2. Estructura territorial

En relación a la gobernanza, se está produciendo un acercamiento entre el ayuntamiento y los nuevos agricultores, aunque no se ha consolidado aún un grupo de trabajo estable.

Tras la entrada de los nuevos agricultores en el año 2012, el ayuntamiento ha realizado un diagnóstico técnico y participado por los agricultores para conocer sus problemas a nivel empresarial, productivo y de comercialización. Se espera formalizar en un futuro cercano un grupo de trabajo que incluya a los agricultores, al tejido asociativo local, a los usuarios y a los propietarios privados de las fincas que se incluirán en la segunda fase.

[161] Estos planes fueron desarrollados pero no se han puesto en marcha, por lo que no se incluyen en el apartado de figura territorial.

En relación a la **dinamización agraria,** el enfoque multifuncional ha dado lugar a una propuesta de actuación en el ámbito en diferentes dimensiones. En el ámbito específico de la dinamización agraria la agroecología ha sido el eje conductor:

- Asesoramiento técnico en este sentido para mejorar la productividad de las explotaciones, mejorar su biodiversidad y la visibilidad económica de los proyecto.
- Acciones formativas enfocadas a la aportación de valor añadido a la producción agraria y a la mejora de la comercialización en circuitos cortos.
- Desarrollo de una marca de producto local para la identificación de los productos frescos del parque.
- Conformación de un mercado agroecológico de proximidad que se desarrolla dos veces al mes.

En el ámbito de la gestión del paisaje y el patrimonio cultural, se han desarrollado paneles informativos de los recursos ambientales y del proyecto del parque, el resultado de una puesta en valor del patrimonio natural del Soto del Grillo y del espacio protegido en el que se enmarca. Se realizan visitas periódicas al parque desde el Centro de Recursos Ambientales del ayuntamiento.

En el ámbito de la gestión ambiental, se ha reforestado la margen del río y se han restaurado las lagunas ubicadas en el parque, especialmente relevantes para la conservación de la biodiversidad territorial, mejorando la conectividad ecológica del paisaje y como recurso para la educación y la sensibilización ambiental de los visitantes al parque.

En relación a la **protección territorial,** se han redactado unas normas de uso de obligado cumplimiento para las parcelas que conforman el Parque Agroecológico —el banco de tierras.

En cuanto a su protección legal, el suelo del Parque Agrario se encuentra clasificado como suelo no urbanizable en el PGOU municipal incluido en el PORN y PRGUG del Parque Regional del Sureste y clasificado como ZEPA de los Cortados y Cantiles de los ríos Jarama y Henares, y LIC de las Vegas, Cuestas y Páramos del Sureste de la Red Natura 2000.

D. Vínculos en sentido ascendente

Esta propuesta no se vincula directamente con el Parque Agrario del Baix Llobregat, ni con ninguno de los otros parques propuestos con anterioridad. Su propuesta no surge del contacto y aprendizaje directo de las figuras de origen, si no que surgen como resolución de los conflictos específicos de cada territorio en función a un marco de actuación lógico. Sin embargo, la figura del Baix Llobregat —y textos derivados— han demostrado ser una fuente de inspiración y referencia en el desarrollo del trabajo local. Por ello, se considera que el Parque Agrario de Rivas posee una vinculación referencial con el del Baix Llobregat.

4.3.3.8. Propuesta de Parque Agrario en Villena (Alicante) [2011] [162]

A. Estado actual

El **estado actual** en el que se encuentra la propuesta es **en desarrollo**. El promotor de este proyecto es el Ayuntamiento de Villena.

B. Datos básicos del territorio

Villena es un término municipal de 34.400 ha con una gran disparidad en su territorio. La parte norte posee un paisaje manchego, mientras que la parte sur —donde se ubica el Parque Agrario— posee las áreas de regadío y de huerta, al estilo tradicional de herencia árabe. Esta área posee la contradicción de ser la zona de mayor productividad agrícola —"Lagüerta"— y de encontrarse bloqueada por una protección cautelar y total del PGOU de Villena (1994), que exige la redacción de un Plan Especial en el área para compaginar los usos agrícolas con los ambientales. Mientras este plan no se apruebe, no se permite la construcción de ningún elemento agrícola ni ningún cambio de topografía o paisaje, lo que supone un bloqueo del tipo de cultivos.

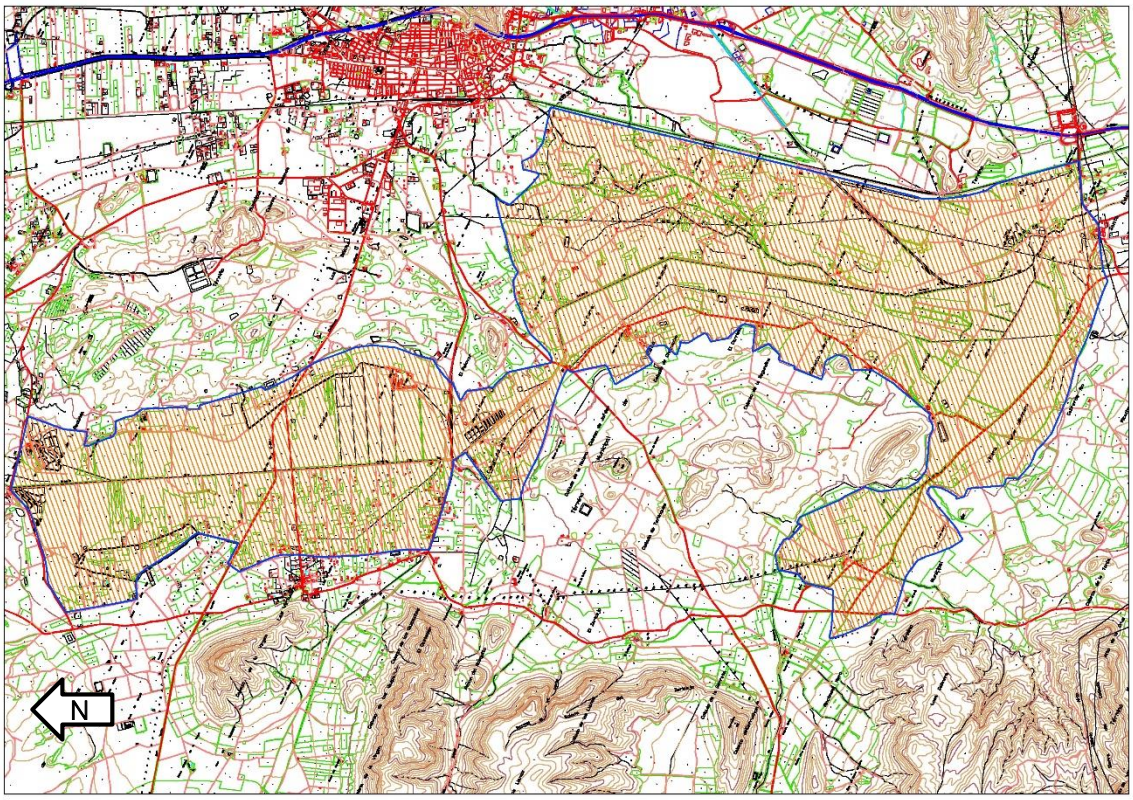


Figura 4.29. Ámbito del Parque Agrario de Villena. Fuente. Ayuntamiento de Villena.

El área del Parque Agrario está formada por dos grandes zonas diferenciadas: la zona de la Huerta Histórica —1.777 ha al sureste— y la zona de la Laguna de Villena —1.003 ha al noreste y calificado como LIC. La zona de Huerta Histórica procede de la época musulmana. El área de la Laguna es actualmente una zona exlacustre salobre que Carlos IV decidió desecar y entregar a colonos —

[162] El análisis del parque se basa en la ficha del Parque realizada en Yacamán & Zazo (2015), el Plan Estratégico Cultural Natural Agrícola y Sostenible (PENCAS), la presentación de representantes en una reunión organizada para conformar una red de parques agrarios en España, una entrevista a la técnica del Ayuntamiento que desarrolló el proyecto y una visita al mismo, en julio de 2013.

laguneros. El canal central, denominado Acequia del Rey, tiene más de 10 km de longitud y sigue actuando como dren vertebrador de los dos ámbitos, junto a sus dos caminos de servidumbre ordenando el territorio mediante caminos y parcelaciones perpendiculares a él.

La estructura de la propiedad del área del Parque Agrario se encuentra muy diseminada y es principalmente privada —donde ha sido mejor cuidada—, además, también hay zonas públicas que han sido descuidadas en los últimos tiempos. En el ámbito más próximo a Villena está muy fragmentada y sin uso, y conforme se va alejando de la ciudad las fincas son cada vez más grandes —de hasta 200ha— con una importante mecanización.

La agricultura ha servido en Villena como válvula de escape ante la crisis —en la actualidad un 20% del PIB de Villena pertenece a este sector. Las empresas agrícolas se dedican fundamentalmente a frutas y hortalizas. Destaca entre ellas la cooperativa *Agrícola Villena* emplea a casa 500 personas —una cifra que alcanza un gran impacto en una población de 35.500 habitantes— y que es el proveedor casi exclusivo de las hortalizas de Mercadona. La producción de esta empresa no es mayor porque no hay tierras disponibles —debido a la inmovilidad de la tierra a causa de la protección cautelar.

Las dimensiones prioritarias de este ámbito son las siguientes:

- La agraria, debido a su gran riqueza agrológica, que a pesar del inmovilismo de la tierra del ámbito del parque supone el 20% del PIB municipal.
- La ambiental, debido a la cual el PGOU de Villena bloqueó la dimensión agraria para asegurar que ésta pusiera en peligro la conservación de los valores ecológicos.
- La dimensión patrimonial, con unos regadíos históricos de principios del siglo XIX, compuestos por uno de los sistemas hidráulicos más importantes de la Comunidad Valenciana.
- La dimensión cultural, ya que la ciudad de Villena no puede entenderse sin su huerta, siendo el lugar de paseo de los ciudadanos.
- La dimensión paisajística, caracterizada por la labor agrícola que ha conformado un paisaje agrario de alto valor a lo largo de los últimos siglos.

Los conflictos territoriales del ámbito se resumen en los siguientes;

- La ausencia de una cohesión social en relación al modelo de gestión del ámbito del Parque Agrario, lo que por un lado produce un enfrentamiento entre sector agrario y ayuntamiento y, por otro, un abandono de las tierras y una indisciplina urbanística[163] motivada por la inmovilidad de las tierras debido a la protección cautelar y total de este espacio.
- El desconocimiento de la ciudadanía de la importancia de esta zona y la poca divulgación de lo que en él se encuentra.
- La presión urbana que proviene del casco histórico y de sus pedanías.
- La ausencia de una territorialización de la producción a la hora de su comercialización.
- La implantación de nuevas infraestructuras que fraccionan y amenazan el territorio. La principal de ellas es la del AVE que atraviesa el área del Parque Agrario, y el diseño de un nodo logístico —un puerto seco— al lado de la estación, situada en medio de la zona de la Huerta Histórica. Aunque no se ha desarrollado, la amenaza continúa.

[163] Reparcelaciones y construcciones ilegales.

C. Figura territorial

El planteamiento de la propuesta de articular un Parque Agrario en Villena surgió en el Consejo Agrario Municipal en el que se detectó un enfrentamiento patente entre el sector agrícola y el ayuntamiento. La Concejalía de Urbanismo[164] está tratando de impulsar este proyecto que busca el equilibrio entre del desarrollo económico y el respeto a determinados valores de patrimonio histórico.

C.1. Objetivos y enfoque

El objetivo del Parque Agrario tiene como finalidad garantizar la conservación y la recuperación de este territorio a corto y largo plazo, mediante la implantación der una agricultura sostenible que respete y conserve el agro-sistema, y una puesta en valor del territorio que garantice la rentabilidad de las empresas agrícolas y genere empleo para Villena.

Los objetivos secundarios, establecidos como líneas estratégicas en el Plan Estratégico Cultural Natural Agrícola y Sostenible, son los siguientes:

- Proteger el territorio de la Huerta y la Laguna de Villena para el uso agrario, conservando los valores patrimoniales
- Recuperar y reactivar la actividad agraria sostenible en el entorno de la Huerta y la Laguna.
- Aprovechar y poner en valor los recursos naturales y culturales de la Huerta y su vinculación con el casco urbano.
- Consolidar el territorio del plan como Parque Agrario.

El enfoque de largo alcance desde el que se plantea el Parque Agrario es desde el desarrollo agrario compatible con los valores ecológicos tan importantes que existen en la zona.

C.2. Estructura territorial

En relación a la **gobernanza,** no se ha materializado aún un ente gestor mixto, siendo el ayuntamiento el que lidera el proyecto.

Desde el año 2011, el equipo del Parque Agrario ha trabajado en la conformación de un equipo con técnicos de diversas administraciones, empresas privadas y particulares para supervisar y verificar que se cumplen los objetivos marcados por el plan estratégico a corto y medio plazo. El Consejo Agrario Municipal, en el que se encuentra representado una mayoría del sector agrario de Villena, dio el visto bueno al proyecto y solicitó su puesta en marcha inmediata.

En relación a la **dinamización agraria,** se ha redactado y aprobado el Plan Estratégico Cultural Natural Agrícola y Sostenible (PENCAS), que actúa a la vez como plan de acción, debiendo ser actualizado por el pleno municipal.

En el ámbito de la dinamización agraria se han puesto en marcha huertos para personas desempleadas, una escuela de agricultura que divulgue el objetivo del parque, unos curos de capacitación agraria y, pendiente de apertura, un vivero de empresas agrarias y el banco de tierras

[164] Fue en un principio la Concejalía de Urbanismo la que impulsó el proyecto debido al problema del espacio agrícola producido por la ausencia del Plan Especial, sin embargo, en la actualidad también se encuentran implicadas las Concejalías de Medio Ambiente, Desarrollo Económico y la de Agricultura.

municipal. En el ámbito de la gestión del paisaje y del patrimonio cultural se han realizado, por parte de la Universidad de Alicante, varios estudios sobre el paisaje del ámbito agrario para analizar el estado de la propiedad de la tierra, del patrimonio hidráulico, del patrimonio arqueológico, agroecosistema, de la fauna y de la flora. En el ámbito de la gestión del uso y disfrute, se están desarrollando rutas por los dos ámbitos del parque: la Laguna y la Huerta. En el ámbito de la gestión ambiental se están realizando proyecto de recuperación del cauce antiguo del río Vinalopó, así como las acequias que desembocan en él. Esta recuperación se realiza tanto como infraestructura hidráulica, como ecosistema de los márgenes fluviales.

En relación a la protección del territorio, el ayuntamiento ha iniciado los trámites para la redacción y posterior aprobación del Plan Especial de Protección de la Huerta Histórica y la Laguna de Villena —primera línea estratégica del PENCAS.

En el año 1994, el PGOU de Villena delimitó el área en la que actualmente se propone el Parque Agrario como *suelo no urbanizable de especial protección agroecológica,* estableciendo la obligatoriedad de la redacción de un Plan Especial de Protección que debería referirse, como mínimo, a los siguientes aspectos:

- Conservación de los valores ecológicos de la zona, teniendo en cuenta la evolución de los recursos hidráulicos disponibles, la capacidad de recarga, el grado de explotación y las perspectivas futuras.
- Compatibilización de la preservación e incremento de los valores naturales mediante el mantenimiento de las actividades tradicionales.

Mientras este Plan Especial no fuera aprobado no se permitiría ninguna actividad que representase una alteración de las características topográficas, paisajísticas, ambientales o culturales del área. Tampoco se permitirían en esta zona edificaciones de ningún tipo —incluyendo las vinculadas a la explotación agrícola— parcelaciones, cambios de cultivo, actividades extractivas y, en general, cualquier otra actuación que pudiera comprometer el objetivo de compatibilizar la preservación y el mantenimiento de las actividades tradicionales. Transcurridos casi 20 años, este plan no se ha redactado, y no se ha decidido qué realizar en este territorio con unas características difíciles de compatibilizar en la forma en la que se plantea. Estas rígidas normas han conducido a una irremediable indisciplina urbanística en todo el ámbito periurbano de Villena y a la búsqueda de suelo en otros municipios sin trabas urbanísticas por parte de los agricultores.

D. Vínculos en sentido ascendente

En el año 2013, un equipo de técnicos del Ayuntamiento de Villena y representantes de la Comunidad de Regantes de la Huerta y Partidas, se desplazaron al Parque Agrario del Baix Llobregat para conocer las características y el funcionamiento de esta iniciativa que —como se reconoce en una nota de prensa posterior a la visita[165]— está sirviendo como modelo en los trabajos del Plan Especial promovido por la Concejalía de Urbanismo.

[165] Nota de prensa del 18 de febrero de 2013 publicada en la página electrónica del Ayuntamiento de Villena.

4.3.3.9. Parque Agrario de Fuenlabrada (Madrid) [2012] [166]

A. Estado actual del proyecto

El **estado actual** de la propuesta es **de reciente constitución.** El municipio de Fuenlabrada, y más concretamente la Concejalía de Sostenibilidad, Obras Públicas, Mantenimiento Urbano y Edificios Públicos es el ente promotor de este Parque Agrario.

B. Datos básicos del territorio

El Parque Agrario se localiza en el espacio agrario periurbano del municipio de Fuenlabrada, en el ámbito paisajístico de "Campiñas meridionales" y está compuesto por 800 ha, de las que 220 son de regadío.

En el municipio hay 300 ha de explotaciones en regadío de las que sólo 100 ha están en activo, con una pérdida inercial de una explotación al año, usualmente por jubilación. Existen 24 explotaciones de gran extensión en las que se cultiva principalmente la acelga —de forma manual. La agricultura de la zona ha tenido un periodo de auge en el que Mercamadrid absorbía toda la producción a un precio razonable, lo que les permitió tener unas buenas condiciones económicas y unas explotaciones modernas. Sin embargo, al terminarse esta situación el problema de la especificidad de su nicho de mercado se hace evidente.

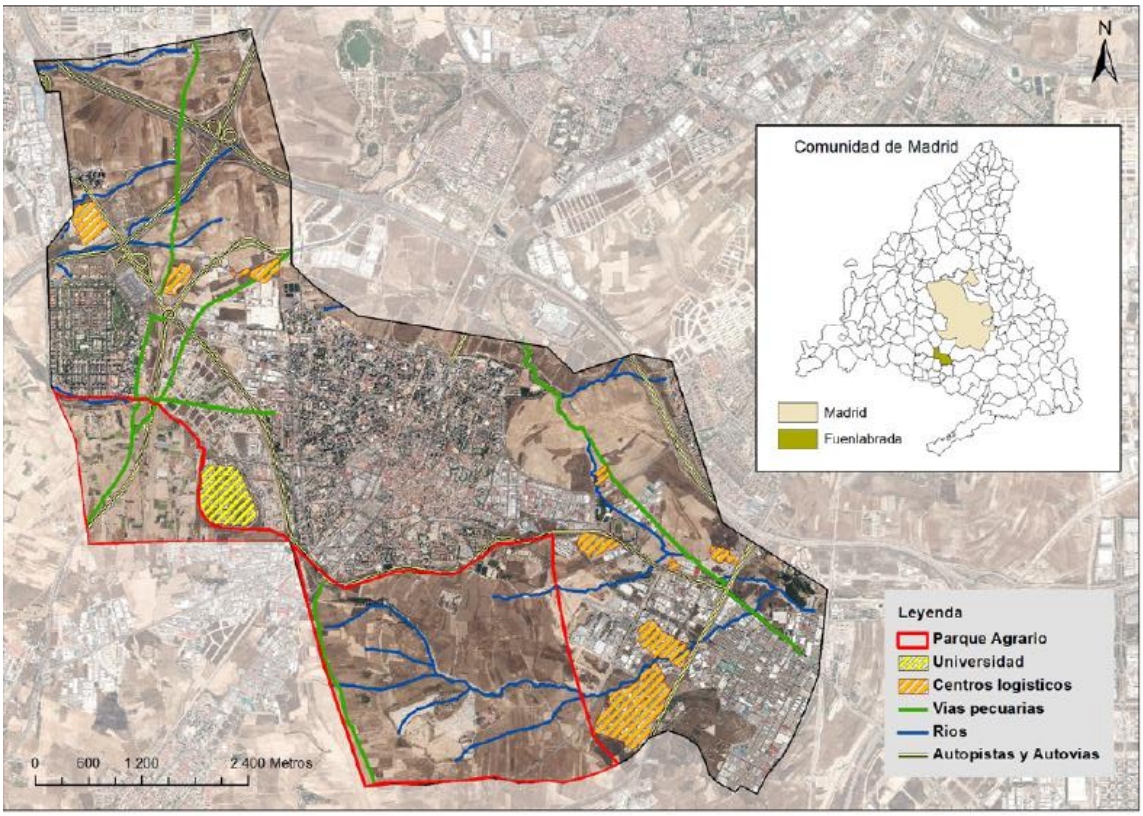


Figura 4.30. Ámbito del Parque Agrario de Fuenlabrada, Madrid. Fuente. Yacamán' & Zazo (2015)

[166] El análisis del parque se basa en la ficha del Parque realizada en Yacamán & Zazo (2015), en la página electrónica del parque y su documentación, en la presentación de representantes del parque en una reunión organizada para conformar una red de parques agrarios en España, una entrevista a la técnica de Heliconia que ha desarrollado el proyecto y en diversas visitas al parque durante el año 2014.

Los problemas detectados en el ámbito del actual Parque Agrario eran los siguientes:

- Abandono de las explotaciones agrarias por la jubilación de sus titulares —el 65% de la superficie agraria se encontraba abandonada.
- Falta de relevo generacional.
- Desacople entre la propiedad de la tierra y aquellos que quieren trabajarla.
- Inmovilidad de la tierra.
- Amenaza de la expansión urbana e industrial.

Se constató, además, la desconexión existente entre las políticas urbanas y el ámbito municipal.

C. Figura territorial propuesta

El proyecto tiene su origen en el año 2012, por medio de la contratación por parte de la Concejalía de Sostenibilidad a Heliconia.s.coop.mad para dinamizar el sector agrario desde un nuevo modelo productivo y proponer soluciones para el espacio agrario del municipio. Tras la elaboración de un diagnóstico técnico, se consideró interesante configurar un Parque Agrario en el municipio, ya que se consideraban determinantes ciertos elementos siendo el principal el mantenimiento de la agricultura dentro del ámbito metropolitano de Madrid.

C.1.Objetivos y enfoque

El objetivo principal del Parque Agrario de Fuenlabrada es fortalecer y preservar la actividad agraria periurbana y su paisaje, impulsando programas específicos que permitan desarrollar el potencial económico, ambiental y sociocultural del territorio y de sus agentes. De este objetivo general y a partir de la realidad del sector agrario de Fuenlabrada y de su espacio agrario periurbano se desprenden los siguientes objetivos estratégicos:

1. Mejorar la eficiencia de las infraestructuras y los servicios del espacio agrario periurbano.
2. Fomentar el desarrollo de una agricultura rentable, respetuosa con el medio ambiente y que produzca alimentos de variedades locales, saludables y de temporada.
3. Mejorar la competitividad y la innovación del sector agrario.
4. Promover la comercialización a través de los circuitos cortos.
5. Promover un paisaje de calidad.
6. Promover la gobernanza y la participación.
7. Promover la renovación generacional y mejorar la igualdad de oportunidades en el sector agrario
8. Difundir los activos y los recursos endógenos del parque.

Como objetivos secundarios se plantean son la promoción de la multifuncionalidad del espacio agrario periurbano a través de la creación de rutas deportivas e interpretativas en su interior, promocionar los valores identitarios del sector agrario local entre la población urbana y metropolitana, la generación de precedente innovadores en la gestión sostenible del territorio dentro del contexto metropolitano de Madrid que sirva de referencia a futuras experiencias.

El enfoque de largo alcance desde el que se enmarca el proyecto es la multifuncionalidad.

C.2. Estructura territorial

En relación a la **gobernanza,** el proyecto de Parque Agrario aún no ha materializado un ente gestor. El proyecto de promoción municipal ha sido llevado a cabo de la mano del sector agrario desde su origen. Entre los años 2012 y 2013, Heliconia realizó un diagnóstico profundo del sector agrario local, de la mano de la comunidad de regantes Hortifuenla, lo que supuso introducir a los agricultores en una dinámica participativa en la que pudieron exponer sus necesidades y expectativas respecto a la figura de Parque Agrario. El resultado fue un diagnóstico participado, germen del plan de gestión, que por el momento no ha conducido a una relación vinculante entre el sector agrario y el municipio.

En relación a la **dinamización agraria,** se ha redactado y aprobado un Plan de Gestión y Desarrollo del Parque Agrario aprobado por el 96% del pleno municipal en el año 2014. El proceso de desarrollo del plan ha sido una continuación del desarrollo participado del diagnóstico territorial, en el que las líneas estratégicas adoptadas —que se recogen en el apartado de objetivos— y las acciones desarrolladas han ido encaminadas a satisfacer las demandas de la comunidad de regantes —que ha participado en su definición y validación. El desarrollo de las actuaciones recogidas en el Plan se prioriza de forma anual.

- En el ámbito de la producción las acciones desarrolladas se enmarcan dentro de un *Plan Formativo*: el asesoramiento de capacitación agraria, viabilidad empresarial, cursos monográficos sobre agricultura integrada y ecológica, y prácticas de colaboración entre agricultores y jóvenes que quieren aprender.
- En el ámbito de la transformación se han impartido cursos formativos a mujeres.
- En el ámbito de la comercialización de proximidad se apuesta por la diversificación, con la puesta en marcha de la campaña *Cómete Fuenlabrada,* para acercar los productos a la ciudadanía mediante puntos itinerantes de venta y una Feria Agroecológica anual. Además, se ha desarrollado una marca comercial para identificar los productos del Parque Agrario.
- En el ámbito de la gestión del paisaje y patrimonio cultural se han realizado actividades de difusión de los valores identitarios del paisaje agrario periurbano y de las infraestructuras hidráulicas asociadas al regadío histórico.
- En el ámbito de la gestión del uso público y disfrute del territorio se ha diseñado un *Plan de Uso Público,* basado en la promoción de la multifuncionalidad del espacio, y materializado en paneles indicativos de los nombres de los caminos y en el diseño de rutas deportivas e interpretativas.
- En el ámbito de la gestión ambiental se ha diseñado un *Plan de Gestión de Residuos Agrícolas* para el tratamiento de los residuos generados por el uso de fitosanitarios y de los plásticos ligados a la instalación de invernaderos.

En relación a la **protección del territorio** aún no se han desarrollado actuaciones específicas. El espacio del Parque Agrario se encuentra catalogado en el Plan General de Ordenación Urbana de Fuenlabrada (2009) como suelo no urbanizable de protección ambiental y como suelo no urbanizable de protección urbanística. A pesar de que se ha considerado la opción de aumentar la protección de este territorio, por el momento no se ha llevado a cabo.

D. Vínculos en sentido ascendente

El desarrollo del trabajo del Parque Agrario de Fuenlabrada fue realizado por Heliconia.s.coop.mad que tres años antes ya había desarrollado trabajos similares en Rivas —apartado 4.3.3.7. Este hecho supone que, a pesar de que los casos varían considerablemente en cuanto a tamaño, propiedad y sistema de gestión, el aprendizaje del proceso deriva directamente del Parque Agrario de Rivas —y de sus vínculos referenciales con el Baix Llobregat— y de otros trabajos similares realizados por esta empresa.

4.3.4. Territorialización de los casos vinculados directamente con el PABL

Como cierre del caso del Parque Agrario del Baix Llobregat se aporta un mapa en el que se cartografía la "descendencia" —directa o referencial— del Parque Agrario del Baix Llobregat en el ámbito español.

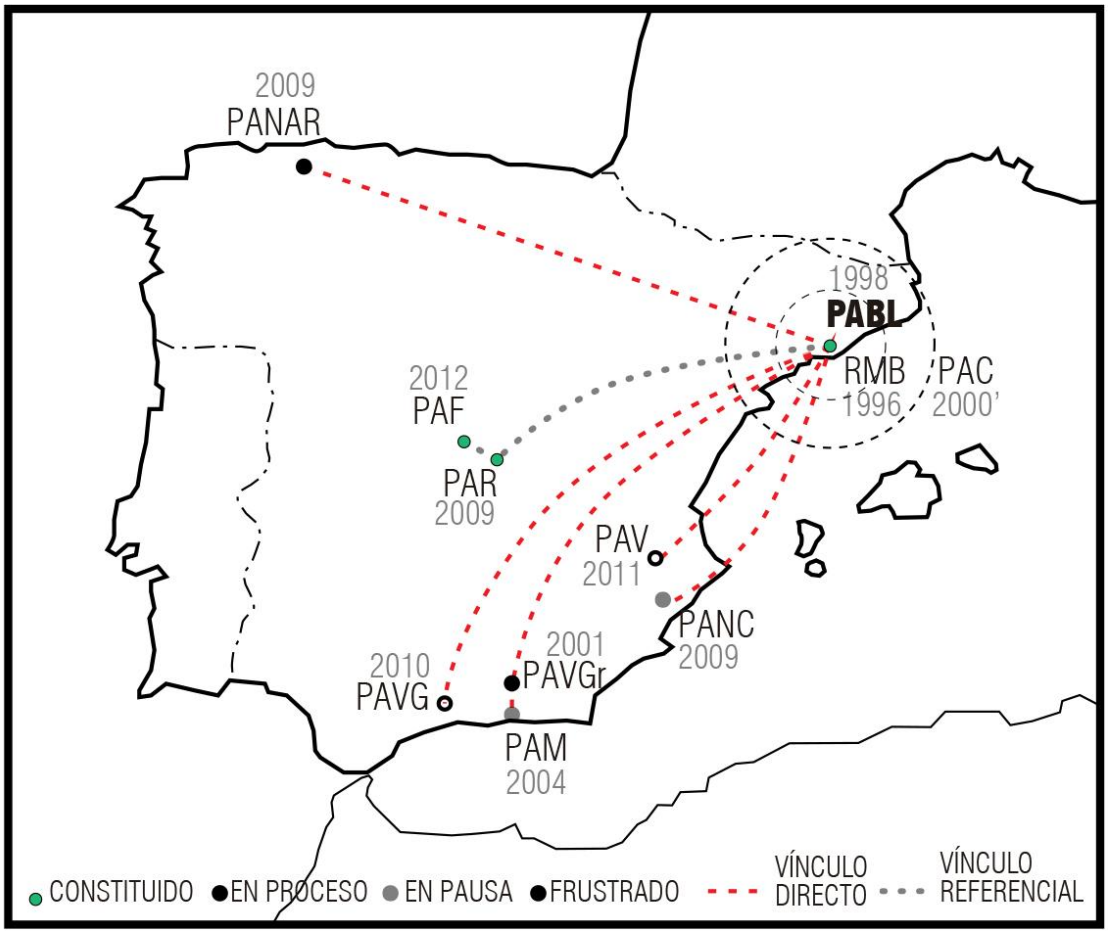


Figura 4.31. Mapa de la descendencia del Parque Agrario del Baix Llobregat en el contexto español. Fuente. Elaboración propia.

En este mapa se muestra cómo las propuestas de Parque Agrario abarcan toda la geografía peninsular. Es imporante señalar que, al haber restringido el análisis genealógico a aquellas propuestas que han usado la terminología *Parque Agrario o Agrícola,* se han descartado algunas experiencias, ubicadas tanto en la península como en el territorio insular[167], que poseen cierta similitud en las estrategias aplicadas en el territorio y que, además, se declaran descendientes del Parque Agrario del Baix Llobregat. También se ha descartado la inclusión en el análisis genealógico de todos aquellos territorios que, habiendo declarado su intención de desarrollar un Parque Agrario, no han realizado ningúna propuesta formal al respecto en el momento de redacción de la tesis[168].

Las propuestas se sitúan principalmente en el perímetro peninsular, —a excepción de las propuestas de la Comunidad de Madrid— y se ubican en zonas de Vega —Baix Llobregat, Vega de Granada, Vega de Motril, Vegas del Narcea, Valle del Guadalhorce, Rivas (Vega del Jarama)— o zonas de regadíos tradicionales —Villena, Carrissals, Valle del Guadalhorce, Fuenlabrada. Esta circunstancia produce que las dimensiones ambientales, paisajísticas y patrimoniales del territorio

[167] El Rincón de Tenerife o el Espacio Natural Rural de Gallecs.
[168] Los casos del Parque Agrario de Denia o el de la Huerta de Zaragoza, entre otros.

en el que se proponen y/o articulan sean muy relevantes en su complementariedad con la productiva-agraria. Las dimensiones cultural y recreativa, como valoración del recurso territorial y como modo de acercamiento y uso del campo a la ciudad, también aparecen como factor a gestionar desde la figura del Parque Agrario.Todas estas dimensiones adoptan diferentes matices y jerarquías en cada territorio y cada propuesta, sensible a las necesidades locales específicas, incluye una gestión adecuada y multidimensional adaptada a cada espacio agrario periurbano.

4.4. Reconstrucción del árbol genealógico de la figura de Parque Agrario en el ámbito español

La vinculación entre la propuesta de Sabadell y la del Baix Llobregat no resulta tan evidente como la desarrollada en los anteriores epígrafes entre estos casos y sus descendientes, a pesar de localizarse en un mismo contexto geopolítico y temporal —la Provincia de Barcelona en el primer lustro de los años 1990. Mientras que para cada caso analizado se han encontrado pruebas suficientes sobre la transferencia de la idea y objetivos mediante seminarios, encuentros o visitas de intercambio, en estos dos casos clave no queda tan patente esta transferencia en las fuentes revisadas, tal vez por su obviedad contextual[169], o tal vez por la inexistencia real de una conexión. Sin embargo, el convencimiento de la existencia de un vínculo entre ambas propuestas ha llevado a indagar otro tipo de conexiones, más sutiles, que las relacionen entre sí. En este sentido, parece necesario resaltar dos hechos que podrían explicar una conexión de fondo:

1. La participación de un mismo sindicato agrario —la Unió de Pagesos— en el desarrollo de ambas propuestas, que podría haber actuado como elemento conector y difusor de la idea de un territorio a otro.
2. La existencia de una cercana amistad entre tres ingenieros agrícolas —pertenecientes a la misma promoción—: Josep Montasell, Miquel Domènech y Ricard Estrada. El primero, perteneciente a la Unió de Pagesos, miembro del Consejo de Protección de la Naturaleza y que, además, realizaba trabajos como profesional independiente —como el desarrollado en Sabadell—; el segundo, Gerente del Patronato de Promoción Agrícola del Consejo Comarcal del Baix Llobregat; el tercero, Director General de Promoción y Desarrollo del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat de Cataluña[170].

Con el establecimiento de estos hechos, algunos de los datos que se encuentran en las fuentes revisadas adquieren un nuevo sentido *conector*.

4.4.3. El liderazgo del Consejo Comarcal del Baix Llobregat

La Unió de Pagesos lideraba una propuesta de *protección* del espacio agrario del Baix Llobregat desde el año 1976[171]. En el año 1993, el Área de Promoción Económica del Consejo Comarcal del Baix Llobregat promueve el Plan Estratégico comarcal, que se desarrolló, durante los dos años siguientes, de forma participada —entre los grupos participantes se encontraba el sindicato agrario.

En el año 1994, desde el Patronato de Promoción Agrícola del Consejo Comarcal del Baix Llobregat se redactan dos documentos en los que se desarrolla la fórmula de Parque Agrícola como *arquetipo* de protección, potenciación y gestión del espacio agrario adaptado al espacio agrícola del Baix Llobregat. Estos documentos están firmados por Miquel Domènech, su gerente (Domènech, 1994a; 1994b).

El primero[172], de abril, titulado *L'agricultura al delta i Vall Baixa del Llobregat. Una proposta d'ordenació territorial i de gestió per al futur*, hace una reflexión sobre la necesidad de encontrar un nuevo instrumento que permita resolver las amenazas endógenas del sector agrario y las exógenas de los proyectos urbanísticos que se encontraban en marcha en sobre él. Para ello, elabora un

[169] Es necesario recordar que durante los últimos años de la década de los años 1980 y principios de los años 1990 en la Diputación de Barcelona existía un debate abierto sobre la visión en positivo del suelo no urbanizable.
[170] Mientras ostentaba este cargo se redactaba el Plan de Agricultura Periurbana explicado en el epígrafe 4.2.2.2.A.
[171] Campaña *Salvem el Pla!,* que surge como reacción a la aprobación del Plan General Metropolitano de Barcelona ese mismo año (1976).
[172] El segundo informe no se referencia en este apartado porque no aporta nada nuevo sobre este tema en relación al primer informe.

diagnóstico de la agricultura en la comarca, un análisis de su relación con el planeamiento vigente, revisa los proyectos previstos que afectan al territorio agrario y describe el modelo de Parque Agrícola que podría aplicarse en el Baix Llobregat. Dentro del modelo territorial propuesto describe el concepto Parque Agrícola:

> El parque agrícola se trata de una calificación urbanística, considerada como un sistema, que recoge por un lado los valores positivos de sus funciones en el territorio, concibiéndose como un equipamiento de la ciudad metropolitana y reforzando su estabilidad y control de usos. Por otro lado, permite que a través de la intervención de la administración pública se puedan crear y desarrollar mecanismos de gestión de este territorio para favorecer la viabilidad económica y el desarrollo de las explotaciones agrarias. (Doménech, 1994a:12)

De este breve párrafo se pueden extraer las siguientes similitudes con la propuesta de Parque Agrícola de Sabadell:

- El uso de la nomenclatura *parque* aplicada a un territorio con características principalmente agrarias y cuyo uso ha de mantenerse.
- El uso de la nomenclatura *agrícola* —que es la misma utilizada en Sabadell— y no *agrario* a pesar de que el CPN ya había rectificado el término y de que en el Baix Llobregat existiera ganadería porcina y avícola.
- El hecho de considerarlo una calificación urbanística y, dentro de las posibilidades, un sistema, al igual que el caso de Sabadell.
- El entendimiento de este ámbito como equipamiento de la ciudad, al igual que se había declarado el ámbito en Sabadell.
- El hecho de que, al considerarlo como sistema, se proponía la intervención de la administración como mecanismo de gestión del territorio, lo que se dejaba abierto en Sabadell, a pesar de la intención inicial de mantener la propiedad privada.

El mismo Domènech, en una publicación de 1995 que también recoge esta definición, añade lo siguiente:

> En Cataluña, sólo hay un caso de reciente creación con el Plan General de Sabadell, pero que aún no se ha desarrollado. En Europa existen diferentes modelos de parques agrícolas temáticos con finalidades culturales, turísticas, de promoción de productos, etc., así como parques agrícolas extensivos, estos últimos mucho más recientes. (Domènech & Santoja, 1995:90)

En este párrafo Domènech reconoce que lo que él denomina *arquetipo* posee una serie de referencias previas, entre las que se encuentra Sabadell y, leyendo entre líneas, Milán —Parque Agrícola aprobado en 1990 con una extensión de 47.000 ha. Puesto que la planificación del parque de Milán se realiza mediante un *Piano di Coordinamento del Parco Agricolo,* que realiza la zonificación del espacio agrario y natural de 61 municipios, se puede deducir claramente que su referencia directa es Sabadell, en cuanto al modo de materializar el Parque Agrícola —o al menos el primero de sus tres objetivos: protección, promoción y gestión del espacio agrícola.

Complementariamente a este primer objetivo, Domènech también propone la constitución de un órgano de gestión, con competencias y recursos para ejercer su actividad, la redacción de un Plan de desarrollo agrario, la aplicación de la normativa agrícola como instrumento regulador de usos y estrategias similares a los mecanismos de gestión y a la Unidad de Gestión Agraria y Territorial propuestas en Sabadell —a nivel municipal— y que no se desarrollaron hasta la siguiente década. El desarrollo de este *arquetipo* aplicado al Baix del Llobregat va más allá en el sentido de que propone una mejora de los equipamientos del parque, una serie de medidas de política de suelo y

unas medidas de apoyo directo a explotaciones —ya analizado en profundidad en el epígrafe 2.4.1.4.A.

En 1995, el documento de la segunda fase del Plan Estratégico del Baix Llobregat proponía como una de sus líneas estratégicas "Potenciar la diversidad productiva". Uno de los objetivos de la medida establecía la necesidad de frenar el retroceso agrícola y «elaborar un estudio técnico-jurídico para dotar a las zonas agrícolas de especial interés de mecanismos de regulación e intervención en el mercado de suelo agrícola, así como sobre posibles medidas para fomentar el uso del suelo» (Consell Comarcal, 1995, citado en Montasell, 2002:63). La ficha correspondiente a esta medida recuerda mucho, en los términos expuestos, al informe de Domènech (1994a; 1994b). Otro de sus objetivos establecía "Garantizar la estabilidad de las zonas agrícolas y sus condiciones de viabilidad" y manifestaba que «los parques agrícolas se presentaban como un marco para el desarrollo de esta política, destacando la relevancia que se le da al proyecto de Parque Agrario en el Baix Llobregat» (Consell Comarcal, 1995, citado en Montasell, 2002:63).

Ese mismo año, el Patronato de Promoción Agrícola hace un planteamiento más concreto sobre el Parque Agrícola y propone la creación de dos parques en la comarca del Llobregat (Domènech, 1995):

- El Parque Agrícola del Llobregat, ocupando el territorio agrícola del Delta y de la Vall Baixa.
- El Parque Agrícola-Forestal del Garraf-Ordal[173].

Todos estos datos confirman que el Consejo Comarcal del Baix Llobregat no sólo apoyaba la propuesta de Parque Agrícola, sino que la había asumido como suya (Paül, 2006:865).

4.4.3. El liderazgo de la Diputación de Barcelona.

A principios del año 1996, la Diputación toma el relevo del liderazgo del proyecto. Esta entidad, ante el desarrollo metropolitano que se estaba produciendo, y basándose en nuevas disciplinas vinculadas con la conservación —biogeografía, biología de la conservación y ecología del paisaje (Domènech, 2003)— y en las experiencias de acción concreta de planificación y gestión desarrolladas durante los veinte años anteriores, propone el desarrollo del *Anella Verda* a través de su Área de Espacios Naturales (Consorci del Parc Agrari del Baix Llobregat, 2004). Resulta relevante que la Diputación decidiera liderar un proyecto integral para los espacios abiertos de la provincia de Barcelona, para lo que en realidad no era competente (Paül, 2015), yendo más allá de los parques declarados hasta ese momento. Esta propuesta pretendía ser una fórmula de gestión flexible que conectara los parques existentes en las cordilleras litoral y prelitoral del Área Metropolitana, mediante la protección de las áreas agrícolas que actuaban de conectores. En el marco de este ambicioso proyecto, que alcanzaría la protección de 150.000 ha (Montilla, 1999), el espacio agrícola del Baix Llobregat asumió un importante papel como conector entre Garraf-Ordal y el Parque Natural de la Sierra del Collserola

En ese contexto, y a comienzos de 1996, la Diputación tomó el relevo del Consejo Comarcal y firmó un convenio con la Unió de Pagesos para realizar una serie de informes, entre los que destaca *Implementació d'un Parc Agrari a la comarca del Baix Llobregat* (Montasell, 1996b). En él se determina el marco conceptual que definiría el alcance y las características generales de un Parque Agrario para el Delta y la Vall Baixa del Llobregat. De esta forma, se podría disponer de referencias

[173] La propuesta para este Parque Agrario fue desarrollada en el informe (Domènech, 1995) y fue posteriormente recogido en las propuestas que Montasell (1996a) hace en su informe previo al proyecto LIFE.

concretas sobre el territorio agrario, su problemática y la posibilidad de iniciar actuaciones (Consorci del Parc Agrari, 2004) ya que no existía un marco legislativo que regulase este concepto (Paül, 2006).

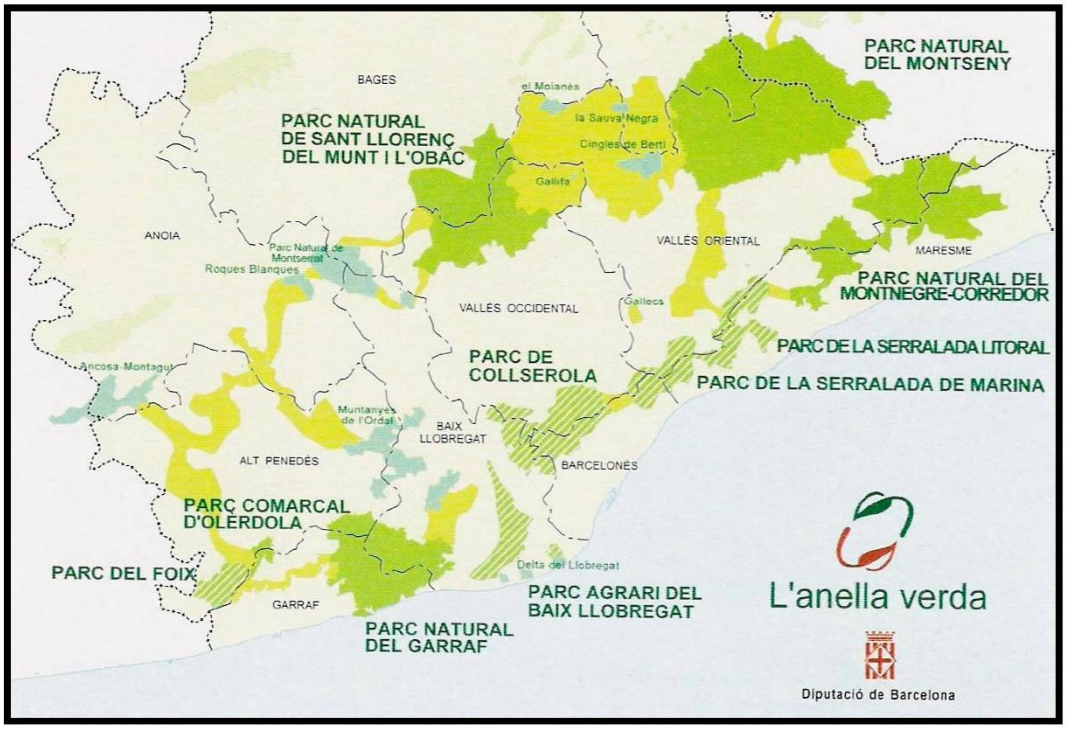


Figura. 4.32. Anella Verda Metropolitano. Fuente. Battle Durany (2000), recogido en Paül (2006:861).

En la primavera de 1996, coincidiendo con la apertura de la convocatoria para la presentación de las propuestas para el Programa LIFE de la Unión Europea[174], la Diputación de Barcelona propone al Consejo Comarcal del Baix Llobregat y a la Unió de Pagesos realizar una propuesta para buscar una fórmula de promoción del espacio agrario del Delta y la Vall Baixa del Llobregat. El proyecto presentado tenía como título *Elaboración de propuestas técnicas y normativas y realización de actuaciones piloto para la conservación, mejora y promoción económica de la zona agrícola periurbana de la Región Metropolitana de Barcelona. Proyecto de Parque Agrario del Baix Llobregat,* y un presupuesto de 150 millones de pesetas (Consorci del Parc Agrari, 2004). El proyecto fue aprobado en diciembre de 1996, con el código LIFE96ENV/E/264, y se le asignó un presupuesto de 56 millones de pesetas y un periodo de ejecución de dos años (Montasell, 2002) —septiembre 1996 – septiembre de 1998.

La consecución de este proyecto LIFE fue el impulso que necesitaba la Diputación para poner el marcha el Parque Agrario en el Baix Llobregat. La descripción más pormenorizada del proceso se realiza en el estudio de caso —capítulo 6A.

[174] Cuyos objetivos prioritarios eran los proyectos que conllevasen una mejora de las condiciones ambientales de los territorios costeros.

4.5. Resultados obtenidos de la Genealogía

4.5.1. Determinación de los vínculos entre las propuestas de Parque Agrario españolas

El análisis genealógico realizado mediante el rastreo de los vínculos entre casos ha permitido demostrar que existe una continuidad en la idea y, por tanto, ha permitido esclarecer la génesis de la figura en el ámbito español, la diseminación del concepto desde el caso origen y su exportación a otros territorios. Complementariamente, se han encontrado otra serie de vínculos con otro tipo de procesos que —exitosos o no— han derivado de estos casos origen. Este es el caso, por ejemplo, del proceso de reconocimiento de la figura por parte de un ente consultor a nivel regional catalán, o el caso de vínculos con algún territorio que, aunque no hubiesen definido en ese momento una propuesta de Parque Agrario, comenzaban a interesarse por la fórmula de resolución de la problemática campo-ciudad.

El resultado del análisis concreto de los dos casos de origen en el ámbito español ha dado lugar a la formulación de dos árboles genealógicos, uno para cada una de las figuras. En cada uno de ellos se definen los vínculos ascendentes y descendentes, las personas y las circunstancias de contacto y transferencia de la idea. En el árbol del caso de Sabadell, se determina su vinculación terminológica —ascendente— con el Parque Agrícola Sud di Milano, se desarrolla la definición del concepto dentro del marco de la revisión del Plan General Municipal de Sabadell, y se determina la difusión de la idea que determinados profesionales y representantes de la Unió de Pagesos realizan sobre la figura en determinados seminarios internacionales —concluyendo en la exportación del concepto a Palermo (Italia). Además, se determina la difusión y diseminación de la idea que éstas personas realizan también en el ámbito español y se determina la relación de este Parque Agrario con la propuesta de reconocimiento institucional y su posible inclusión en el Plan fallido de Agricultura Periurbana Catalán (1995). En el árbol del caso del Baix Llobregat se determina la vinculación descendente en el ámbito español con las propuestas surgidas casi de forma paralela primero de la RMB y posteriormente Cataluña que —aún— no han logrado apoyo institucional. También se vincula con las propuestas que se plantearon en paralelo al desarrollo de los instrumentos del Baix Llobregat y que comparten sus objetivos de partida —la protección territorial—, así como con otra serie de casos propuestos a partir del año 2005 y, principalmente, en torno al año 2010 que surgen tras la ruptura de la burbuja inmobiliaria y cuyo objetivo parte de la dinamización agraria y alimentaria como elemento central —en términos generales. Se han descartado del análisis algunas propuestas desarrolladas en el ámbito internacional que podrían entenderse como descendencia de este Parque, al superar el ámbito de estudio y los objetivos y capacidades de esta investigación.

Tras el desarrollo individual de cada árbol por separado, se desarrolla la vinculación entre ambas mediante un análisis específico del momento contextual y geográfico en el que ambas figuras se gestaron. Este análisis determina un vínculo existente entre ellos que, aunque no se muestra tan directo como en los otros casos, parece irremediable. Como resultado, se ha podido reconstruir el árbol genealógico completo de la figura de Parque Agrario, relacionando todas las propuestas y casos surgidos en el ámbito español durante los últimos 25 años.

En la introducción del capítulo se planteaba la posibilidad de que existieran propuestas no vinculadas directamente a la herencia de algunos de estos dos casos. Tras el análisis y las entrevistas realizadas a los agentes promotores de los casos, se ha detectado que algunas no surgen directamente del contacto y aprendizaje directo de las figuras de origen, como es el caso de los propuestos en la Comunidad de Madrid. Estos casos surgen como solución de los conflictos específicos de cada territorio, en función a un marco de actuación lógico —según palabras de sus redactores. Sin embargo, la figura del Baix Llobregat y sus publicaciones derivadas han

demostrado ser en esos casos una fuente de inspiración y referencia en el desarrollo del trabajo local. El acercamiento de estos parques con la figura de origen ha acabado surgiendo en algún momento de su historia, resultando en una relación constante de aprendizaje mutuo en diversas partes del proceso. Por tanto, en el árbol genealógico se definen dos tipos de vínculos: los directos y los referenciales.

Los resultados de la reconstrucción genealógica de la figura de Parque Agrario en el ámbito español son el árbol genealógico general —figura 4.1.— y los mapas de dispersión de la idea —figuras 4.7. y 4.28.

4.5.2. Determinación de los elementos variantes e invariantes de las propuestas españolas

El análisis de los casos según su estructura territorial —gobernanza, dinamización agraria y protección territorial— permite recopilar toda una serie de casuísticas —materializadas o solo en fase de propuestas—que actuarán como base para, una vez organizadas y categorizadas, definir una estructura que muestre todas las posibles vías de articulación e institucionalización de la figura, y que proyecte todos los elementos incluidos desde el contexto temporal en el que se realizó la propuesta hasta el presente, actualizándolos al momento de cambio global en el que nos encontramos. En definitiva, la definición del modelo conceptual de Parque Agrario para el caso español.

En relación a la **gobernanza** y a la red de gobernanza local, se constata que:

- La alineación de voluntades en el objetivo de la articulación de la figura para proteger, preservar y dinamizar el espacio agrario periurbano, resulta un proceso complejo.
- Cuando las voluntades de los agentes consiguen alinearse en torno a este objetivo, los compromisos alcanzados poseen un marcado carácter temporal si no se consiguen materializar en algún tipo de Ente Gestor "institucionalizado"[175].
- Sin la materialización de esta alineación de voluntades en un Ente Gestor, no se pueden llevar a cabo actuaciones de segundo nivel[176], quedando reducidas a las que el agente o grupo promotor pueda desarrollar por sí mismo —de primer nivel[177].
- Cuando se alcanza la gobernanza horizontal —agentes de un mismo nivel, usualmente agentes territoriales— existe una proactividad territorial para colaborar en el objetivo común.
- Cuando se alcanza una gobernanza vertical y se consigue implicar a agentes de nivel regional o europeo, es posible alcanzar objetivos territoriales más ambicioso —y también más recursos.
- Los agentes territoriales pueden clasificarte, principalmente, en tres tipos:
    - Grupo promotor
    - Voces discordantes
    - Grandes ausentes

De forma independiente, el agrosistema y el territorio en el que se encuentra aportan sus propios condicionantes en relación a la gobernanza, siendo los más habituales:

- Un número determinado de municipios implicados:
    - En el ámbito municipal, que requiere una gobernanza muy local —apoyada de niveles superiores institucionales— con todo lo que ello conlleva. Por un lado, subsidiariedad, mayor facilidad en el desarrollo de proyectos y pactos más sencillos, por otro, un gran nivel de inestabilidad cuando el proyecto se identifica como político, ausencia de recursos municipales, etc.
    - En el ámbito supramunicipal, que requiere la formalización de una gobernanza más compleja. Sin embargo, proporciona una mayor estabilidad al ser necesario establecer pactos y compromisos intermedios entre instituciones y agentes territoriales.

[175] Los cambios políticos suelen ser los principales culpables de estos giros.
[176] Se entiende como actuación de primer nivel aquella que puede ser desarrollada por un ente promotor,o municipal oagente del territorio. Se entienden actuaciones de segundo nivel, aquella cuya materialización incluye voluntades de dos tipos de niveles institucionales, aportando diversos roles y competencias para desarrollar y poner en marcha acciones en el territorio.
[177] Si bien es cierto que éstas pueden resultar puntuales, su continuidad sólo es posible si esta voluntad se materializa.

- Una variedad de estructuras institucionales existentes en el territorio —áreas metropolitanas, consejos comarcales, etc.
- Una variedad de agentes territoriales, con intereses específicos diversos en el territorio:
    - Agentes relacionados con la actividad agrícola, ganadera o forestal.
    - Agentes económicos relacionados con otras fases de la cadena productiva —transformación, comercialización, pre-producción agraria o economías derivadas.
    - Asociaciones o ciudadanía en general con interés sobre este territorio —grupos de acción local, asociaciones culturales, asociaciones de consumidores, etc.
    - Agentes con intereses contrapuestos a los objetivos del Parque Agrario[178].

En relación a la **protección del territorio,** se constata que:

- Es necesario discernir entre la protección del territorio, como método de conservación de los recursos territoriales, y el proyecto territorial, como método de mejora del territorio para convertirlo en más eficiente desde el punto de vista agro-alimentario —accesibilidad, infraestructuras y servicios, etc. Ambas estrategias son complementarias. La primera delimita y aplica estrategias de zonificación clásicas, a las que se les aplican diferentes niveles de protección, de uso y aprovechamiento. La segunda incorpora nuevas capas y dimensiones a la planificación urbanístico-territorial, desde el punto de vista de la intervención territorial, para la mejora física del espacio agrario periurbano.
- Las dos estrategias se insertan dentro de un mecanismo de mayor grado, la ordenación territorial, y ambas se materializan mediante un único instrumento urbanístico-territorial en el contexto español, por lo que es necesario que ambas estrategias sean definidas antes de su redacción —en la fase pre-institucionalización.
- La protección del territorio puede ser o altamente restrictiva o relativamente permisiva en temas urbanísticos y de conservación de la biodiversidad local—flora, fauna e incluso cultivos, debiendo ser definida por el conjunto de agentes de la red local, institucionalizada o no en el Ente Gestor.
- El proyecto de territorio podría, además de mejorar la eficiencia del territorio en temas agro-alimentarios, resolver otros aspectos relacionados con la relación urbano-rural o con las diversas dimensiones del territorio:
    - La gestión paisajística, determinando áreas de principal necesidad de mantenimiento o restauración.
    - La gestión patrimonial, determinando áreas o artefactos que deben ser protegidos.
    - La gestión cultural, determinando las áreas de mayor y menor compatibilidad de usos con el agrario en el territorio.
    - La gestión ambiental, determinando las zonas de hábitats a proteger o aquellas otras áreas que, siendo compatibles con la agricultura, requieren de un mantenimiento específico para la conservación de determinadas especies por parte de los agentes territoriales.
- A pesar de que ha habido diversas propuestas de proyecto de territorio en varios de los casos analizados, en ninguno de ellos ha sido incorporado en el instrumento urbanístico —cuando éste ha conseguido ser desarrollado.

En relación a la **dinamización agraria,** se constata que:

- La gestión de la dimensión agraria parece alcanzar en los últimos tiempos dimensiones agroalimentarias, al tratar de solventar los problemas de toda la cadena, incluso llegando

[178] Resulta curioso comprobar que en la mayoría de los casos estos agentes coinciden con la propia administración territorial, que tiene otros planes para este territorio.

a las demandas de la ciudadanía, apuntando en algunos de los casos hacia una gobernanza agroalimentaria del espacio agrario periurbano y de su sistema.

- La gestión agroalimentaria —que se convierte central en este tipo de parques— se complementa en algunos casos con otro tipo de gestiones territoriales que se integran y desarrollan desde su eje central. Estas gestiones son la siguientes:
    - La gestión paisajística, de mantenimiento, recuperación del paisaje agrario, de sus elementos y de su entorno, irremediablemente ligado a él.
    - La gestión patrimonial, de cuidado y uso de los artefactos y construcciones insertas en el espacio agrario periurbano que fueron creadas para mejorar la eficiencia de éste.
    - La gestión cultural, de uso y disfrute del territorio de modo ordenado y didáctico.
    - La gestión ambiental, de mantenimiento y mejora de las variables ecológicas del territorio, la biodiversidad, pero también su dimensión territorial.
- En base a todo lo anterior, es necesario resaltar que las estrategias y acciones realizadas superan la denominación *dinamización agraria* y tienen más relación con la *gestión integral del territorio* —desde un enfoque agroalimentario.
- La adopción de estrategias, que posteriormente se materializan en actuaciones, resulta más eficiente que las actuaciones aisladas. Por ello, aquellos casos que han conseguido estructurar sus estrategias en un Plan de Gestión Integral, y que lo materializan en planes de acción a corto plazo, son las actuaciones más exitosas.
- La inexistencia de un proyecto territorial institucionalizado que disponga de los recursos apropiados para aplicar sus directrices en el territorio produce que, en ocasiones, el Plan de Gestión tome el relevo y realice determinadas actuaciones de mejora en el territorio, a través de la definición de estas actuaciones en sus líneas estratégicas y de su correspondiente financiación por parte del Ente Gestor.

Complementariamente a los resultados específicos de la aplicación de la metodología propuesta para analizar los casos de forma sistemática, se han detectado algunos otros aspectos que ayudarán organizar y categorizar los datos obtenidos en el momento definir el modelo conceptual de Parque Agrario.

1. A pesar de que en la estructura de Parque Agrario se preveía la existencia de una relación de jerarquía entre la gobernanza y las estrategias de dinamización agraria y protección territorial (Zazo, 2010; 2011), tras analizar los estudios de caso es necesario matizar esa relación. Pese a que la organización de la gobernanza se plantea como el primer paso en la lógica secuencial de articulación del Parque Agrario —impulsando desde ella el resto de estrategias— el análisis ha puesto de relevancia que la realidad de cada territorio prioriza la estrategia que clasifica como urgente, por lo que el marco conceptual no debería imponer una jerarquía apriorística entre sus mecanismos.
2. Se ha detectado la necesidad de establecer un marco de coherencia inicial que asegure que el proceso de articulación del Parque Agrario se enfoca desde los mismos objetivos en todos los mecanismos, y que su materialización en instrumentos es coherente con ellos.
3. Se ha determinado que la historia de un Parque Agrario se divide en dos etapas. La primera, es el proceso de articulación de un Parque Agrario, en el que se trabaja por conseguir materializar los instrumentos necesarios —su institucionalización. La segunda, en la que se realiza una gestión de los instrumentos en el territorio y una evaluación constante para poder seguir trabajando en la necesaria conexión urbano-rural. El paso de una a otra es el de la institucionalización de la figura de Parque Agrario, para lo que es necesario que todos los instrumentos estén fuertemente consolidados para evitar su disolución en el tiempo.

En definitiva, este análisis sistemático ha permitido detectar y recopilar una serie de elementos y características manifestados en todos los casos, —materializados o en fase de propuesta— y otra serie de elementos propuestos sólo en determinados casos que pueden resultar de interés a la hora de construir el modelo. Su organización y categorización permitirá inducir el modelo conceptual de Parque Agrario, una definición actualizará todos aquellos conceptos que, habiendo sido planteadas en un diferente marco temporal —, necesiten adecuarse al momento contextual español de cambio global.

4.5.3. Determinación de la evolución del concepto de Parque Agrario en sus 25 años de historia

El análisis genealógico sistemático elaborado permite realizar un análisis a un nivel más general sobre la evolución del concepto del Parque Agrario. Las propuestas y casos desarrollados durante los últimos 25 años han ido adaptando, según el momento en que han sido planteados, los objetivos a medio-largo plazo y los enfoques de largo alcance que orientan sus mecanismos.

Se recopilan en la tabla siguiente los objetivos principales que motivan el desarrollo de cada una de las propuestas y los enfoques en los que se enmarcan cada una de las propuestas analizadas en este capítulo:

	CASO	AÑO	AYT	OBJETIVO		ENFOQUE
1º PERIODO	SABADELL	1993 /2005	1	Protección a largo plazo del suelo agrario como medio para el desarrollo agrario	P	Proyecto agrourbano
	BAIX LLOBREGAT	1998	14	Protección a largo plazo del suelo agrario como medio para el desarrollo agrario	P	Ecología del paisaje
	GRANADA	2001	41[179]	Protección a largo plazo del suelo agrario como medio para el desarrollo agrario	P	Sostenibilidad territorial
	MOTRIL	2004	1	Conservación del espacio agrario y su multifuncionalidad 1.productiva 2.ambiental 3.paisajística	P	Multifuncionalidad
2º PERIODO	ELS CARRISSALS	2009	1	Viabilidad de un territorio agrario como zona económicamente funcional y ecológicamente mantenida	D	Sostenibilidad territorial*
	VEGAS DEL NARCEA	2009	1	Viabilidad de un territorio agrario	D	Multifuncionalidad
	VALLE DEL GUADALHORCE	2009	7	Generación de una unidad comarcal identificada por el valor añadido de su actividad agraria	D	Multifuncionalidad agraria
	RIVAS	2009	1	Fortalecimiento de la actividad agraria del municipio	D	Multifuncionalidad agraria
	VILLENA	2011	1	Desarrollo de una agricultura sostenible que conserve el agrosistema	D	Sostenibilidad territorial*
	FUENLABRADA	2012	1	Fortalecimiento de la actividad agraria periurbana y su paisaje	D	Soberanía alimentaria

P> Protección del territorio de las amenazas exógenas a través de la dinamización agraria.

D> Dinamización agraria o agroalimentaria como eje de desarrollo local y de protección del territorio.

*> Principalmente, compatibilización entre la dimensión productiva y la dimensión ecológica.

[179] La delimitación no se ha realizado aún, por lo que se incluyen todos los municipios de la Vega de Granada.

Tabla 4.7. Tabla comparativa de los objetivos y enfoques de los casos de Parque Agrario en España. Fuente. Elaboración propia.

Los objetivos iniciales por los que surge cada propuesta parecen enmarcarse dentro del contexto económico estatal e internacional según dos periodos:

- Un primer periodo, marcado por un contexto desarrollista y de boom inmobiliario, en el que el objetivo principal parece ser la protección del espacio agrario periurbano de las amenazas exógenas. En estos casos, la dinamización agraria[180] se muestra como una de las estrategias de protección del territorio.
- Un segundo periodo, marcado por la ruptura de la burbuja inmobiliaria y por una importante crisis estructural del sustento de la agricultura, en el que los objetivos de dinamización agroalimentaria y su inclusión en una visión multifuncional del territorio más amplia parecen ser el *leitmotiv* a la hora de proponer un Parque Agrario. Estos casos requieren de un proyecto de territorio que ayude a mejorar la eficiencia general del espacio agrario periurbano y de una protección del territorio que lo blinde frente a futuras olas urbanizadoras.

Los enfoques de largo alcance en los que se enmarcan las propuestas son los siguientes[181]:

1. El proyecto agrourbano. En la década de 1990, en la Región Metropolitana de Barcelona, el primer caso de Parque Agrícola —Sabadell— surge bajo este enfoque. El resultado es su incorporación dentro del compendio de sistemas libres de la ciudad, eliminando así la posibilidad de su recalificación[182]. Tras décadas en las que el suelo no urbanizable había carecido de un proyecto global, siendo su característica principal el compendio de visiones sectoriales aplicadas sobre él. A finales de los años 1980, un nuevo enfoque le dota de una visión integral y orgánica, y le devuelve su papel dentro del sistema urbano.
2. La ecología del paisaje. En la década de 1990, la Región Metropolitana de Barcelona asume entre sus directrices de política ambiental este enfoque, guiando un proyecto de protección de los espacios abiertos provinciales que abarcaba casi 150.000 ha. En él, los espacios agrarios asumían un importante papel como conectores territoriales entre las islas naturales de los parques ambientales ya catalogados —naturales y de la Diputación de Barcelona. Dentro de este proyecto, el Parque Agrario del Baix Llobregat encuentra la razón para su configuración como parque de la Diputación, al ser reconocido como elemento primordial para la conexión del Parque del Garraf y el Parque del Collserola, cerrando así la cadena de parques de la Sierra Litoral.
3. La sostenibilidad territorial. En el nuevo milenio, frente a un modelo urbanizador y malgastador de los recursos que ha generado graves disfunciones ambientales, se propone la orientación hacia un modelo de reequilibrio territorial sostenible basado en la diversidad biológica y paisajística, que implica una protección jurídica y una gestión (Montasell, 2001). Este modelo supone prestar atención a las dimensiones ambiental, social, y de forma prioritaria a la dimensión económica como motor de la actividad agraria y, por tanto, de los espacios agrarios periurbanos.
4. La multifuncionalidad agraria. A mediados de los años 2000 comienza a introducirse este enfoque en los enunciados de los técnicos y académicos que proponen el Parque Agrario de Motril, reconociendo que la agricultura, además de proporcionar alimentos y materias primas, aporta a la sociedad otros bienes y servicios —sociales, patrimoniales,

[180] Las propuestas enmarcadas en este periodo se caracterizan por una dinamización del sector agrario que no alcanza dimensiones de planificación agroalimentaria.
[181] Estos enfoques han sido declarados por los propios parques, la tesis solo los conceptualiza.
[182]Este enfoque sigue vigente en el trabajo de algunas de las personas que trabajaron en ese plan, aunque de forma renovada mediante el uso del concepto de *manzana agroalimentaria* (Montasell & Callau, 2015).

ambientales, etc.— no comerciales, cada vez más demandados, y estrechamente relacionados con la identidad territorial de cada territorio, y por tanto de cada SAP. Este concepto también se refiere a las expectativas socioeconómicas de la agricultura relacionadas con su localización y con la especialización local en productos sanos y territorializados (Silva, 2010b).—marcas de calidad, productos ecológicos, etc. Reivindica, además, la importancia económica y patrimonial de la agricultura.

5. La soberanía alimentaria. En los años 2010, en la Comunidad de Madrid, la consultora medioambiental Heliconia desarrolla el Parque Agrario de Fuenlabrada bajo este enfoque de largo alcance. En sus textos de difusión académica se apunta que la dinamización agraria, propuesta hasta ese momento como complemento a la protección territorial, deber insertarse en un panorama más amplio de gobernanza y planificación alimentaria del espacio agrario periurbano.

CAPÍTULO 5
Modelo conceptual de Parque Agrario en el ámbito español

5.1. Marco teórico del modelo conceptual de Parque Agrario

Este capítulo define y describe un modelo conceptual de Parque Agrario que caracteriza la casuística desarrollada durante los últimos 25 años en el ámbito español, desde criterios contemporáneos a un momento de cambio global. La propuesta surge como respuesta a la ausencia, detectada en el capítulo de *Revisión internacional* —capítulo 2—, de un desarrollo teórico exhaustivo que integre todos los mecanismos, dimensiones y enfoques que esta figura territorial es capaz de abordar. Este modelo se basa en un análisis previo de los estudios de caso españoles, basados en las fuentes primarias y secundarias recogidas en el apartado I de *Genealogía de los Parques Agrarios en el ámbito español*.

Se plantea un modelo conceptual de la figura de Parque Agrario en el que se describen los mecanismos que lo componen y se despliega la variedad de formas, vías e instrumentos que estos podrían adoptar. Este abanico de opciones recopila las propuestas, aplicadas o no, en los casos reales estudiados en una fase previa de la tesis, y recopilados en la *Genealogía* —capítulo 4— de forma sintética. Se considera que la suma de todas esas fórmulas pueden conformar una estructura suficientemente compleja e integradora como para ser capaz de acometer todos los elementos del territorio donde se quiere articular—base territorial, agentes del territorio, etc.— y sus dimensiones —productiva, ambiental, socio-cultural, etc.—, siendo su característica intrínseca agraria el eje estructurante de todo el modelo. Complementariamente, se describen cuáles son los requisitos imprescindibles, tanto de los mecanismos como de los instrumentos, para que se pueda entender que su estructura conforma un Parque Agrario. Se aportan, por tanto, los dos extremos: el modelo complejo, integrador e ideal, y el modelo básico y unidimensional. El modelo "de máximos" muestra todos los potenciales de esta figura, en esencia agraria, pero capaz de incorporar a esta naturaleza el resto de dimensiones del territorio, convirtiendo la gestión de este ámbito en multidimensional e integradora. Su aplicación en el sistema agrario periurbano (SAP), sin embargo, implica que muchos de sus factores —principalmente la red de agentes local— puedan determinar la capacidad de desarrollo de los mecanismos, por lo que es necesario reconocer cuáles son los criterios mínimos necesarios para que la figura pueda funcionar como motor de cambio del SAP y como preservador de su base territorial.

Este capítulo se divide en dos partes que analizan las dos etapas del proceso de consolidación de un Parque Agrario. La primera parte, la etapa de articulación-institucionalización del Parque Agrario, analiza cómo la figura territorial de Parque Agrario se desarrolla y conforma mediante la articulación de una red de gobernanza local y mediante la materialización de cuatro instrumentos. En esta etapa se describen los mecanismos necesarios para conformar el modelo de Parque Agrario: Gobernanza, Proyecto del Parque Agrario, Ordenación Territorial y Gestión Integral. A modo de marco teórico, en cada apartado se definen los conceptos que utilizados, se determinan los objetivos de cada mecanismo, las posibles vías para desarrollarlo y los posibles modos de materialización —y, por tanto, de institucionalización. Se analiza también la interacción existente entre los mecanismos, los grados de institucionalización de la figura, las características generales del modelo conceptual y, por último, los requisitos mínimos a los que se podría reducir el modelo.

La segunda parte, la etapa de gestión-autoevaluación del Parque Agrario, analiza brevemente cómo la figura ya estructurada —e institucionalizada— aplica sus instrumentos en el territorio y realiza una constante autoevaluación de sus acciones para asegurar la producción de los resultados en el SAP para acomodar nuevas demandas que vayan surgiendo en él.

5.1.1. El problema territorial en un momento de cambio global

5.1.1.1. El fenómeno urbano como proceso de destrucción creadora

La indisociabilidad entre la economía del mundo desarrollado, el entorno vivo y la evolución constante que lleva a una mayor complejidad, se ve confirmada por la aparición de un paradigma denominado *destrucción creadora* (Passet, 1996). Este paradigma fue desarrollado por Shumpeter en 1942 en su libro *Capitalismo, socialismo y democracia* y lo definió como «el hecho esencial del capitalismo» (Schumpeter, 1957). Es el proceso de innovación que tiene lugar en una economía de mercado en el que los nuevos productos destruyen viejas empresas y modelos de negocio. Este paradigma, aplicado al fenómeno urbano, describe el proceso de su formación y evolución desde el momento en el que la economía urbana pasa a ser predominantemente industrial sustituyendo a la agraria (Naredo, 2004) y la ciudad se convierte en instrumento de acumulación del capital producido en el ámbito urbano. Este fenómeno produce un acelerado crecimiento económico que se convierte en un atractor de recursos humanos y de recursos económicos, cada vez más demandantes de suelo. Como consecuencia de estos procesos, se da la paradoja de que las tierras más fértiles —limitadas e irrecuperables— son aquellas que siempre se han encontrado potencialmente más amenazadas por la competencia de los usos del suelo (Alexander, 1977; Gaviria, 1978). Esto se debe a que, usualmente, estas tierras se han localizado en el borde de las ciudades o, más concretamente, porque las ciudades se han localizado en aquellos lugares donde podrían autoabastecerse de alimentos.

En el modelo de ciudad tradicional-medieval existía una dicotomía entre campo y ciudad complementaria. Su núcleo urbano era muy denso, usualmente delimitado por una muralla, y se asentaba en la ribera de algún río por razones de abastecimiento —agua y alimentos. El campo complementaba a la ciudad, convirtiéndose en su huerta y su espacio abierto de ocio. La revolución industrial, en el siglo XIX, trajo una necesidad de crecimiento urbano que absorbía los núcleos rurales asentados alrededor de las ciudades, produciendo lo que Geddes (1915) denominó un crecimiento en marcha de aceite. Esta expansión urbana difuminaba los límites urbanos y las identidades de cada núcleo, materializándose en un tejido urbano menos denso que el tradicional, y creando una zona de transición entre el campo y la ciudad.

El tránsito del modelo de producción fordista al denominado modelo flexible o postfordista (Harvey, 1989), nace de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, la revolución de los transportes y la comunicación. Esto produce que las actuales urbes necesiten de la concentración espacial y se inicien tendencias de dispersión y fragmentación, constituyendo los primeros pasos de la ciudad difusa. En este momento, los mejores espacios agrarios —las zonas de delta o vegas— adquieren un nuevo valor como espacios de proximidad, de fácil accesibilidad y de fácil urbanización, debido a su carácter de llanura, lo que supone un cambio en la concepción de estos espacios agrarios periurbanos desde dos puntos de vista. Desde el punto de vista urbano, se convierten en espacios de reserva para el crecimiento de la ciudad. Desde el punto de vista agrario, se convierten en opciones de cambio de uso más rentables que la propia actividad agraria[183].

Como resultado de estos procesos, la ciudad se diluye en el territorio (Folch, 2003) produciéndose un proceso de metropolización en forma de crecimiento disperso, donde lo urbano ya no se encuentra en las ciudades, sino que lo rural sólo persiste como «islas en el plasma de una urbe de alcance global» (Baigorri, 1988). Así, las reglas de "construcción" de la metrópoli —entendida como un icono— son a su vez las constitutivas de su hipertrofia (Magnaghi, 2000).

[183] Aunque no se pueden generalizar estas afirmaciones, se recogen en este apartado porque son aquellas que se convierten en amenaza constante y que determinan la necesidad de actuar sobre estos espacios.

5.1.1.2. La desterritorialización

La progresiva liberación de los límites territoriales ha conducido a una ruptura en las relaciones entre población y medio, relaciones constitutivas de la historia de las ciudades y de sus identidades específicas. La destrucción de la memoria ha pasado de este modo de entender el territorio como lugar —término con connotaciones de identidad— a como mero espacio (Casey, 1997) —término con connotación de soporte de funciones—. La "liberación" del territorio consiste, por tanto, en no basar el poblamiento en la tradicional relación sostenible entre una sociedad establecida en un territorio y su ambiente (subsuelo, suelo, vegetación, agua, clima, luz, etc.). Una escisión que convierte a la ciudad en "caduca" (Magnaghi, 2010).

La interrupción del proceso histórico de construcción de los lugares sucede cuando uno de los ciclos de la civilización, en este caso el contemporáneo[184], se "autonomiza" respecto a los precedentes y utiliza el territorio a modo de tabula rasa. «La desterritorialización se produce por un sistema socioeconómico desterritorializado en su propia esencia, organizado en un espacio abstracto, atemporal, cada vez más artificial y, en definitiva, desestructurador de la construcción histórica de las regiones» (Magnaghi, 2010:64). Esta interrupción del ciclo territorialización-desterritorialización (Raffestin, 1984) se basa en una confianza en la tecnología que hace creer en la posibilidad de liberarse de la naturaleza y del territorio mediante la construcción de un ambiente artificial. Esta desterritorialización contemporánea es la primera en la historia de carácter tendencialmente estructural, que no posee vía de retorno (Magnaghi, 2010).

El proceso general de desterritorialización conlleva los siguientes efectos sobre el paisaje, sobre el ambiente y sobre las relacione sociales (Magnaghi, 2010: 66):

- Una descontextualización, resultado de la destrucción de las identidades *paisajísticas* a través de las relaciones entre las nuevas formas de poblamiento.
- Una degradación, resultado de los efectos de la desterritorialización en el ambiente, consecuencia de la ruptura de los equilibrios ambientales debida a la pérdida de sabiduría ambiental y al abandono de su cuidado por parte de la comunidad allí asentada.

La mayoría de las transformaciones han seguido los caminos de la globalización económica y se han orientado a la inserción de las zonas dinámicas en el espacio de los flujos del mercado mundial (Castells, 2005).

En definitiva, la desterritorialización ha conllevado un claro difuminado de la identidad del lugar, transformando los paisajes locales en meros cruces de funciones y flujos del mercado local (Matarán, 2010). La dimensión y la intensidad de los cambios acontecidos han supuesto importantes procesos de degradación ambiental y social, que se describen como la verdadera esencia del modelo excesivo de la ocupación territorial metropolitana (Fernández Durán, 2006; Observatorio Metropolitano, 2007).

[184] En el que la globalización y la financiarización son los elementos característicos.

5.1.2. Definición de términos en el marco de esta tesis

5.1.2.1. El espacio periurbano

A. Definiciones del espacio periurbano

El concepto *periurbano* se utiliza en la actualidad con un carácter genérico de envolvente urbana imprecisa, debido a la falta de acuerdo a la hora de establecer unos marcos conceptuales y analíticos comunes para establecer una definición precisa del término y una metodología de delimitación geográfica. El propio CESE (2004) advierte de la dificultad de definir este concepto de forma unívoca debido su gran heterogeneidad y dinamismo.

A este punto de partida se añade el hecho de que los espacios periurbanos no poseen un reconocimiento social, político y/o administrativo (CESE, 2004), por lo que no se mencionan prácticamente en los textos legislativos y, en caso de aparecer, tienden a ser vistos como zonas intermedias, sin un estatus legal propio. En los trabajos de investigación y en los documentos de planeamiento territorial, la definición de las áreas periurbanas son, generalmente, el resultado de la extensión de las categorías urbanas que de una sensibilidad real de la naturaleza dual de estos espacios (Callau, 2009).

Algunas definiciones del espacio periurbano son las siguientes:

> El término área periurbana no se puede definir o delimitar con un criterio no sujeto a ambigüedad. Es un nombre que se otorga al área gris que no es totalmente urbana pero tampoco puramente rural en el sentido tradicional; es la parte parcialmente urbanizada del área rural. Independientemente de la definición que se escoja, ésta no podrá eliminar un cierto grado de arbitrariedad (OCDE, 1979)

> Es la zona de contacto entre el mundo rural propiamente dicho y el mundo urbano, pero que conserva los rasgos fundamentales del primero a la vez que soporta la atracción del segundo. (CESE, 2004: Apartado 1.3.1.)

> Los espacios periurbanos constituyen las zonas de interfase esenciales entre las ciudades y las zonas rurales vecinas, como corresponde a la naturaleza socioeconómica, híbrida entre lo urbano y rural, que caracteriza a la ciudad difusa que se materializa entre ellos. El espacio periurbano se definiría, en este caso, como el borde, los márgenes de la aglomeración, pero que todavía no están englobados en lo urbano. Es el espacio sometido al avance del frente urbano, el lugar de contacto donde se interpenetran y afrontan dos mundos: el rural y el urbano. (Roda, 2009:44)

> El espacio periférico a la ciudad, es decir, el espacio suburbial en sentido estricto (sub-urbe) constituye una corona de geometría diversa normalmente de escasa calidad urbana: barrios periféricos poco estructurados, grandes equipamientos deportivos o comerciales que se sacan del centro de la ciudad, cinturones de rondas de viajeros, etc. Tiende a ser el espacio periférico donde la ciudad empieza a dejar de serlo. (Folch, 2003)

> Los espacios periurbanos tienen como principal función la de actuar como equilibradores entre la ciudad y el campo. En las últimas décadas estos espacios han absorbido las condiciones de las áreas urbanas, relegando así su carácter de transición y amortiguador entre ambos mundos. (Hernández et al., 2009)

B. Características intrínsecas del espacio periurbano

Las características intrínsecas de los espacios periurbanos son las siguientes (Equipo PAEc-SP, 2012):

1. **Poseen unos límites imprecisos y difusos,** no sólo desde el punto de vista geográfico, sino también socioeconómico. En estas áreas habitan formas de sociedad cuyas características socioeconómicas se encuentran a menudo en estado de transición.
2. **Son espacios dinámicos** y poco estables, debido al avance de la urbanización, empujando el espacio "periurbano" en el ámbito rural, cada vez más profundo. Se encuentran en constantemente redefinición, alejándose del núcleo central y avanzando según los ejes de movilidad, dando lugar a nuevas tipologías de localización de actividades económicas.
3. **Son espacios heterogéneos** y especializados funcionalmente, en contraste con el espacio urbano, usualmente caracterizado por una mayor variedad funcional.
4. **Tienen necesidades de tipo urbano** de los servicios urbanos como suministro de agua y electricidad, residuos, alcantarillado, etc. sin cumplir características de densidad mínima.
5. **Cumplen una función complementaria a la ciudad,** produciendo externalidades positivas que les hacer ser apreciados por la calidad de vida que proporcionan —calidad ambiental, paisaje rural, etc. — y por los recursos de los que dispone —producciones locales, patrimonio cultural, etc. Además, acogen múltiples usos urbanos que no encuentran cabida dentro de la ciudad, bien por el precio del suelo, bien por las condiciones ambientales que generan —*usos periurbanos*—, no estando reguladas por el planeamiento.
6. **Están caracterizados por una precariedad** territorial, ambiental y social, (CESE, 2004), derivada de una falta de planificación adecuada.

En todas estas características, el espacio periurbano supone una tercera categoría entre lo rural y lo urbano, desde una perspectiva estrictamente espacial. Sin embargo, esta nueva categoría lleva implícita nuevos retos de gestión y de ordenación, semi-rurales y semi-urbanos. Varnier (2000) complejiza esta visión utilizando la figura del *tercer espacio* desde una perspectiva político-administrativa, y evidenciado la necesidad de una diferencia en términos de organización política de los territorios. En otras palabras, reclama el conocimiento de la especificidad de los retos de su gestión y ordenación, mediante nuevas formas de acción territorial.

C. Indefinición de sus límites

A pesar de los diferentes intentos de delimitación a nivel nacional e internacional no se ha llegado a ningún consenso sobre cuál es el límite del espacio de transición entre el campo y la ciudad. El primer intento de delimitación de las áreas periurbanas fue la definición clásica que en el año 1979 proporciona la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) según la cual, desde una perspectiva territorial y de los habitantes, una zona periurbana es aquella comprendida en un radio de 20 km alrededor de los núcleos urbanos de más de 200.000 habitantes, en un radio de 15 km alrededor de núcleos urbanos de entre 100.000-200.000 habitantes y en un radio de 10 km alrededor de núcleos urbanos de entre 50.000-100.000 (OCDE, 1979). Otro criterio posterior de la OCDE (MAPA, 2004), establece una clasificación a nivel regional en función de los municipios rurales, que son aquéllos con una densidad de población menor de 150 hab/km2. Así se establece una clasificación diferenciando entre regiones predominantemente rurales, significativamente rurales y urbanas. A día de hoy sigue sin existir una metodología consensuada de definición de los límites del espacio periurbano.

5.1.2.2. El Espacio Agrario Periurbano

A. Definición del Espacio Agrario Periurbano y su clasificación

El Espacio Agrario Periurbano (EAP) es el agrosistema localizado en el entorno de las ciudades en el que se realiza principalmente una actividad agrícola, ganadera o forestal. Esta actividad se realiza con referencia a los valores ecológicos, culturales y productivos del espacio en el que se produce. Sin embargo, prioriza la dimensión económica, ya que lleva implícito un uso sostenible de los recursos naturales con fines económicos para aquellos que los utilizan (Equipo PAEc-SP, 2012).

Las funciones que realiza un EAP —ambientales, sociales y económicas— se pueden clasificar en endógenas, o propias de la actividad agraria desarrollada en ellos, y exógenas, o propias de su localización (Zazo, 2010; 2011).

Las **características endógenas** de un EAP son aquellas propias de la actividad agraria, es decir, aquellas que derivan de una actividad primaria cuya subsistencia está fundamentada en su rentabilidad. El sector agrario, inmerso en una crisis estructural global con repercusiones locales, es incapaz de sustentarse frente a la potente competitividad económica del resto de sectores productivos, lo que conlleva una cada vez menor transcendencia del sector primario en la economía global. Las consecuencias de esto son las bajas rentas agrarias, la inviabilidad económica de algunas explotaciones —bien por su tamaño, bien por la necesidad de diversificación—, falta de relevo generacional, ausencia generalizada de innovación tecnológica o de gestión agraria, etc. Los problemas ambientales y sociales endógenos derivan de esta esfera económica. En la dimensión ambiental destaca la obsolescencia e ineficiencia de las estructuras agrarias, infraestructuras y servicios generales. En la dimensión social, destaca el desprestigio del mundo rural como forma de vida y la demanda de los consumidores de productos atemporales de calidad media frente a aquellos locales, de temporada con valor añadido.

Las sinergias endógenas potenciales se basan en reforzar el ciclo alimentario con la ciudad próxima, dinamizando su actividad agraria, asegurando su rentabilidad, proporcionando un modo de vida digno a los agricultores s, y posibilitando la continuidad de estos espacios en el tiempo. La diversificación económica de su actividad, el aprovechamiento de su localización, el abastecimiento de productos frescos y de calidad, la territorialización de la producción, la creación de nuevos métodos de comercialización, entre otras, son fórmulas de innovación que se dirigen a estos objetivos. Desde la dimensión ambiental, es importante destacar la función equilibradora a escala territorial de la actividad agraria y, desde la social, el papel que desempeñan estos espacios en la identidad de la ciudad próxima.

Las **características exógenas** de un EAP son aquellas derivadas de su localización y de las presiones que la lógica urbana ejerce sobre él. El crecimiento demográfico y urbanístico de los últimos cincuenta años y la deslocalización de la actividad económica de las últimas décadas han encontrado su lugar en estos espacios periurbano donde existe una mejor oferta de suelo y una accesibilidad a un modelo de vida y de ciudad difusa. Esto ha conllevado la modificación de los usos del suelo de los ámbitos periurbanos, convirtiendo en no apto mucho más de lo que ocupan y afectando irreversiblemente suelos agrícolas de alto valor agronómico (Ciriacy-Wantrupp, 1965). El resultado ha supuesto el incremento de la presión de los usos del suelo y de los recursos naturales y culturales (Ocón et al., 2008), con el consecuente aumento del valor del precio del suelo. Desde el punto de vista medioambiental, la implantación de usos periurbanos —usualmente ilegales— ha venido realizándose sin control por parte de las autoridades. La sobreexplotación de los acuíferos y los vertidos incontrolados son sus principales consecuencias. Desde la lógica urbana, estos espacios son entendidos como grandes vacío no urbanizables, perfectos receptores

de infraestructuras y vulnerables a su fragmentación. Desde el punto de vista social, destaca la situación de vulnerabilidad e inseguridad de las explotaciones por su situación de proximidad urbana. Otra variable es la visión de estos espacios como soporte físico de las necesidades de ocio de la población urbana, poniendo al servicio de los ciudadanos cientos de hectáreas de espacios "paisajísticos" cediéndolos a la sobreexplotación y condenándolos a una dependencia económica en función de su capacidad de absorción turística, lo que conlleva la aceleración de la degradación de los espacios naturales o agrarios (CESE, 2004).

Las sinergias exógenas potenciales se basan en su carácter estratégico dentro de la planificación de una soberanía alimentaria urbana y en el refuerzo de la concepción sistémica de los espacios agrarios a escala territorial. Su multifuncionalidad debe ser entendida como un beneficio económico, en cuanto a fuente de abastecimiento urbana, como un beneficio ambiental, en cuanto a su pertenencia a una red ecológica de contención urbana; y como un beneficio social, en cuanto a la importancia de los espacios agrarios para la calidad de vida urbana.

Además, la lectura de un EAP tiene diferentes escalas. A escala territorial, asume su papel dentro de los enfoques de gran alcance: papel estratégico en una posible gobernanza alimentaria territorial y como sustentador del equilibrio territorial, por su preservación de la biodiversidad y de la continuidad ecológica. A escala local, se asume como dinamizador de una cultura y una tradición agraria popular, como productor de calidad y de proximidad, y como elemento humanizador del entorno urbano. Además de este carácter multifuncional, el EAP posee un carácter multidimensional al proporcionar funciones ecológicas, culturales y económicas a la ciudad próxima (Montasell, 2009).

B. DAFO del Espacio Agrario Periurbano

El diagnóstico DAFO[185] se presenta como un instrumento útil para alcanzar una visión de conjunto de la situación actual de los sistemas agrarios periurbanos, ya que esta metodología permite identificar tanto los aspectos negativos que dificultan la continuidad y la viabilidad futura de las explotaciones, como los factores positivos, presentes y futuros, que favorecen el desarrollo del sector agrario y que cualquier proyecto sobre este sistema debe acometer.

Como apuntan Montasell y Roda (2003) al realizar su DAFO, la dificultad de realizar este análisis radica en que se refiere al mismo tiempo a un espacio y a una actividad. En el marco de esta tesis se trata de solventar este problema acomodando el DAFO a las características del EAP, endógenas y exógenas, siendo las primeras relativas a la actividad agraria y las segundas relativas al espacio donde se realiza esta actividad. De este modo, se propone la siguiente clasificación:

- Debilidades: son las características endógenas negativas (arriba-izquierda)
- Amenazas: son las características exógenas negativas (arriba-derecha)
- Fortalezas: son las características endógenas positivas (abajo-izquierda)
- Oportunidades: son las características exógenas positivas (abajo-derecha)

Además, cada uno de los recuadros se divide, a su vez, en otros seis, de modo que se analizarán las dimensiones económicas, ambientales y sociales a escala local y territorial.

[185] Diagnóstico DAFO —debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades— de los factores críticos para el desarrollo económico, la cohesión social y la proyección territorial (Pascual, 1999)

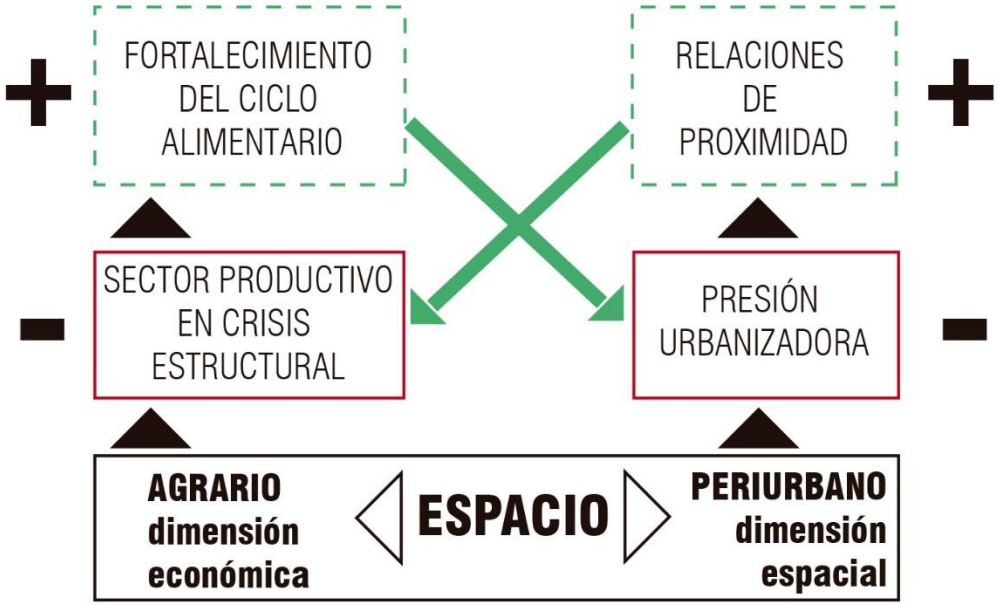


Figura 5.1. Esquema de las posibles estrategias para contrarrestar las características negativas de los EAP. Fuente. Elaboración propia.

En relación a las características endógenas negativas o debilidades, el sector agrario es incapaz de competir frente al resto de sectores productivos, lo que conlleva cada vez una menor trascendencia del sector primario en la economía territorial.

- Desde una dimensión económica, la actividad agraria convencional en áreas periurbanas no resulta una actividad competitiva en términos generales:
    - A escala local, repercute en unas rentas bajas, en la inviabilidad económica de las explotaciones, y en la necesidad de tecnificación y de innovación del sector para su supervivencia.
    - A escala territorial, supone un bajo valor añadido de la actividad agraria que lo posiciona como no competitivo frente a otras zonas productoras sin los mismos condicionantes. Esto simplica su clasificación como vulnerable ante determinadas opciones de cambio de usos del suelo, inhibiendo inversiones públicas y privadas de renovación de infraestructuras, y generando inestabilidad en el sector.
- Desde una dimensión ambiental, la actividad agraria convencional en áreas periurbanas no resulta una actividad compatible con la reproducción del medio ambiente:
    - A escala local, la actividad agraria convencional tiene un importante impacto en los recursos naturales, ya que el uso de fitosanitarios contamina tanto los productos como el suelo y el subsuelo, la limpieza de linderos elimina el favorecimiento de la biodiversidad, etc.
    - A escala territorial, la ausencia de un cuidado del territorio que permita su reproducción repercute en la contaminación de acuíferos, de acequias y azarbes, y en una pérdida del paisaje tradicional.
- Desde una dimensión socio-cultural, la actividad agraria convencional en áreas periurbanas no resulta reconocida ni respetada desde la sociedad urbana:
    - A escala local, la actividad agraria se encuentra en un momento en el que la edad media de los agricultores es cercana a la edad de jubilación y hay una ausencia de relevo generacional, y existe una marcada ausencia de asociacionismo del sector agrario.

  - A escala territorial, el EAP no se encuentra preparado para acoger, redireccionar o inhibir algunos de los usos que de él se demandan desde la ciudad —agroturismo, restauración rural, actividades de educación ambiental, etc.

En relación a las **características endógenas positivas** o fortalezas, éstas se basan en el fortalecimiento del ciclo alimentario mediante una planificación alimentaria a escala territorial, posibilitando la continuidad de la actividad agraria y, con ella, de los espacios agrarios periurbanos.

- Desde una dimensión económica, la posibilidad de producir una transición a una agricultura multifuncional que aporte valor añadido tanto a sus productos como al propio espacio agrario es un factor de alto potencial de desarrollo.
  - A escala local, puede favorecer las rentas de las explotaciones, generar empleo, abrir nuevos nichos de mercado y emplear a mujeres.
  - A escala territorial, puede favorecer la imagen de todo el EAP, convirtiéndolo en un lugar de producción de alto valor territorial.
- Desde una dimensión ambiental, la posibilidad de producir una transición hacia nuevas fórmulas más sostenibles en todas las fases de la cadena agroalimentaria se muestra como factor de alto potencial de desarrollo.
  - A escala local, la transición hacia una producción ecológica —si está reconocida por algún ente estipulado legalmente — o integrada —si se encuentra a medio camino entre ecológico y convencional—, puede reducir de forma considerable los impactos en los recursos, y además generar productos de alto valor añadido. Si las variedades producidas son locales, este valor añadido aumenta en el sentimiento local.
  - A escala territorial, la transición hacia técnicas de cultivo que impliquen un cuidado del medio ambiente y el paisaje producirá un aumento cuantitativo de la valoración territorial externa.
- Desde una dimensión social, la posibilidad de generar una transición en la territorialización de la producción puede resultar un factor de alto potencial de desarrollo.
  - A escala local, la territorialización de la producción puede convertirse también en una agricultura multifuncional que conlleve otro tipo de actividades, compatibles con lo agrario, y de acercamiento del campo a lo urbano.
  - A escala territorial, los productos de calidad cuyo origen pueda ser identificado y relacionado con unos valores específicos —derivados de un manejo sostenible— serán aceptados y demandados desde la sociedad urbana.

En relación a las **características exógenas negativas** o amenazas, se fundamentan en la presión que el crecimiento urbano ejerce sobre este suelo, y en todas las connotaciones negativas que esto conlleva en el futuro del EAP.

- Desde la dimensión económica, estos espacios adoptan un papel nuevo en relación a la ciudad, apartando su naturaleza agraria y esperando su posible incorporación al tejido urbano.
  - A escala local, repercute en un aumento directo del precio de suelo que, aun manteniendo una calificación de suelo no urbanizable, puede encontrarse a la expectativa de recalificación a urbano. En algunos casos, esas expectativas producen el abandono de la actividad agraria.
  - A escala territorial, repercute en una ausencia específica de atención por parte de los instrumentos de planificación a estos espacios, no otorgándoles la protección adecuada y convirtiéndolos en espacios de reserva del crecimiento urbano.

- Desde la dimensión ambiental, la ausencia de normas estrictas sobre la aplicación del planeamiento urbano produce una intrusión en el EAP que genera consecuencias de carácter ambiental.
    - A escala local, la presión urbanizadora difusa se inserta en el EAP, a modo de usos periurbanos que no encuentran su acomodo en el espacio urbano y encuentran en este tipo de espacios una mayor flexibilidad de la norma para su implantación. Sus actividades, en muchas ocasiones, no son compatibles con el uso agrario, afectando en gran medida a las explotaciones circundantes. Complementariamente, es también característica la inserción de viviendas aisladas en el estos espacios.
    - A escala territorial, la presión urbana, mediante piezas aisladas o diseño de infraestructuras que fragmentan el territorio, alteran el funcionamiento del agrosistema como unidad territorial, convirtiéndolo en un espacio de alta fragilidad ambiental.
- Desde la dimensión social, estos espacios adquieren un papel en el imaginario colectivo urbano equivocado y trastocado respecto a su papel y objetivo fundamental: el abastecimiento urbano de alimentos frescos y de calidad.
    - A escala local, la proximidad a la ciudad produce que sean unos espacios poco seguros en los que los hurtos y el vandalismo es una constante.
    - A escala territorial, existe el problema de la visión de este EAP como "equipamiento" urbano de ocio y esparcimiento, corriendo el peligro de su *museificación* (Montasell, 2009) y propiciando una gestión del territorio destinada a su uso y disfrute pero no a su dinamización y mantenimiento.

En relación a las **características exógenas positivas** u oportunidades, se basan en las relaciones de proximidad que pueden establecerse entre el EAP y la ciudad, recuperando los vínculos entre campo-ciudad cuando la presión urbanizadora se encuentra en una situación de bloqueo sobre este espacio.

- Desde una dimensión económica, podría suponer recuperar el papel tradicional de estos EAP:
    - A escala local, supone una vuelta a su entendimiento como espacio agrario de borde urbano, donde la actividad agraria que se realiza puede beneficiarse de la proximidad de la ciudadanía potencialmente consumidora y de las infraestructuras urbanas de mercado existentes.
    - A escala territorial, puede adquirir el papel de suministrador de productos frescos y de calidad a la ciudad.
- Desde una dimensión ambiental, podría realizar una recuperación del resultado de degradación territorial debido a las inserciones urbanas en el EAP.
    - A escala local, actuar sobre los usos periurbanos, especialmente los contaminantes e inhibidores de actividad agraria en su entorno, recuperando los espacios agrarios para la actividad productiva primaria.
    - A escala territorial, puede recuperar el funcionamiento unitario del EAP, realizando una regeneración ambiental de los elementos estructurantes territoriales.
- Desde una dimensión social, podría suponer un cambio hacia la valorización y el respeto por estos espacios por parte de la ciudadanía, entendiéndolos desde su papel de abastecedores.
    - A escala local, puede producir un acercamiento productor ciudadano-consumidor que reorienta las relaciones productivas y de consumo del nuevo sistema.

- A escala territorial, el EAP puede adquirir el papel de espacio estratégico en el camino hacia una gobernanza alimentaria.

Es importante señalar que las características endógenas positivas de los EAP tienen el potencial de poder inhibir las características exógenas negativas, y que las características exógenas positivas, tienen potencial de desarrollar las características endógenas negativas. Los EAP áreas cuyas amenazas son al mismo tiempo su oportunidad de desarrollo rural (Stolfi, 2004).

5.1.2.3. El Sistema Agrario Periurbano

A. El Sistema Agrario Periurbano

El *Sistema Agrario Periurbano* (SAP) es un conjunto ordenado de normas y procedimientos que regulan el funcionamiento del siguiente grupo de elementos:

- La **base territorial**, entendida como el producto histórico de largos procesos de coevolución entre el poblamiento humano y el ambiente, la naturaleza y la cultura, y, por tanto, como éxito de la transformación del ambiente a través de los sucesivos ciclos de civilización estratificados (Turco, 1984; Vallega, 1984; Dematteis, 1985; Raffestin, 1984; Magnaghi, 2010). Incluye el Espacio Agrario Periurbano, con su triple dimensión productivo-ambiental-social, y otras dimensiones como la dimensión histórica
- La **red de agentes del territorio** con implicación local —institucionales o no— conformada por actores supralocales, actores gubernamentales locales, actores económicos locales, actores sociales y de la sociedad de la información (Villamil, 2010b), unidos por un interés u objetivo común, el desarrollo del Sistema Agrario Periurbano.
- El **legado intangible de conocimientos locales**, fruto de la interacción entre el territorio y la red de agentes a lo largo de la historia en este espacio, generadora de una identidad territorial.
- El **marco normativo existente**: legislación vigente, planificación vinculante, directrices territoriales, gestión aplicada al territorio, ordenanzas, etc.

La actividad agraria —entendida en su amplio abanico de fases dentro de la cadena agroalimentaria— combina los cuatro elementos del sistema y su conjunto de procedimientos de funcionamiento:

- La red de agentes desarrolla la actividad agraria y recibe sus resultados.
- Esta actividad se realiza en base a un legado intangible de sabiduría del buen saber hacer local que, en su evolución constante, contribuye a la redefinición del territorio.
- El marco normativo vigente regula el modo en el que esta actividad se realiza, desde el momento de la producción hasta el momento de la alimentación por parte de los ciudadanos.

Se utilizará el término Sistema Agrario Periurbano (o SAP) cuando en el texto la referencia quiera realizarse a la actividad agraria, como actividad compleja descrita en el anterior párrafo, y se utilizará el término Espacio Agrario Periurbano (o EAP) cuando se refiera a la dimensión espacial y de naturaleza agraria del espacio[186].

.

[186] En este sentido, podría entenderse que el DAFO descrito en el anterior apartado es en realidad un análisis de un SAP genérico, en el que sus características exógenas se limitan a la presión urbana ejercida principalmente en su base territorial, afectando a todo el sistema, mientras que sus características endógenas tienen que ver con todo el conjunto de elementos y reglas de funcionamiento.

B. Grados del Sistema Agrario Periurbano (SAP)

Se decide clasificar el Sistema Agrario Periurbano en diferentes grados, en función de su capacidad competitiva, su actividad agraria y de su capacidad de resistencia a amenazas externas derivadas de la presión urbana. Los dos extremos de esta graduación son los siguientes:

- Un SAP fuerte y, en consecuencia, competitivo y resistente a amenazas externas, recoge varias de las siguientes características:
    - Desde el punto de vista endógeno, subraya las características positivas relacionadas con el fortalecimiento y planificación del ciclo alimentario
        - En la dimensión económica, favorece una transición hacia una agricultura multifuncional.
        - En la dimensión ambiental, favorece una transición a técnicas de cultivo más sostenibles.
        - En la dimensión socio-cultural, favorece una transición a la territorialización de la producción.
    - Desde el punto de vista exógeno, subraya las características positivas relacionadas con el fortalecimiento de las relaciones de proximidad.
        - En la dimensión económica, favorece una recuperación del papel tradicional de estos espacios en relación a la ciudad.
        - En la dimensión ambiental, favorece una recuperación del territorio en términos.
        - En la dimensión socio-cultural, favorece una recuperación de la valorización y el respeto del mundo agrario en el colectivo urbano.

- Un SAP débil y, en consecuencia, poco competitivo y vulnerable ante amenazas externas, recoge varias de las siguientes características:
    - Desde el punto de vista endógeno, subraya las características negativas relacionándolas con su carácter de sector débil en la economía territorial.
        - En la dimensión económica, hace que su agricultura no resulte rentable ni competitiva en términos generales.
        - En la dimensión ambiental, hace que su agricultura no sea compatible con una reproducción del medio ambiente.
        - En la dimensión socio-cultural, hace que su agricultura no sea ni respetada ni valorada.
    - Desde el punto de vista exógeno, subraya las características negativas consecuencia de la presión urbana ejercida sobre ellos.
        - En la dimensión económica, estos espacios adoptan un papel nuevo en relación a la ciudad, adormeciendo su naturaleza agraria y convirtiéndose en espacios de reserva urbana.
        - En la dimensión ambiental, el resultado de la presión urbana ejerce importantes consecuencias de carácter ambiental.
        - En la dimensión socio-cultural, su agricultura no es ni respetada ni valorada.

Entre estos dos extremos existen dos variables genéricas:

- Un SAP que potencia sus actividades endógenas positivas, pero que se encuentra estancado en las exógenas negativas

- Un SAP que fortalece sus potenciales exógenos positivos, pero que se encuentra estancado en las endógenas negativas

La categorización propuesta revela la necesidad de intervención que requiere cada SAP:

- Un SAP fuerte, o un *milieu innovateur*[187] (Camagni, 1994) agrario, no necesita ningún tipo de intervención, ya que se encuentra en un estado de desarrollo local óptimo tal que es capaz de contrarrestar las amenazas externas mediante fórmulas de innovación de desarrollo local, complementadas con instrumentos de ordenación territorial adecuados.
- Un SAP débil necesita de una firme intervención externa para conseguir contrarrestar su vulnerabilidad territorial. Esta intervención debe realizarse de modo tal que actúe de guía en la transición hacia un SAP fuerte. Por un lado, debe acometerse el fortalecimiento y la innovación del ciclo alimentario, de forma multidimensional y multiescalar, para alcanzar un nivel óptimo de desarrollo local. Por otro, debe bloquearse la base territorial de modo que sea posible potenciar unas relaciones de proximidad campo-ciudad favorables la transición del sector agrario. La gobernanza local debe ser la guía de esta transición.
- En el caso de gradientes intermedios, es posible que su reconducción sea posible mediante directrices sectoriales, relacionadas con el ámbito del desarrollo local o con el de una ordenación del territorio adecuada. En ambos casos la gobernanza alimentaria local debe ser la guía del proceso.

5.1.2.4. Escala local versus escala territorial

Se considera necesario definir el uso que se realiza en el marco de este marco conceptual de la escala local y de la escala territorial, precisando sus diferencias.

- Se utiliza el término *local* cuando el texto se refiere a la escala concreta del EAP. Por tanto, y según el caso, su uso tendrá una escala variable acomodándose a la escala concreta del EAP donde se quiere articular la figura (escala municipal, comarcal o provincial).
- Se utiliza el término *territorial* cuando se aplica de forma genérica, aescalar e incluyendo en su esencia otro tipo de espacios y sistemas que no son únicamente del ámbito agrario periurbano.

[187] El *milieu innovateur* puede ser considerado como «la contraparte dinámica de algunos conceptos similares desarrollados a partir de finales de los años 70 desde el enfoque local o desde abajo […]. Lo que es diferente e innovador en el enfoque [del MI] es la atención devuelta a los procesos innovadores, más que a los factores de eficiencia local: procesos de imitación y de "creación tecnológica", capacidad de reacción rápida, capacidad de relocalizar de recursos de sectores y productos en declive a sectores y productos nuevos que utilizan el mismo *know-how* de base, capacidad de regeneración y reestructuración del tejido productivo local cuando ha golpeado una crisis o una fuerte turbulencia externa» (Camagni, 1994: 28).

5.2. La figura de Parque Agrario

5.2.1. Una propuesta de definición de Parque Agrario

El Parque Agrario es una figura que se muestra como un instrumento de gobernanza alimentaria y local para la transformación de un SAP débil, en situación de vulnerabilidad, a un SAP fuerte, y para la preservación de su base territorial a largo plazo. Por tanto, esta figura persigue, por un lado, obtener un estado tal de desarrollo endógeno local que haya sido capaz de poner en marcha su propia potencialidad innovadora estructurando acciones capaces de producir un valor añadido territorial (Fanfani & Magnaghi, 2010; Bernetti, 2010) competitivo y contrarrestando las amenazas de la presión urbana convirtiendo la proximidad en factor de oportunidad. Por otro lado, la parte proactiva se combina con una estrategia más conservadora de protección del espacio agrario periurbano a largo plazo frente a las presiones existentes o futuribles que puedan amenazarlo.

Para conseguir este objetivo concreto —pero complejo— se parte de la hipótesis de que la figura de Parque Agrario supone una institucionalización del SAP. Se entiende por institucionalización el proceso de transformación de un grupo, práctica o servicio, desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza, e interpretarse como la labor de una entidad dotada de personalidad jurídica propia, con continuidad y proyección en el tiempo (Arnoletto, 2007). La institucionalización, aplicada al modelo de Parque Agrario, es un proceso en el que los distintos agentes y los diferentes niveles de gobierno entretejen intereses y competencias, articulando una red de gobernanza local y generando las herramientas adecuadas para conseguir el objetivo común. Su puesta en marcha supone la conducción desde una situación de inestabilidad, causada por los problemas endógenos del sector agrario y por los exógenos de su localización periurbana a una situación de estabilidad, en la que quedan materializados unos protocolos de decisión, de protección, de gestión y de actuación que garantizan no sólo la continuidad de este espacio agrario en el tiempo, sino también la recomposición de su relación natural con la ciudad. La hipótesis de partida trata de dar un paso más en el complejo engranaje del proceso de consolidación de esta figura alegal, y asume que el Parque Agrario actúa como instrumento de institucionalización de su SAP, trascendiendo el concepto de protección tradicional de un espacio delimitado y gestionado como “isla”.

El fin de la institucionalización es la materialización de sus cuatro mecanismos en instrumentos: la descripción de una visión de futuro, un ente gestor, un plan de gestión integral y un instrumento urbanístico que aplique un proyecto territorial y una protección duradera en el tiempo. El mecanismo de la gobernanza es el hilo conductor que articula este proceso, entretejiendo una red de agentes e instituciones que hacen confluir sus intereses alineando sus voluntades y aportando sus competencias a este objetivo común.

5.2.2. Las etapas del proceso de consolidación de un Parque Agrario

Según Roda (2015) en el proceso de creación de un Parque Agrario se pueden establecer dos etapas:

- La etapa de *co-construcción* del proyecto, en el que se desarrolla una acción concertada que conduzca a la definición de un proyecto político ambicioso para el espacio agrario periurbano y su valoración.
- La etapa de *co-construcción* del Parque Agrario, en el que se desarrolla una gestión concertada una vez puesto en marcha.

Aplicándolo al modelo conceptual de Parque Agrario desarrollado en esta tesis, se describen las dos etapas del proceso de institucionalización del SAP:

- Una primera etapa, de articulación-institucionalización del Parque Agrario. En esta etapa se articula el Parque Agrario en el SAP, consiguiendo la institucionalización de la figura. Se define el Proyecto de Parque Agrario de forma concertada y, en base a él, se conforma la figura mediante el desarrollo de sus mecanismos y la materialización sus instrumentos.
- Una segunda etapa, de gestión-autoevaluación del Parque Agrario. En esta etapa se desarrollan y aplican los instrumentos mediante una gestión concertada del SAP. En paralelo se realiza una constante autoevaluación para verificar que se están alcanzando resultados en el SAP y para analizar si las demandas y necesidades del SAP siguen estando presentes, han remitido o han evolucionado a otro tipo de problemas.

El momento del proceso en el que se produce el paso de una etapa a otra varía en función del caso específico, ya que cada caso articula sus mecanismos según un contexto y vías diferentes. No se considera imprescindible que todos los instrumentos estén desarrollados completamente para entender que el Parque Agrario pasa a la etapa de consolidación. Podría darse el caso de que las dos etapas se superpusieran, comenzando la gestión territorial específica de algunos de los mecanismos institucionalizados mientras se espera la materialización de otros.

5.2.3. Los mecanismos de articulación del Parque Agrario

La figura de Parque Agrario precisa de cuatro mecanismos para alcanzar la institucionalización de su SAP:

- El **Proyecto de Parque Agrario** (PPA), como pacto local que determina una visión de futuro que da respuesta al objetivo final que se quiere alcanzar y que se convierte en el marco de coherencia de cada propuesta de Parque Agrario. Se compone de las precondiciones establecidas por el SAP, y las directrices los objetivos consensuados entre los agentes implicados.
- La **Gobernanza Local,** como elemento conductor del proceso de preservación del EAP y de transición entre un SAP vulnerable y un SAP fuerte, en la etapa de articulación-institucionalización y, posteriormente a su institucionalización, como elemento de consolidación y de resiliencia hacia los cambios futuros que la figura necesite acometer en su estructura, objetivos, estrategias y acciones.
- La **Gestión Integral,** como mecanismo de planificación, principalmente alimentaria, pero también ambiental, social, paisajística, etc. que dirija los cambios que guían la transición del SAP, desarrollando todos sus potenciales y aplicando métodos de innovación para generar valor añadido territorial.
- La **Ordenación Territorial ,**de la base del SAP —el EAP—, como mecanismo de protección territorial frente a amenazas exógenas y como proyecto de territorio de reestructuración de la matriz agraria desde una mirada rural, devolviéndole su carácter vertebrador, eficiente y unitario.

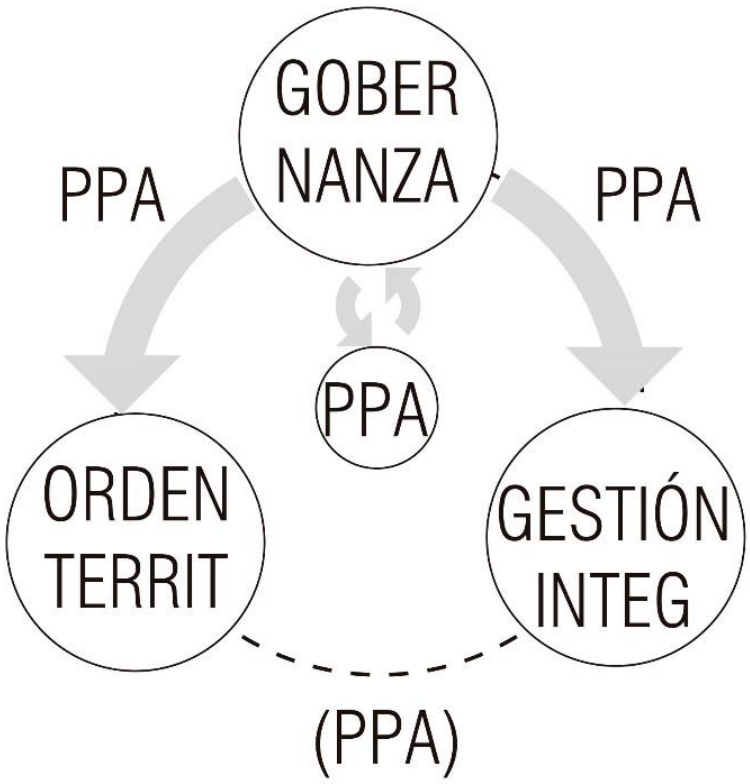


Figura 5.2. Diagrama de la relación entre los cuatro mecanismos de la figura de Parque Agrario.
Fuente. Elaboración propia.

La Gobernanza local es el mecanismo que conduce la descripción del Proyecto de Parque Agrario y en base al cual se desarrollan la Gestión Integral y la Ordenación Territorial en el proceso de articulación-institucionalización mediante las premisas del PPA. El Proyecto de Parque Agrario es el conjunto de premisas en base a las cuales se materializa cada uno de los otros mecanismos de manera específica para este SAP, proporcionando coherencia a la estructura general. La Ordenación Territorial es el mecanismo que procura la protección y la mejora de la eficiencia de la base territorial del SAP. La gestión integral es el mecanismo que mediante sus acciones en el SAP produce el cambio en él.

5.2.4. Las fases del proceso de articulación-institucionalización del Sistema Agrario Periurbano

En la etapa del proceso de consolidación de la figura de un Parque Agrario se articulan sus mecanismos en el SAP local y se institucionalizan en instrumentos. Esta etapa se compone de cuatro fases en cada una de las cuales se desarrolla uno de los cuatro mecanismos explicados en el anterior apartado y en la consecución de su materialización:

1. Asumir como necesario un cambio estructural en el SAP y conducirlo. Es necesario que, de entre todos los escenarios de futuro posibles, se elija el escenario en el que se frena cualquier tendencia a la periurbanización del territorio, paralizando los fenómenos de fragmentación, de segregación de parcelas y de consumo de recursos que estos arrastran. En ese escenario debe marcarse también como objetivo la reorganización del tejido socioeconómico del sector agrario, planificando una cadena agroalimentaria más eficiente, autosuficiente, innovadora y rentable dentro de un marco de sostenibilidad. El germen del proceso suele proceder de algún grupo, colectivo o nivel de gobierno que, mediante un importante trabajo de comunicación, consigue concienciar al resto de sociedad civil y/o a los diversos niveles institucionales de la necesidad estratégica de mantener este ámbito como agrario a largo plazo. Para ello, será necesario desarrollar una serie de mecanismos que contrarresten sus debilidades endógenas y exógenas que se articulen mediante un consenso en base a este objetivo, es decir, mediante una gobernanza local. La materialización de esta gobernanza se consigue mediante la creación de un ente gestor, de escala adecuada al SAP, que incorpore a todos los agentes interesados en él con las competencias necesarias para actuar sobre el territorio. Su labor será guiar el consenso en el desarrollo y aplicación del resto de mecanismos

2. Desarrollar el Proyecto de Parque Agrario (PPA). Este proyecto guía y orienta el desarrollo de los otros tres mecanismos. Su objetivo es la construcción colectiva de una visión común, basada tanto en los condicionantes del SAP —geográficos, históricos, agronómicos, culturales, normativos, contexto socioeconómico, etc. — como en otras variables dependientes del contexto temporal e idiosincrasia del lugar. Esas premisas determinarán los objetivos concretos del Parque Agrario y ayudarán a diseñar y a desarrollar el resto de mecanismos. La vía y materialización de esta fase no es tan clara como en el resto de casos, puesto que no suele materializarse en un documento concreto, sino que se son cuestiones que van siendo asumidas en el proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario.

3. Desarrollar una propuesta de Gestión Integral. Su principal objetivo es la dinamización agraria desde un enfoque de mayor alcance como es el de la planificación alimentaria del SAP, pudiendo incorporar dimensiones paisajísticas, sociales, ambientales, etc. Esta gestión debe superar el concepto de "isla" de carácter conservador proporcionado por la delimitación del instrumento urbanístico, mediante el desarrollo y materialización de un instrumento estratégico —un plan de gestión integral— que materialice el Proyecto de Parque Agrario en políticas locales y en proyectos de actuación.

4. Desarrollar una propuesta de Ordenación Territorial que proteja la base territorial y elabore un Proyecto de Territorio. El mecanismo de la ordenación territorial se desarrolla mediante dos sub-fases. La primera, tiene el objetivo de proteger la base territorial de las amenazas exógenas, y la segunda, tiene el objetivo de reestructurar la matriz agraria desde una mirada rural, convirtiéndola de nuevo en vertebradora territorial. Esta protección resulta en una zonificación y una regulación de usos, mientras el proyecto del territorio resulta en una

reestructuración del territorio desde el punto de vista morfológico. Ambos objetivos se consiguen mediante la elaboración de un instrumento de planificación que desarrolle ambas vías.

Se formula en este marco teórico un orden lógico del planteamiento de estas fases. La fase que inicia el proceso es siempre la asunción de la necesidad de un cambio, estructurándose desde diversas formas de gobernanza o desde un único agente colectivo y estratégico que lidera la propuesta. A partir de ese momento, la articulación de la red de gobernanza local y la determinación de una visión común para el territorio serán las fases que se desarrollen en paralelo y e interactúen entre sí. Las fases relativas al desarrollo de la Protección Territorial y del Proyecto de Territorio y la de Gestión Integral suelen requerir la materialización de las otras dos en un ente gestor, y en un proyecto de territorio. No obstante, podría darse el caso que comenzaran a desarrollarse sin que estas fases hubieran conseguido ser materializadas.

En resumen, cada uno de los mecanismos de articulación del SAP requiere de un periodo en el tiempo para su desarrollo y materialización que se denomina fase. Las fases relativas a cada uno de los mecanismos se superponen y entrelazan en el tiempo, interactuando entre ellas. La fase que inicia el proceso es siempre la asunción de la necesidad de un cambio estructural en el SAP que requiere de una intervención. La materialización de cada una de las fases dependerá en cada uno de los casos, de sus múltiples factores condicionantes y de los recursos legales o humanos a su disposición. El grado de consolidación de cada una de las fases determina también el grado de institucionalización en el que se encuentra el Parque Agrario.

5.3. La etapa de articulación-institucionalización de la figura de Parque Agrario en el SAP

La primera de las etapas del proceso de consolidación de un Parque Agrario es la de su articulación-institucionalización. En esta etapa se articula el Parque Agrario en el SAP mediante el desarrollo de sus cuatro mecanismos y se institucionaliza mediante la materialización de cada uno de los mecanismos en un instrumento. La articulación se produce como resultado de las sinergias de redes e intercambios de conocimiento informales de tipo "horizontal" y de aportes innovadores específicos estructurados y formalizados mayormente con carácter vertical (Fanfani & Magnaghi, 2010). La institucionalización se produce como resultado de la creación de un Ente Gestor, del consenso de un Proyecto de Parque Agrario, del reconocimiento legal del EAP mediante una Protección Territorial y Proyecto de Territorio específico materializado en un Instrumento Urbanístico y mediante la elaboración de un Plan de Gestión Integral.

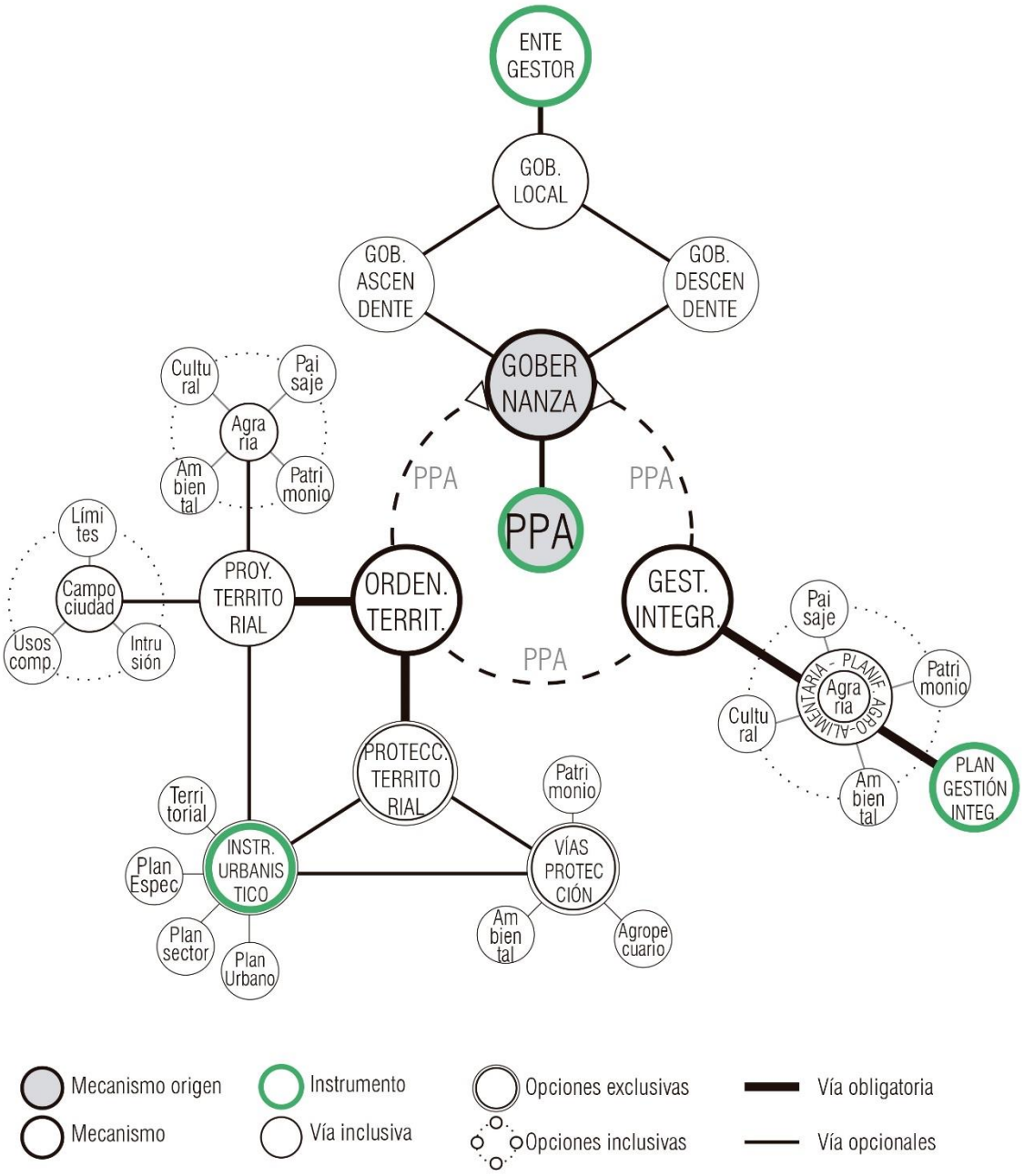


Figura 5.3. Modelo conceptual gráfico del proceso de articulación-institucionalización de Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia

Se describen a continuación por separado cada uno de los mecanismos del modelo: Gobernanza, Proyecto del Parque Agrario, Ordenación Territorial y Gestión Integrada. Cada uno de sus apartados se abre con un subapartado a modo de marco teórico en el que se definen los conceptos que se utilizan, se determinan los objetivos de cada mecanismo, las posibles vías para desarrollarlo y los posibles modos de materialización —y, por tanto, de institucionalización. Este abanico de opciones recopila las propuestas, aplicadas o no, en los casos reales estudiados en una fase previa de la tesis y recopilados en los resultados de la "Genealogía" —capítulo 4— de forma sintética. Se considera que la suma de todas esas fórmulas pueden conformar una figura suficientemente compleja e integradora como para ser capaz de acometer todos los elementos del territorio donde se quiere articular—base territorial, agentes del territorio, etc. — y sus dimensiones —productiva, ambiental, socio-cultural, etc.—, siendo el eje estructurante de todo el modelo su característica intrínseca agraria. Complementariamente, se describen cuáles son los requisitos imprescindibles, tanto de los mecanismos como de los instrumentos para que se pueda entender que su estructura conforma un Parque Agrario. Se aportan los dos extremos: un modelo complejo, integrador e ideal, y un modelo básico y unidimensional. El modelo "de máximos" muestra todos los potenciales de esta figura, en esencia agraria, y es capaz de incorporar a esta naturaleza el resto de dimensiones del territorio, convirtiendo la gestión de este ámbito en multidimensional e integradora. Su aplicación en el SAP implica, sin embargo, que muchos de sus factores —principalmente la red de agentes local— puedan determinar la capacidad de desarrollo de los mecanismos y sea necesario reconocer cuáles son los criterios mínimos para que la figura pueda funcionar como instrumento de preservación del EAP y motor de cambio del SAP.

Cada uno de los mecanismos requiere de un periodo en el tiempo para su desarrollo y materialización que se denomina fase. Las fases relativas a cada uno de los mecanismos se superponen y entrelazan en el tiempo, interactuando entre sí. La fase que inicia el proceso es siempre la asunción de la necesidad de un cambio estructural en el SAP que requiere de una intervención ajena a él. El resto del proceso dependerá de los factores locales y no se pueden prever.

5.3.1. La Gobernanza: el hilo conductor del Parque Agrario

La gobernanza es el primero de los mecanismos del Parque Agrario. En este apartado se define en profundidad qué es, sus componentes, su materialización y su papel en el proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario en un SAP concreto.

La Gobernanza es el mecanismo que facilita la articulación y la institucionalización de los otros tres mecanismos. Ante la imprecisión del término se realiza, en primer lugar, una revisión del mismo —como red de agentes— y de su relación con los ámbitos de la planificación territorial y de la planificación alimentaria utilizados en el marco de esta tesis. Posteriormente se estudia la gobernanza como mecanismo de articulación de un Parque Agrario, describiendo las distintas opciones de alcanzar la gobernanza local, las alianzas intermedias en el camino y sus grados. Por último, se analizan los posibles modos de institucionalización de la Gobernanza y los distintos entes gestores que podrían materializarse en función del tipo de SAP y de las redes de actores locales.

5.3.1.1. Introducción al papel de la Gobernanza en la figura de Parque Agrario

A. El concepto de gobernanza

En primer lugar, se establece la perspectiva sobre la que esta tesis basa el uso de término *gobernanza,* ya que el tránsito entre la economía institucional —ciencia en la que surgió— y las ciencias políticas y sociales ha provocado que el término haya adquirido un carácter heurístico, abierto e impreciso.

Frente al tradicional concepto de *gobierno*, referido a la presencia de un poder —el Estado— organizado a través de unos poderes públicos —con relaciones jerárquicas entre ellos—, surge el concepto de *gobernanza*, como un nuevo sistema de relaciones más complejo, que incluye nuevos actores emergentes externos al ámbito político y que implica un modelo alternativo de gestión de los asuntos públicos (Farinós, 2008).

B. La gobernanza y el territorio

Desde principios de los años 1980, el binomio espacio-territorio se ha posicionado como un elemento estratégico de primer orden para garantizar el desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes. Este posicionamiento se ha realizado, bien desde un sentimiento de pertenencia e identidad territorial, bien como legado y recurso a partir del cual generar un valor añadido duradero y sostenible. Este nuevo enfoque territorial ha provocado cambios en dos niveles: en el ámbito de la gestión pública (*politics*)[188] y en el de la gestión territorial (*policies*)[189] (Farinós, 2005). En ambas, la gobernanza se entiende como proceso. En el ámbito de la gestión pública supone la aparición de nuevas prácticas de gobierno innovadoras que contribuyen a superar las limitaciones de los modos tradicionales de gobierno y que ayudan a enfrentarse mejor a los nuevos retos que van surgiendo. En la gestión territorial, supone una mejora de las rutinas en la toma de decisiones, con el objetivo de maximizar los efectos, gracias a un correcto diseño, aplicación y seguimiento de las políticas con impacto sobre la sociedad y los territorios (Farinós, 2008).

[188] Forma en la que se reparten responsabilidades y se toman las decisiones por parte de los actores institucionales de la política.
[189] Plan de acción o conjunto de reglas, acordado por un grupo, que especifica las actuaciones sobre un tema concreto.

El reto del nuevo milenio consiste en que las políticas públicas se adapten al territorio y no a la inversa. De ese modo sería posible encontrar sinergias entre las políticas impulsadas desde los distintos niveles escalares (Farinós, 2005). Así, la *gobernanza territorial* es el entramado resultante del proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores, público privadas de intereses diversos presentes en el territorio (Farinós, 2008).

C. La Gobernanza y la planificación territorial

En el ámbito de la planificación territorial, el Dictamen sobre Agricultura Periurbana elaborado por el Comité Económico y Social Europeo (2004) insiste en la importancia de la subsidiariedadl[190] para garantizar un desarrollo dinámico y sostenible de los espacios donde se desarrolla esta actividad. Este concepto se define como fundamental para garantizar un pacto entre administraciones y sector productivo agrario basado en el compromiso de preservación y desarrollo territorial de la agricultura periurbana, literalmente «un contrato para la gestión agraria sostenible entre la administración pública y los agricultores» (CESE, 2004: apartado 2.4.5).

En algunos contextos territoriales estancados en un estado de degradación, existe un inmovilismo asentado sin perspectivas de poder ser reconducido. En esos casos, las instituciones y los agentes territoriales estratégicos pueden encontrarse influenciados por el *status quo* que les ha situado en el mapa político —bien dependientes o poderosos—, no pudiéndose permitir el lujo de innovar (Winder, 2007). De este modo, se mantienen estancadas sus posiciones, sin propiciar ningún tipo de cambio en el marco político, y conllevando una parálisis territorial (Hernández & Winder., 2007). En estos casos donde emergen conflictos de intereses en la aplicación del principio de subsidiariedad, y donde los enfoques arriba-abajo no funcionan, la aplicación exclusiva de los abajo-arriba puede ayudar a desbloquear la situación.

La innovación, a través de la gobernanza (Healey, 1997; Morgan, 2006), puede dar el paso de inmovilismo a innovación en la planificación territorial. Esta transición debe realizarse hacia un modelo de planificación y gestión territorial participativo en el que poder y gobierno den paso a sostenibilidad y gobernanza (Hernández & Winder, 2007). La gobernanza es entendida así como un proceso de gobierno basado en la coordinación y cooperación entre los diversos agentes involucrados, vertical y horizontalmente en un territorio (Rhodes, 1996; Healy, 1997).

La planificación territorial y la gobernanza son un binomio indivisible (Healey, 1997; Farinós, 2008) y complementario en la generación de alternativas al inmovilismo territorial. La planificación supone una imposición y una regulación a través de normas, mientras la gobernanza distribuye el poder entre los distintos niveles de agentes, posibilitando acciones de abajo-arriba (Hernández-Jiménez et al., 2009).

[190] Dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad —normativa, económica o política— más próxima al objeto del problema.

D. La Gobernanza y la planificación alimentaria

Nos encontramos en un momento en el que la planificación territorial ha comenzado a reconocer el valor vital que tiene la alimentación para el futuro de las ciudades (Pellegrino et al., 2013), pudiéndose convertir en el futuro eje estructurante del resto de dimensiones económicas, sociales y culturales de la sostenibilidad urbana y territorial (Moragues et al., 2013). Este objetivo supone un importante desafío, ya que el sistema agroalimentario se encuentra ligado a los imperativos del crecimiento y la acumulación del sistema económico vigente (Delgado, 2010), que ha roto los eslabones de la cadena y la relación entre sus agentes: entre la producción y el consumo, y entre los agricultores y la ciudadanía (Yacamán, 2015). El papel de la gobernanza territorial y alimentaria en este escenario debe actuar como instrumento para la recuperación de estos vínculos a escala local, entre la red de actores del SAP, y entre las partes de la cadena. Esta gobernanza debe funcionar también como motor de innovación en cada uno de los eslabones, de forma coherente, favoreciendo el desarrollo local mediante la producción de valor añadido territorial.

Para asentar unas bases sólidas en este tipo de gobernanza a escala local se deben dar al menos tres circunstancias (Yacamán & Mata, 2014):

- Que los poderes locales se impliquen activamente
- Que exista una figura de gestión capaz de catalizar las diferentes iniciativas del territorio
- Que los agentes del territorio estén dispuestos a construir escenarios de futuro de manera compartida.

E. La gobernanza como red de actores

La gobernanza, por definición, implica un amplio y complejo conjunto de actores públicos y privados y se basa en la flexibilidad, el partenariado y la participación voluntaria de los diversos representantes de los intereses sociales existentes (Farinós, 2008). La gobernanza emerge por la generación de redes interdependientes de actores: gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil. Estas redes se componen de actores estratégicos que son aquellos con recursos de poder y presencia suficiente para ejercer una influencia relevante y, potencialmente, un poder de veto sobre la toma y aplicación de decisiones por parte de la autoridad (Villamil, 2010a). El análisis de la gobernanza implica el descubrimiento del mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos, y las estructuras y procesos de su interacción. Este análisis descubre los equilibrios de poder y su distribución en las estructuras y procesos de gobernanza, así como los conflictos existentes y los potenciales entre los actores estratégicos, incluidos los emergentes. El engranaje de los agentes productivos, institucionales y sociales de un territorio configura la nueva concepción del desarrollo local para afrontar los retos de competitividad y los procesos de cambio estructural que requieren y afectan a los países. El diseño y la implantación de las nuevas políticas de desarrollo local se basan en una gobernanza vertical entre los diferentes niveles de gobierno y una gobernanza horizontal con los actores de la sociedad civil (Villamil, 2010a):

La gobernanza se vincula, por tanto, a la gestión de redes (Rhodes, 1997:52). Natera (2004) describe tres características definitorias de las redes de gobernanza:

1. La existencia de una estructura policéntrica, o la ausencia de un centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma exclusiva.
2. La interdependencia entre actores y la tendencia a desarrollar procesos y alcanzar resultados de forma relacional.
3. La existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad.

Además, añade que las redes de gobernanza varían su configuración en relación a seis dimensiones básicas (Natera, 2004):

1. La ordenación elemental, el número de actores políticos y sociales implicados —densidad de la red—, la naturaleza de estos —grado de heterogeneidad de la red— y la intensidad de sus interacciones —intensidad relacional.
2. La institucionalización de la red —grado de estabilidad.
3. La función principal de la red —redes centradas en problemas, redes profesionales, redes de productores, redes intergubernamentales, etc.
4. Las relaciones de poder, las diferentes capacidades de influencia de los actores —grado de desigualdad de la red, fuentes de poder— y el tipo de recursos que manejan para ejercer influencia —materiales o simbólicos, tácticas de influencia blandas o duras.
5. La repartición de intereses y valores en liza —en las posiciones iniciales de acuerdo o contradicción—, así como la presencia de actitudes inclinadas hacia prácticas de negociación.
6. Las relaciones de la red con su entorno inmediato de problemas y actores —grado de apertura o permeabilidad, grado de reactividad o proactividad en cuanto a las respuestas dominantes, grado de extensión del impacto mediático de la actividad de red.

Estas características y dimensiones de la configuración de redes de actores se utilizarán como metodología de análisis en la propuesta de sistematización de su análisis en el estudio de casos.

F. La gobernanza: definición de términos en el marco de esta tesis

F.1. Gobernanza local

La aplicación de la gobernanza al modelo de Parque Agrario se realizará a la escala *local*, acomodándose este término a la escala de las dimensiones del EAP sobre el que se quiere articular la figura —escala municipal, comarcal o provincial. Se utiliza, consecuentemente, el término de *gobernanza local* en el sentido en el que Farinós (2008) define la *gobernanza territorial* de forma aescalar, pero aplicado a la escala concreta del EAP. Así, se define la *gobernanza local* en el marco de esta tesis como la puesta en práctica de formas de planificación y gestión de dinámicas territoriales innovadoras y compartidas —relación, negociación, consenso y actuación—, respaldadas por la multiplicidad de actores que comparten el objetivo de transformación del SAP y que conocen y asumen cuál debe ser su papel en la consecución del mismo. Este tipo de gobernanza puede denominarse también *pacto local.*

F.2. Gobernanza local del Sistema Agrario Periurbano

Cada Parque Agrario cuenta con una red específica de actores que se teje en función del propio contexto social, económico, político e identitario del SAP. Los agentes de la red son supralocales, gubernamentales locales, económicos locales, sociales y la sociedad de la información (Villamil, 2010b) y se encuentran unidos por un mismo objetivo: articular y consolidar el Parque Agrario para conseguir un SAP fuerte, competitivo y capaz de contrarrestar las amenazas exógenas. Como condición necesaria, en la red de actores de esta gobernanza local deben encontrarse representantes del sector agrario —principal destinatario del Parque Agrario—, y representantes de aquellas administraciones que aportan las diversas competencias y la capacidad de gestión necesarias para desarrollar el Proyecto de Parque Agrario en todas las dimensiones que se requiera —urbanismo, agricultura, medio ambiente, cultura, patrimonio, paisaje, igualdad, etc. Se trata de un tipo de gobernanza sectorial que denominaremos *gobernanza local del SAP.* Este pacto campo-

ciudad (Magnaghi & Fanfani, 2010) se puede materializar en forma de ente gestor del SAP, pudiendo adquirir diversas formas y tipologías en función del SAP en cuestión.

La *gobernanza local del SAP* se alcanza mediante un proceso dinámico que posee dos dimensiones principales, una horizontal y una vertical (Serrano, 2011; Zazo, 2015). Estos dos tipos de "sub-gobernanzas" conducen las relaciones intergubernamentales de los distintos niveles de las administraciones públicas (Villamil, 2010b).

F.3. Gobernanza horizontal

La *gobernanza horizontal* ha sido definida por diversos autores como:

- La apertura a la participación en los debates y decisiones políticas a actores no políticos de la sociedad —sociedad civil y sector privado (FAO, 2015).
- El nivel donde se da la verdadera interacción ciudadana con el estado, puesto que en él se manifiestan las redes de cooperación entre administración territorial, los empresarios y el tercer sector (Villamil, 2007).
- La coordinación entre agencias, instituciones y actores a un mismo nivel, no sólo entre entidades gubernamentales, sino con actores diversos (Serrano, 2011).

La *gobernanza horizontal* supone que debe existir una cooperación en la toma de decisiones entre las administraciones a un mismo nivel y diversos actores de diversa naturaleza. Sin embargo, en el marco de esta tesis, el concepto de gobernanza horizontal adquiere diversos matices y categorías:

- Se considera *pacto social* los casos de gobernanza horizontal que no incluyen ningún tipo de administración en el consenso. En este caso, la sociedad civil, el sector agrario y otro tipo de agentes privados se ponen de acuerdo en la necesidad de generar un cambio en el SAP a través de la articulación de un Parque Agrario en él y, de forma coordinada, deciden generar una visión común, en base a la cual actuar[191], con o sin ayuda de las instituciones. Este pacto puede materializarse en forma de plataformas de defensa del ámbito, mesas de trabajo, diagnósticos participativos, proyectos locales e incluso políticas públicas locales (Zazo, 2015).
- Se considera *pacto institucional* los casos de gobernanza horizontal en el que el consenso se establece entre diferentes departamentos de un mismo nivel institucional. Estos agentes pueden dar el paso en la asunción de la necesidad de transformar el SAP, e incluso pueden comenzar a describir el escenario futuro, pero para su concreción necesitarán de la involucración del resto de agentes.

Mientras que en el primer caso se requiere un movimiento de concertación ascendente en el camino hacia la gobernanza local, en el segundo caso se deben promover en primera instancia iniciativas de concertación descendentes que involucren a los agentes locales del sector agrario, sociedad civil y tercer sector para entretejer la red de agentes de la gobernanza local.

Se define, por tanto, la *gobernanza horizontal* como el consenso social entre agentes públicos y/o privados en la determinación de un objetivo común —la transición del SAP mediante la articulación-institucionalización de un Parque Agrario— y en la decisión de actuar para conseguir alcanzar el objetivo, con o sin ayuda de las instituciones.

[191] Describir una visión común supone avanzar en la descripción del Proyecto de Parque Agrario

F.4. Gobernanza vertical

La gobernanza vertical, usualmente aplicada a la escala europea, ha sido definida como:

- La referida a las relaciones entre el gobierno nacional con los subnacionales y estos con el sector privado y la sociedad civil (Villamill, 2010b).
- La que promueve la puesta en marcha de mecanismos de transferencia de competencias, capacidades y conocimientos entre actores territoriales, así como un desarrollo de los principios de subsidiariedad, complementariedad y lealtad institucional (FAO, 2015).
- La relación entre niveles central, regional y local, y su necesaria coherencia y complementariedad, que deben expresarse en acuerdos que permitan coherencia y participación en la toma de decisiones y en la ejecución de políticas de desarrollo. Es necesario compartir objetivos estratégicos para una adecuada coordinación (Serrano, 2011) —escala europea.

La *gobernanza vertical* supone una voluntad de coordinación entre los distintos niveles institucionales —local, regional, estatal, europeo— en base a un objetivo estratégico común. Esta gobernanza vertical, o *pacto multinivel*, puede alcanzarse de forma complementaria por dos tipos de acercamiento: uno de abajo-arriba o descentralizado (*bottom-up)* y otro de arriba-abajo o jerarquizado (*top-down)* (Fanfani & Magnaghi, 2010; Zazo, 2013). Su materialización se realiza en forma de pactos intergubernamentales multinivel y de proyectos territoriales asumidos a todos los niveles incorporados. En el marco de esta tesis, se considera que la gobernanza vertical ideal es la que se propicia en sentido ascendente, partiendo de la escala local — y de sus necesidades de innovación para el desarrollo local— hacia lo global, de modo que exista una alineación de intereses que produzca una adaptación de las políticas a los territorios y no al contrario. Sin embargo, la tónica habitual consiste en combinar verticalidad ascendente con descendente.

Se entiende como *gobernanza vertical,* por tanto, las relaciones multinivel establecidas en base a un objetivo común, cuya combinación de competencias, capacidades y conocimientos permite la coherencia y complementariedad en la toma de decisiones y en la ejecución de políticas de desarrollo basadas en los principios de subsidiariedad. Esta *gobernanza vertical* implica una coordinación entre el nivel no institucional —sector agrario, sociedad civil y tercer sector— y los niveles administrativos con incidencia local: los ayuntamientos —que en España poseen las competencias sobre urbanismo—, los niveles supramunicipales de distinto tipo —áreas metropolitanas, comarcas, provincias, etc. que, dependiendo del caso, poseen más o menos competencias de apoyo y asistencia a los municipios— y el nivel autonómico —que poseen las competencias plenas en agricultura y ordenación del territorio[192], así como capacidad de decisión sobre determinados proyectos de escala supramunicipal o sectorial. Además, es necesario encontrar la alineación de intereses con el nivel estatal y europeo con el fin de poder canalizar el apoyo de políticas y recursos a estos niveles.

F.5. Gobernanza estable

Como apunte final a la gobernanza es importante resaltar la necesidad de asegurar su continuidad a largo plazo, lo cual resulta complicado al basarse en redes de agentes cuyos intereses dependen de muchos factores. En la gobernanza vertical, los cambios de las orientaciones políticas pueden llegar a variar los objetivos estratégicos, dejando de asumir la premisa de partida. Este fenómeno se complejiza en aquellos territorios que, por su carácter supramunicipal, poseen diferentes niveles administrativos que requieren de un consenso continuado. En la gobernanza horizontal,

[192] Y también en Medio Ambiente y Patrimonio, marcos legales autonómicos que pueden actuar como vías alternativas a la protección usual, como se verá más adelante.

determinados intereses económicos pueden ver en estas áreas lugares de interés para la implantación de determinados usos urbanos acogidos a oportunidades específicas, rompiendo el pacto social establecido: desde el propio sector agrario, acosado por las dificultades de su actividad, a amenazas externas de sectores que cuentan con el apoyo político, en algunos casos de niveles regionales. Por todo ello, es importante que exista un fuerte consenso social y político sobre el punto de partida, la asunción de un cambio estructural del SAP, para que los intentos unilaterales de ruptura de la gobernanza sean rechazados por el conjunto de la sociedad. Sin embargo, es posible que la ruptura de esta gobernanza en el contexto del SAP ocurra a pesar de todo. Es, por tanto, imprescindible trabajar en pos de la institucionalización de este mecanismo en particular, y del SAP en general, para que, una vez conseguido, no exista posibilidad de que sea revertido.

5.3.1.2. La Gobernanza como mecanismo de articulación de un Parque Agrario

En la etapa de articulación-institucionalización de un Parque Agrario en un territorio, el objetivo principal del mecanismo de la Gobernanza es el de configurar la estructura territorial que permitirá, mediante su aplicación en la etapa posterior, conducir la transición de un SAP en estado débil —con sus debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades endógenas y exógenas— a un SAP que ha conseguido explotar su potencial innovador —estructurando acciones y formas de desarrollo local capaces de producir valor añadido territorial— y que ha logrado su institucionalización por sus valores intrínsecos. Es decir, la Gobernanza es el hilo conductor de la articulación-institucionalización del SAP. Este mecanismo, basándose en las premisas del PPA, ayuda a desarrollar y materializar los otros dos mecanismos: la Ordenación Territorial y la Gestión Integral.

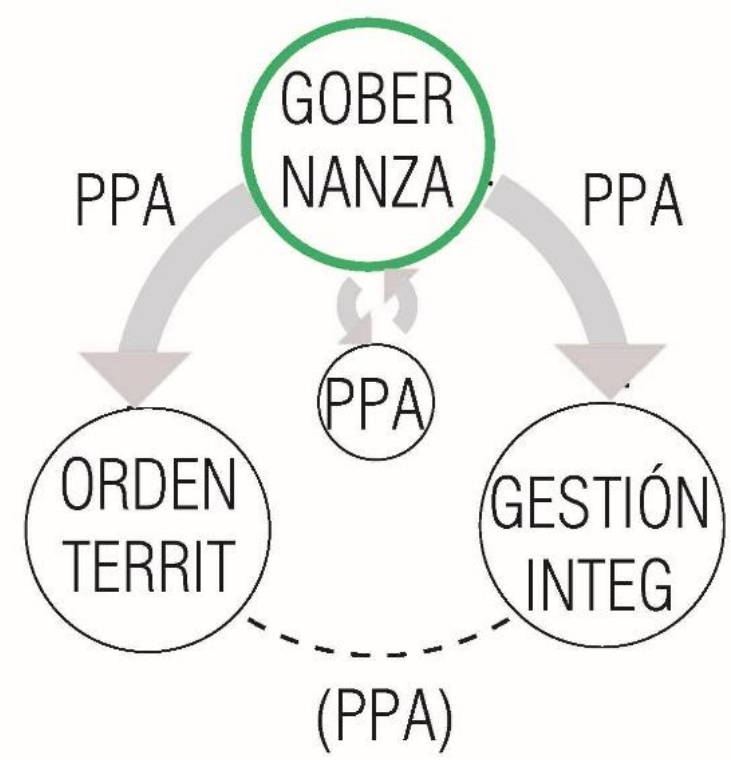


Figura 5.4. Esquema del papel del mecanismo de la Gobernanza Local en la figura del Parque Agrario
Fuente. Elaboración propia.

La Gobernanza, en primera instancia, puede manifestarse en diversas formas —horizontal y vertical— que pueden ir evolucionando hacia una forma más compleja de gobernanza local.

La articulación de la red de agentes que conduzca a una Gobernanza Local puede realizarse mediante la combinación de dos movimientos de intervención (Fanfani & Magnaghi, 2010; Zazo, 2013):

- Una estrategia de abajo-arriba o desde la base (*bottom-um*), a través de la movilización, el empoderamiento y la autoorganización de las redes de actores locales.
- Una estrategia de arriba-abajo o jerarquizada (*top-down*), mediante los canales instrumentales y financieros de las políticas públicas, la protección y la preservación del territorio agrícola, los proyectos de territorio, etc.

A. El movimiento abajo-arriba o desde la base

Este movimiento ascendente se basa en el principio de subsidiariedad para alcanzar una Gobernanza Local del SAP que articule y consolide un Parque Agrario.

A.1. Alianzas de gobernanza ascendente

Las acciones desarrolladas en esta estrategia deben tratar de subrayar las necesidades y las demandas del sector agrario todavía poco reconocidas en el sistema político territorial y, por tanto, no incorporadas a las políticas sectoriales en su total complejidad.

A escala local, es necesario construir vínculos entre los diversos agentes no institucionales que se materialicen en algún tipo de *pacto social* para generar una red de actores estable en el tiempo. Se recopilan a continuación una serie de posibles pactos sociales básicos que pueden actuar como germen del proceso de gobernanza ascendente:

- Un grupo de agricultores, unido por las mismas necesidades y problemas, puede encontrar en las alianzas directas con consumidores individuales o con grupos de consumo de proximidad una alternativa a la perspectiva de abandono de la tierra y de comercialización a mercados.
- Un grupo de ciudadanos, unidos por los intereses ambientales, identitarios, paisajísticos, patrimoniales y/o alimentarios que cada uno proyecta sobre el recurso territorial de la actividad agraria, pueden encontrar alianzas directas con el sector agrario como gestores del territorio (Paül, 2006). Esta relación debe basarse siempre en la idea que la actividad agraria es la generadora de la multidimensionalidad del sistema agrario.
- Un grupo de investigación de la universidad, mediante proyecto de investigación-acción-participativa, puede activar procesos de planificación colaborativa que desbloqueen situaciones de "inmovilismo territorial" (Hernández-Jiménez et al., 2009; Matarán el al., 2014) mediante la involucración de diversos tipos de agentes en el proyecto.
- Un Grupo de Acción Local, mediante su papel dinamizador en el territorio, puede activar procesos y proyectos de desarrollo local enfocados en la búsqueda de compromisos y alianzas por parte de los agentes territoriales, mediante la involucración en ellos de diversos tipos de agentes.
- Un equipo de la administración local, en ocasiones, puede generar alianzas esporádicas o sectoriales con algunos de los anteriores grupos.

Cuando estos pactos adquieren el carácter de red[193], pueden transformarse progresivamente en una ocasión para negociar con las instituciones, tanto en temas de política territorial —atendiendo a la dimensión productiva del SAP—, como en el ámbito de las acciones de apoyo ligadas a las relaciones de producción, transformación, comercialización, demanda y actividades derivadas de la cadena alimentaria del SAP. Este *sujeto colectivo* (Calori, 2010), que brota de una red de experiencias autónomas, desde el punto de vista de la gestión, adquiere connotaciones políticas, llegando a alcanzar una posición de diálogo con instituciones de niveles diversos. Su "representación", autónoma de la política tradicional, se configura como una articulación de formas de participación directa que están estrechamente conectadas a articulaciones locales de necesidades y de demandas del sector agrario, tales como la necesidad de responder a la crisis estructural de la agricultura, la defensa de la presión antrópica y urbanística del territorio y, la demanda de productos sanos desde la sociedad urbana.

[193] Bien por el volumen que adquieren, bien porque se superponen diferentes pactos sociales con el mismo objetivo.

A.2. Grados de este movimiento desde la base

Los grados de este movimiento ascendente se pueden clasificar en función del grado de reconocimiento y de compromiso que el pacto social desee alcanzar y/o que la voluntad política permita alcanzar. Este tipo de movimiento puede consolidarse en distintos escalones, según su capacidad de incorporarse a los distintos niveles de la toma de decisiones:

- Pacto social de la red de agentes. Es una alianza a nivel operativo que reúne y coordina a los agentes locales con intereses sobre el SAP. Este pacto social funciona de forma independiente a la gestión del territorio que realizan las administraciones competentes. Sin embargo, podría llegar a existir algún tipo de interlocución, esporádica o continua, con algún nivel institucional —usualmente el municipal—, en el caso de que éste reconozca el pacto. Su materialización puede realizarse mediante plataformas, grupos de consumo, asociaciones o sindicatos, dependiendo del volumen y diversidad de los agentes de la red. Su labor puede enfocarse desde la reivindicación de la protección y gestión externa del espacio, hasta la autoorganización de un sistema agroalimentario local. La implicación del sector agrario en este pacto supone una condición imprescindible para el proyecto de Parque Agrario.
- Pacto social-institucional local. Es una alianza que alcanza al nivel municipal que lidera este pacto junto a la red de agentes. Puede consolidarse un pacto a nivel del SAP —municipal o comarcal—, reconocido por algún ente superior, que permita la organización a nivel institucional-local de determinadas soluciones que favorezcan al sector agrario en el ámbito de la facilitación y dinamización agraria. Su materialización puede realizarse mediante la asociación del sector agrario, sociedad civil y el/los ayuntamiento/s con suelo en el EAP.
- Pacto social-institucional regional. Es una alianza que alcanza a los niveles municipal y regional que reconocen y apoyan y/o lideran este pacto junto a la red de agentes. Se materializa mediante la creación de un ente (gestor) con características locales-administrativas-políticas, que representa a la red de agentes y a las instituciones de distintos niveles políticos involucrados. Este ente, por su naturaleza institucional, tiene capacidad de interlocución entre las necesidades del sector agrario y las soluciones políticas que afectan a este territorio.

Estos pactos deben ser entendidos como fases, ya que el paso de uno a otro requiere de la evolución de la gobernanza, de su auto-organización y de su auto-gestión, de forma que se genere una confianza en las entidades superiores para que éstas proporcionen el reconocimiento y el compromiso de integración, facilitación y ordenación.

B. El movimiento arriba-abajo o jerarquizado

Este movimiento descendente se basa en políticas, proyectos y acciones promovidas desde las administraciones o desde las entidades de desarrollo agrario con el objetivo de facilitar y promover la transición del SAP en base a un marco de coherencia definido por el PPA. Estos proyectos pueden ser impulsados desde los diferentes niveles institucionales —municipal, comarcal, provincial, autonómico e incluso nacional— que, pudiendo o no haber participado en la definición del PPA, deben guiarse por sus precondiciones, directrices y objetivos fijados, y deben incorporar las actuaciones ya apuestas en marcha. Este impulso puede materializarse de diversas formas y con diferentes escalas de actuación, económicas y de competencias.

B.1. Acciones de gobernanza descendente

A escala nacional:

- Acciones relacionadas con la reestructuración de las infraestructuras hidráulicas, realizadas desde la Confederación Hidrográfica competente.

A escala regional:

- Creación de un contexto normativo favorable que proporcione un entorno estable y amable para facilitación de todos los ámbitos de la actividad agraria.
- Determinación de las políticas sectoriales que, mediante medidas a las que no llega la planificación urbanística ni los proyectos territoriales, puedan ayudar a facilitar y dinamizar la actividad agraria —la recuperación de tierras, por ejemplo.
- Puesta en marcha de un proceso de Ordenación Territorial que genere un Proyecto Territorial y proponga un instrumento urbanístico de Protección Territorial que lo aplique.

A escala local, o de SAP:

- Creación de un ente gestor que aplique las medidas de facilitación y dinamización agraria y alimentarias en el SAP.
- Promoción de un proyecto territorial, de forma coordinada con la escala regional.
- Establecimiento de los proyectos de transformación territorial prioritarios que favorezcan la mejora de la eficiencia del territorio —caminos, red de riego y drenaje, etc.
- Determinación de las acciones para crear una plataforma de servicios multisectoriales que ayuden a dinamizar la actividad agraria y a planificar toda la cadena agroalimentaria para todos aquellos agricultores que deseen utilizarla.

Este tipo de Gobernanza no conlleva resultados rápidos y concretos, sino que facilita la participación de un mayor número de actores y ayuda a construir capacidad para desencadenar un aumento en la interacción de la red de agentes, que hará progresivamente auto-sostenible el sistema. Consiste, en definitiva, en la creación desde las administraciones de las condiciones favorables para mejorar la rentabilidad de la actividad agraria mediante dos vías: la facilitación y la dinamización desde las distintas competencias.

B.2. Niveles institucionales con cabida en el movimiento jerarquizado

Los niveles institucionales —o institucionalizables— que podrían incorporarse a este movimiento descendente de la gobernanza vertical, mediante su compromiso o liderazgo, son los siguientes:

- Las redes de agentes locales, cuando éstas no tienen incluidas en su seno ningún nivel institucional —*pacto social.*
- Los ayuntamientos, el primer escalón dentro de la cadena de reconocimiento y apoyo político, que poseen las competencias urbanísticas.
- Las áreas metropolitanas, usualmente conformadas para gestionar planes urbanísticos supramunicipales, aunque no posean las competencias urbanísticas. Podrían poseer la capacidad de promover proyectos o planes sectoriales del ámbito agrario.
- Los niveles comarcales, a pesar de no ser usual la existencia de un ente administrativo a este nivel en el ámbito español —salvo en raras excepciones como el caso catalán.
- Los grupos de acción local, que existen a nivel comarcal, en función de su índice de ruralidad.

- Los niveles provinciales, aunque las diputaciones no poseen competencias directas sobre el territorio, actúan de administración bisagra entre los ayuntamientos y el nivel regional, cooperando en la gestión con los municipios.
- Los niveles regionales, o el nivel político a escala autonómica, que poseen las competencias en materia de agricultura, medio ambiente, ordenación del territorio y patrimonio, entre otras. Podrían decidir, por tanto, el tipo de institucionalización aplicable al EAP, el instrumento más adecuado para su protección, y decidir fórmulas y recursos de dinamización agraria y/o planificación alimentaria que pudieran integrarse en el desarrollo del proyecto de Parque Agrario a escala local.

La promoción de un Parque Agrario jerarquizado podría realizarse desde cualquiera de los niveles institucionales,

- Desde el nivel municipal, cuando la escala del SAP sea municipal o, en caso de ser supramunicipal, no exista ningún ente adecuado a la escala y sea un grupo de ayuntamientos los que lideren la propuesta.
- Desde la escala comarcal o metropolitana, cuando exista un ente a esta escala que entienda este liderazgo como parte de sus competencias.
- Desde la escala provincial, aunque no tiene competencias, podría entenderse su necesidad y lidiar con otro tipo de nivel institucional para poner en marcha la propuesta. Su papel tiene mucha relevancia como administración periférica de facto del estado.
- Desde la escala regional, se podría promover este tipo de proyectos al amparo de la legislación vigente:
    - Una ley de protección ambiental de espacios naturales, que reconociera este ámbito como alguna de sus categorías "ambientales".
    - Una ley de protección del patrimonio, que reconociera este ámbito como alguna de sus categorías "patrimoniales".
    - Una ley de espacios agrarios, que incorporara en su texto la figura de Parque Agrario. Esto implicaría la existencia de una planificación territorial sectorial agraria —a nivel regional— que cartografiara las áreas donde debiera incorporarse esta figura[194].
    - La ley de suelo, que reconociera este ámbito como característico, para aplicarle un instrumento urbanístico específico.
    - Un plan territorial general que determine la obligación vinculante de realizar planes sectoriales territoriales específicos y/o un plan sectorial agrario[195].

[194] Propuesta de Montasell (1996) sobre el plano del Plan Territorial General de Cataluña, y que con la futura Ley del Suelo Agrario podría ser posible.
[195] Como es el caso del Plan Territorial General de Cataluña (1995).

C. La Gobernanza Local como combinación ascendente-descendente

Las dos posibles interpretaciones en los extremos del extenso abanico de la aplicación de ambas estrategias reflejan sustancialmente las modalidades arriba-abajo y abajo-arriba (Fanfani, 2006; Fanfani & Magnaghi, 2010; Poli, 2010; Zazo, 2013):

- Una institución de gobierno del territorio formalizada y reconducible a un marco de carácter territorial y ambiental.
- Una agregación voluntaria y activa de actores, principalmente locales —institucionales y/o no— que desarrollan un proceso y un sujeto de gestión y de proyecto relativo al territorio agrario periurbano, de forma ajena a cualquier institución.

En el primer caso, las garantías formales de la institucionalización del SAP aseguran un marco más estable y una mayor certeza en el proceso activado. Sin embargo, este extremo privilegia las estrategias jerarquizadas, lo cual no garantiza la involucración de las redes de actores locales y limita la inclusión de las complejas dimensiones territoriales. En el segundo caso, el Parque Agrario se configura de forma proactiva, como una puesta en valor del patrimonio agrícola, paisajístico y ambiental del territorio periurbano a través de la movilización y la coordinación de los diversos actores que se agregan en torno a un mismo objetivo y a unas acciones a desarrollar. En este extremo, prevalecen los pactos sociales generados en la red de agentes, convirtiéndose en la guía del proceso (Fanfani & Magnaghi, 2010). Sin embargo, estas iniciativas no dejan de ser un pacto local no institucional, cuya propia naturaleza es la de poseer un carácter limitado en el posible escenario de transición del SAP —debido a la ausencia de recursos para la intervención— y una estabilidad dependiente de condiciones internas y externas a la red de agentes que no pueden ser controlables.

La Gobernanza Local es aquella que combina ambos movimientos, ascendente y descendente, de modo que se alcanza un pacto institucional-regional y/o un movimiento jerarquizado que logra desde el nivel de promoción la involucración de toda la red de agentes locales. Una vez alcanzada, será necesario materializarla —o institucionalizarla— a través de un ente gestor.

La iniciativa de los agentes locales en la búsqueda de una reestructuración del SAP debe orientarse en primer término, a la definición de un nuevo proyecto local agro-urbano: el Proyecto de Parque Agrario (PPA). Los mecanismos del Parque Agrario se superponen, se cruzan e interactúan entre sí. La Gobernanza activa el proceso y, para conducir el desarrollo de los mecanismos de Ordenación Territorial y Gestión Integral, debe primero dirigir el del PPA. Este PPA debe incluir las necesidades y problemas del sector y debe comenzar a construirse desde el nivel de pacto territorial. En caso de construirse desde niveles institucionales, deberá basarse en un diagnóstico participativo que incorpore a todos los agentes estratégicos que puedan aportar elementos clave para desarrollar las precondiciones, las directrices y los objetivos del PPA.

5.3.1.3. La materialización de la Gobernanza Local: el Ente Gestor[196]

La consolidación de la Gobernanza Local, en la que se debe basar la articulación del Parque Agrario, se realiza a través de la creación de una entidad que funcione como un foro de comunicación en el que todos los agentes se encuentren representados. Se utilizará como herramienta de discusión sobre la gestión del SAP. Este ente tendrá funciones políticas y técnicas ya que tendrá capacidad de decisión y de desarrollo. El objetivo básico de este ente, en la fase de articulación-institucionalización del Parque Agrario, es el de garantizar la coherencia y la correcta aplicación y desarrollo del PPA en la articulación de los mecanismos de Ordenación Territorial y de Gestión Integral. Los objetivos de este ente, una vez institucionalizada la figura y, por tanto, el resto de mecanismos, son garantizar el buen desarrollo del proyecto y de sus instrumentos, y su viabilidad a largo plazo, convirtiéndose en un lugar para el seguimiento y la evaluación de las acciones en la fase posterior. Este órgano será la estructura de gobernanza que definirá la política agrícola que se aplique y que definirá el proyecto concreto y que priorizará las acciones en función al Plan de Gestión Integral.

El Ente Gestor consolida el pacto local entre la red de agentes en un instrumento de gestión. Es deseable que este pacto e materialice una *gobernanza local del sistema agrario periurbano* alcanzada previamente, aunque esto no siempre es posible. En algunas ocasiones, el ente gestor puede materializar la red de agentes que ha liderado el proyecto —sólo horizontal, sólo vertical, o local sin llegar a alcanzar todos los niveles institucionales necesarios o los agentes clave—, aceptando incorporaciones posteriores. Existen por tanto, en este tipo de ente, dos clases de agentes: los promotores y los adheridos. La institucionalización de la gobernanza podría plantearse bajo diferentes fórmulas jurídicas entre las que se podrían encontrar la asociación, el consorcio, la fundación o la agrupación de interés económico[197].

- La **fundación** es una entidad jurídica de derecho privado con objetivos de interés general y, por tanto, sometida a la tutela de los poderes públicos para garantizar los objetivos plasmados en sus estatutos. La fundación es una entidad colaboradora de las administraciones públicas, que puede estar constituida por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que no tiene ánimo de lucro y que ha de destinar su patrimonio y rentas a los fines fundacionales. Permite la adopción de procedimientos empresariales en su gestión, rigiéndose por un Patronato —órgano colegiado— cuyos acuerdos se adoptan por mayoría, en los términos establecidos en sus estatutos. Además, obtiene ingresos por las actividades que desarrolla o los servicios que preste, pudiendo participar por sí misma en actividades económicas o incluso sociedades mercantiles.
- El **consorcio** es una corporación instrumental de derecho público, dotada de personalidad jurídica propia, con plena capacidad económica y de obrar. Se constituye por la asociación voluntaria de entidades de distinto orden, de entidades locales con otros entes públicos, y, eventualmente, con entidades privadas sin ánimo de lucro, para fines de interés común o fines de interés público —concurrentes con los de las Administraciones Públicas— en el supuesto de que intervenga una entidad jurídico-privada sin ánimo de lucro. El consorcio se rige por, al menos, dos órganos: uno deliberante, en el que se representan todos sus miembros— la Junta de Gobierno—, y otro ejecutivo, que puede ser unipersonal —Director y/o Gerente. El consorcio, como ente de Derecho Público, está sujeto al régimen de contratación previsto para las Administraciones Públicas. Se deberá determinar si el

[196] Este epígrafe se basa en Zazo (2010; 2013; 2015), en Roda (2015) y algunas otras afirmaciones derivadas de los anteriores epígrafes.
[197] Estas cuatro fórmulas son las que el Documento de Concertación del Plan Especial de la Vega de Granada aporta como posibles. Sin embargo, no se descarta que existan otras que se adecúen mejor a las necesidades de algún SAP.

personal contratado se adscribe a las administraciones que son miembros del ente o al consorcio.

- La **asociación** es una agrupación voluntaria de personas físicas o jurídicas legalmente constituidas y entidades públicas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular y que se dotan de unos estatutos que rigen su funcionamiento. Así, las asociaciones son organizaciones privadas que pueden perseguir fines sociales. Su organización interna y su funcionamiento debe ser democrático, con pleno derecho al pluralismo.
- La **agrupación de interés económico** es una sociedad mercantil, con personalidad jurídica propia, que tiene por finalidad facilitar el desarrollo o mejorar los resultados de la actividad de sus socios. Su objetivo se limitará exclusivamente a una actividad económica auxiliar a la que desarrollen sus socios. Se constituye por personas físicas y jurídicas que desempeñan actividades empresariales, agrícolas o artesanales, por entidades lucrativas dedicadas a la investigación y por quienes ejerzan profesiones liberarles. Esta agrupación no tiene ánimo de lucro para sí misma.

Existiendo la posibilidad de que otro tipo de ente sea más adecuado para un SAP concreto, se establece como condición necesaria la conformación de este ente como un conjunto de agentes públicos y privados. No se contempla la opción de que una institución —o varias asociadas— se constituyan por sí mismas en Ente Gestor, siendo necesario aplicar el principio de subsidiariedad a la hora de conformar este ente. A pesar de que su composición deba alcanzar una gobernanza vertical plena —al menos regional—, el nivel "institucional" en el que el ente gestor debe acomodarse debe ser aquel que mejor que se ajuste a la escala del sistema agrario periurbano: municipal, metropolitano o supramunicipal e, incluso, provincial si es el caso.

El ámbito específico de gestión del ente es el descrito en sus objetivos —para lo cual será necesario que tenga competencias específicas. Usualmente, este ámbito será delimitado por el instrumento urbanístico específico o, en su defecto por aquella delimitación que se haya adoptado como circunscripción del Parque Agrario[198], aunque el impacto de esta gestión alcanzará más allá de estos límites, ya que sus políticas de acercamiento campo-ciudad tienen repercusiones territoriales. En relación a los objetivos, Roda (2015) establece unos muy concretos del ente gestor que se reformulan de la siguiente manera:

- Actuar como órgano de representación de sus agentes integrantes.
- Gestionar el instrumento urbanístico —si la naturaleza jurídica del ente lo permite.
- Asegurar el cumplimiento del planeamiento municipal y de la legislación sectorial en el territorio del Parque Agrario —si la naturaleza jurídica del ente lo permite.
- Promover los servicios del Parque Agrario y su uso, así como difundirlos.
- Promover acciones del fomento de una actividad agraria orientada a la modernización y adaptación a las exigencias ambientales, con el objetivo de la mejora de la renta agraria.
- Gestionar la obtención de recursos y asistencia técnica o económica de otras instituciones.
- Asesorar y asistir técnicamente a los miembros del Ente Gestor.
- Promover campañas de fomenten los valores integrales del territorio, llevando a cabo acciones de protección y mejora del Parque Agrario.
- Ejercer todas aquellas competencias que tenga —o le sean delegadas— dentro del ámbito del Parque Agrario que estén relacionadas con sus objetivos.

[198] La delimitación del suelo protegido como agrícola en un plan municipal, por ejemplo.

5.3.2. El Proyecto de Parque Agrario

El Proyecto de Parque Agrario es uno de los mecanismos del proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario. En este apartado se define en profundidad qué es, sus componentes, su materialización y su papel en el proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario en un SAP concreto.

El Proyecto de Parque Agrario (o PPA) es la visión común concertada de qué tipo de SAP se quiere tener. Esta visión común está compuesta por tres tipos de premisas: unas precondiciones del SAP, unas directrices ajenas al SAP y unos objetivos estratégicos, derivados de los anteriores. Este conjunto de premisas actuarán guiando el desarrollo del resto de mecanismos en el proceso de articulación-institucionalización de Parque Agrario, a modo de marco teórico. Su materialización se basa en un pacto territorial, determinado en el momento en el que se alcanza la gobernanza local. Este pacto debería recogerse en un documento en el que todos los agentes adquirieran un compromiso para su puesta en marcha. Debido a la "informalidad" del instrumento de este mecanismo, resulta el más flexible cuando las necesidades del sector agrario o las demandas de la ciudadanía se modifican con el paso del tiempo y requieren incorporar nuevos objetivos, siendo el más resiliente. Esta flexibilidad, sin embargo, también conlleva inestabilidad, por lo que este mecanismo requiere un apoyo constante de todos los agentes —institucionales o no— durante todo el proceso, y hasta la materialización del resto de mecanismos. Este apoyo constante no siempre se consigue y es una de las causas de frustración de propuestas de Parque Agrario.

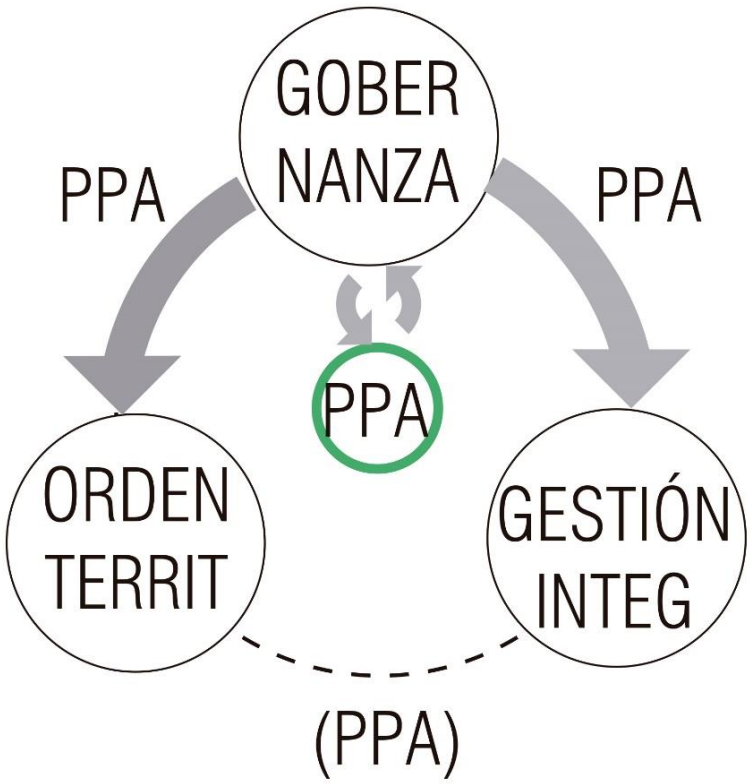


Figura 5.5. Esquema del papel del mecanismo del Proyecto de Parque Agrario en la figura del Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia.

5.3.2.1. Definición de Proyecto de Parque Agrario

Se define como Proyecto de Parque Agrario (PPA) a la visión común establecida desde un pacto territorial que da respuesta al objetivo principal del Parque Agrario: la preservación del EAP a largo plazo y la conversión del SAP en un sistema fuerte. Esa visión está compuesta por unas premisas que determinan la coherencia general en la articulación de los mecanismos de la figura con el objetivo de alcanzar la institucionalización de su SAP. El PPA se compone de una serie de directrices, precondiciones y objetivos, consensuados entre los agentes que se encuentran en el proceso de articulación. Sus premisas actúan a modo de "marco teórico" en la traducción del modelo conceptual de Parque Agrario al "modelo adaptado" a un territorio concreto —la estructura territorial del SAP— guiando la toma de decisiones a lo largo de todo el proceso de articulación y desarrollo. Es lo que Magnaghi y Fanfani (2010) denominan las directrices y precondiciones (*indirizzi e precondizioni*) del Parque Agrario.

El PPA es una propuesta en positivo y sus premisas se plantean como método de transformación de los factores negativos del SAP en situaciones de oportunidad.

5.3.2.2. Composición del Proyecto de Parque Agrario

El PPA es un conjunto de premisas formadas por tres bloques. Las primeras son aquellas precondiciones derivadas de las características intrínsecas del SAP sobre el que se pretende articular el Parque Agrario. Las segundas son aquellas directrices que, siendo coherentes con el SAP, no se encuentran determinadas por él. Las terceras son los objetivos concretos y específicos para el Proyecto de Parque Agrario en este territorio, derivadas de los dos anteriores. Las precondiciones son las premisas invariantes en el PPA de un territorio concreto. Las otras dos son variables y dependen de las decisiones elaboradas por la red de agentes local.

A. Precondiciones establecidas por el SAP local

Las precondiciones establecidas por el SAP local tienen que ver con todos aquellos condicionantes derivados de cada uno de los elementos del sistema o del sector agrario en general, y son las siguientes:

- La actividad agraria en general, con todos sus problemas endógenos y exógenos definidos en el apartado del DAFO.
- El territorio, como elemento físico e invariable, resultado de la construcción histórica:
    - La escala del EAP, que determina el número de agentes institucionales que deberían incluirse en la red de gobernanza local para asegurar la cobertura de todas las competencias que afectan a este territorio.
    - Los valores intrínsecos con los que cuenta —productivos, culturales, patrimoniales, paisajísticos, ambientales, etc.—, que son los que se podrá posteriormente aplicar una Gestión Integral.
    - Sus características agronómicas, pluviométricas, etc. que determinan las necesidades del territorio para su rentabilidad: tipo de producción local, tamaño de parcela mínima rentable, capacidad de empleo que se puede tener por ha, etc.
- La red de agentes, como elemento básico en la configuración de la Gobernanza Local:
    - Los agentes locales existentes que puedan resultar estratégicos, que deben involucrarse a la red.
    - Los agentes institucionales existentes que deberían incluirse en la red. Dependerá del tipo de entidades que haya en el SAP —las supramunicipales, por ejemplo, no se encuentran configuradas en todos los ámbitos.
    - Los grupos que lideran el PPA, que determinarán el tipo de proceso en el camino hacia una gobernanza local.
    - El estado del sector agrario, si se encuentra estructurado o no, profesionalizado o no, y dispuesto o no a comprometerse en la transición del SAP.
- El legado intangible, relacionado con la identidad local.
    - Los modos de hacer, manejos agrarios o hidráulicos, estructuras de asociación ligadas al territorio, etc., que deberán recuperarse o fortalecerse.
- El marco normativo, con todos los elementos que lo componen que afecten a este territorio concreto.
    - La delimitación y clasificación del EAP en el planeamiento urbano y territorial vigente, que limitará el ámbito sobre el que proyectar el Parque Agrario y servirá de base para proponer un instrumento complementario que refuerce la protección y desarrolle un proyecto territorial que devuelva la estructura al espacio agrario periurbano.
    - La legislación sectorial que afecte a este territorio, con sus limitaciones y ventajas.

El PPA realiza una visión de las precondiciones desde un punto de vista positivo. Parte de un análisis y un diagnóstico de los problemas del sector agrario en particular y del SAP en general, que se plantea para transformar sus factores negativos en situaciones de oportunidad.

B. Directrices decididas por la red de agentes

Las directrices derivadas de las decisiones de la red de agentes son ajenas a las características intrínsecas del SAP, pero coherentes con él. La red de agentes consensúa una visión común para el SAP, un escenario estratégico en el que se ha producido la transición deseada, y acuerda las vías para llegar él. Las directrices son la materialización de esas vías en líneas de acción, relativas a la planificación del ciclo agroalimentario de acercamiento producción-consumo y productores-ciudadanos y relativas a la preservación del EAP de la presión urbana. Las principales son:

1. Los procesos de innovación sobre el SAP, que generan un valor añadido territorial:
    a. Transformación de la producción convencional a una producción integrada o ecológica
    b. Procesos de innovación de transformación tradicional.
    c. Nuevos proceso de transformación de productos primarios.
    d. Nuevos canales de comercialización de acercamiento productor-ciudadano
    e. Multifuncionalidad de las explotaciones

2. La determinación del tipo de relación urbano-rural:
    a. En relación a los límites del parque, el establecimiento del índice de permeabilidad campo-ciudad.
    b. En relación al nivel de intrusión en él por parte de las actividades urbanas:
        i. Actividades compatibles con el Parque Agrario pero usualmente ubicadas en el ámbito urbano, como los huertos urbanos.
        ii. Actividades de intrusión de lo urbano en el Parque Agrario, como es el uso del espacio agrario periurbano como ámbito ocio urbano.
        iii. Actividades urbanas implantadas ya en este ámbito.

3. La determinación de las dimensiones del territorio que se quieran valorar, incluyéndolas como complementarias en la gestión y planificación alimentaria, y como elementos conectores con la ciudadanía mediante la prestación de determinados servicios:
    a. La valorización del paisaje agrario, resultado del desarrollo de la actividad agraria en este lugar a lo largo de la historia, como elemento que requiere de una continuidad de esta actividad para su permanencia.
    b. La valorización de este espacio como unidad ambiental, compuesto por distintos elementos que mantienen el equilibrio del agro-ecosistema.
    c. La valorización de los elementos patrimoniales del territorio, incluso del propio espacio agrario como elemento patrimonial.
    d. La valorización de este espacio como elemento cultural, atractor del ocio urbano por sus valores intrínsecos.

La decisión de un determinado tipo de directrices depende tanto de la idiosincrasia de las personas que configuran la red de agentes como del momento contextual[199] en el que se desarrolle el PPA.

[199] Tipo de modelo predominante, políticas europeas-nacionales-regionales existentes, época de bonanza o crisis, etc.

C. Objetivos del Proyecto de Parque Agrario

Las precondiciones y las directrices determinan los objetivos del PPA, que se clasifican en prioritarios y secundarios. Los prioritarios son aquellos que surgen para contrarrestar los problemas propios del SAP —problemas endógenos y amenazas exógenas—, y son la causa principal de la materialización de los dos instrumentos de los dos últimos mecanismos: Plan de Gestión Integral e Instrumento Urbanístico. Los secundarios son aquellos que, incluyéndose de forma transversal en los dos instrumentos previos, son resultado de las decisiones tomadas por la red de agentes en relación al tipo de visión o el escenario futuro que hayan planteado.

Los objetivos prioritarios son los siguientes:

1. Convertir el SAP en un motor de desarrollo local. Este objetivo debe realizarse mediante la reconfiguración de la cadena agroalimentaria, no limitándose a un ajuste entre oferta y demanda, sino definiendo una planificación alimentaria del SAP que debe partir de una reflexión sobre la gobernanza alimentaria local. Los sub-objetivos implícitos en este gran objetivo implican la innovación del SAP y son los siguientes
    a. Promocionar una territorialidad activa, es decir, apoyar una transición en la actitud de los agentes que intervienen en el proceso desde una actitud pasiva —sólo productores, sólo comerciantes, sólo consumidores— a una situación pro-activa en la toma de decisiones sobre las políticas alimentarias urbanas.
    b. Promocionar la producción de un valor añadido territorial, mediante procesos de innovación agroalimentarios radicados en los recursos agroambientales y patrimoniales locales —gastronomía, biodiversidad autóctona animal y vegetal, artesanía, paisaje, valores ambientales, etc.
    c. Territorializar la producción, asociando los productos a algunos valores específicos característicos del SAP. De este modo su trazabilidad podrá ser transparente a lo largo de toda la cadena.
    d. Promocionar la multifuncionalidad agraria, potenciado una diversificación con actividades que produzcan un rédito sinérgico a la actividad agraria de modo respetuoso y compatible con él.
    e. Organizar el sector agrario en sí mismo, y su relación con el resto de agentes del SAP trabajando de forma consensuada en la definición de una visión común y en el desarrollo de los mecanismos necesarios para conseguir la transformación del SAP.
    f. Reorientar las prácticas a fórmulas más sostenibles y de bajo impacto en los recursos del agrosistema.
2. Contrarrestar las amenazas exógenas, para facilitar todos los procesos de innovación necesarios.

Los objetivos secundarios son aquellas decisiones que la red de agentes haya adoptado como directrices consensuadas en relación a los siguientes aspectos:

- Procesos de innovación que se quieran aplicar.
- Acercamiento campo-ciudad que se desee materializar.
- Dimensiones del territorio a potenciar y restaurar.

Todos los objetivos propuestos son inclusivos o compatibles entre sí y se convierten en metas a medio y largo plazo.

5.3.2.3. Materialización del Proyecto de Parque Agrario

Las premisas del PPA adquieren siempre un carácter de pacto (Magnaghi & Fanfai, 2010) entre los agentes promotores del proyecto, que debería ser concretado en un compromiso de querer transformar. Sin embargo, la realidad es que este acuerdo no siempre se explicita en algún tipo de documento o compromiso. Sería de gran interés que, una vez llegados a este punto del proceso, los agentes que lideran la propuesta desarrollaran un documento de intenciones en el que se recopilaran los condicionantes, las directrices y los objetivos estratégicos consensuados. Roda (2015) denomina a este documento *Carta de compromiso territorial*. Sus objetivos implicarán visiones en relación a los otros tres mecanismos: la Gobernanza, la Ordenación Territorial y la Gestión Integral.

El desarrollo de este mecanismo debe surgir una vez exista una voluntad de algún tipo de colectivo —institucional o no— de transformar el SAP El proceso de definición del PPA es un proceso largo —puede durar tanto como se demore el establecimiento de la Gobernanza Local— ya que cada agente que se incorpore puede aportar nuevas visiones y directrices prioritarias al proyecto. Una vez éste sea definido, no debe permanecer estático, sino que debe ser sometido a un contraste constante con los condicionantes del SAP, particularmente con las necesidades del sector agrario y las demandas ciudadanas, de modo que la resiliencia de sus premisas sea uno de sus principales atributos.

Este mecanismo es el más flexible de los cuatro, consecuencia positiva de que su materialización sea, en el mejor de los casos, un acuerdo firmado por todos los agentes a modo de compromiso en el que se determinan las premisas de articulación del Parque Agrario. La consecuencia negativa es que se trata un acuerdo no vinculante que, hasta que no se desarrollen el resto de mecanismos y se materialicen en instrumentos, depende de la voluntad sostenida en el tiempo de los agentes —institucionales o no— para que pueda llevase a cabo. Esta voluntad constante no siempre se consigue y puede ser una de las causas de frustración de las propuestas de Parque Agrario. Los cambios en los equipos políticos, que suelen conllevar cambios en los intereses y los objetivos estratégicos de la política territorial, resultan ser la mayor causa de frustración de las propuestas de este mecanismo.

5.3.2.4. El Proyecto de Parque Agrario en la transición del Modelo Conceptual al Parque Agrario Articulado

El PPA actúa de filtro en la aplicación del modelo conceptual de Parque Agrario a un SAP concreto. El resultado de su aplicación guía la configuración de los mecanismos de la figura: la Gobernanza, la Ordenación Territorial y la Gestión Integral, y conforma la tipología o "modelo aplicado" de Parque Agrario en un territorio concreto. Este "modelo aplicado", aún abstracto, debe pasar el filtro del tiempo y de la aplicación real en el SAP para poder dar lugar al Parque Agrario articulado en un SAP concreto.

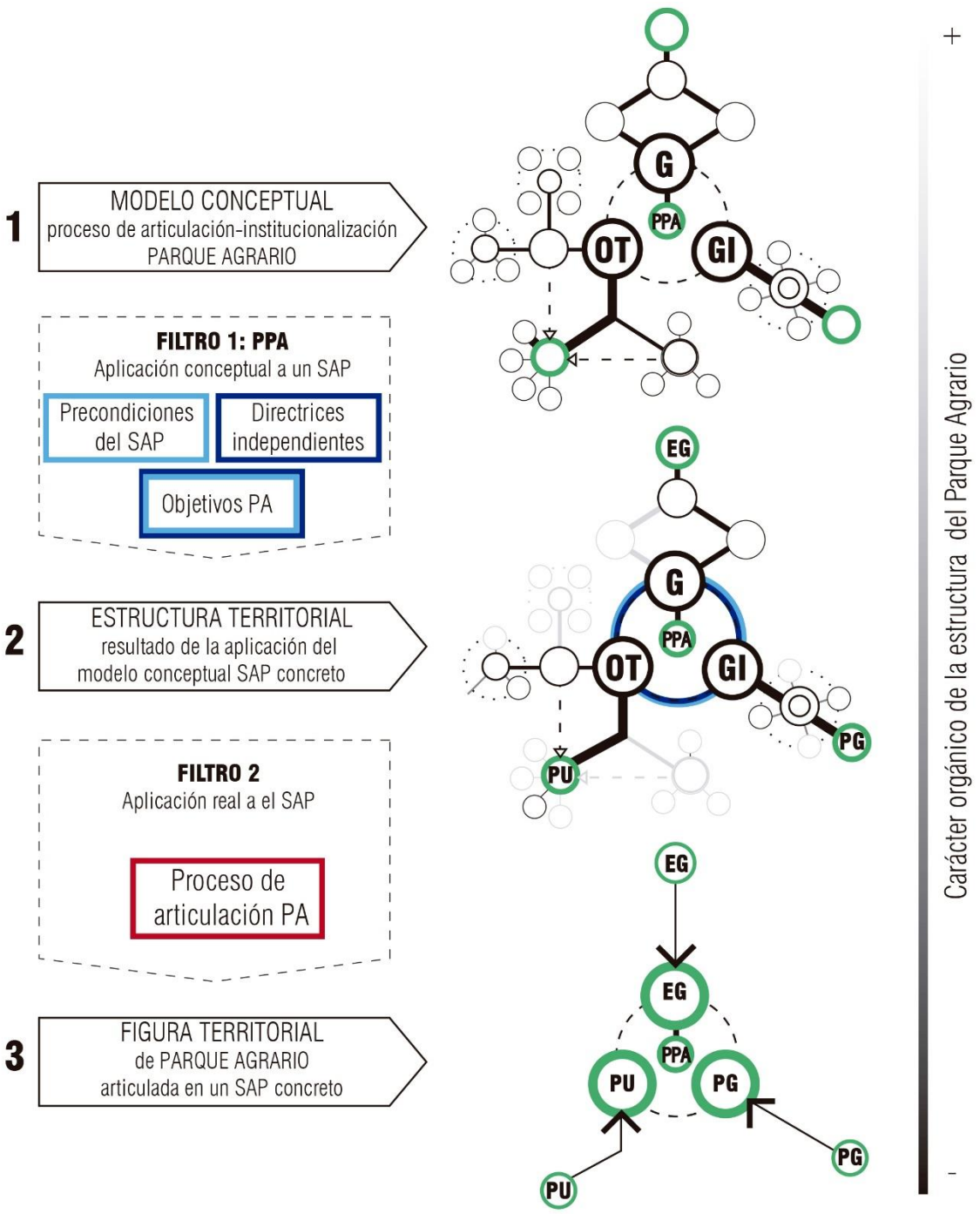


Figura 5.6. Esquema de la transición entre el modelo conceptual de Parque Agrario a la figura de Parque articulada en un SAP concreto. Fuente: elaboración propia.

Bajo el nombre de Parque Agrario se esconden diferentes tipologías de "proyectos territoriales". Tantos como territorios que quieran aplicar esta figura. Sin embargo, todos ellos comparten el mismo objetivo prioritario —la transformación del SAP en un sistema de desarrollo local y la preservación de su EAP—, a través del mismo camino —la institucionalización del SAP—, y mediante el desarrollo de los mismos mecanismos de actuación —Gobernanza, Ordenación Territorial y Gestión Integral—, materializados por medio de instrumentos específicos.

5.3.3. Ordenación Territorial del Parque Agrario

La Ordenación Territorial es uno de los mecanismos del proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario. Este apartado define en profundidad qué es, sus componentes, su materialización y su papel en el proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario en un SAP concreto.

La Ordenación Territorial aplicada al Parque Agrario tiene como objetivos proteger el EAP de las amenazas exógenas urbanísticas y reconstruirlo desde una mirada rural que le devuelva su integridad como matriz agraria vertebradora del territorio. Para ello emplea dos estrategias: la protección del EAP y el proyecto del territorio. La primera, resulta en una zonificación y regulación de usos en el territorio. La segunda, reestructura el territorio desde el punto de vista espacial. Se pueden clasificar las posibles vías de protección del territorio en dos categorías: aquella que es capaz de proporcionar el planeamiento urbanístico-territorial, y aquella que proporciona otras vías sectoriales cuando el planeamiento no es capaz de darle cobertura. En relación al Proyecto de Territorio, se analizan las posibles dimensiones del territorio que puede incorporar en su seno y aquellas otras decisiones relativas a la relación urbano-rural que esta estrategia puede resolver. El resultado de ambas estrategias es un instrumento urbanístico, el mismo para las dos, que debe, por un lado, proporcionar la protección al EAP, y por otro, dar las directrices para poder desarrollar e proyecto territorial adecuadamente. Este mecanismo, a pesar de actuar solamente de forma directa en el EAP, tiene consecuencias y afecciones indirectas en todo el SAP, desde el momento en que su objetivo es producir una mejora en la eficiencia territorial y que se conducen y cohíben determinados usos agrarios y no agrarios dentro del ámbito del Parque Agrario.

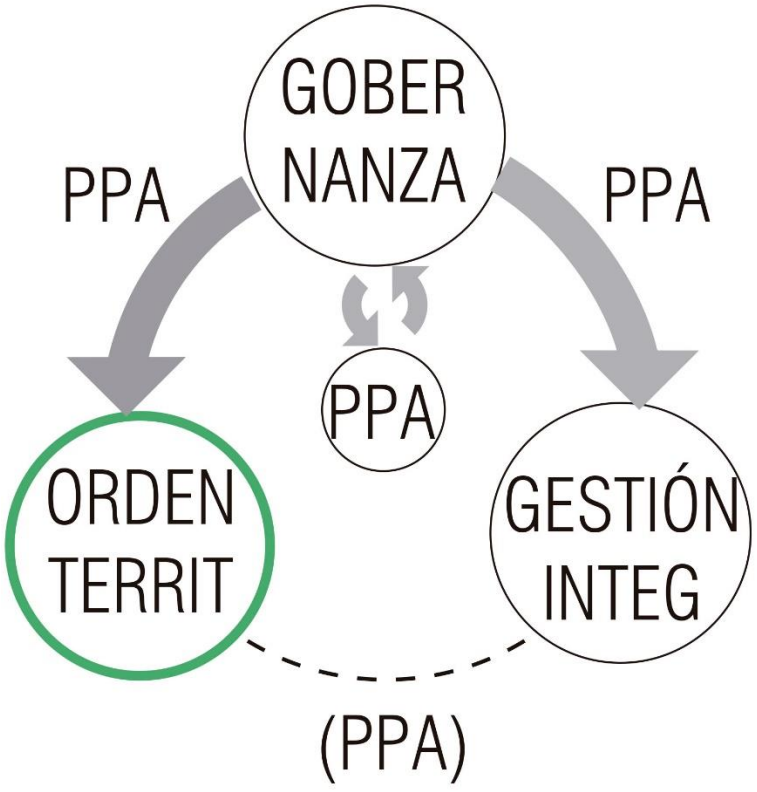


Figura 5.7. Esquema del papel del mecanismo de la Ordenación Territorial en la figura del Parque Agrario.
Fuente. Elaboración propia.

5.3.3.1. Introducción al papel de la Ordenación Territorial en la figura de Parque Agrario[200]

A. Necesidad de la protección conservadora proactiva

Como se ha visto en el apartado de la introducción del marco conceptual, gran parte de los problemas de los espacios periurbanos deriva de la metropolización de las ciudades, que los limitan, y de la consecuente periurbanización del EAP. Estos fenómenos implican un acelerado proceso de degradación directa del territorio, que deriva en fragmentación territorial, interrupción de infraestructuras agrarias, construcciones ilegales, etc. y en una degradación indirecta, como la tendencia a la ineficiencia de la base territorial del SAP, con una pérdida consecuente de calidad ambiental, cultural y paisajística.

Los primeros parques agrarios surgen en los años 1990 con el objetivo principal de proteger su base territorial ante la amenaza del crecimiento urbano acelerado e incontrolado. En los últimos años, tras la ruptura de la burbuja inmobiliaria y ante una importante crisis estructural del sustento de la agricultura, los objetivos de dinamización agraria y su inclusión en una más amplia visión multifuncional del territorio parecen ser el *leitmotiv* a la hora de poner en marcha un Parque Agrario. Sin embargo, la protección de la base territorial no debe ser desatendida. A pesar de que en los últimos años parezca disminuir la amenaza sobre estas áreas, se hace necesario blindarlas urbanísticamente para evitar futuras olas urbanizadoras, un crecimiento urbano difuso, o la implantación de proyectos que se hacen llamar de "interés social" sobre un espacio tan atractivo por sus características geográficas: llanuras "vacías" y próximas a la ciudad.

El objetivo del mecanismo de la ordenación territorial en el Parque Agrario, por tanto, debe ser, en primer lugar, el de proteger el sistema de las amenazas exógenas. Asimismo, debe procurar y el de recomponer el EAP como elemento unitario, asegurando el mantenimiento de su potencial productivo lo que implica garantizar las condiciones necesarias para una producción agrícola competitiva y de calidad. Esta búsqueda también conlleva salvaguardar frente a la presión urbana el resto de valores ambientales, socio-culturales, patrimoniales y paisajísticos propios de su identidad, que son aquellos capaces de proporcionarle un valor añadido.

A pesar de que algunos de los problemas de estos espacios podrían ser reconducidos mediante aplicación adecuada de la normativa urbanística, o mediante soluciones sectoriales[201], se considera necesario formalizar un instrumento urbanístico que delimite el ámbito del Parque Agrario e incorpore todas las posibles soluciones sectoriales en el marco legislativo y urbanístico existente. Esto debe hacerse desde una lógica rural, proporcionando un modelo territorial que mejore la eficiencia del sistema y, con ella, su rentabilidad.

B. La Ordenación Territorial de los espacios agrarios periurbanos

i. Vías para una protección conservadora de los EAP

La determinación de una posible clasificación sobre los tipos de ordenación relativa a los espacios agrarios periurbanos es una tarea confusa y arriesgada, como ya adelanta Paül (2009b). Para ello, propone realizar tres apartados temáticos, que surgen a raíz de diversas experiencias internacionales y de clasificaciones propuestas en la bibliografía de referencia. Los tres apartados llevan implícito el debate abierto por Bengston et al. (2004), en relación a las causas de estos tipos

[200] Parte de este apartado está basado en Zazo (2015).
[201] Proyectos de mejora de infraestructuras hidráulicas o de comercialización, polos de servicios agrarios, etc.

de acciones, la contención urbana *versus* la preservación de los espacios abiertos. Estos tipos son los tres siguientes.

1. Los instrumentos relacionados con la zonificación, siempre y cuando impliquen unos límites, afectando desde la escala regional a la municipal.
2. La creación de un área agraria delimitada, en la que además de las prerrogativas urbanísticas se desarrolle un modelo de gestión y ordenación. Supone un paso más allá que la zonificación, y puede llegar a estar relacionada con políticas sectoriales agrarias. Incluye en este apartado los parques agrarios.
3. La creación de espacios naturales protegidos, dentro de los cuales se incluyen los espacios agrarios, lo que resulta en una lectura ambientalista de este tipo de espacios.

El propio Paül (2009b) determina que no existe una delimitación perfecta entre los diversos apartados considerados, ya que cualquier clasificación de tipo 2 y 3 conlleva una clasificación del tipo 1. A efectos de superar este problema, se recurre a otra metodología de análisis del tipo de ordenación basada en la propuesta de Silva (2010), en la que analiza las diferentes formas que tienen las instituciones españolas de mirar y valorar los *paisajes agrarios*, asumiendo que los programas se caracterizan cada vez más por una transversalidad en sus planteamientos, dejando de ser privativa la preservación, ordenación y gestión. En su artículo distingue entre:

- Las miradas proyectadas por las instituciones del patrimonio —natural y cultural.
- Las miradas desde las instituciones de la agricultura.
- Las representaciones desde la planificación físico-territorial y las políticas del paisaje.

En el último caso, Silva (2010) utiliza a Mata (2006) para argumentar que, puesto que todo territorio interesa como paisaje —tal y como establece el Convenio Europeo del Paisaje (2000)— es necesario actuar en él mediante acciones de ordenación y gestión. Continúa argumentando, sosteniéndose en Zoido (2006), que aunque no hay que confundir planificación físico-territorial con políticas de paisaje, ambas están indisolublemente unidas, en la medida en que toda propuesta de ordenación incide sobre un paisaje, ya sea transformándolo, ayudando a su mantenimiento o degradándolo.

Esta tesis sigue un esquema similar con algunos cambios y matices. Se realizará un estudio de las posibles vías de reconocimiento legal de los *espacios agrarios periurbanos* desde los distintos marcos legales de las distintas instituciones. En primer lugar, se diferenciará la vía de la protección proporcionada por la planificación físico-territorial del resto de opciones. La razón de esta primera clasificación se debe a que esta vía se considera la protección más integradora, ya que incorpora en ella el resto de visiones sectoriales aportadas al territorio. El resto de vías se clasifican como alternativas, cuando la planificación físico-territorial no es capaz de darles, por sí misma, una cobertura suficiente. En segundo lugar, se realiza una diferenciación entre las miradas patrimoniales y las naturales ya que aunque compartan métodos de actuación —protección-conservación-restauración (Mata, 2006)—, se considera que la ordenación aplicada debe ser diferente en cada vía desde el momento en el que poseen marcos legales diferentes y, consecuentemente, la gestión territorial variará sustancialmente. Se mantendrá el análisis desde un posible reconocimiento legal por las instituciones agrarias, como vía alternativa, aunque éstas no han sido muy dadas a la territorialización de sus políticas. Se eliminará la connotación paisajística como causa de protección, ya que por sí misma esta dimensión no es capaz de proporcionar un marco legar a este tipo de espacios. Se distinguen, por tanto, dos vías principales:

- El posible reconocimiento desde la planificación físico-territorial cuando ésta, en su zonificación, reconoce estos espacios como agrícolas a proteger.

- Otras vías alternativas sectoriales de protección:
    - El posible reconocimiento ambiental, derivado de una legislación de los espacios naturales, reconociendo los EAP como ámbitos de alto valor ambiental.
    - El posible reconocimiento patrimonial, derivado de una legislación de patrimonio histórico, reconociendo los valores del *espacio agrario,* o de algunos de sus elementos estructurantes, como elemento patrimonial.
    - El posible reconocimiento agrario, derivado de una legislación que reconozca la propia naturaleza intrínseca de estos espacios.

ii. El proyecto de territorio

Se entiende el proyecto del territorio como la dimensión espacial de la ordenación del territorio. La clave de este proyecto es la aplicación de una óptica rural, y no urbana, de reconstrucción del EAP como matriz agraria unitaria. Complementariamente, y en función a las premisas del PPA en relación a las múltiples dimensiones de este territorio, podrían incorporarse otras dimensiones de recomposición territorial: ecológica, paisajística, etc. a la línea principal. Además, este proyecto territorial puede ser la estrategia que desarrolle algunas de las directrices del PPA, relativas a las relaciones urbano-rurales, que supongan una repercusión física en el territorio —caminos peatonales o ciclistas, accesibilidad campo-ciudad, etc— y que se quieran propiciar, o restringir. El resultado del proyecto es un instrumento urbanístico que define y describe todas las acciones de reconstrucción y recuperación del EAP.

iii. Los instrumentos

Una vez definidos los dos anteriores apartados, se analice la posible materialización que la protección territorial y el proyecto de territorio pueden alcanzar. Para ello, se revisarán los tipos de ordenación del territorio y su posible aplicación a los espacios agrarios periurbanos. Este análisis se realizará en base a casos reales de protección de este tipo de espacios en el ámbito español.

Se entiende la ordenación del territorio como el conjunto de cinco capítulos (Pujadas & Font, 1998):

1. La planificación territorial.
2. La planificación sectorial.
3. El planeamiento urbano.
4. La planificación estratégica.
5. La política regional.

La planificación física es la ordenación que implica una normativa y unas determinaciones, más o menos contundentes, afectando a los usos del suelo, entre ellos los agrarios periurbanos, y se articula a través de los tres primeros apartados. Los dos últimos se consideran menos significativos en relación a la transformación física de estos espacios. La planificación territorial es la aplicada a escala de región; el planeamiento urbanístico, la aplicada a escala de municipio; y el planificación sectorial, que importa a efectos de este apartado, será aquel que tenga un contenido territorial —y que afecte a los espacios agrarios periurbanos[202] (Paül, 2009b).

Además, a los tipos de planificación que pueden ser aplicados en los espacios agrarios, es necesario añadir otro tipo de planificación: la de desarrollo. El objetivo de esta planificación es

[202] Las políticas sectoriales agrarias no sirven si no tienen una concreción espacial, como es el caso de la PAC.

definir las determinaciones de ordenación pormenorizadas de un ámbito delimitado por un instrumento de planeamiento urbano, desarrollando las determinaciones establecidas previamente por éste.

Estos cuatro instrumentos —planificación territorial, planeamiento urbanístico, planificación sectorial y planificación de desarrollo— serán los instrumentos que se propongan como opciones para acoger la protección conservadora "proactiva" del EAP y su institucionalización.

5.3.3.2. La protección de los espacios agrarios periurbanos

A. La protección desde la planificación físico-territorial

En el contexto europeo, los espacios agrarios periurbanos no han conseguido ocupar un lugar destacado en los documentos de referencia que guían la ordenación territorial, quedando su preservación relegada a favor de otros objetivos de competitividad[203]. En su día, la Carta de Ordenación del Territorio (1983) planteó el control del crecimiento en ciertas áreas, pero mientras tomaba protagonismo la reflexión sobre la insostenibilidad del modelo económico en un planeta de recursos limitados no se llegó a cuestionar el binomio crecimiento-prosperidad. Desde esta carta los espacios agrarios periurbanos perdieron protagonismo hasta que volvieron en entrar en escena en la Agenda Territorial Europea 2020[204], aunque más tímidamente (Simón et al., 2010).

En el contexto español y en su marco legal, los espacios agrarios han sido tradicionalmente marginados y relegados a la condición de «reserva para el crecimiento urbano» (Llop, 2003; Paül, 2006, 2009a) en el ámbito del urbanismo y de la ordenación del territorio. Sin embargo, aunque en los últimos años se impone una mayor consideración del suelo no urbanizable desde la práctica urbanística y, dentro de él, de los espacios agrarios (Sabaté, 2000, 2003; Llop, 2003; Mata, 2004; Jornet, 2006; Paül, 2006, 2009a) les sigue afectando una situación de indefinición legal. Siguen sin existir mecanismos de carácter legislativo, planificador o normativo que los defina, y que establezca cuáles son los criterios generales para su consideración, por parte de los instrumentos de ordenación territorial y el papel que deben desempeñar a nivel regional (Paül, 2009a). Puesto que ninguna comunidad autónoma española recoge en sus leyes del suelo estos espacios como ámbitos de especial protección, su "blindaje" urbanístico a largo plazo sólo puede conseguirse a modo de reiteración en niveles superpuestos de planeamiento urbanístico y territorial (Paül & McKenzie, 2013). Sin embargo, ante un planeamiento urbano que durante décadas ha actuado solo, en ausencia de marcos de ordenación territorial éste ha decidido, en última instancia, el destino de los espacios agrarios (Zazo et al., 2015).

B. Otras vías para conseguir una protección de los espacios agrarios periurbanos

Ante el problema generalizado de la falta de reconocimiento específico del EAP, la solución que han encontrado algunos de ellos para conseguir una protección, ha sido la proporcionada por algún marco legal sectorial que identificase algún valor específico del ámbito y lo protejiese como elemento de especial interés. Se analizan en este apartado los enfoques ambiental, patrimonial y agrario.

B.1. El enfoque ambiental

El **enfoque ambiental**[205] incide en la dimensión ecológica de los espacios. Durante muchas décadas, la planificación ambiental se ha centrado en la protección de los valores y las funciones de los espacios naturales de forma aislada, considerando la agricultura como un uso secundario. Sin embargo, en Europa se ha apostado desde los años 1990[206] por una perspectiva interescalar que promueve el cierre local de los ciclos y la preservación de la conectividad ecológica y la

[203] Esto se debe a un cierto pesimismo durante los últimos cincuenta años en la posibilidad de defenderlos de otras actividades que conllevan una rentabilidad superior (Viladomiu, 2013).
[204] Continuista con la Estrategia Territorial Europea (1999) y que se alimenta de los informes sobre el Libro Verde de Cohesión Territorial (2008) y la Agenda Territorial (2007).
[205] La inclusión de los espacios agrarios en la planificación ambiental ha sido el procedimiento de ordenación más usual en estos espacios en los últimos años en Cataluña, según Paül (2009b).
[206] Cumbre de Río (1993) y Carta de Aalborg (1994).

biodiversidad (Simón et al., 2010). En estos últimos supuestos, los espacios agrarios periurbanos han encontrado un resquicio legal por medio del que pueden ser reconocidos como ámbitos de especial protección, de forma compatible con su actividad principal: la agraria.

— En el contexto italiano, en la región lombarda, la legislación ambiental se aplicó a un gran espacio agrario que fue calificado como "parque de cintura urbana" a nivel regional en el año 1990. Es el caso del *Parco Agricolo Sud di Milano*, que ocupa 47.000 ha, prácticamente todo el territorio sur de la Provincia, y es gestionado desde la Provincia de Milán. Sus servicios técnicos se encargan de gestionar su Plan Territorial de Coordinación —de carácter paisajístico-territorial— y su plan de gestión agrario.

En el contexto catalán, y de manera puntual, algunos espacios agrarios han podido incluirse como superficies protegidas (Boada & Otero, 2006) según la planificación ambiental a diferentes escalas.

— A escala regional, bajo la Ley de Espacios Naturales[207], se encuentra el caso del Espacio de Interés Natural de Gallecs, de casi 700 ha, que fue incluido en el Plan de Espacios de Interés Natural de Cataluña en el año 2009[208]. Su gestión la realiza el Consorcio del Parque del Espacio de Interés Natural de Gallecs[209], que para llevar a cabo una correcta planificación y gestión del espacio cuenta con un conjunto de planes y documentos que establecen las directrices de actuación de acuerdo a sus objetivos: Plan director urbanístico del ACTUR de Santa María de Gallecs[210], Plan técnico de gestión y mejora forestal y los planes de uso público y de educación ambiental.
— A escala provincial, la Diputación de Barcelona desarrolló en los años 1990una política de espacios naturales denominada *Anella Verda*[211] que trató de crear una red de parques alrededor de la ciudad de Barcelona. El Parque Agrario del Baix Llobregat entró en el proyecto como espacio abierto que, además de poseer su propio valor específico, actuaba como conector entre otros dos espacios, el Parque del Garraf y el Parque Natural de la Serra del Collserola, y los espacios naturales de los humedales del Delta del Llobregat. Este Parque Agrario es gestionado por un Consorcio[212] que se apoya en un equipo técnico compuesto por personal propio del Consorcio y por personal procedente del Consejo Comarcal y del Área de Espacios Naturales de la Diputación. Sus instrumentos son un Plan Especial de Protección y Mejora y un Plan de Gestión y Desarrollo, que se concreta en un Plan de Gestión bianual.

B.2. El enfoque patrimonial

El **enfoque del patrimonio** incide en la dimensión histórico-cultural de los elementos, de los sistemas de elementos y de los espacios. Esta dimensión ha evolucionado en los últimos tiempos desde el reconocimiento del monumento aislado a la valoración de unidades territoriales complejas, como

[207] Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales.
[208] Decreto 156/2009, que modifica el Decreto 328/1992, por el que se aprueba el Plan de Espacios de Interés Natural.
[209] Este Consorcio está conformado por la Generalitat de Cataluña, a través de los departamentos de Territorio y Sostenibilidad y de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural, junto a los ayuntamientos de Mollet del Vallès, Santa Perpetua de Mogoda, Palau-solità i Plegamans, Parets del Vallès, Lliçà de Vall i y Montcada i Reixac.
[210] La ACTUR es origen del conflicto territorial en los años 1970 y finalmente el Plan Director que lo elimina fue aprobado en el año 2005.
[211] A pesar de que el Anella Verde no se llegada a desarrollar, sí que lo hicieron algunos de los parques que proponía.
[212] El Consorcio del Parc Agrari del Baix Llobregat está conformado por la Generalitat de Cataluña a través del departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural, la Diputación de Barcelona, el Consejo Comarcal del Baix Llobregat, la Unió de Pagesos y los 14 ayuntamientos con suelo en el parque: Castelldefels, Cornellà de Llobregat, Gavà, Molins de Rei, Pallejà, Sant Boi de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Viladecans, Hospitalet de Llobregat, el Papiol y el Prat de Llobregat.

los paisajes, a través del Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, 2000). Sin embargo, tales avances han sido raramente traducidos en concreciones de protección de estos ámbitos, y se siguen alejando, en general, de la apreciación de agricultura como patrimonio y paisaje. A pesar de esta dificultad, algunos ejemplos en el contexto español parecen dar cabida a los espacios agrarios con un fuerte bagaje histórico-cultural en las figuras de Parque Cultural de Aragón y Sitio Histórico o Zona Patrimonial, dentro de la categoría de Bien de Interés Cultural (BIC) en Andalucía (Silva, 2010).

— En la Vega de Granada[213], la plataforma Salvemos la Vega encontró hace diez años la posible vía de protección de este ámbito en la figura de Sitio Histórico como Bien de Interés Cultural (BIC). La propuesta fue avalada por la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico. Sin embargo, fue desestimada por la Consejería de Cultura por la falta de apoyo desde las instituciones locales, entre otras razones. Tras la inclusión en la Ley Andaluza de Patrimonio Histórico la figura de Zona Patrimonial[214], se está haciendo un nuevo intento de protección de la Vega, incluyendo esta vez en la solicitud a algunos de los ayuntamientos de la Vega de Granada. El estatus de BIC dotaría a este EAP de una protección especial, amparada en la legislación vigente de patrimonio histórico, y siendo de esta forma irremediable la vinculación en la toma de decisiones de las administraciones locales y de la Junta de Andalucía (Consejería de Cultura). Sería necesario la elaboración de un Plan Urbanístico (Especial) que garantizara su preservación a largo plazo, quedando recogido en éste todos los valores culturales e identitarios a proteger. También sería necesario la generación de un órgano gestor a escala comarcal que se encargara de la gestión del Plan Especial y de un Plan de Gestión "Cultural" que dinamizara el elemento central de todos los valores asociados a la Vega de Granada: la agricultura.
— El caso de Aranjuez es diferente, ya que su declaración se realizó a nivel internacional. La UNESCO declaró en el año 2001 los Sotos Históricos dentro de su categoría de Paisaje Cultural. Su valor se centra en su creación en la época de Felipe II y en el importante valor del patrimonio hidráulico y de los trazados barrocos aún perfilados por filas de árboles. Sin embargo, la agricultura se encuentra bloqueada en la mayoría de las parcelas por diversas causas, y en muchos casos, los sotos se encuentran abandonados. La gestión integral de esta figura la realiza el Ayuntamiento de Aranjuez que debe lidiar con todos los aspectos de este ámbito tan peculiar. En el año 2010 se comenzó a redactar el Plan de Gestión del Paisaje Cultural de Aranjuez, que aún no ha sido terminado, y que determina el modo de gestionar cada una de las dimensiones de este EAP

[213] Las primeras propuesta de preservación de este ámbito a principios del milenio fueron las de articular un parque agrario en esta área a través de un Plan Especial y un órgano gestor comarcal, pero ésta se fue diluyendo con la propuesta de protección patrimonial.
[214] Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía. Esta ley aporta muchas novedades, pero la creación de la Figura de Zona Patrimonial (art. 26) es la más relevante puesto que aspira a dar un salto en la concepción de la protección del patrimonio, dando respuesta a un espacio más amplio: el territorio en el que se plasmen valores de diversos tipos y que constituyan un elemento de identidad para las personas.

B.3.. El enfoque agrario

El **enfoque agrario** incide en la dimensión productiva. En el contexto español, la legislación no determina cuáles son las áreas de mayor interés a conservar[215]. Este enfoque tiene un carácter más activo, y está compuesto principalmente por las políticas agrarias y las rurales que, aunque no han tendido nunca a territorializar sus directivas (Paül, 2006, 2009a), generan consecuencias en el territorio extremadamente potentes. En presencia de ayudas, incentivos, restricciones y/o penalizaciones, los agricultores responden reorientando sus alternativas de cultivo o cambiando sus modelos de gestión y, consecuentemente, modificando los paisajes. El gran problema de este enfoque es que la política agraria se ha olvidado del territorio, mientras que la planificación ignora los procesos productivos (Mauri, 1989).

— Un caso particular es el de Cataluña, donde la reivindicación de una ley específica de espacios agrarios lleva varios años en marcha (Callau et al., 2009). El Departamento competente en agricultura de la Generalitat de Cataluña ha elaborado y el Consejo Ejecutivo ha aprobado recientemente un anteproyecto de Ley del Suelo de Uso Agrario[216], que se encuentra en debate en el Parlamento de Cataluña La aprobación de esta ley supondría la creación de un marco legislativo que convertiría los espacios agrarios en un sujeto activo de ordenación territorial y los dotaría de una seguridad jurídica estimulando gestión.

[215] A excepción del Plan Territorial Sectorial Agroforestal Vasco (2014)
[216] El título 7 del proyecto de ley se dedica a la agricultura periurbana aceptándola como una nueva realidad territorial. Dentro de él, el artículo 39 reconoce la figura de los parques agrarios como «espacios de interés agrario, situados dentro de una zona de agricultura periurbana con cierta entidad y con voluntad de gestión integrada».

5.3.3.3. El proyecto de territorio: el nuevo escenario estratégico

Se entiende el proyecto del territorio como la dimensión espacial de la ordenación del territorio. Más concretamente son las directrices y acciones que se desarrollan para convertir el EAP en la base territorial que acoge el modelo de SAP consensuado como escenario estratégico de Parque Agrario. La clave de este proyecto es la aplicación de una óptica rural, y no urbana, de reconstrucción del EAP como matriz agraria unitaria. Complementariamente, y en función a las premisas del PPA en relación a las múltiples dimensiones de este territorio, podrían incorporarse a la línea principal otras de recomposición territorial: ecológica, paisajística, etc. Además, este proyecto territorial puede ser la estrategia que desarrolle algunas de las directrices del PPA, relativas a las relaciones urbano-rurales, que supongan una repercusión física en el territorio —caminos peatonales o ciclistas, accesibilidad campo-ciudad, etc— y que se quieran propiciar, o restringir. El resultado del proyecto es un instrumento urbanístico que define y describe todas las acciones de reconstrucción y recuperación del EAP.

El objetivo principal de este proyecto es el de la recomposición de la eficiencia agraria del territorio. Entre las actuaciones relativas a esta dimensión territorial se encuentran las siguientes:

- Identificar y recomponer la identidad del territorio, mediante la reconstrucción de una estructura agraria a escala territorial que actúe como elemento vertebrador del territorio.
- Identificar y recomponer los desajustes del viejo modelo agrario con el contexto actual.
- Garantizar la eficiencia de los sistemas agrarios mediante la mejora o renovación de infraestructuras de riego, de comunicación, de energía de las explotaciones, etc.
- Eliminar las actividades periurbanas.
- Resolver las restricciones de uso de determinadas calificaciones urbanísticas que conlleven una limitación en el desarrollo agrario, e incluso proponiendo áreas de concentración de equipamientos agrarios, como es el caso de los polígonos de *actividades agroperiféricas* (Montasell, 1996b) o *agropols* (Sabaté, 1998).

Otros objetivos complementarios en el proyecto territorial son aquellos que ayudan facilitar y proporcionar una multifuncionalidad de estos espacios:

- Objetivos ecológicos como la continuidad ecológica, la restauración ambiental, la recuperación de la biodiversidad, el aumento de la capacidad de absorción de CO_2, etc.
- Objetivos paisajísticos como el mantenimiento de determinadas estructuras territoriales, la recuperación de líneas de árboles, la creación de barreras naturales, etc.
- Objetivos patrimoniales como el mantenimiento, la recuperación de artefactos agrícolas, etc.
- Objetivos culturales como la integración, la contención o la restricción del uso urbano en el espacio agrario periurbano, los recorridos temáticos controlados, los parques fluviales, etc.

Las posibles actuaciones que se podrían desarrollar en este proyecto territorial, en relación a las diferentes dimensiones territoriales y complementarias a la productiva son las siguientes[217]:

- La recomposición de la matriz ecológica. La matriz ecológica —o ecoestructura (Valenzuela, et al. 2007)—, como soporte físico que articula las funciones y beneficios ambientales, puede ser uno de los enfoques desde los que se trabaje el proyecto del territorio. El análisis de los elementos de interés ambiental —usualmente trasladando algunos conceptos de la ecología del paisaje.

[217] Se utilizan en cada uno de los apartados las referencias de aquellos autores que, específicamente han utilizado estas dimensiones en el desarrollo de un proyecto de territorio de Parque Agrario en el ámbito español.

— La recomposición patrimonial del territorio. La estructura territorial, como resultado de un proceso de construcción del territorio agrícola compuesto por cuatro elementos fundamentales — preparación del suelo cultivable, proyectos de riego y drenaje, construcción del acceso e implantación de residencia (Sabaté, 1998)—, puede ser otro de los enfoques desde el que se desarrolle el proyecto de territorio. En este sentido, el objetivo es el de redotar la estructura para que pueda resistir las presiones a las que se encuentra sometido sin resignarse a espera futuras transformaciones.
— La recomposición paisajística. El paisaje como carácter del territorio agrario periurbano — expresión material y percibida de su identidad (Mata, 2015)— puede desempeñar una importante tarea de fortalecimiento de la identidad de la producción local, de la conservación y mejora de los componentes ecológicos y culturales que el paisaje integra y transmite, y en la recuperación de los vínculos entre agricultores y habitantes urbanos.

Otros elementos que podría resolver este proyecto territorial, relativos a la determinación del tipo de relación urbano-rural que se quiera establecer en el Parque Agrario son los siguientes:

- En relación a los límites del parque, determinando el índice de permeabilidad campo-ciudad.
- En relación al nivel de intrusión en él por actividades urbanas:
    - Actividades compatibles con el Parque Agrario pero usualmente ubicadas en el ámbito urbano, como los huertos urbanos.
    - Actividades de intrusión de lo urbano en el Parque Agrario, como es el uso del espacio agrario periurbano como ámbito ocio urbano.
    - Actividades urbanas implantadas ya en este ámbito.

La situación óptima sería la de que el instrumento de ordenación del territorio pudiera combinar estrategias de todas las dimensiones territoriales, siendo la agraria siempre la principal. Sin embargo, hay que señalar que, dependiendo de la vía por que se consiga la protección del espacio agrario, ésta determinará el enfoque principal por el que se aplique el instrumento.

Si bien el desarrollo de este tipo de propuestas de aplicación morfológica en el territorio han sido realizadas, como las propuestas de Sabaté (1997; 1998a; 1998b; 1999a; 1999b; 1999c; 1999d; 1999e; 1999f; 2001; 2002a; 2002b; 2004a; 2004b; 2015) para el Plan Especial del Parque Agrario del Baix Llobregat o la propuesta del equipo de Laboratorio de Urbanismo de la Universidad de Granada para el Parque Agrario de Motril (Valenzuela et al., 2007; Valenzuela, et al. 2009; 2011, Pérez, 2013) en ninguno de los casos se ha llegado a desarrollar esta parte de la ordenación del territorio de los Parques Agrarios en España. A pesar de ello, se incluye en el modelo general al considerarse se considera que su desarrollo conduciría a una mejora en la eficiencia del territorio a efectos productivos, y desde el punto de vista ecológico, paisajístico y de aprovechamiento cultural y patrimonial.

5.3.3.4. La materialización de la ordenación del territorio[218]

La protección de estos ámbitos, bien a través de la planificación urbana y territorial tradicional, bien a través del reconocimiento como área de especial protección bajo cualquiera de los criterios o figuras descritos en el apartado anterior, requiere del desarrollo de un instrumento urbanístico específico adecuado al tipo de protección, a la escala del ámbito y a la legislación vigente para alcanzar el grado de protección urbanística y, en su caso, de reordenación y zonificación de usos.

A. Planeamiento urbanístico

La protección básica es la aportada por los **planes a escala municipal**. Los planes a esta escala, gestionados a libre albedrío por los ayuntamientos en ausencia de una planificación de nivel superior, pueden adoptar dos criterios para clasificar estos suelos. El primero, y más usual, el de usar los mecanismos tradicionales de protección y gestión del suelo para evitar su incorporación al proceso urbanizador, clasificándolos como 'suelo no urbanizable'. El segundo, el de confiar en las fortalezas del mercado y del desarrollo urbanístico e incluir estos suelos en el proceso urbano y, mediante los mecanismos de reparto del suelo urbanizable, convertirlos en sistemas generales (Paül, 2006; Sevilla, 2010).

Los mecanismos tradicionales de protección del suelo en la planificación española clasifican el suelo según los criterios municipales de crecimiento y "desarrollo" urbano, es decir, primero los usos urbanos y después el resto, y se califican en función a diversos rangos de reconocimiento de sus valores[219] —común, de valor agrario, de protección agraria, ambiental o paisajística, etc. En algunos casos específicos, la clasificación del suelo se ha realizado, sin embargo, en base a los valores estratégicos que poseían determinados suelos agrarios, aunque usualmente tras una ardua negociación concluida con alguna cesión de suelo agrario a usos urbanos. La normativa y la gestión asociada a los "suelos no urbanizables" se ha centrado en la limitación de las acciones destinadas a uso urbano: condiciones de edificación, condiciones de uso, etc., no incidiendo en el potencial desarrollo de los valores propios de estas áreas. La legislación del suelo de las comunidades autónomas no da mucho margen de mejora en este sentido, por lo que la solución acaba pasando por entender este suelo como "protegido", complementándolo con medidas activas de desarrollo gestionadas a modo de políticas públicas municipales. Es necesario resaltar que la aplicación de forma continuada de estas medidas queda sujeta a la voluntad política del equipo de gobierno municipal, y a su entendimiento del proyecto no como un proyecto electoral, sino como un elemento inherente a su ciudad que requiere una gestión continuada y que aporta beneficios innumerables a la ciudadanía. La clasificación como sistema general es mucho menos usual porque requiere de un proceso mucho más tedioso para la administración, y mucho más incierto para los propietarios del suelo.

[218] Los ejemplos son principalmente casos españoles que se acogen a la legislación nacional y autonómica. Para profundizar en otros ejemplos de protección de suelos agrarios periurbanos europeos ver Simón et al. (2010).

[219] En los últimos años, las leyes del suelo de diferentes comunidades autónomas han obligado al planeamiento municipal a homogeneizar las calificaciones aplicadas en su normativa urbanística (planes generales o normas subsidiarias).Este es el caso de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002).

Se proporcionan dos ejemplos de protección de los espacios agrarios periurbanos desde la planificación urbanística, uno como suelo no urbanizable y otro como sistema general:

A. El caso **del Parque Agrario de Fuenlabrada pertenece** a la primera categoría. Su suelo agrario se encuentra delimitado y protegido por el *Plan General de Ordenación Urbana* (1999) como suelo no urbanizable con protección ambiental y, aunque a priori esta protección debiera resultar suficiente, los agentes del parque —agricultores y gestores— no encuentran una seguridad a largo plazo en este sentido por la inexistencia de un plan territorial que ofrezca una doble protección y blinde este suelo. El punto fuerte de este Parque Agrario ha sido el desarrollo de un *Plan de Gestión* participado que, basándose en que ese suelo seguirá siendo agrario, potencia y desarrolla la actividad agraria en el municipio, y su conocimiento y consumo desde la ciudadanía, mediante el desarrollo de diversas políticas públicas gestionadas por el ayuntamiento. El modo que han encontrado por el momento de asegurar la continuidad de estas políticas, y con ello la "protección" del suelo a medio plazo, ha sido la aprobación del *Plan de Gestión* por el pleno municipal. No se ha dejado de lado, sin embargo, la búsqueda de otras opciones para "blindar" urbanísticamente este ámbito.

B. En el caso del **Parque Agrícola de Sabadell**, el Plan General de 1993, tras un largo proceso de presión ciudadana, cambia por completo la situación de los espacios abiertos del municipio, hasta entonces muy amenazados, y blinda el 40% del municipio con figuras muy restrictivas. Entre ellas, considera la mitad de la superficie urbanizable como sistema urbanístico, garantizando el control directo de la administración municipal en las compraventas del suelo. De esta forma, en la categoría urbanística "parque agrícola" —del suelo no urbanizable— los suelos no pueden pasar a manos no agrarias, pudiendo incluso convertirse, como se ha dado el caso, en suelo público que el ayuntamiento está obligado a gestionar para la agricultura. La actuación realizada es un instrumento muy potente, considerado referente por su contundencia y por su origen consensuado entre la administración, los agricultores y entidades ciudadanas ecologistas (Paül, 2008) [220].

B. Planificación de desarrollo: los planes especiales

Como complemento a la planificación urbana y territorial existen unos instrumentos **los planes especiales** han resultado muy útiles, en algunos casos, para la protección de estos ámbitos. Puesto que los Planes Generales[221] carecen de capacidad para resolver los problemas concretos que, en ámbitos y circunstancias específicas, requieren de un mayor grado de detalle, se hace necesario recurrir a un planeamiento capaz de afrontar problemas específicos. Ante la amplia variedad de posibles conflictos, que exige un tipo de instrumento muy versátil, la respuesta de la Ley del Suelo de 1956 fue la creación de los Planes Especiales. Estos son planeamiento de desarrollo con una vinculación jerárquica con el planeamiento de nivel superior, y su naturaleza es la de cumplir con un objetivo específico dentro del abanico establecido en la legislación competente. Las facultades que normalmente se le atribuyen son las de desarrollar, completar y, en ocasiones, y de forma excepcional, sustituir las determinaciones del Plan General. En la relación Plan General-Plan Especial, la doctrina ha modulado, a través de la especialidad, el principio de jerarquía normativa. El Plan Especial ha de respetar los principios de la ordenación territorial y las líneas maestras del

[220] Posteriormente, otros instrumentos han ido siendo aprobados y, todos juntos, conforman la realidad legal del actual Parque Agrícola: el Plan Director del Parque Agrario y el Plan Especial de desarrollo y mejora del Parque Agrario, aprobado definitivamente en 2014. Cabe señalar que también existe una ordenanza de policía, la Ordenanza de Protección 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 (Freire, 2010).

[221] La función del Plan General es la definición integral de la estructura orgánica de un territorio, aunque sus contenidos difieren según las comunidades autónomas.

Plan General, en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio municipal. Sin embargo, una vez cumplidos estos principios han de gozar de amplia libertad para alcanzar el cumplimiento de sus fines concretos y tiene la autoridad para realizar una elección discrecional de soluciones concretas a problemas de ordenación territorial.

El uso de los planes especiales ha sido desarrollado en la provincia de Barcelona a través de diversas experiencias de preservación de la agricultura periurbana

- El **Parque Agrícola de Sabadell** complementa el blindaje del suelo agrario a través de este instrumento, aprobado definitivamente en el año 2010. Este plan supone una mayor concreción de los objetivos previstos en la memoria, zonificación y normas del Plan General de Ordenación Urbana de Sabadell de 1993, y también en la concreción de unos límites para el parque.
- El **Parque Agrario del Baix Llobregat** consiguió aprobar su Plan Especial en 2004. Sin embargo, este Plan solo delimitaba el ámbito a proteger, matizando el régimen de usos del suelo propuesto por la clave 24 del Plan General Metropolitano (PGM) de Barcelona. Por lo que, cuatro años más tarde fue necesario proponer la redacción de un nuevo Plan Especial que redefiniera los límites, recogiendo las modificaciones puntales que se habían realizado en el PGM, redefiniera edificabilidades para almacenes y revisara algunos artículos del anterior plan que habían sido anulados. El nuevo Plan Especial, redactado por el Área Metropolitana de Barcelona, además, prevé mover algunas piezas urbanísticas, reubicar actividades para-agrarias e introducir nuevos usos permitidos como hípicas y huertos urbanos. Este plan, a día de hoy, aún no ha sido aprobado.

Otras experiencias también han hecho uso de este instrumento para conseguir la protección del EAP:

- El caso del **Parque Agrícola de Villena** pretende también proteger y desarrollar su espacio agrario periurbano mediante un Plan Especial, contemplado ya en su Plan General de 1994. A la espera de la aprobación de esta figura, este ámbito se ha visto sobreprotegido y constreñido. El proyecto de Parque Agrario ha tomado el relevo y pretende sacar adelante el Plan Especial del ámbito ya delimitado, para permitir el desarrollo de la actividad agraria de un modo adecuado a los tiempos actuales. La gestión del plan dependería del nivel municipal.
- En el caso de la **Vega de Granada**, el Plan Especial de la Vega de Granada se encuentra pendiente de aprobación, y su delimitación está vinculada a la ya realizada por Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG) para el suelo no urbanizable agrícola. Sus primeros avances exponían un plan con una visión de la Vega como espacio a disponibilidad del ocio urbano. La gestión del plan dependería de una entidad metropolitana aún inexistente.

C. Planificación territorial

La **planificación territorial**, entendida como planificación física, trata de regular la distribución de los usos y actividades humanas en el territorio, tratando de mejorar la calidad de vida de los habitantes del área, alcanzar un desarrollo socioeconómico equilibrado, proteger el medio ambiente, preservar sus recursos minimizando los impactos negativos, y racionalizar el aprovechamiento de los recursos. Todo esto mediante la resolución de estos conflictos desde principios como justicia, equidad (dimensión social) y eficacia. En la praxis mayoritaria en España, la planificación territorial

se entiende a escala necesariamente supramunicipal, lo que limita las competencias urbanísticas que pertenecen al nivel muincipal. Es por ello que una planificación a esta escala, preferiblemente vinculante, capaz de reconocer el valor y la importancia de los EAP y de proteger de forma integradora en el territorio puede proporcionarles un buen marco de protección. La escala territorial puede, sin embargo, resultar insuficiente para resolver los problemas internos del ámbito.

— El caso del P**arque Agrario del Baix Llobregat,** además de encontrarse protegido por el Plan General Metropolitano de Barcelona (1976), y de haber sido aprobado su Plan Especial (2004), posee la protección extra proporcionada por el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010), vinculante y de rango superior, que delimita y clasifica este territorio como espacio abierto con un perímetro de especial protección natural y agrario.

D. Planificación sectorial

La **planificación sectorial** es aquella que desarrolla planes relativos a alguna competencia específica o parcial de las administraciones públicas —equipamientos, infraestructuras, medio ambiente, etc. Se materializa mediante programas, proyectos y actuaciones. En muy pocas ocasiones se ha desarrollado en el territorio español una planificación sectorial agraria incluyéndose de forma habitual estos ámbitos en otro tipo de planificación sectorial, como es el caso de la vía ambiental, descrita en el apartado anterior[222].

— El caso del **Parque Agrario de Milán** cuenta con este tipo de planificación. Su instrumento de planificación es un *Plan Territorial de Coordinación* cuyos criterios de redacción derivan del marco legislativo ambiental dentro del que se encuentran[223]. Actúa a efectos de "Plan Paisajístico Coordinado"[224] y se denomina de "coordinación" porque su papel es el de plantear las líneas para el desarrollo posterior de varios planes sectoriales[225] que desarrollen determinados aspectos del territorio de forma coordinada, y del plan de desarrollo del área de la cintura urbana, como elemento de unión entre el campo y la ciudad. Los primeros no han sido desarrollados, y aunque el segundo sí fue redactado, nunca ha sido aprobado. Por tanto, y por el momento, el plan es un compendio de zonificación de las distintas áreas de protección ambiental-paisajística y de ocio-esparcimiento, en las que se establecen una normativa de usos e intervención.
— La futura **Ley de Suelo Agrario de Cataluña** definirá la planificación sectorial agraria que el Plan Territorial General de Cataluña del año 1995 delegó a otro plan sectorial. Sus instrumentos serían el Plan Territorial Agrario de Cataluña y los Planes Territoriales específicos.

[222] En este caso se incluye un caso italiano para ejemplificar esta vía, ya que en España no existen ejemplos de planificación sectorial.

[223] LR 86 /1983 *Piano generale delle aree regionali protette. Norme per l'instituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumento naturali, noché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale*.

[224] Según el art. 54 del DL 112/1998 los contenidos paisajísticos del *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, y el papel de "Plan Territorial Paisajístico" según la LR 57/1985

[225] Estos planes sectoriales son el de sistema de caminos, la protección y la preservación del patrimonio histórico-monumental, el uso y disfrute del parque, la vulnerabilidad ecológica y los canales.

5.3.4. Gestión integral del Sistema Agrario Periurbano

La Gestión Integral es el último de los mecanismos en el camino de la articulación-institucionalización del Parque Agrario. Este apartado pretende definir en profundidad qué es, sus componentes, su materialización y su papel en el proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario en un SAP concreto.

La Gestión Integral es el conjunto de estrategias, líneas de acción y propuestas que se aplican en un SAP para producir la transición de un estado de vulnerabilidad y debilidad a un estado de innovación, fuerte ante las amenazas exógenas y que ha desarrollado todos sus potenciales para generar un valor añadido territorial. Se denomina *integral* porque puede involucrar estrategias que afecten a todas las dimensiones que compone el SAP —ambiental, socio-cultural, patrimonial, paisajístico, etc.—, siempre y cuando la dimensión agraria sea la predominante y el hilo conductor en la planificación de las políticas de gestión.

Este mecanismo es el que produce el verdadero cambio en el SAP, mientras que el resto de mecanismos, en esencia, facilitan que este proceso se haga de forma coherente y concertada y que se pueda actuar sobre un SAP en el que se han reducido al máximo las amenazas exógenas urbanas y se ha mejorado su eficiencia territorial. Su instrumento, materializado mediante el Ente Gestor, define los términos generales y el enfoque de corto, medio o largo alcance que se quiera dar al proyecto —ayudas a la actividad agraria, dinamización agraria o planificación alimentaria.

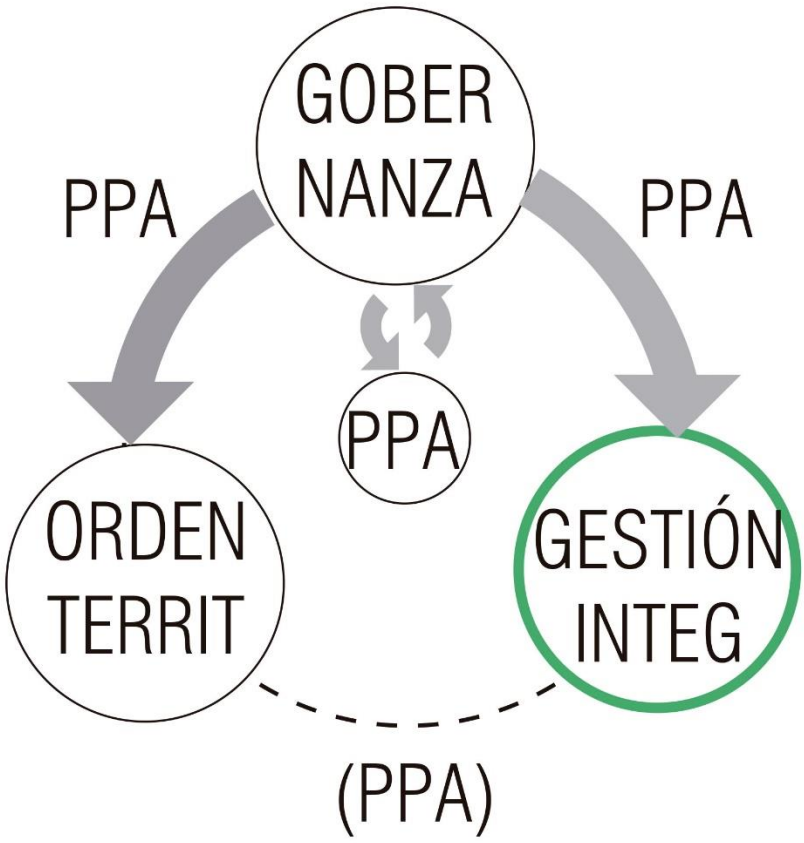


Figura 5.8. Esquema del papel del mecanismo de la Gestión Integral en la figura del Parque Agrario.
Fuente. Elaboración propia.

5.3.4.1. De la dinamización agraria a la planificación agroalimentaria

Mientras que durante los primeros años de puesta en marcha de la figura de Parque Agrario este mecanismo se basaba en una dinamización agraria que contrarrestara las amenazas urbanas, actuando a escala local del SAP, en los últimos años, la planificación agroalimentaria se ha posicionado como el eje central de la parte activa del Parque Agrario, bajo enfoques de largo alcance relacionados con la gobernanza alimentaria local[226].

La planificación de la cadena agroalimentaria desde nuevos enfoques de sostenibilidad, democracia, gobernanza alimentaria y proximidad es el reto principal del Parque Agrario en un momento de cambio global. El resto de gestiones que componen su integralidad se definen como complementarias. El resto de mecanismos, en esencia, facilitan este proceso, que no solo produce la transición entre un SAP débil y uno innovador, sino que es la esencia de un proyecto agrourbano en el que campo y ciudad han recuperado sus vínculos.

La cadena agroalimentaria relaciona la base territorial (EAP), la actividad agraria y sus agentes, con la ciudad y con su ciudadanía, destinatario final de todo este proceso. La relación entre todos ellos se realiza a través de un entramado de servicios intermedios, cuyo grado de transparencia y justicia para los dos extremos de la cadena —productores y ciudadanos-consumidores—, depende del grado de su inmersión en el mercado global. La planificación agroalimentaria se basa en una reestructuración de las relaciones socio-económicas que componen la cadena agroalimentaria derivada del SAP, mediante determinadas políticas proactivas, atentas a la facilitación de las actividades de cada una de sus fases desde arriba, y por medio de la intensificación de las redes de cooperación desde abajo. El objetivo es generar una nueva cadena agroalimentaria de proximidad, que tienda a la autosuficiencia y que, mediante procesos de innovación en cada una de sus fases, sea capaz de generar valor añadido a escala territorial que repercuta en la rentabilidad de la actividad agraria.

El resultado de la planificación agroalimentaria se traduce en una transformación del SAP, en el camino hacia el *milieu innovateur,* en dos aspectos generales:

1. Acercamiento del productor al ciudadano-consumidor. Puede producirse en diferentes grados de circuitos cortos de proximidad: venta directa, grupos de consumo, colaboración del ciudadano en la planificación de los cultivos —redirección de la demanda y apoyo en la inversión económica inicial del productor—, sistemas participativos de garantía (SPG), etc.
2. Establecimiento de procesos de innovación en todas las fases de la cadena agroalimentaria: producción integrada o ecológica basada en la producción de alimentos y la reproducción del territorio, centro de investigación en cultivos locales, gestión de la tierra, gestión de la producción, nuevas y viejas fórmulas de transformación, nuevos tipos de comercialización, territorialización de la producción y productos elaborados mediante marcas de calidad, denominación de origen protegida (DOP) o indicaciones geográficas protegidas (IGP), etc.

En el primer caso, el acercamiento del productor al consumidor es el resultado de la reestructuración de la cadena agroalimentaria, adaptándola a escala local, dotándola de una coherencia basada en un enfoque de soberanía alimentaria urbana y de sostenibilidad territorial[227], y eliminando servicios y agentes intermediarios innecesarios en este nuevo paradigma entre las

[226] En algunas propuestas se ha llegado a utilizar el enfoque de soberanía alimentaria, sin embargo, en el modelo se prefiere enmarcar en el de la gobernanza alimentaria local, ya definido en la primera parte del modelo conceptual.
[227] En este punto entra en juego el PPA.

fases. Esta reestructuración repercute en una transformación de las relaciones de producción y consumo alimentario locales distinguidas hasta entonces por su carácter global —o de larga distancia— y por una ausencia de trazabilidad. Esta transformación conlleva un acercamiento que puede alcanzar una relación directa entre productor y ciudadano-consumidor de proximidad, de confianza y proactiva, caracterizándose por la creación de unas redes que establecen nuevas formas de relación de acercamiento a través de la alimentación: desde un interés del ciudadano por los modos de producción, a un interés por el productor en los modos de consumo final. En definitiva una *democratización de la cadena agroalimentaria* (Yacamán, 2015; Zazo & Yacamán, 2015), que en términos abstractos supone un acercamiento campo-ciudad a través del hilo conductor de las redes transparentes de alimentación de proximidad y de calidad.

En el segundo caso, el establecimiento de procesos de innovación es el resultado de la reorientación de cada una de las fases de la cadena hacia técnicas más sostenibles con el medio ambiente, generando valor añadido territorial en su proceso y proporcionando múltiples servicios complementarios al que le corresponde en la cadena alimentaria —ambientales, culturales, paisajísticos, etc. La intervención en las fases de forma aislada, sin embargo, no debe suponer una pérdida de una visión global de la planificación completa del ciclo.

Estas dos estrategias deben ser desarrolladas desde el Ente Gestor institucionalizado, y deben basarse en un proceso de reflexión previo sobre el cambio de modelo agro-urbano que se quiere llevar a cabo en el territorio, mediante un proceso en el que participen todos los agentes claves del SAP y que se recoja en el PPA.

La reestructuración de la cadena requiere de este proceso de reflexión conjunto para definir los términos de coherencia en base a los cuales establecer las medidas adecuadas para su escalado local. El ente gestor, en este sentido, no podrá adoptar medidas intervencionistas en el SAP, ya que muchas —si no todas—medidas necesarias escapan de sus competencias. Sin embargo, puede establecer el marco necesario para poder efectuar las medidas de transición en la innovación que en su conjunto produzcan este objetivo como resultado.

Los procesos de innovación dentro de la cadena agroalimentaria se desarrollarán en función al marco de coherencia general desarrollado en el proceso de definición del modelo agro-urbano —el PPA. Dependiendo del SAP de origen donde se quiera instaurar la figura de Parque Agrario, puede ser necesario trabajar la aplicación de los procesos de innovación para lograr una transición en él en diferentes fases:

- Acciones de base para la recomposición de un sector agrario desestructurado. Lo ideal es que esta recomposición se haga en base a nuevas premisas de planificación agroalimentaria, como son.
    - Promoción del asociacionismo y de la auto-organización general del sector agrario, tanto desde estratos superiores, como desde diferentes áreas del propio sector. Este punto es principio fundamental del Parque Agrario, ya que sólo con su voluntad se conseguirá mejorar la eficiencia del sistema y convertirlo en innovador.
    - Formación para orientar la profesionalización del sector, de modo que la actividad agraria sea su modo de vida y su principal fuente de ingresos. De ese modo, se involucrarán más en la dinamización de la actividad agraria y en la innovación del sector.
- Acciones de innovación propiamente dichas, que pueden ser actuaciones independientes o ligadas a una idea que se adapta a cada fase de la cadena. Algunas de las ideas que conducen a transformaciones a lo largo de toda la cadena son las siguientes:

- Territorialización de la producción, mediante la creación de una matriz territorial que relacione los productos de este territorio con los valores de su entorno, de tal modo que la producción esté localizada, la transformación visualice el origen del producto base, y el ciudadano puede reconocer en los productos adquiridos los valores del territorio donde se produjeron.
- Reorientación de la cadena a una sostenibilidad ambiental, mediante la asociación de cada una de las fases a un acto de mejora-recuperación del territorio —como la obligación de plantación de setos como separación de parcelas para fomentar la biodiversidad, dedicar una parte de las parcelas a la plantación de árboles, etc. En definitiva, la necesidad de dedicar parte de la actividad a la producción de unos servicios ambientales, no remunerados directamente, pero compensados con todos los servicios que la figura de Parque Agrario proporciona.
- Reorientación de la cadena a la autosuficiencia, rompiendo su dependencia de las grandes cadenas de distribución y mercados globalizados. Así se construirán nuevas redes de actores locales y circuitos cortos, con una trazabilidad transparente y que acercarán productor y ciudadano-consumidor.

5.3.4.2. Otras gestiones complementarias

Las gestiones complementarias, si bien podrían conformarse mediante planes o cartas sectoriales específicas[228], sus líneas generales deberían ser incorporadas a las líneas generales de la sectorial agroalimentario, ya que es necesario que los objetivos y las líneas estratégicas se prioricen de forma que todas las dimensiones y medidas se encuentre enlazados al objetivo primario, que es el de la planificación agroalimentaria.

A. La gestión patrimonial.

Entre los objetivos de la Gestión Integral pueden encontrarse los de realizar una gestión del patrimonio —tangible e intangible— herencia de la actividad agraria realizada en el EAP. Entre los diversos objetivos se encuentran los siguientes:

- La conservación del patrimonio hidráulico, donde el Parque Agrario puede asumir y/o apoyar el cuidado de las infraestructuras que usualmente recae sobre los usuarios.
- La conservación del patrimonio arquitectónico, donde el Parque Agrario puede asumir y/o apoyar la restauración de los edificios tradicionales y populares asociados a la actividad agraria local.
- La conservación del patrimonio intangible, donde el Parque Agrario puede asumir y/o apoyar la puesta en valor todo aquel conocimiento generado a partir del desarrollo de la actividad agraria en un EAP concreto —canciones, conocimiento del manejo de las infraestructuras hidráulicas, conocimiento de las diversidades locales, etc.
- La conservación del patrimonio territorial, desde una perspectiva más amplia que las anteriores, donde el Parque Agrario asumir y/o apoyar el cuidado del EAP y de su entorno inmediato —suelo, manto acuífero, calidad del agua de riego, calidad ambiental y sonora, etc.

D. La gestión ambiental

Entre los objetivos de la Gestión Integral pueden encontrarse los de realizar una gestión del EAP y de su entorno inmediato desde una visión ambiental. Entre los diversos objetivos se encuentran los siguientes:

- La aplicación de una gestión adecuada para el mantenimiento de la biodiversidad del EAP.
- La promoción de la sostenibilidad de los procesos productivos agrarios desarrollados en el Parque Agrario.
- El cuidado y mantenimiento adecuado de los espacios naturales —protegidos o no— dentro del Parque Agrario —prados, realización de mantenimiento de zonas húmedas o franjas tampón, recuperación de elementos naturales, etc.
- La conservación y mejora de la fertilidad del suelo mediante prácticas agrarias —rotación, fertilización orgánica, etc.

[228] Podría ser posible la consecución de la protección del EAP mediante una vía sectorial que aplicara una gestión sesgada en este sentido. En el caso de que sobre este territorio también se quisiera aplicar una figura de Parque Agrario, estas líneas deberían ser incorporadas en un nuevo plan de gestión que jerarquizara y priorizara las actuaciones adoptando la dimensión agraria como eje de los objetivos y acciones a desarrollar.

C. La gestión cultural

Entre los objetivos de la Gestión Integral pueden encontrarse los de realizar una gestión cultural que organice la interacción entre el ciudadano y el SAP —con todos sus valores ambientales, patrimoniales y paisajísticos. El objetivo de esta gestión es el de difundir su identidad y su valores con una triple misión: educativa, de uso público ilustrado y placentero del espacio rural periurbano y de fortalecimiento de la identidad de la producción agraria local, y de la experiencia sensorial —no sólo organoléptica— de consumir alimentos de calidad y proximidad[229].

- El desarrollo de circuitos temáticos de paseo peatonal o ciclista asociados a algún producto o a la historia del ámbito del Parque Agrario.
- El desarrollo de miradores del paisaje agrario en los que se pone en valor la historia y la producción territorial.
- El desarrollo de carteles informativos en el territorio del Parque Agrario explicando la historia, las variedades locales, la nomenclatura de los caminos o lugares históricos, etc.
- La educación y formación a grupos en relación a la producción local, la gastronomía asociada a esos productos, los circuitos cortos, los manejos tradicionales, etc.

D. La gestión paisajística

Entre los objetivos de la Gestión Integral pueden encontrarse los de realizar una gestión del paisaje herencia de la actividad agraria realizada en el EAP.

La gestión del paisaje requiere un conocimiento y una valoración —de forma colaborativa y participativa— de su carácter a partir de sus principales componentes, de sus estructuras agroecológicas e históricas, de su patrimonio agrario y su evolución. El método de identificación, caracterización y valoración del paisaje debe atender a desentrañar el carácter del paisaje, lo que define su identidad atendiendo a los componentes estructurantes de su base física —topográfica, litológica, edáfica, agroclimática, biográfica, etc.) y a las permanencias del proceso de construcción histórica del territorio. A partir de los elementos estructurantes del paisaje, el estudio de la diversidad paisajística se expresa sintéticamente en las denominadas unidades del paisaje. En parques agrarios de pequeña superficie, de bases naturales e históricas homogéneas, el número de paisajes debería ser reducido, incluso el propio parque puede ser en sí mismo una unidad. En espacios agrarios de mayor escala esta metodología permite diferenciar un número considerable de paisajes dentro de ámbitos aparentemente homogéneos a escala pequeña (Mata, 2015).

[229] Mata (2015) utiliza estas tres funciones para la gestión paisajística del Parque Agrario, que propone desde una perspectiva integral. En este texto la dimensión paisajística no tiene un papel integrador sino sectorial.

5.3.4.3. La materialización: un Plan de Gestión Integral

La materialización del Plan de Gestión Integral supone la institucionalización del mecanismo de Gestión Integral. Este instrumento debe ser elaborado de forma consensuada, en base a las necesidades específicas del SAP para su transición de débil a fuerte, y debe ser aprobado por el ente gestor institucionalizado. A este ente gestor se le deben asignar los recursos necesarios para poder aplicar el Plan, debiendo desarrollar los planes de acción a corto plazo para que sus líneas estratégicas a largo plazo sean acometibles.

A. El Plan de Gestión Integral

El instrumento a través del cual se estructura el mecanismo de Gestión Integral del SAP es un plan estratégico sectorial, principalmente, agrario. Esta dimensión agraria, en base a lo establecido en los anteriores apartados, se puede incluir en unos objetivos más amplios, relacionados con la planificación alimentaria de la producción desarrollada en el ámbito del SAP —acometer la planificación alimentaria a escala urbana o territorial, queda fuera de sus objetivos. A esta dimensión agro-alimentaria se pueden incorporar líneas estratégicas relativas a otras dimensiones territoriales que el PPA haya determinado que se deban valorar, potenciar y/o recuperar.

El Plan de Gestión Integral es un compromiso de «querer transformar», definido y concretado en un documento, que resulta de la materialización de un pacto territorial y de su visión de futuro, concretada en un objetivo general, unas líneas estratégicas, unos objetivos específicos y unas medidas a desarrollar (Montasell & Zazo, 2015:34). Es un acuerdo institucional entre los agentes implicados que tiene la voluntad de definir un marco general de actuación del que se desprenderán medidas concretas (Consorcio del Baix Llobregat, 2014), con el objetivo de promover la transición del SAP hacia un estado de innovación generalizado. Los agentes implicados son todos aquellos que se encuentran incluidos en la red de gobernanza local, materializada en el ente gestor.

El Plan de Gestión Integral establece responsabilidades, define procedimientos y cuenta con recursos humanos (Montasell & Zazo, 2015:34):

- Debe ser válido a largo plazo y puede concretarse en otros documentos de gestión y actuación de periodos menores.
- Debe tener un carácter de plan sectorial, en tanto que actúa en un sector productivo concreto, como es el agrario, y debe redactarse con criterios de integridad del sistema agrario periurbano en su conjunto y de las relaciones campo-ciudad que recompone.
- Debe tener un carácter de plan estratégico, en tanto que se proyecta hacia el futuro.
- Debe comprometerse a gestionar lo existente y a desarrollar lo que está latente, promoviendo e impulsando iniciativas de futuro.

Este documento, de carácter no vinculante pero establecido como acuerdo, requiere de un ente con competencias y recursos para poder aplicarlo de forma continuada en el tiempo y, de este modo, poder asegurar los resultados (Zazo, 2013).

B. Los objetivos del Plan de Gestión Integral

El objetivo principal del Plan de Gestión Integral es el de determinar las líneas estratégicas a largo plazo y las medidas de acción a corto-medio plazo, para poder conducir la transición de un SAP deprimido a un SAP competitivo, sostenible y basado en procesos de innovación. Las líneas

estratégicas deben mantener una relación jerárquica de prioridades, y aquellas que incidan sobre la función económica del SAP deben ser preponderantes al resto —ambiental, cultural, etc.— (Montasell & Roda, 2003; Montasell, 2009; Zazo, 2011; Yacamán, 2015).

Desde una dimensión económica, su objetivo es conducir un cambio en los sistemas de producción, transformación y comercialización, que consiga generar valor añadido territorial, asegurando la viabilidad empresarial y la continuidad de la actividad agraria en el EAP, gracias a su rentabilidad. En ese camino será necesario generar empleo vinculado a este sector agrario y nuevos nichos de mercado, incorporar a la mujer en los distintos ámbitos de la cadena agroalimentaria y promover la (re)profesionalización de la actividad. Los principales beneficiarios de este plan son los agricultores (Montasell, 2004; Yacamán, 2015) que realizan la actividad agraria, puesto que verán incrementadas sus rentas, pero también el resto de agentes de la red del SAP, y en general toda la ciudadanía que se verá beneficiada de un mercado de productos frescos de proximidad.

Desde una dimensión ambiental, su objetivo es la reorientación de todas las fases de la cadena agroalimentaria a un escenario de sostenibilidad territorial-ambiental, asociando a cada una de ellas labores de tutela, custodia y reproducción del territorio. Esto implica promover la agricultura de proximidad, reduciendo la huella ecológica, asegurar manejos ecológicos —o integrados—de bajo impacto sobre los recursos naturales, restaurar y conservar el paisaje y los elementos patrimoniales vinculados a la actividad agraria, fomentar una nueva cultura del agua y suelo, etc.

Desde una dimensión social, su objetivo es consolidar la identidad del territorio en el imaginario colectivo urbano, fomentando por una parte el compromiso social de los ciudadanos-consumidores de proximidad con el SAP —sus productos, sus agentes y su territorio—, y por otra favoreciendo su sentimiento de pertenencia territorial, para poder actuar como ente político de defensa del territorio en caso de amenaza externa. También debe ser capaz de dar respuesta a determinadas demandas que la sociedad tiene de estos espacios —agroturismo, restauración rural, actividades de educación ambiental, etc.— cuando éstas puedan desarrollarse de forma complementaria, compatible y sostenible con la actividad agraria.

El plan debe ser, por tanto, un documento válido a largo plazo en su redacción debe prever su carácter resiliente y la posibilidad de que en los planes de acción a corto-medio plazo sean capaces de recoger las nuevas necesidades sociales, ambientales y económicas del SAP.

C. Bases metodológicas y fases de desarrollo del Plan de Gestión Integral

Yacamán (2015) realiza una exhaustiva descripción de las bases metodológicas de este tipo de planes y de cuáles deben ser las fases para su desarrollo desde cero. A continuación se recopilan las líneas generales más relevantes.

La metodología propuesta se basa en tres pilares (Yacamán, 2014; 2015:62):

- Un marco lógico de planificación estratégica, que siga la secuencia de análisis siguiente: diagnóstico, formulación de líneas y objetivos, programación de actuación y retroalimentación del plan.
- Un proceso que incorpore la participación de los principales agentes implicados, dando como resultado un plan participado y validado por los agentes.

- Un equipo técnico, dependiente del órgano gestor, encargado de establecer el mayor consenso posible entre los agentes de forma prioritaria. Este equipo puede pertenecer a la administración o puede ser un equipo externo especialmente contratado a este fin.

En relación a las fases para la elaboración del plan, son las siguientes (Yacamán, 2015:63-64):

- Fase I: Planificación y presentación metodológica del Plan, durante la cual el equipo técnico diseña la metodología y establece el cronograma.
- Fase II: Diagnóstico técnico participado, durante la cual el equipo técnico programa, coordina, dinamiza distintas actuaciones con el fin de elaborar un diagnóstico del espacio agrario periurbano pluridisciplinar desde el punto de vista territorial y desde el punto de vista socio-económico. Se resumirá en un DAFO.
- Fase III: Definición de los objetivos del Parque Agrario, durante la cual se procede a definir de forma consensuada los objetivos y el modelo de parque a articular en el territorio.
- Fase IV: Plan de acción con las estrategias del Parque Agrario, durante la cual se definen las principales líneas de actuación necesarias para la consecución de los objetivos planteados.
- Fase V: Definición de prioridades y cronograma: durante la cual se deben establecer las prioridades a ejecutar a corto plazo, según los recursos económicos, técnicos y humanos con los que se cuente.

Las tres primeras fases que propone Yacamán (2015) son las relativas a la descripción del PPA en el marco de esta tesis. En ellas se ponen de relieve los precondicionantes, las directrices y los objetivos del Parque Agrario. Las últimas dos fases son aquellas que, coherentemente con el PPA, desarrollan las líneas estratégicas a largo plazo y las acciones a corto plazo, en función de los recursos de los que disponga el ente gestor. Todas las fases se realizan de forma participada, es decir, que el mecanismo de la gobernanza guía el proceso de descripción tanto del PPA como del PGI. En el caso de las dos últimas fases, la gobernanza debe ser institucionalizada, siendo el Ente Gestor el que lidere la producción de las estrategias a largo plazo y las acciones a corto-medio plazo.

C. La aplicación del Plan de Gestión Integral

El Ente Gestor, dotado de competencias y recursos, es la entidad que aplica el Plan de Gestión Integral en el SAP. Desde él se describen las líneas estratégicas a largo plazo, y se determinan los planes de actuación a corto-medio plazo. Corresponde también al Ente Gestor, con los recursos que le hayan sido asignados, aplicar las medidas de forma continuada en el tiempo para poder asegurar así sus resultados.

5.3.5. Interacciones entre mecanismos

Los mecanismos no son independientes, sino que existe una continua interacción entre ellos. La Gobernanza, es mecanismo que conduce el desarrollo del Proyecto de Parque Agrario. El Proyecto de Parque Agrario es el conjunto de premisas en base a las cuales se materializa cada uno de los otros mecanismos de manera específica para este SAP, proporcionando coherencia a la estructura general. La gobernanza local, es mecanismo que conduce el desarrollo de la Ordenación Territorial y la Gestión Integral en el proceso de articulación-institucionalización, mediante las premisas del PPA. La Ordenación Territorial es el mecanismo que procura la protección y la mejora de la eficiencia de la base territorial del SAP. La Gestión Integral es el mecanismo que, mediante sus acciones en el SAP, produce el cambio en él. Se desarrollan a continuación las interacciones más importantes que se producen entre los mecanismos en el proceso de articulación-institucionalización.

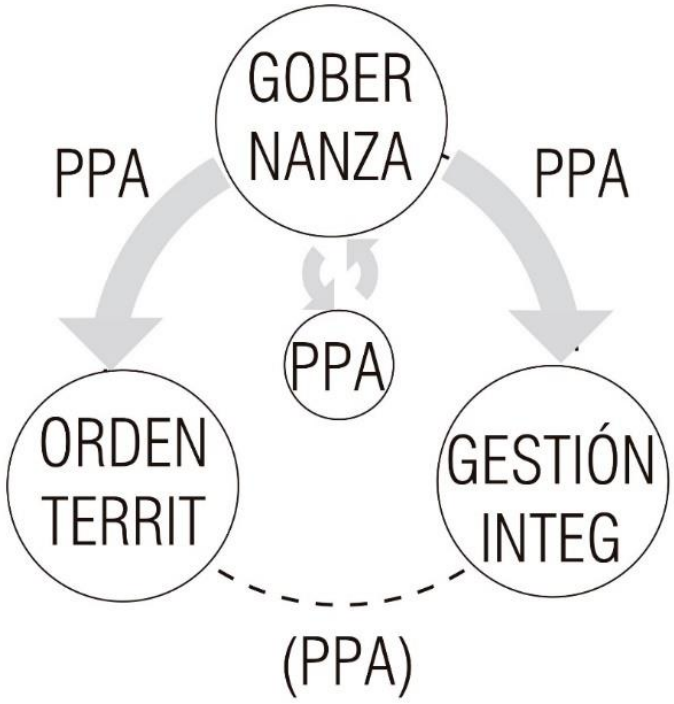


Figura 5.9. Diagrama de la interacción entre los cuatro mecanismos de la figura de Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia.

El mecanismo de la **Gobernanza** es el motor del cambio en el SAP. Sin él el resto de mecanismos no podrán llegar a institucionalizarse. La Gobernanza interfiere en los otros mecanismos de la siguiente forma:

- Interfiere en el PPA conduciendo el desarrollo del proceso de generación de las precondiciones, directrices y objetivos. Este proceso puede desarrollarse, durante un periodo concreto del tiempo, mediante mesas de trabajo, diagnóstico participativo u otro tipo de metodología, restringiendo la interacción de la gobernanza sobre el PPA a ese momento. En el caso de que el PPA se desarrolle en el seno de la red de actores que lidera la propuesta, el PPA será elaborado en función a la entrada de agentes en la red de Gobernanza. Se establecerá, por tanto, una interacción de ida y vuelta entre Gobernanza y

PPA que continuará en la fase de consolidación del Parque Agrario evaluando los resultados en el territorio, las acciones aplicadas y las premisas iniciales.

- Interfiere en la Ordenación Territorial actuando en dos sentidos. Por un lado, trabaja en el desarrollo del proyecto territorial, en base a las premisas del PPA. Por otro lado, actúa como elemento de presión antes las autoridades competentes, para conseguir una protección más eficaz sobre el EAP que blinde a largo plazo este ámbito.
- Interfiere en la Gestión Integral definiendo las líneas estratégicas a largo plazo y los objetivos a corto-medio plazo, en función de sus recursos técnicos y económicos. Previamente, esta Gobernanza ha debido hacer una reflexión sobre las necesidades del SAP y sobre el modelo agro-urbano que se quiere llevar a cabo en el territorio, mediante un proceso en el que participen todos los agentes claves recogido entre las directrices del PPA.

El mecanismo del **PPA** interfiere en los otros mecanismos de la siguiente forma.

- Interfiere en el mecanismo de la Gobernanza aportándole un marco de coherencia sobre el que impulsar de forma participada los otros dos mecanismos: Ordenación Territorial y Gestión Integral. Como se ha descrito en el anterior párrafo, la definición de las premisas del PPA podrán desarrollarse de forma concertada en un momento en el tiempo, o en forma de interacción de ida y vuelta entre Gobernanza y PPA.
- Interfiere en el mecanismo de Ordenación Territorial definiendo el proyecto del territorio. El PPA aporta las precondiciones y directrices relativas a las dimensiones territoriales sobre las que actuar de forma complementaria a la agro-alimentaria:
    - Desde la dimensión ambiental, aporta la recomposición de la matriz ecológica.
    - Desde la dimensión patrimonial, aporta la recomposición patrimonial del territorio y sus elementos
    - Desde la dimensión paisajística, aporta la recomposición paisajística

  También puede aportar las directrices relativas a las relaciones urbano-rurales que supongan una repercusión física en el territorio —caminos peatonales o ciclistas, áreas de ocio, etc.— y que se quieran propiciar, o restringir.
    - En relación a los límites del parque, aporta el índice de permeabilidad campo-ciudad.
    - En relación al nivel de intrusión en él por actividades urbanas aporta directrices relativas a los siguientes aspectos:
        - Actividades compatibles con el Parque Agrario usualmente ubicadas en el ámbito urbano, como los huertos urbanos
        - Actividades de intrusión de lo urbano en el Parque Agrario, como el uso del espacio agrario periurbano como ámbito ocio urbano.
        - Actividades urbanas implantadas ya en este ámbito.
- Interfiere en el mecanismo de la Gestión Integral facilitando las directrices y los objetivos que se quieren alcanzar en el PPA. Las relativas a este mecanismo tendrán que ver con las dimensiones que se quieren incluir en la planificación agroalimentaria, en la reflexión sobre el modelo agro-urbano y sus repercusiones en la reestructuración de la cadena alimentaria del SAP y en los procesos de innovación que se quieren poner en marcha.

El mecanismo de la **Ordenación Territorial** interfiere en los otros mecanismos de la siguiente forma:

- Interfiere en el mecanismo de la Gestión Integral, facilitándole la intervención en el SAP mediante la protección del territorio y el proyecto territorial, que devuelve la unidad y la eficiencia a la matriz agraria.

El mecanismo de la **Gestión Integral**, como último eslabón en la cadena de mecanismos, interfiere en los otros mecanismos de la siguiente forma:

- Interfiere en el mecanismo de la Gobernanza cuando, una vez aplicadas las acciones a corto y medio plazo, éstas son evaluadas para verificar los resultados.
- Interfiere en el mecanismo del PPA cuando algunas de sus premisas necesitan cambiar, con el objetivo de mejorar resultados o incorporar nuevas demandas.

5.3.6. Características de los mecanismos e instrumentos del modelo conceptual del Parque Agrario

A lo largo de los epígrafes anteriores se han descrito los cuatro mecanismos, y sus interacciones, cuyo desarrollo y materialización deben completarse durante la fase de articulación-institucionalización para poder estructurar la figura de Parque Agrario en un SAP. Para cada uno de ellos se han desplegado sus distintas opciones de articulación en el SAP y sus distintas posibilidades de institucionalización mediante la creación de instrumentos específicos. Además de las vías y de los instrumentos, se han desplegado las posibles dimensiones y variables que, recogidas en el PPA, se asumen por los mecanismos como premisas para desarrollarlos y que se incorporan en los instrumentos que los materializan.

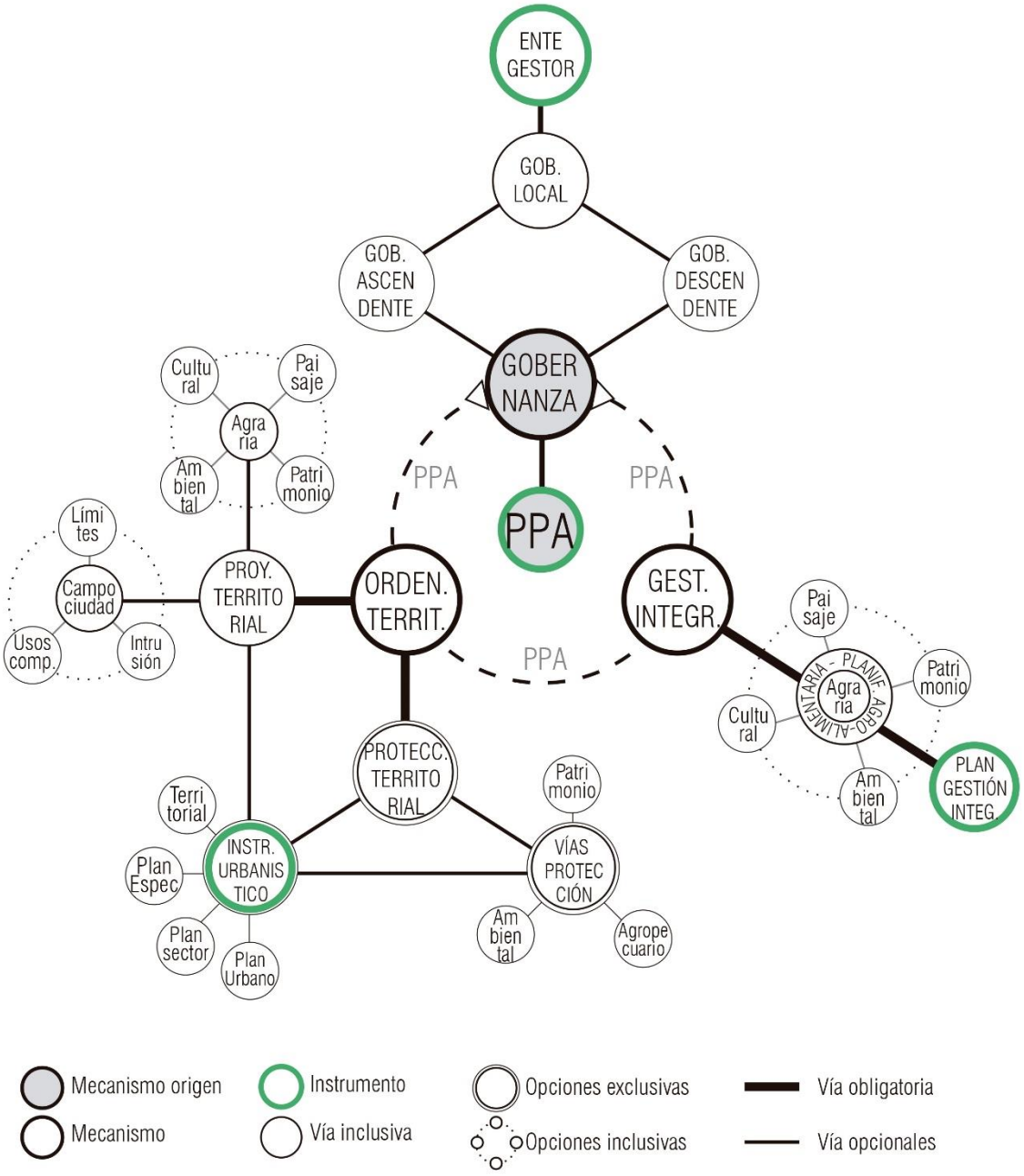


Figura 5.10. Modelo conceptual gráfico del proceso de articulación-institucionalización de Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia

Se incorpora en el diagrama el abanico de opciones en el proceso de articulación-institucionalización del modelo conceptual de Parque Agrario para alcanzar la institucionalización de cada mecanismo:

Las características generales del modelo conceptual en la etapa de articulación-institucionalización son la multidimensionalidad y la complejidad en la propuesta del Parque Agrario. Estas características se generan en las premisas del PPA, y son trasladadas mediante el proceso de desarrollo de los mecanismos hasta su materialización en los instrumentos. Esto es posible cuando los mecanismos se articulan en un SAP flexible, existe un clima institucional y político favorable, y una red de agentes locales proactiva.

Lo que caracteriza el modelo de máximos en cada uno de los mecanismos es lo siguiente:

- En el **mecanismo de la Gobernanza,** la Gobernanza Local se alcanza mediante una combinación de movimiento ascendente y descendente, armonizando estrategias descentralizadas y jerarquizadas hasta alcanzar un *pacto local*.
- En el **mecanismo del Proyecto de Parque Agrario** se determinan de forma consensuada todos los condicionantes del SAP, las reflexiones en cuanto a una posible reestructuración de la cadena agro-alimentaria, las directrices relativas a los procesos de innovación que se pueden desarrollar en el SAP, y los objetivos concretos a largo plazo que debe alcanzar la figura de Parque Agrario.
- En el **mecanismo de la Ordenación Territorial**, en la parte relativa al proyecto del territorio, además de una propuesta de reestructuración de la matriz agraria se incorporan el resto de dimensiones del territorio para ayudar a revalorizarlo y revertebrarlo de forma multidimensional. Complementariamente, se incluyen medidas relativas a la visión de futuro del PPA, cuya aplicación tienen consecuencias físicas en el territorio. En relación a la protección territorial, ésta procura un blindaje del EAP proporcionándole una visión desde lo rural.
- En el **mecanismo de la Gestión Integral**, la dinamización agraria se encuadra en un objetivo de mayor alcance, como es la planificación agro-alimentaria del SAP, tratando de incorporar el proyecto de Parque Agrario en un proyecto agro-urbano que tienda hacia la soberanía alimentaria urbana.

En relación a los instrumentos de cada uno de los mecanismos, éstos recogen toda la multidimensionalidad y complejidad que el proceso haya posibilitado desarrollar e incorporar:

- El **Ente Gestor** es inclusivo —al provenir de un SAP proactivo— y deriva de una gobernanza local alcanzada como acuerdo y concertación de movimientos jerarquizados y descentralizados. Esto supone que el liderazgo de la propuesta se encuentra equilibrado entre agentes institucionales y no institucionales, no existiendo ningún agente dominante. Este ente, antes o después de su institucionalización, decide, de forma consensuada y sin presiones entre los agentes, el marco de coherencia del PPA, y desarrolla el resto de mecanismos e instrumentos que dependen de él
- La **Carta de Compromiso Territorial**, firmada por todos los agentes que lideran la propuesta y que posteriormente se incorporan al Ente Gestor, se realiza tras un exhaustivo diagnóstico participativo, que no solo señala los problemas y oportunidades del territorio, sino que además avanza en la definición de otro tipo de decisiones sobre el tipo de SAP que se quiere alcanzar, el proyecto agro-urbano al que se puede incorporar, el tipo de reestructuración de la cadena alimentaria, los procesos de innovación que se pueden promover, el tipo de relación campo-ciudad que se quiere promover, etc.

- El **Instrumento Urbanístico,** capaz de incorporar las múltiples dimensiones y la complejidad recogida en el proyecto territorial, derivada de las directrices del PPA con incidencia en la morfología del territorio. Estas decisiones complementan a la protección del territorio en la normativa del instrumento urbanístico que blinda el EAP.
- El **Plan de Gestión Integral**, que no sólo prioriza la dinamización agraria del SAP, sino que la integra en un enfoque de mayor alcance como es la planificación agroalimentaria, proponiendo fórmulas de reestructuración de la cadena relacionada con el SAP, tanto en su acortamiento y acercamiento a la ciudad, como en la innovación de cada uno de sus eslabones. Además, a este eje de gestión territorial, se le incorporan otro tipo de dimensiones —paisajísticas, patrimoniales, ambientales, etc.— cuyas medidas repercuten en una mejora de la eficiencia de los valores territoriales con consecuencias positivas directas en la actividad agraria y en el SAP.

5.3.7. La institucionalización de la figura de Parque Agrario

En este capítulo se analizan los grados que puede adquirir cada mecanismo en el camino hacia la institucionalización, los requisitos para entender que la figura se encuentra institucionalizada y los criterios necesarios para dar el paso de la fase articulación-institucionalización a la fase de desarrollo.

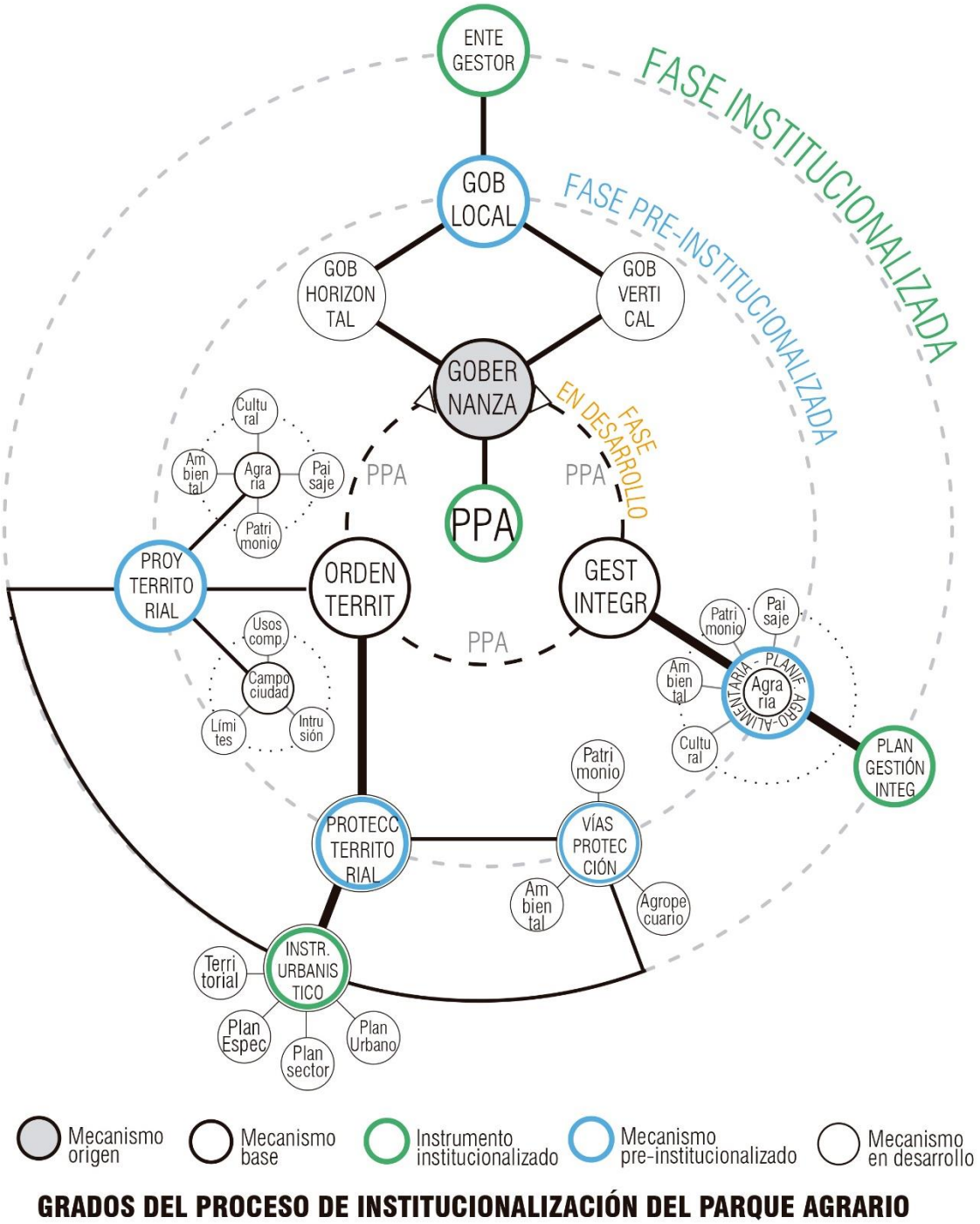


Figura 5.11. Diagrama de los grados de institucionalización en el proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia

Como se ha descrito en anteriores apartados, cada uno de los mecanismos de articulación del SAP requiere de un periodo en el tiempo para su desarrollo y materialización denominado *fase.* Las fases relativas a cada uno de los mecanismos se superponen y entrelazan en el tiempo, interactuando entre ellas en momentos puntuales. La toma de conciencia de la necesidad de un cambio estructural en el SAP que requiere de una intervención ajena a él por parte de, al menos, un grupo de agentes territoriales, es el elemento que activa el proceso. El desarrollo cronológico de las fases y su materialización dependerán en cada uno de los casos, de los múltiples factores condicionantes del SAP y de los recursos legales, humanos y técnicos a su disposición. El grado de consolidación de cada una de las fases —fase sin desarrollar, fase en desarrollo, fase pre-institucionalizada y fase institucionalizada— determina el grado de institucionalización en el que se encuentra el Parque Agrario.

Se describe a continuación el diagrama representado en la figura 5.8. en el que se engloban las partes de los mecanismos que se encuentran articuladas o desarrolladas en cada grado de las fases del proceso de articulación:

- En el mecanismo de la Gobernanza:
    - En la fase de desarrollo se encuentra el pacto, horizontal o vertical, en camino hacia la gobernanza local
    - En la fase de preinsitucionalización se ha alcanzado la gobernanza local de los agentes clave en el proceso.
    - En la fase institucionalizada la gobernanza local se ha materializado en Ente Gestor.
- En el mecanismo del Proyecto de Parque Agrario:
    - En la fase de desarrollo se encuentran definidos los objetivos sin su concertación.
    - En la fase de preinsitucionalización se han determinado los objetivos como resultado de mesas de trabajo o de un diagnóstico participado.
    - En la fase institucionalizada se ha materializado una carta de objetivos consensuada por la red de agentes locales.
- En el mecanismo de la Ordenación Territorial:
    - En la fase de desarrollo se han definido los requisitos del Proyecto Territorial.
    - En la fase de preinsitucionalización se ha realizado un esbozo del proyecto territorial y se ha decidido la vía de protección del EAP.
    - En la fase institucionalizada se ha materializado un instrumento urbanístico que recoge todos los criterios anterioremente determinados.
- En el mecanismo de Gestión Integral:
    - En la fase de desarrollo se han definido las líneas estratégicas sin una concertación
    - En la fase de preinsitucionalización se han definido las líneas estratégicas a través de una concertación
    - En la fase institucionalizada se ha materializado un Plan de Gestión Integral aprobado por el Ente Gestor.

El grado de institucionalización del Parque Agrario es directamente proporcional a la cantidad de mecanismos institucionalizados. El Parque Agrario se considera completo cuando se han conseguido materializar todos sus instrumentos y, por tanto, puede alcanzar su objetivo final desde todos los frentes que es capaz de acometer. Esto supone una mayor estabilidad a largo plazo de la figura, aunque también una mayor rigidez —o menor flexibilidad— ante los cambios que la evaluación de sus acciones requiera.

Por otro lado, a pesar de lo que podría parecer una deducción inmediata del anterior apartado, la institucionalización total de la figura de Parque Agrario no es el elemento clave en el paso de la etapa de articulación-institucionalización a la etapa de gestión-autoevaluación. Las razones de esta afirmación radican en que estas fases podrían desarrollarse en momentos cronológicamente desfasados[230] y en que, en algunos casos, el SAP ya cuenta con instrumentos[231] que, bien gestionados, pueden actuar de paliativo hasta la materialización final de los mecanismos. Por consiguiente, la figura de Parque Agrario podría comenzar a funcionar sólo con algunos de sus mecanismos institucionalizados, avanzando en el proceso de transición del SAP mientras se sigue trabajando en la materialización del resto de ellos.

Para poder entender que el Parque Agrario pasa a la fase de gestión-consolidación se considera imprescindible institucionalizar los siguientes mecanismos:

- El mecanismo de la Gobernanza, mediante la creación de un Ente Gestor, ya que este se plantea como esencial para posteriores toma de decisiones y para la institucionalización de otros mecanismos y su aplicación.
- El mecanismo de la Gestión Integral, mediante la redacción y aprobación del Plan de Gestión Integral, que debe ser institucionalizado y gestionado por el Ente Gestor.

Para poder entender que el Parque Agrario pasa a la fase de gestión-consolidación no se considera imprescindible que los siguientes mecanismos se encuentren institucionalizados:

- El mecanismo del PPA, porque se entiende que puede adoptar forma de pacto local y que puede irse conformando de forma evolutiva.
- El mecanismo de la Ordenación Territorial, porque se entiende como mecanismo complementario a la Gestión Integral, facilitando su labor mediante la protección y la reestructuración del territorio. Su materialización puede requerir un periodo demasiado prolongado como para hacer depender de él la puesta en marcha del Parque Agrario y perder la inercia del resto de mecanismos. Por tanto, este mecanismo podría no ser imprescindible para poner en marcha la segunda etapa cuando ya hay algún tipo de instrumento que delimita y reconoce la naturaleza agraria del EAP, siempre y cuando exista la intención de desarrollar un instrumento complementario a largo plazo que lo blinde. En caso de no cumplir este requisito, este mecanismo se considerará requisito imprescindible.

En resumen, la evaluación del grado de institucionalización del Parque Agrario es clara: cuanto más mecanismos institucionalizados contenga, más institucionalizada se encontrará la figura y más estable será en el tiempo. Por el contrario, el cambio de etapa no es directamente proporcional al grado de institucionalización, ya que existe un grado de optimización de la figura que permite el cambio de etapa y la puesta en marcha de los instrumentos para su gestión-desarrollo, produciendo un resultado sea mucho más eficiente — siempre y cuando el SAP cumple determinados requisitos.

El hecho de poder cambiar de fase antes de conseguir la institucionalización completa de la figura hace que ésta sea más eficiente, permitiendo que no se diluya la inercia del impulso proporcionado por la red de agentes al proyecto.

[230] La institucionalización de la Ordenación del Territorio puede demorarse mucho tiempo.
[231] El planeamiento urbanístico puede delimitar y proteger las áreas agrarias por sus valores intrínsecos.

5.3.8. Los requisitos imprescindibles del modelo de Parque Agrario en la etapa de articulación-institucionalización[232]

Los requisitos imprescindibles que debe cumplir la estructura resultante para reconocerla como la figura de Parque Agrario constituyen el modelo "de mínimos". Esa estructura debe ser capaz de actuar como motor de cambio de un SAP, con unos objetivos concretos más limitados .y debe cumplir unos requisitos básicos imprescindibles, para entender que el Parque Agrario está articulado e institucionalizado. Entre el modelo conceptual absoluto —el modelo de "máximos"— y estos requisitos imprescindibles —el modelo de "mínimos"— existe toda una serie de opciones entre las que se localizan los casos españoles.

En este apartado se aporta, por tanto, el modelo básico y unidimensional frente al modelo complejo, integrador e ideal descrito en los anteriores apartados. Se describen cuáles podrían ser las causas de la "simplificación" del problema, los requisitos esenciales que debe desarrollar cada mecanismo, la interacción que debe existir entre ellos, y el grado de materialización necesario de cada uno de los mecanismos para entender que el Parque Agrario se encuentra institucionalizado y es capaz de alcanzar el objetivo básico: la transformación del SAP.

La simplificación del proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario en un SAP puede estar motivado por diversas circunstancias:

- Una reflexión previa en la que se determina que el PPA prefiere simplificar dimensiones y variables, dirigiendo sus objetivos concretos a la consecución del objetivo final a través únicamente de actuaciones de dinamización agraria.
- Un SAP que se resiste a los cambios y cuya propia naturaleza determinará la capacidad de desarrollo y de materialización de los mecanismos, lo que puede conllevar tanto la simplificación de sus premisas como el bloqueo del mecanismo y de su institucionalización.
- Un clima institucional y político que sólo es capaz de asumir una visión simplificada de la propuesta del Parque Agrario, distante de aquella compleja que la red de gobernanza local ha pre-elaborado.

El modelo de mínimos supone alcanzar la institucionalización de los mecanismos necesarios para cada territorio de un modo más elemental que en el caso anterior, pero asegurando que la figura de Parque Agrario puede contrarrestar las amenazas exógenas urbanas y los problemas endógenos de la actividad agraria. Los requisitos mínimos que deben cumplir cada uno de los mecanismos y de sus instrumentos son los siguientes:

En el caso del mecanismo de la Gobernanza

- La red mínima de agentes necesariamente involucrada en el desarrollo del resto de mecanismos y que debe incorporarse como parte con voz y voto en el Ente Gestor es la siguiente:
    - El sector agrario, en forma de asociaciones profesionales, de comunidad de regantes o de otra forma asociativa preexistente que represente mayoritariamente al sector agrario del SAP.
    - Los niveles municipales con suelo en el ámbito del SAP.
    - El nivel supramunicipal —usualmente comarcal—, en caso de existir, que incorpore el ámbito del SAP.

[232] Este capítulo está basado en Zazo (2013; 2015), aunque esta versión se encuentra ampliada y actualizada al marco teórico de esta tesis.

- El camino para alcanzar la gobernanza se realiza de forma indiferente mediante un movimiento ascendente o descendente. Lo importante es asegurar la inclusión total de los agentes a la propuesta, siendo probable que uno de ellos lidere la propuesta.
- El mecanismo se materializará en un Ente Gestor de carácter legal, que ubique a sus integrantes al mismo nivel, aportando sus competencias, con el fin de que las decisiones se tomen de forma conjunta sin preocuparse de quien ostenta las competencias.

En el caso del mecanismo del Proyecto de Parque Agrario (PPA):

- Sus premisas deben contar con:
    - Las precondiciones del SAP.
    - Las decisiones de actuación sobre los procesos de dinamización-innovación agraria.
- La concreción del objetivo concreto del PPA: producir la transición del SAP, de débil a fuerte. Esto supondrá principalmente acciones de dinamización agraria, y, en algunos casos, requerirá un complemento de proyecto territorial y protección del territorio.

En el caso del mecanismo de la Ordenación Territorial en la parte relativa al proyecto de territorio

- El EAP necesita una visión desde lo agrario y no desde lo urbano, basada en su propia naturaleza agraria, que ayude a recuperar su vitalidad y rentabilidad. La carencia de atención específica en la planificación y de una articulación propia de estos ámbitos los ha ido desmenuzando y debilitando, alcanzando un estado de vulnerabilidad muy alto y de muy baja resiliencia ante las nuevas necesidades de mercado. Por ello, es necesario analizarlos desde su propia lógica para ayudarles a recuperar su vitalidad y su rentabilidad.
- El EAP precisa una visión unitaria para todo su ámbito. Cada agrosistema es único y fue construido bajo una lógica local cuyo resultado es un modelo y una estructura territorial específicos de sus condiciones geográficas, climáticas, de sus gentes y de sus costumbres. Una visión unitaria requiere realizar una consideración específica sobre su estructura global y plantear la reconstrucción de una estructura agraria territorial que re-estructure el territorio —la racionalización de caminos, la recuperación de la estructura hidráulica, la ordenación de usos agrícolas, etc.

En el caso del mecanismo de la Ordenación Territorial en la parte relativa a la protección del territorio:

- El EAP demanda una protección específica, lo que significa la consecución del algún tipo de instrumento de protección que delimite su ámbito. Resulta necesario trazar la línea que implica la protección, y con ella la pertenencia del suelo al ámbito del Parque Agrario, y la de su área de influencia para que, a la hora de proponer planificación complementaria o proyectos concretos, se conozca exactamente cuál es el área implicada en ellos. Esta delimitación podría conllevar una zonificación. A pesar de tratarse de un espacio unitario, suele ser también un espacio muy complejo, debido a su escala y a sus múltiples dimensiones, que requiere de un reconocimiento pormenorizado del territorio que clasifique en función a sus valores —al menos, productivos—, cada zona homogénea del mismo, para poder dotarle de los mecanismos normativos y de gestión adecuados a cada una de ellas.
- El EAP debería ser liberado de los “usos periurbanos”. Estos usos insertos en áreas agrarias prioritarias disturban la actividad agraria, por lo que sería favorable que fueran trasladados a otras áreas y erradicados de las áreas agrícolas.

En el caso del mecanismo de la Ordenación Territorial, el instrumento urbanístico puede materializarse como instrumento simple de delimitación, incluyendo alguna zonificación, o puede no existir instrumento, en el caso de que exista un plan previo que delimite adecuadamente los suelos agrarios y cuya normativa se aplique de forma rigurosa.

En el caso del mecanismo de la Gestión Integral:

- La coordinación de la gestión del SAP debe centrarse en su dimensión productiva y en su dinamización, mediante procesos de innovación de desarrollo local que acerquen producción y consumo, agricultores y ciudadanos-consumidores, pero sin una estrategia global de proyecto agro-urbano.
- El Plan de Gestión Integral, su instrumento, debe desarrollar sus líneas estratégicas en función a estos objetivos concretos, acogiendo las decisiones adoptadas en el SAP y que puedan irse incorporando mediante partidas independientes. Este plan puede acoger medidas relativas a acciones del territorio que no tengan cabida en el instrumento urbanístico, que no hayan sido incorporadas en él o que requieran su desarrollo mientras se espera la institucionalización de la Ordenación Territorial.
    - Las decisiones de actuación sobre los procesos de dinamización-innovación agraria, entre ellos:
        - Conversión de la actividad agraria a técnicas más respetuosas con el medio ambiente y de menor impacto en sus recursos.
        - Producción de valor añadido territorial.
        - Territorialización de la producción.
    - Las decisiones sobre la intervención en el territorio para la realización de pequeñas mejoras de facilitación de la actividad agraria.

En el caso de la interacción de los mecanismos entre sí, funciona de la misma que en el caso del modelo conceptual absoluto o de máximos. Respecto al posible entendimiento de que el Parque Agrario puede realizar un "cambio de etapa" y comenzar a desarrollar sus instrumentos:

- La Gobernanza y Gestión Integral deberán ser institucionalizados.
- El PPA podrá desarrollarse a modo de pacto local.
- La Ordenación Territorial será opcional en el caso de que exista una planificación previa que delimite y proteja el EAP por sus valores agrícolas, y que se aplique de forma rigurosa.

Respecto a la institucionalización de la figura, como en el caso de máximos, se considerará totalmente consolidada cuando cuente con todos sus instrumentos materializados.

5.4. La etapa de gestión-autoevaluación de la figura de Parque Agrario

Si el objetivo de la anterior etapa era la institucionalización de la figura de Parque Agrario, mediante la materialización de sus mecanismos en instrumentos, en esta fase la figura ya está completa —bajo los criterios determinados en el apartado 2.7.— y su objetivo es el de la puesta en marcha de sus instrumentos, de forma coordinada, para poder alcanzar el objetivo final: la transición del SAP a un estado de competitividad, sostenibilidad y fortaleza ante todos los tipos de amenazas y debilidades.

5.4.1. La figura de Parque Agrario institucionalizada

Tras el proceso de articulación-institucionalización descrito en el apartado anterior, la estructura de la figura de Parque Agrario —asumiendo que todos sus instrumentos se encuentran materializados— es la siguiente:

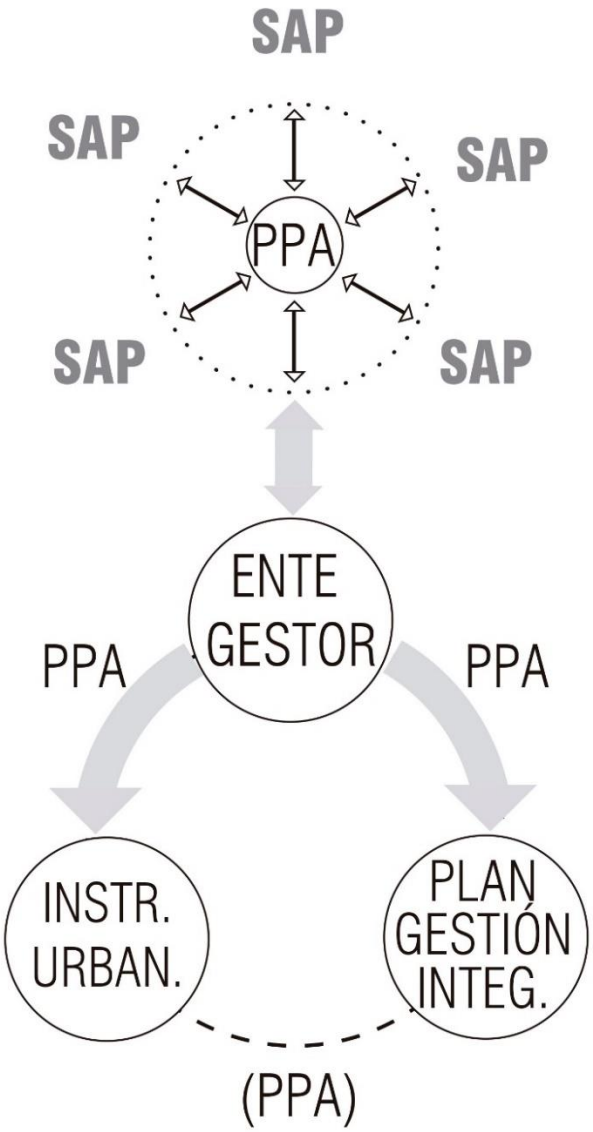


Figura 5.12. Estructura de la figura de Parque Agrario en la fase de gestión-consolidación
Fuente. Elaboración propia.

5.4.2. El papel de los instrumentos en la figura de Parque Agrario institucionalizada

Una vez la figura pasa a la etapa de gestión-consolidación, los instrumentos se ponen en marcha y comienzan a aplicarse sobre el SAP. El Ente Gestor actúa como núcleo de toma de decisiones en la priorización, asignación de recursos económicos y técnicos, en la aplicación de los instrumentos de los mecanismos de la Ordenación Territorial y Gestión Integral:

- El Plan de Gestión Integral se aplica a la priorización de las líneas estratégicas y a su materialización en Planes de Acción a corto plazo, para lo que debe asignar una serie de recursos económicos y técnicos.
- El Instrumento Urbanístico lo gestionan en última instancia los ayuntamientos que son los que tienen las competencias. Al encontrarse dentro del Ente Gestor, las decisiones del no urbanizable pueden pasar por este órgano gestor. En algunos casos resulta recomendable que las competencias urbanísticas de este suelo se deleguen al órgano gestor, para que éste realice una aplicación homogénea del instrumento y no sesgada en función de la interpretación de cada técnico municipal. En caso de que el instrumento urbanístico no se encuentre materializado, el Ente Gestor —los ayuntamientos dentro de él— gestionarán el instrumento de transición de la misma forma que haría el definitivo.

En esta fase de gestión-autoevaluación todas las acciones se encuentran sometidas a una constante evaluación de resultados y a un reiterado contraste con el SAP con el objetivo de asegurar que los instrumentos institucionalizados se ajustan a sus necesidades dinámicas y cambiantes. En caso de que en algún momento, deje de ser así será necesario renovar los instrumentos.

CAPÍTULO 6

Evaluación del modelo conceptual: Estudios de casos

El objetivo principal de este capítulo es el de realizar una evaluación del modelo conceptual propuesto y de su fiabilidad mediante un contraste con dos estudios de caso. Para poder valorar el potencial del modelo en la caracterización y evaluación de los procesos de articulación-institucionalización se confronta con dos estudios de casos reales: uno consolidado y otro frustrado.

- El caso del Parque Agrario del Baix Llobregat, como caso consolidado y exitoso, para verificar que el caso más completo, a día de hoy en el ámbito español, es capaz de adaptarse al modelo conceptual propuesto.
- El caso de la propuesta frustrada del Parque Agrario de la Vega de Granada, como verificación de que el modelo conceptual propuesto es capaz de analizar también este tipo de procesos y detectar y representar las aspectos que fallaron en su articulación-institucionalización.

El caso del Baix Llobregat se caracteriza por ser el único caso consolidado, y por tanto estable, en el ámbito español. Tiene una escala supramunicipal —14 municipios y alrededor de 3.000 ha— y es el resultado de una confluencia de intereses entre la Unió de Pagesos —sindicato agrario mayoritario—, el Consejo Comarcal del Baix Llobregat y la Diputación de Barcelona a mitad de los años 1990, aunque la petición y empuje original provienen del sindicato agrario. Este caso es de especial relevancia en el ámbito español, ya que ha sido el origen de muchas de las propuestas desarrolladas en el territorio español e internacional durante los últimos 25 años[233].

La propuesta de Parque Agrario para la Vega de Granada se caracteriza por ser de escala supramunicipal, —a falta de una delimitación específica abarcaba los 41 municipios de la Vega—, y por ser uno de los casos frustrados de Parque Agrario en el ámbito español. La propuesta alcanzó especial intensidad durante el periodo 2001-2006 al ser liderada por la plataforma ciudadana de defensa de la Vega, compuesta en ese momento por un importante número de colectivos. Se llegaron a elaborar diversos documentos consensuados de dinamización y, durante una etapa, pareció que los niveles supramunicipal y regional se interesaban por la propuesta, llegando incluso a comenzarse la redacción de un Plan Especial de la Vega. Sin embargo, la propuesta fue bloqueada y desechada por el propio rechazo de los agricultores y por la pérdida de interés por parte de las instituciones. La plataforma acabó entonces optando por defender como método de protección de la Vega otras propuestas de dimensiones patrimoniales.

Algunos de los objetivos secundarios derivados del contraste del modelo conceptual con los casos reales tienen que ver con la evaluación de los casos en sí mismo:

- Evaluar el grado de institucionalización en el que se encuentran los casos
- Evaluar las causas de éxito o de fracaso de los casos.

[233] Tal y como se ha podido comprobar en el capítulo de la Genealogía

CAPÍTULO 6a

Estudio de caso I: el Parque Agrario del Baix Llobregat

6a.1. Introducción al Estudio de Caso I

6a.1.1. El Parque Agrario del Baix Llobregat

La propuesta de Parque Agrario en el Baix Llobregat (Barcelona) se califica, desde el comienzo, como institucionalizada y exitosa. Lo que la convierte en singular dentro del árbol genealógico de la familia del Parque Agrario en España es que fue el primer caso institucionalizado en toda su complejidad —Gobernanza (1998), Gestión Integral (2002), Ordenación Territorial (2004) y PPA en continuo desarrollo. Es el resultado de una larga lucha de los agricultores por la defensa de su modo de vida y del espacio en el que realizaban su actividad que, en la década de los años 1990, encontró apoyo en el Consejo Comarcal y en la Diputación. Estos entes la adoptaron como suya, desarrollando un proyecto que trataba de solucionar los problemas endógenos y exógenos propios de la agricultura periurbana, y que se enmarcaba en un enfoque de largo alcance, como es la ecología del paisaje. El apoyo de la Unión Europea, a través del proyecto LIFE (1996-1998), fue clave para el empuje inicial de todos los estudios y la puesta en marcha del proceso de articulación-institucionalización. Su relevancia en el ámbito español e internacional no solo radica en el éxito de sus acciones, que parecen haber conseguido revertir el concepto de proximidad, sino también en el trabajo de difusión a escala estatal e internacional de su estructura territorial, con el objetivo de servir de ejemplo a otros territorios que quieran seguir sus pasos.

6a.1.2. El Sistema Agrario Periurbano del Baix Llobregat

Se analizan brevemente las características que convierten al Baix Llobregat en un territorio de alto valor estratégico y de gran complejidad, describiendo su sistema cultural agrario, y revisando los momentos clave de colonización del espacio agrario periurbano por el sistema urbano.

6a.1.2.1. El territorio del Baix Llobregat

El emplazamiento geográfico del Parque Agrario es un territorio de un alto valor estratégico, ya que se trata de una pieza clave en la estructura territorial de Cataluña. Es uno de los limitados pasos que cruzan las cordilleras paralelas a la costa, poniendo en contacto el interior con el mar y funciona al mismo tiempo de corredor de paso, de plataforma logística, de espacio productivo y como parte del sistema urbano del Área Metropolitana de Barcelona (AMB). El corredor del Llobregat es el elemento que estructura e impulsa la comarca, funcionando como nexo de unión entre personas y territorios. La Comarca del Bajo Llobregat fue la clave del arco mediterráneo occidental que, en los años 1990, el *Plan de Infraestructuras del Delta* convirtió en el centro neurálgico de las comunicaciones y el transporte y del intercambio de personas y mercancías. Todo esto ha conducido a que sea una comarca con una gran complejidad territorial, ya que en ella se asienta industria —grande y pequeña—, agricultura extensiva y especializada, espacios de interés natural, poblaciones —grandes y pequeñas— con una gran diversidad social, y la tasa más alta de infraestructuras de Cataluña —autopistas, autovías, ferrocarriles, aeropuerto, grandes

infraestructuras de servicio: oleoductos, gaseoductos, líneas de alta tensión, conducciones de agua, alcantarillado y depuradoras.

Su espacio agrario periurbano (EAP) —o metropolitano (Paül, 2006) —se trata de un espacio intersticial de 3.000 ha en la Región Metropolitana de Barcelona, que sufre la presión urbanística de los 14 municipios que lo rodean. Entre ellas destacan las continuas ampliaciones del aeropuerto del Prat realizadas sobre suelo agrario y los usos periurbanos que, ajenos a la actividad agrícola, se encuentran alojados dentro del ámbito. Además, desde la óptica urbana, se percibe como un espacio vacío capaz de acoger todo tipo de infraestructuras, como lo demuestra el número de autopistas que sobre él se asientan, la alta velocidad, la línea de cercanías y el metro de la ciudad. Todas estas infraestructuras fragmentan y desestructuran el espacio agrario, convirtiéndolo en un territorio cada vez más frágil.

El EAP está caracterizado por dos unidades de paisaje diferenciadas que poseen sistemas hidráulicos, cultivos y patrones muy diferenciados.

A. El Delta del Llobregat

El Delta del Llobregat constituye uno de los paisajes más característicos de la región y puede considerarse como el resultado del carácter intensivo de la agricultura de borde urbano. Su agricultura es de regadío desde el siglo XIX, aunque el sistema de obtención de agua mayoritario es la extracción de aguas subterráneas a través de pozos. Los canales que llegan de la Vall Baixa llegan muy bajos, principalmente el Canal de la Dreta, habiendo llegado a desaparecer totalmente la superficie deltaica irrigada por el Canal de la Infanta. El cultivo mayoritario es la hortaliza —aunque por su proximidad a la Vall Baixa existen algunos frutales— que se distribuía tradicionalmente según la siguiente lógica: el espárrago en los suelos más arenosos, y la alcachofa en los suelos más limosos. En los últimos años estas lógicas perdieron su sentido. En general, toda la superficie que permanece agraria está cultivada, pero existen algunos sectores con actividades periurbanas que degradan el paisaje (Paül, 2006:355-356).

El mosaico de usos del suelo es diverso y complejo, superponiéndose elementos de tres grandes estados de la historia de este territorio: los de carácter más natural —del que permanecen las lagunas y la vegetación del litoral—, los agrarios —presentes sobre todo en la superficie incluida en el Parque Agrario— y los urbanos — que comprenden tanto las poblaciones como los polígonos industriales y el aeropuerto (Nogué & Sala, 2014).

Desde el punto de vista morfológico se pueden distinguir diversas tramas rurales características (Nogué & Sala, 2014):

1. Las procedentes de la colonización del antiguo estanque de la Murtra, en el término de Gavá —el más occidental—, que se trata de un parcelario muy regular con un sistema de corredores y caminos paralelos con parcelas pequeñas y alargadas que, en los últimos años, se han ido ocupando por usos no agrarios.
2. Las situadas al sur de San Boi y en El Prat del Llobregat, donde la trama agraria tiene una morfología característica, con parcelas de forma cuadrada y rectangulares, irregulares y caminos sinuosos. Destaca la posición de las masías aisladas en medio de los campos. Las parcelas tienen una extensión destacable en relación con el resto del Delta.
3. Entre los dos sectores anteriores —que ocupan la mayor parte del Delta— existe una serie de espacios con morfologías agrarias y casuísticas diversas.

B. La Vall Baixa del Llobregat

La Vall Baixa es una garganta de entre 2 y 5 km de ancho y 12 km de largo, producida por el río Llobregat al pasar por la Sierra Litoral. El elemento cultural agrario —que ocupa una extensión mucho menor que los elementos artificiales— constituye un paisaje agrario de regadío prototípico, organizado mediante dos canales paralelos al Llobregat —Canal de la Infanta Carlota y Canal de la Dreta del siglo XIX—, de los que parte toda una red de acequias, perpendicular a los canales que va a canales de desagüe o al propio río (Paül, 2006:354-355). Los campos del fondo aluvial del valle, en su momento frutales, en la actualidad remiten a favor de la huerta —debido a los problemas de competitividad de la fruta fresca. En las faldas de las montañas se localizan cultivos de secano testimoniales y algunos campos de cerezas (Nogué & Sala, 2014). Se identifican dos tipos de morfologías, los huertos situados en los bordes urbanos y las grandes explotaciones.

6a.1.2.2. La metropolización del Baix Llobregat

Las características geográficas de este territorio y su relación de proximidad con Barcelona le convirtieron en un lugar idóneo de desarrollo urbano e industrial. El Delta del Llobregat se trata del único territorio de planicie conectado con la ciudad de Barcelona.

A. El Delta del Llobregat

En el Delta del Llobregat las pérdidas de superficie agraria durante las últimas décadas han sido alarmantes y sin perspectiva de su detención, frenándose solo durante los años 1980, cuando la agricultura actuó como refugio en tiempos de recesión (Majoral, 1988[234]).

La primera gran reducción de la superficie agraria fue la producida por la expropiación de más de 1.000 ha en 1927 para la Zona Franca, aunque la urbanización de esta área no comienza a realizarse hasta finales de los años 1950. La primera fábrica en ocupar esta área fue la SEAT (2002), que fue el inicio del desarrollo sistemático de la Zona Franca y la pérdida de la margen izquierda del Delta. En la margen derecha, a partir de 1965 comienzan las obras de acondicionamiento y mejora del aeropuerto del Prat —ya instalado en el Delta desde principios del siglo XX— que suponen no sólo su ampliación, si no la construcción de todas las infraestructuras asociadas —autovías, trenes, polígonos industriales y logísticos, hoteles, etc. Complementariamente a estas reducciones, hay que señalar que el Delta ha sido objeto sistemático de extracción de áridos (Paül, 2006).

El resultado es que la disminución agraria ha sido espectacular en los últimos decenios y, desde la aprobación del *Plan General Metropolitano de 1976,* estas pérdidas no se han realizado, en general "fuera de ordenación" (Majoral, 1988; Montasell, 2002).

B. La Vall Baixa del Llobregat

En la Vall Baixa, el mayor impacto de la presión urbana ha sido el ejercido por las infraestructuras desarrolladas en los últimos 40 años. Hasta entonces había sido un territorio agrario productivo de regadío sin presencia de infraestructuras ni urbanización, por su carácter inundable. Sin embargo,

[234] Citado en Paül (2006: 592).

en los últimos años, a su carácter conectivo ha generado su proliferación. El primer cambio fue la construcción de la autopista A2 (AP2) a finales de los años 1960 que, a diferencia de las anteriores vías que circulaban por el samontá, se situaba en medio de los campos. Se sitúa sobre un terraplén que resta espacio a la agricultura y que crea un efecto de barrera y fragmentación de la unidad territorial. Desde entonces, se han construido el tren de alta velocidad, yla autovía A2 como grandes infraestructuras, a las que hay que sumar el impacto producido por el oleoducto o el gaseoducto. El crecimiento urbanístico en los samontás ha colmatado todas las previsiones del *Plan General Metropolitano de 1976*, de modo que el espacio agrario ha quedado constreñido entre dos frentes urbano-industriales, atravesados por las redes de comunicación (Paül: 2006).

6a.2. La etapa de articulación-institucionalización del Baix Llobregat

6a.2.1. La Gobernanza[235]

Este apartado tiene como objetivo principal analizar la capacidad de la red de agentes locales para asumir la necesidad de un cambio en el SAP y adoptar un papel activo en él, organizándose en base a un objetivo común —la articulación de un Parque Agrario en el Delta y la Vall Baixa del Llobregat. También se analizará el modo en el que este mecanismo fue institucionalizado. Para ello, se realiza un análisis de los agentes estratégicos en el proceso, que supone la descripción parcial y segmentada de la historia, según la participación de cada agente. En base a este primer análisis, se realizan una serie de evaluaciones del proceso:

- Una evaluación de la capacidad de los agentes para alcanzar una Gobernanza Local y formalizar pactos y compromisos, analizando los puntos fuertes y débiles del proceso.
- Un análisis de las relaciones e hitos clave que han producido un avance del proceso.
- Un análisis del ente gestor y de su composición.
- Una evaluación general del mecanismo de la Gobernanza.

6a.2.1.1. Origen del conflicto

El conflicto territorial del Delta se ha de considerar el más "histórico" de todos los desarrollados en la Región Metropolitana de Barcelona.

> El Delta ya se preconfiguraba en los planes de la época republicana como territorio de provisión de crecimiento metropolitano y los planes sucesivos. (Paül, 2006:886)

En 1976, se publica *Natura, ús o abús? Llibre blanc de la gestió de la natura als paisos catalans* en el que se denuncia de las malas prácticas de gestión en espacios naturales. En relación a la Comarca del Baix Llobregat, el libro ponía de relevancia el valor de su suelo y destacaba como los principales problemas de la comarca la ubicación de las industria en medio de las zonas de cultivo —la fábrica de SEAT—, los precios elevados del suelo, las urbanizaciones de viviendas, todo tipo de infraestructuras —autopistas—, mercados al por mayor, hipermercados, etc.

> Los suelos del Delta del Llobregat han de ser considerados de valor agrícola preferente y, en consecuencia, liberados de un sistema ordinario de mercados según el cual se puede destinar a los usos escogidos por el mejor postor. […] La autopista Barcelona-Molins de Rei ha destruido lamentablemente los mejores frutales del Delta y ha dejado entre su talud y el río una franja de difícil acceso y, por tanto, con un porvenir agrícola incierto. (Folch, 1976)

Estas denuncias recogidas en el Libro Blanco describían las amenazas exógenas a las que la actividad agraria del Baix Llobregat estaba sometida en el primer lustro de los años 70, y contra las que se comenzaba a tener una actitud reactiva.

En cuanto a los problemas endógenos de la agricultura, ésta se encontraba en un momento de crisis de un modelo productivista que ya no funcionaba, habiéndose producido las primeras

[235] Esta sección está descrita recuperando los datos aportados en los Anexos I, II y III de mi Trabajo fin de Máster: Zazo (2010), titulado El *Parque Agrario: preservación de la actividad agraria en espacios periurbanos (El caso del Bajo Llobregat)*. Este trabajo estaba basado principalmente en los manuscritos inéditos de Montasell (2002) *El Parc Agrari del Baix Llobregat. La darrera esperança. Passat, present i futur?*, y (2004a) *Del Seat al TIC [1953-2003] Breu historia del Parc Agrari del Baix Llobregat,* a partir de los cuales se clasificaron los datos cronológicos en tres apartados: lógica urbana, lógica social y lógica agraria.

"guerras" agrícolas[236] —en todo el ámbito español— a causa de los primeros excedentes. Las comunicaciones presentadas a los Congresos de Cultura Catalana (1976) reclamaban la necesidad de un sindicato agrario.

6a.2.1.2. Análisis de los agentes clave en el proceso de institucionalización del Parque Agrario

A. La Unió de Pagesos: sindicato agrario (1974-Actualidad)

A.1. El sindicato agrario y su papel en el territorio

La *Unió de Pagesos* es el sindicato agrario mayoritario en Cataluña. Su delegación comarcal en el Baix Llobregat ha resultado ser un agente estratégico en la figura de Parque Agrario. Primero, en su papel de promotor inicial, y posteriormente, en su papel de cooperador en la toma de decisiones dentro del ente gestor. La *Unió de Pagesos* de Cataluña se funda en 1974 con un manifiesto que abogaba por la defensa de los intereses económicos y sociales de los agricultores y ganaderos y por la creación de marcos que aseguraran la continuidad del movimiento agrario. Este manifiesto instaba a que cada comarca formulara su propio programa, ajustándose así a las realidades y necesidades de cada territorio.

Ese mismo año se celebra el primer Congreso del Sindicato, titulado *Volem viure de la terra*[237]*,* en la Cuenca del Barberá (Tarragona), donde se daban los primeros pasos en el establecimiento ideológica y en las formas de acción concretas del sindicato. La defensa de la tierra y de los agricultores que la trabajan queda reflejada en la quinta ponencia del congreso, titulada: "La terra: cap a una nova llei de contractes de conreu"[238], en la que exponía que era urgente determinar las zonas agrícolas a proteger.

A.2. La campaña Salvem el Pla!

Los años siguientes a la fundación del sindicato fueron años de mucha militancia, en los que el sindicato se va consolidando. La *Unió de Pagesos* luchó contra los problemas endógenos[239] de la agricultura, tanto a nivel regional como comarcal, convirtiéndose en agente estratégico particularmente en el Baix Llobregat contra las amenazas exógenas que lo constreñían. En el año 1978, el sindicato pone en marcha la campaña ***Salvem el Pla!***[240] tras la aprobación del Plan General Metropolitano de Barcelona en el año 1976. A pesar de que el plan reconocía los suelos agrícolas, del Baix Llobregat como de especial protección[241], reducía considerablemente la superficie de hectáreas agrícolas destinándolas a infraestructuras y a usos industriales. El sindicato consideraba que la Corporación del Área Metropolitana había priorizado los intereses de otros sectores sobre los del sector agrario en la descripción de este plan y consideró necesario impulsar esta campaña que se convirtió en la primera sistemática de defensa del Delta[242]. Las movilizaciones fueron muy

[236] Las "guerras" del tomate y del pimiento en Navarra (1973), de la leche en la cornisa cantábrica (1974), del no a la entrega vinicoalcoholera (1975), del espárrago (1974 y 1975), entre otras. La primera tractorada de la historia fue en Aragon (Peix, 1999b)
[237] En catalán: *Queremos vivir de la tierra*.
[238] En catalán: "La tierra: hacia una nueva ley de contratos de cultivo".
[239] En 1978 tuvieron lugar dos grandes tractoradas que llevaría a una huelga general en la que los horticultores del Baix Llobregat y del Maresme no cosecharon sus producciones, desabasteciendo a los mercados de hortalizas frescas.
[240] El panfleto de difusión está datado en diciembre de 1977.
[241] Clave 24: suelo rústico de valor agrícola.
[242] Aunque ya a principios de los años 70 se habían realizado algunas (Alibes et al., 1973, cit. en Paül, 2006:886), es la primera organizada por un sindicato agrario.

significativas y estaban compuestas de movimientos ecologistas, ciudadanos y campesinos al mismo tiempo encabezadas por la Unió de Pagesos (Paül, 2006)[243].

En la introducción del panfleto de la Campaña llaman la atención dos aspectos (Unió de Pagesos, 1977):

- La doble dimensión que se le atribuye a la agricultura, como «abastecedora de alimentos frescos e inmediatos a la ciudad y a los barrios» y como «pulmón para el ÁREA METROPOLITANA[244]», de la que los agricultores se consideraban sus guardianes.
- La llamada a la movilización conjunta del campo y la ciudad, cuando se dirige a todos aquellos ciudadanos que viven en el Llobregat, en Barcelona y en su cinturón, con el objetivo de no perder más tierras de cultivo.

El panfleto recopila los problemas ecológicos que han sido causados por la falta de planificación en la comarca y por su especialización industrial, con la consecuente atracción de población y el desequilibrio de la sociedad original (Unió de Pagesos, 1977):

- Incremento de infraestructuras, como las autovías sobre suelo agrario, en favor de la facilitación de accesibilidad a las empresas industriales y especuladores. Estas infraestructuras fraccionaban el espacio agrario, de forma que hacía difícil la accesibilidad y la continuidad de la agricultura. Además, denunciaban la existencia de otras infraestructuras, como líneas electricidad o gaseoductos, que atraviesan el ámbito.
- La extracción incontrolada de áridos en el Delta, con el resultado de la destrucción irreversible de la capacidad de producción de las tierras cultivadas de alrededor[245]. La *Unió de Pagesos* solicitaba la paralización de aquellas extracciones que no fueran legales, y en el caso de ser inevitables, proponía una regulación de la extracción de áridos en los campos de cultivo del Llobregat y la creación de una normativa que, entre otras cosas, explicitase la necesidad de realizar un censo de graveras, de limitar el tiempo y la profundidad de las extracciones, de recuperar las graveras y de indemnizar a los agricultores afectados.
- El abuso en la extracción de agua del acuífero, con una bajada de su nivel de 6 m al año y un importante incremento de la salinidad de su composición. Esto dificultaba el riego, debido a los altos costes de la creación de nuevos pozos.
- Los vertidos de agua de los municipios y de residuos industriales, que deberían ser controlados por los ayuntamientos.
- La existencia de otros usos periurbanos, como las escombreras, en las graveras que ya habían cumplido su uso, que contaminaban el agua del sustrato.
- La desviación del río, ya planteada en el Plan Comarcal de 1953, y reiterada posteriormente por el PGM de 1976, pero no realizada hasta el año 2004 (Paül:2006: 888).

Además, denunciaban algunos de los problemas endógenos que sufría la agricultura[246] en la década de los años 1970 (Unió de Pagesos, 1977):

- Los arrendamientos se encontraban en peligro de extinción. Los propietarios no querían una zona agrícola protegida, con la pérdida de una posible especulación futura de sus

[243] (Benelbas et al., 1977; Garcia Pujades et al., 1979; Peix, 1999a).
[244] Las mayúsculas son del original.
[245] El artículo 156 del PGM 1976 establece que en suelo rústico se permiten las actividades extractivas y aquellas justificadas por el descubrimiento de riquezas. Sin embargo, el artículo 157 establece que no se podrán autorizar los usos que aun cumpliendo el artículo anterior, pueda causar daño o prejuicio en fincas vecinas.
[246] En aquel entonces, la comercialización estaba resuelta, porque todos los productos se vendían en mercados locales o en Mercabarna.

fincas[247]. Solicitaban una nueva Ley de contratos de cultivos que afianzara el alquiler de las tierras a los arrendatarios con condiciones normalizadas.
- La especulación, con la venta de suelo o negocios lucrativos como la extracción de áridos
- La seguridad del campo donde los robos de alimento y cobre eran frecuentes.

Por último, la *Unió de Pagesos*, en su lucha por no perder más tierras de cultivo, solicitaba en el panfleto de *Salvem el Pla!* una delimitación democrática de la zona agrícola protegida, en la que ellos pudieran participar, escuchando a otros sectores económicos.

A.3. Más militancia en los años 70

En 1979[248], la *Unió de Pagesos* organiza las **primeras jornadas ganaderas** del Maresme, denominadas *L'ordenació del territori i l'agricultura en comarques densament poblades*[249], que supusieron un referente importante en la defensa del espacio agrario. Llama la atención la diferente nomenclatura utilizada en ambas jornadas para denominar el mismo tipo de agricultura (Montasell, 2004b).

También en 1979, la *Unió de Pagesos* consigue reunir, por primera vez, a los ayuntamientos del Baix Llobregat a, la Corporación Metropolitana y a la Generalitat de Cataluña para estudiar la posibilidad de aplicar medidas para controlar la extracción de áridos en el Baix Llobregat. Consideraban que las propuestas realizadas consideraban deberían ser incorporadas en un **plan de protección de la zona agrícola del Baix Llobregat.** En este sentido el sindicato demandaba lo siguiente:

> Un plan de protección del suelo del Baix Llobregat implica necesariamente la defensa de las tierras agrícolas de la comarca. [Sus puntos fundamentales son] impedir cualquier destrucción de las tierras de cultivo y prohibir su venta con fines que no sean agrícolas, así como grabar con fuertes impuestos a los que dispongan de tierras y no las cultivan. [La propuesta añadía que] se estableciera un precio rentable al suelo agrícola en relación a su cantidad-calidad y que las zonas de servicios y equipamientos ocupasen los terrenos menos productivos. [También se exigía] un control y fijación de caudales máximos de extracción de aguas subterráneas, la depuración de aguas residuales y su posterior aprovechamiento para riego, el reciclaje de la basura urbana para obtener abonos orgánicos agrícolas y materias primas para la industria y la creación de un cuerpo de vigilancia especial para las zonas agrícolas (La Vanguardia, 23 de octubre de 1979:37)

En definitiva, lo que la *Unió de Pagesos* reclamaba era una ordenación del territorio con una zona agrícola protegida, lo más amplia posible, y que todas estas propuestas fueran aplicadas de manera coordinada por los ayuntamientos.

Tras la aprobación del PGM de 1976, la CMB —entidad gestora del plan— puso en marcha algunos de los planes especificados en sus normas urbanísticas y el sindicato agrario realizó el papel de defensor de los territorios agrícolas afectados por ellos:

[247] Se especifica en el panfleto que éste suelo ya está protegido por el Área Metropolitana de Barcelona, a través del PGM 1976.
[248] Ese mismo año 1979, la OCDE adopta unas recomendaciones sobre el papel de la agricultura en la gestión de las áreas periurbanas, haciendo un llamamiento a los diversos gobiernos para cuidado de los espacios agrarios periurbanos, poniendo los mecanismos necesarios para impulsarlos. Era el resultado de unas jornadas que la OCDE organizó en París, con todos los países miembros, para tratar el tema de la agricultura periurbana.
[249] En catalán *La ordenación del territorio y la agricultura en comarcas densamente pobladas.* Fueron celebradas los días 12, 13 y 14 de octubre, apoyadas por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca.

- El Programa de Actuación Urbanística promovía suelo programable en todo el área del PGM, afectando en el Baix Llobregat a Sant Vicenç-Sant Boi y Molins de Rei-Sant Feliu[250]. El Plan preveía la aprobación de diversos planes parciales industriales, entre ellos uno situado en la franja situada al Sur de la carretera de Sant Boi-Castelldefells. Este Plan Parcial afectaba, directa e indirectamente, a más de 300 ha de terrenos agrícolas en cultivo en ese momento. Ante estos hechos, la Unió de Pagesos elaboró un estudio que entregó a la CMB en el que se desarrollaban una serie de puntualizaciones y sugerencias al plan. En él argumentaban la existencia de 74 ha que aún quedaban por ocupar en otro plan similar, aprobado en 1974, y la existencia de otras 550 ha de área industrial en estado similar en el Área Metropolitana. Proponían que antes de «producir más superficie urbana» se deberían encontrar medios para arbitrar la reutilización de todas las naves cerradas que ya existían en el Delta del Llobregat[251].
- El Plan Especial de Equipamientos de la CMB debía crear equipamientos locales en el ámbito del PGM. La Unió de Pagesos dio a conocer un comunicado titulado *Defensem las nostres terres agricoles*[252]*,* en el que indican que el PGM afectaba a una serie de terrenos agrícolas, calificados como equipamientos comunitarios y dotaciones de nueva creación, pertenecientes a los términos municipales de Sant Joan Despí, Gavá y Sant Boi, en los que se estaban realizando una serie de expropiaciones sin cumplir los requisitos adecuados.

Andreu Peix (1999a), en el libro que escribe con motivo del 25 aniversario de la Unió de Pagesos, recuerda:

> Durante los primeros tiempos, en plena euforia del crecimiento urbanístico (que luego volverá a tomar impulso en los años 90, superada la crisis que duró todo el decenio de los años 80), la Unió de Pagesos de las comarcas del Área Metropolitana de Barcelona lleva a cabo numerosas acciones de defensa del territorio para un desarrollo más equilibrado […] inician las actuaciones contra el cambio de emplazamiento de la depuradora de Viladecans, consiguiendo que no se instale en la orilla del mar si no en la cabecera de los riegos de la comarca, de manera que se pueda regar con aguas depuradas.

[250] PUIG, Jose M. (1984) "La Generalitat y la CMB consiguen un acuerdo respecto al Programa de Actuación Urbanística", *La Vanguardia*, 8 de noviembre de 1984, pág: 17.
[251] EZCURRA, I. (1981) "Se requiere preservar la zona agrícola. Unió de Pagesos se opone al plan de crecimiento urbano de la CMB", *La Vanguardia* 7 noviembre de 1981, pág. 25.
[252] En catalán: *Defendemos nuestra tierras agrícolas.*

A.4. Militancia en los años 80

En el año 1980, la Unió de Pagesos publica un libro titulado *Reflexions i propostes per una política d'ordenació i protecció de l'agricultura al Baix Llobregat*[253]*,* donde se pone de manifiesto la problemática característica de la agricultura periurbana o de influencia urbana, se describe la función de la agricultura en la comarca y se proponen una serie de medidas hacia las zonas agrícolas protegidas. Montasell (2004a) identifica este documento como el preámbulo de las herramientas de preservación de este territorio: el Plan Especial y el Plan de Gestión y Desarrollo.

> […] el mantenimiento de esta actividad interesa también al resto de ciudadanos, es decir, coincide con los intereses generales de la población para mantener una calidad de vida y disfrutar de unos beneficios directos e indirectos. […] no se trata de una alternativa, sino de unas reflexiones que creemos imprescindibles para poner en marcha una concienciación que posibilite una política de ordenación y protección de la agricultura en nuestra comarca. […] La Unió de Pagesos tiene alternativas concretas asumidas pueblo por pueblo, […] los políticos tienen la palabra. (Unió de Pagesos, 1980)

En 1981, se produce una reunión entre entre la Unió de Pagesos y la CMB que da lugar a la propuesta, nunca materializada, de un protocolo de salvaguarda y protección de la agricultura. Poco después de esta reunión, la *Unió de Pagesos* lanza una propuesta a la CMB para la creación de un organismo de gestión, dentro de la CMB que coordinase las diversas competencias que la CMB posee sobre el medio agrario, de forma directa e indirecta, para propiciar el desarrollo y la promoción agrícola dentro del marco de sus posibilidades, principalmente de la "clave 24" del PGM (Santoja, 1988).

Ese mismo año, el sindicato envía una carta al Presidente Joan Pujol, reclamando un trato cuidadoso por parte de la Corporación Metropolitana de Barcelona:

> Por la defensa del Baix Llobregat como pulmón natural, como proveedor inmediato de productos frescos de huerta en Barcelona, como zona de incorporación de agua en el acuífero y como signo de identidad comarcal. En cambio, se produce la destrucción de los cursos naturales de agua, la desaparición de cultivos, la contaminación ambiental, la destrucción de los caminos rurales, etc. La Unió de Pagesos denuncia también la venta de suelo agrícola para huertos familiares en el Baix Llobregat. Las acciones no estrictamente profesionales en tierras de cultivo producen un incremento del precio del suelo, y aumenta la competencia de usos de caminos, del agua y el incremento del robo. (Peix, 1999a)

Durante los siguientes años se suceden una serie de protestas y acciones reivindicativas por la falta de medidas en la vigilancia rural. Las solicitudes de un servicio, de vigilancia se hacen constantes, y aunque se consiguen acuerdos con la Generalitat en este sentido los Mossos d'Esquadra no llegan nunca a pisar el territorio agrícola del Baix Llobregat. En el año 1983, la Unió de Pagesos elabora documento titulado: *Líneas básicas para establecer una vigilancia rural apropiada en las zonas periurbanas.* Este documento fue distribuido posteriormente a diferentes ayuntamientos, especialmente de la Comarca del Bajo Llobregat y a la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Departamento de Gobernación de la Generalidades de Cataluña. En el año 1984, convoca el III Congreso Nacional del sindicato donde el tema de la seguridad en el campo es uno de los temas centrales.

En el décimo aniversario de la fundación de la Unió de Pagesos (1984), coincidente con el III Congreso Nacional del sindicato, se lanza un reto a los partidos políticos para concertar una política agraria en Cataluña, concretándose en la presentación de un documento que presenta las líneas de un Programa de Concertación.

[253] En catalán *Reflexiones y propuestas para una política de ordenación y protección de la agricultura en el Baix Llobregat.*

En esta década, aunque no existen datos de demuestre que fuese como consecuencia de las demandas de la *Unió de Pagesos*, se constituyó la Unidad de Suelo Rústico y Espacios Naturales, dentro de los Servicios de Urbanismo de la CMB, que era el grueso de las competencias del gobierno metropolitano. Estos Servicios trabajarán en más de una ocasión sobre cuestiones agrarias, como es el caso del informe sobre agricultura de ocio realizado por Camós et al. (1983). Finalmente, tras la reunión de 1981 con la CMB se constituye, en 1986, el órgano de gestión que solicitaban para coordinar las competencias de la CMB sobre el medio agrario. Este órgano fue la Gerencia de Promoción Agrícola, que tuvo una corta vida[254].

A.5. Militancia en los años 90

Durante esta década, la Unió de Pagesos, como fuerza sindical agraria, participa en diversos seminarios y jornadas europeas, en las que exponen la necesidad vital de asegurar la continuidad de los espacios agrarios, para lo que se requerían directivas a escala europea para la gestión de estas área en ámbitos periurbanos:

- 1991. Seminario en Bruselas sobre "El agricultor en el medio ambiente: un reto económico y social"[255], celebrado los días 25, 26 y 27 abril en Elewij (Flandes, Bélgica) y organizado por el Centro Europeo para la Promoción y la Fomación en el Medio Agrícola y Rural (CEPFAR)[256]. En este seminario se ponen de manifiesto las dos tipologías de agricultura que existen en Europa. En primer lugar, una más preocupada por los resultados de la agricultura en el medio ambiente y su contaminación, que provenía de los países del norte. En segundo lugar, otra más preocupada por la estabilidad de la agricultura a largo plazo, y por el desarrollo de esta actividad para asegurar su supervivencia, que provenía de los países del sur —Italia, Portugal y España, principalmente[257]. La *Unió de Pagesos* reclama, a través de su representante, Josep Montasell, mantener la presencia de agricultores en condiciones dignas y equiparables al resto de ciudadanos, y propone complementar su labor con mecanismos de formación para conseguir que la actividad del agricultor sea menos agresiva para el medio.
- 1992. Seminario internacional "La diversification de l'agriculture dans les zones péri-urbaines en Europe"[258], celebrado los días 14, 15 y 16 de mayo en Sesto Fiorentino (Italia) y organizadas por el Centro Europeo para la Promoción y la Formación en el Medio Agrícola y Rural (CEPFAR). El objetivo del seminario es plantear el futuro de la agricultura en las zonas entorno a las grandes ciudades. Reúne a representantes de las organizaciones agrarias de los 12 países de la CEE que, a propuesta de la Unió de Pagesos y COAG y como conclusión del seminario, solicitan una Directiva Comunitaria para el desarrollo de las zonas agrícolas periurbanas «porque las zonas periurbanas son un espacio agrario estratégico amenazado». La *Unió de Pagesos* define a través de su representante, Josep Montasell, el espacio agrario periurbano como un equipamiento alimentario para la ciudad,

[254] Recordemos que la entidad metropolitana fue suprimida al año siguiente, en 1987, por la Ley 7/1987.
[255] "La relación con el medio es una muestra más de la existencia de dos agriculturas europeas". (Mayo 1991) *La Terra*, núm. 145, pp: 11.
[256] Órgano consultivo del Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias de la CEE (COPA).
[257] Esto marca una fractura entre los países del norte y del sur en la cuestión relativa a la Comunicación de la Comisión Europea COM (88) 338 Environment and agriculture, que constituye un primer encuentro entre agricultura y medio ambiente tras su ruptura con la industrialización de los medios de producción agrarios en su búsqueda de una mayor productividad. Esta comunicación pretendía actuar como referencia para todo tipo de instituciones sobre la necesidad de entender la agricultura como aliado del medio ambiente y no como un elemento ajeno y hostil.
[258] "Jornades Europees a Florència sobre agricultura peirurbana". (Junio 1992) *La Terra*, 158 núm pp: 11.

> en el que su proximidad es un valor positivo que las administraciones deben cuidar y reclama que se garantice su estabilidad.

En febrero de 1996, dos meses después del último informe del Patronato Agrícola del Consejo Comarcal sobre la necesidad de concretar y modificar la normativa de las zonas agrícolas del PGM, la *Unió de Pagesos* lidera una manifestación, dirigida al Consejo Comarcal, que demandaba medidas para asegurar la supervivencia de la agricultura del Baix Llobregat. Entre las propuestas presentadas se encontraban la de constituir un Parque Agrario, como herramienta de gestión de este territorio que estableciera una vigilancia rural adecuada a las características de la zona, y la realización de ajustes económicos. Demandaban además que el Consejo Comarcal actuase como de mediador ante el resto de administraciones[259] competentes.

En abril de ese mismo año la Diputación de Barcelona propone al Consejo Comarcal y a la Unió de Pagesos presentarse al programa LIFE de la Unión Europea para buscar una nueva fórmula para la preservación y desarrollo del espacio agrario del Delta y de la Vall Baixa del Llobregat. En ese momento, las voluntades de los tres agentes se alinean alcanzando una gobernanza local en relación a este objetivo común. El desarrollo del proceso conjunto hasta la institucionalización del ente gestor se desarrolla en el apartado 6a.3.1.2.F: El pre-Consorcio de esta tesis.

En mayo de 1997, la *Unió de Pagesos* dirige una carta al Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat, en la que recordaban una demanda ya realizada en una reunión al Secretario Técnico del Departamento. Esta demanda consistía en la necesidad de la participación del DARP y de los agricultores en la Comisión de Seguimiento del "Convenio Delta", debido a que la influencia de tal convenio afectaba básicamente a suelo agrícola de primera calidad. En septiembre de este año, con motivo de una reunión de esta Comisión de Seguimiento, la *Unió de Pagesos* saca un comunicado, recogido por la prensa, en el que reiteran su malestar por la carencia de representación y participación en dicha comisión. Resaltaban los problemas que se derivaban del Plan Delta para el sector agrario y para el propio territorio y criticaban el retraso en los pagos de las expropiaciones lo que, paradójicamente, convertía a los agricultores en financiadores de aquello que provocaba su desaparición.

A.6. Breve análisis de la figura del sindicato agrario antes de la concertación del proyecto LIFE

El movimiento social liderado por la Unió de Pagesos fue especialmente significativo en el Baix Llobregat desde su fundación. En esta comarca, complementariamente a la lucha por la mejora de los problemas endógenos agrarios, surge como resultado de la situación de descontrol urbanístico y de la pérdida acelerada de las tierras más fértiles originada durante la etapa franquista, por el modelo de planificación territorial aplicado en algunas áreas y por su carencia total en otras. El PGM de 1976, además de aprobar un sinfín de infraestructuras que fraccionaban el territorio del Delta y de la Vall Baixa, desclasificaba una importante superficie de suelo agrícola a favor del industrial. Este suelo no comenzaría a transformarse hasta casi mediados de los ochenta, una vez superados los déficits en infraestructuras y equipamientos de la dictadura. El sindicato agrario consiguió reunir por primera vez a representantes de las administraciones para poder encontrar una solución a los problemas de los agricultores. Este 'agente' político-social-económico será el único capaz de

[259] El País. 4.2.1996. Cataluña, pàg.3: «Los payeses piden un parque agrícola que garantice un mínimo de terreno para explotar la agricultura»
El Mundo. 7.2.1996 «Los agricultores reclaman ayudas económicas, la creación de un parque agrícola, y que el Consejo Comarcal del Baix Llobregat actúe de mediador frente a las otras administraciones».

promover un Plan Especial que ya en el año 1979 se intuía como el único camino de protección efectiva del suelo agrícola del Baix Llobregat.

El papel desempeñado por el sindicato agrario desde su fundación hasta la consolidación del Consorcio fue clave en la lucha por la preservación de su territorio y porque sus voces fueran incorporadas en la gestión del territorio. Sin embargo, hasta la década de los años 1990 la administración no estuvo preparada para afrontar los problemas territoriales reiterados en sus peticiones. A comienzos del periodo democrático, las políticas se dirigieron a la superación de los déficits de equipamiento y de infraestructuras de la época franquista. Tras esta primera etapa, a finales de los años 1980 pudo darse en las administraciones el salto de escala necesario para preocuparse por lo no urbano. Fue entonces cuando la Corporación Metropolitana de Barcelona y, posteriormente en los años 1990, el Consejo Comarcal y la Diputación de Barcelona comienzan a adoptar una visión similar a la Unió de Pagesos en cuanto a la necesaria protección del espacio agrario del Baix Llobregat.

El Parque Agrario ofreció solución a muchos de los problemas que durante esta década se reivindicaban. Cuando el Parque Agrario se institucionalizó, otros problemas habían dejado de serlo o, simplemente, fue imposible reconducirlos y resultaron ejecutados (Paül, 2006). Se listan a continuación los problemas y las soluciones aplicadas:

- Las infraestructuras aprobadas por el PGM 1976 que fraccionaban el territorio fueron desarrolladas durante las siguientes décadas sin posibilidad de reconducción de sus trazados. Además, el proyecto del Plan Delta, que afectaba a una importante área de suelo agrícola del Delta del Llobregat, fue desarrollado sin incluir en la Comisión de Seguimiento a la Unió de Pagesos.
- La extracción de áridos siguió siendo un problema durante algunos años más, ya que el artículo 156 del PGM permitía el mantenimiento de estas actividades siempre y cuando contasen con una autorización amparada por la legislación sectorial vigente (Montasell, 2002). Las administraciones democráticas, sin embargo, no se atrevieron a dar más autorizaciones y, habiéndose extinguido las que en ese momento estaban vigentes, el problema ha sido superado (Paül, 2006).
- La solicitud de un "trato cuidadoso" y de un diálogo por parte de la CMB se produjo en 1986, cuando los intereses de ésta se alinearon con los del sindicato en cuanto a la necesidad de protección del espacio agrario del Baix Llobregat con la redacción del informe "Usos agrícolas de los márgenes y delta del Llobregat". Lo que nunca imaginó el sindicato fue que ésta solicitud alcanzaría los más altos niveles de gobierno en la concertación concretada en el Consorcio del Parque Agrario del Baix Llobregat.
- La vigilancia rural, aunque insuficiente, fue una de las primeras medidas adoptabas en el momento de conformación del Consorcio. Durante toda su historia, la vigilancia ha sido uno de las partidas más importantes del presupuesto del parque.
- La petición de no permitir más pérdidas de tierras de cultivo, de participación en la delimitación de la protección del PGM, de un plan de protección de la zona agrícola en 1979 y las propuestas de ordenación y protección de la agricultura en 1980, se materializaron con la institucionalización de los instrumentos de la figura.

B. La Corporación Metropolitana de Barcelona (1986-1987)

A principios de los años 1980, se constituyó la Unidad de Suelo Rústico y Espacios Naturales, dentro de los Servicios de Urbanismo de la CMB, que ostentaba el grueso de las competencias del gobierno metropolitano. Estos servicios trabajaron en más de una ocasión sobre cuestiones agrarias, como es el caso del informe sobre agricultura de ocio realizado por Camós et al. (1983) que, más allá de un interesante análisis de los huertos existentes, era un conjunto de propuestas de actuación, de recomendaciones y de alternativas legales. Entre ellas se encontraba la propuesta de la revisión del PGM para crear una eventual zona de huertos familiares, a desarrollar mediante planes especiales. Estas recomendaciones no se llevaron a cabo, y las zonas de huertos que se crearon en Barcelona formaron parte del sistema de parques urbanos. La normativa específica propuesta por Camós hubiera sido un instrumento mucho más adecuado (Paül, 2006).

Tras diversas peticiones por parte de la Unió de Pagesos de crear un de gestión que coordinase las competencias de la CMB sobre el medio agrario, en 1986, se constituyó la Gerencia de Promoción Agrícola del Área Metropolitana de Barcelona. Miquel Domènech, ingeniero técnico agrícola, fue nombrado jefe del servicio técnico, desempeñando un importante papel en el desarrollo de la figura de Parque Agrario en el Baix Llobregat.

La Gerencia de Promoción Agrícola, en su corta vida, desarrolló varios estudios[260], con el objetivo de proporcionar material para desarrollar sus atribuciones. Se destacan dos estudios encargados por la Gerencia:

- Un informe de propuestas de actuación en términos de gestión agrícola, publicadoen 1986, titulado *Usos agrícolas de los márgenes y delta del Llobregat*[261] En él se analiza la actividad agrícola y el espacio agrario del Delta y la Vall Baixa del Llobregat (Nova Técnica Agro-industria, 1986):
    - Análisis de la ocupación del suelo rústico protegido de valor agrícola por parte de edificaciones, instalaciones e invernaderos.
    - Propuestas de zonificación, y ubicación de usos no agrícolas.
    - Medidas de especial protección de las zonas agrícolas respecto al agua, el suelo, los impactos urbano-industriales y medidas de política agraria.
    - Medidas de regulación de los usos no agrícolas.
- Un informe para determinar los factores de cambio y fijar los elementos sobre los que habría que incidir para fomentar y consolidar la actividad agraria de las explotaciones de la AMB. Como conclusión del trabajo, Mayoral (1988) solicita una política de ordenación del territorio que trate de manera integrada la ciudad y el campo, sin que este último esté supeditado al primero en los programas de actuación territorial. El informe fue terminado una vez la ley que suprimía la CMB imposibilitaba que las actuaciones que en él se proponían se llevaran a cabo (Paül, 2006:729).

[260] Recordemos que la entidad metropolitana fue suprimida durante el año siguiente, en 1987.
[261] Publicado en castellano.

C. El Consejo Comarcal del Baix Llobregat (1987-Actualidad)

Con la desaparición de la Corporación Metropolitana[262], en 1987 se crean los Consejos Comarcales[263], lo que supuso el traspaso de los medios técnicos y personales de la Gerencia de Promoción Agrícola al Consejo Comarcal del Baix Llobregat. El paso de una Gerencia diseñada para el conjunto del área del PGM a un solo Consejo Comarcal, el del Baix Llobregat, es comprensible ya que no se pretendía trabajar más que con el suelo calificado como clave 24 —excluyendo algunos lugares testimoniales en Sant Cugat, la clave 24 sólo se encontraba en esta comarca. Dentro del Consejo Comarcal se crea el Patronato de Promoción Agrícola. El Presidente del Consejo Comarcal durante todo el periodo de conformación del Parque Agrario fue Josep Montilla (1988–1997) —Alcalde de Cornellá en aquel momento. Su papel como promotor del proceso de institucionalización del espacio agrario del Baix Llobregat fue determinante.

En 1994, este Patronato de Promoción Agrícola hace una propuesta de ordenación territorial y de gestión para el futuro de la agricultura en el Delta y la Vall Baixa del Llobregat basada en la figura de Parque Agrícola —como contraposición al Plan Director de Infraestructuras 1993-1997[264]. Dos son los documentos redactados por Miquel Doménech (1994a; 1994b)[265]:

- En abril (1994a), *L'agricultura al delta i Vall Baixa del Llobregat*. *Una proposta d'ordenació territorial i de gestió per al futur*.
- En junio (1994b), *El futur de l'agricultura del Delta i de la Vall Baixa del Llobregat en el marc del Pla d'Infraestructures i Medi Ambient. Proposta de Parc Agrícola del Llobregat.*

En 1995, el Patronato hace un planteamiento más concreto sobre el Parque Agrícola y propone la creación de dos parques en la comarca del Llobregat (Domènech, 1995):

- El Parque Agrícola del Llobregat, ocupando el territorio agrícola del Delta y de la Vall Baixa.
- El Parque Agrícola-Forestal del Garraf-Ordal.

Ese mismo año, el Área de Promoción Económica del Consejo Comarcal presenta el P*lan estratégico del Baix Llobregat,* que pretendía proyectar una imagen renovada y concertada de la comarca, integrada singularmente en la Región Metropolitana de Barcelona, fortaleciendo su base productiva y la calidad de vida de sus ciudadanos. Entre las líneas estratégicas se encontraba la potenciación y conservación de los espacios abiertos y naturales, que incluía la propuesta de creación del Parque Agrícola del Llobregat y el estudio de viabilidad del de Garraf-Ordal (Consejo Comarcal, 1995).

La segunda línea estratégica propuesta era la de "Potenciar la diversidad productiva". El segundo objetivo de esta línea establecía la necesidad de frenar el retroceso agrícola y elaborar un estudio técnico-jurídico para dotar a las zonas agrícolas de especial interés de mecanismos de regulación e intervención en el mercado de suelo agrícola, así como sobre posibles medidas para fomentar el uso agrícola del suelo. La ficha correspondiente a esta línea pone de manifiesto que la fuerte incidencia de los factores periurbanos distorsiona el mercado del suelo y crean dificultades para que la oferta sea asequible a los profesionales de la agricultura. Así, las explotaciones que pierdan suelo —por causas exógenas— deberían poder recuperar la dimensión viable de su explotación

[262] Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan las actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su área de influencia directa. Disposición final según la cual queda derogado el Decreto Ley 5/1974, del 24 de agosto, de creación de la Corporación Municipal Metropolitana de Barcelona.
[263] Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña, que crea el nuevo "régimen comarcal.
[264] Este plan define el Delta del Llobregat como gran centro logístico de primer nivel, ampliando el puerto y el aeropuerto.
[265] Los elementos relativos a la descripción de la figura de Parque Agrario en estos documentos se recogen en el apartado 2.4.1 de esta tesis —Estado de la cuestión del foco español.

con la compra de otro terreno. También supone una distorsión el mercado el hecho de que exista suelo voluntariamente no ocupado por sus propietarios. El carácter estratégico de la medida se justifica al alegar que las actuaciones en el mercado y en el uso del suelo son una medida estructural necesaria en la realidad periurbana de la agricultura de la comarca para dinamizar el mercado del suelo, ya sea en su compra o arrendamiento. Es deseable que una zona declarada de especial interés tenga efectivamente la actividad que justifica esa declaración. En la misma ficha se concreta la medida que, con una prioridad alta, propone la creación de un banco de suelo agrícola y otras medidas para dinamizar y regular el mercado. En relación al uso del suelo, se piensa en medidas como la creación de instrumentos impositivos para favorecer su arrendamiento, la sanción por el abandono de las tierras, la posibilidad de expropiar el suelo no cultivado, etc. El estudio contempla ocupar los vacíos legales que favorecen en mal uso del suelo. Uno de los sub-objetivos es el de "Garantizar la estabilidad de las zonas agrícolas y sus condiciones de viabilidad", dentro del cual se manifiesta que los parques agrícolas se presentan como un marco para el desarrollo de esta política, destacando la relevancia que se le atribuye al proyecto del Parque Agrario del Baix Llobregat.

Este plan fue abandonado en 1998, tras la tercera fase, y su dinámica quedó integrada en el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona. No obstante, sirvió para generar el debate sobre la posibilidad de articular un Parque Agrario en su espacio agrario, para comenzar a plantear el modelo y para motivar algunos análisis de su posible implantación. Entre ellos, en enero de 1996, el Patronato de Promoción Agrícola redacta un informe sobre la necesidad de concretar y modificar la normativa de las zonas agrícolas del PGM.

Ese mismo año —1996—, la Diputación de Barcelona propone al Consejo Comarcal y a la Unió de Pagesos presentarse al programa LIFE de la Unión Europea para buscar una nueva fórmula para la preservación y desarrollo del espacio agrario del Delta y de la Vall Baixa del Llobregat. En ese momento los objetivos de los tres agentes se alinean alcanzando una gobernanza local en relación a este objetivo común. El desarrollo del proceso conjunto hasta la institucionalización del ente gestor se desarrolla en el apartado 6a.3.1.2.F de esta tesis — El pre-Consorcio.

D. La Diputación de Barcelona (1996-Actualidad)

A finales de los años 1980 el Servicio de Parques de la Diputación de Barcelona lidera un debate en el ámbito de las instituciones sobre el suelo no urbanizable. Esta calificación había sido considerada hasta entonces sólo desde un punto de vista sectorial —o como reserva de suelo urbano—, no llegando a reflejar su complejidad física, cultural o paisajística ni dotándole de un proyecto territorial. El Servicio de Parques organizó dos jornadas[266] cuyos resultados favorecen un cambio de óptica en la estrategia de la planificación de los espacios libres, que incluye una filosofía más sistémica y globalizadora dentro de la ordenación territorial. Tres son los factores externos que influyeron en una manera decisiva en este cambio. El primero, fue la aparición de diversas disciplinas vinculadas a la conservación —biogeografía, biología de la conservación, ecología del paisaje— que proponen actuar sobre el territorio, entendiéndolo como un sistema donde se identifican los elementos y los flujos que existen en la naturaleza y su interacción con los humanos. Esta circunstancia produce la entrada en crisis de la protección tipo "isla de naturaleza" al comprenderse que todos los elementos están interrelacionados entre sí. El segundo, el acuerdo internacional de la Cumbre de Río para la Conservación de la Biodiversidad, en 1992. El tercero, la

[266] *I Jornada Técnica sobre tractament del sòl no urbanitzable* en junio de 1985 y *Planejament i gestió del sòl no urbanitzable* en octubre de 1990.

Carta de Aalborg, en 1994, que propone como mejor estrategia para proteger el territorio construir redes ecológicas de espacios naturales —y agrarios— de manera que interaccionen entre sí y limiten la expansión urbana (Domènech, 2003). Esta nueva perspectiva proporciona a los espacios libres situados en áreas muy densamente pobladas, como es el caso del Ámbito Metropolitano de Barcelona, un valor estratégico como elemento de calidad ambiental y como elemento biológico y cultural (Martí, 1994). En ese momento el papel que es capaz de adoptar el Parque Agrario a escala territorial le dota de valor como espacio estratégico y favorece su reconocimiento —este proceso está ampliamente desarrollado en el apartado 6a.2.2.1.C.1.

En 1996 la Diputación de Barcelona propone al Consejo Comarcal y a la Unió de Pagesos presentarse al programa LIFE de la Unión Europea para buscar una nueva fórmula para la preservación y desarrollo del espacio agrario del Delta y de la Vall Baixa del Llobregat. En ese momento los objetivos de los tres agentes se alinean alcanzando una gobernanza local en relación a este objetivo común. El desarrollo del proceso conjunto hasta la institucionalización del ente gestor se desarrolla el apartado 6a.3.1.2.F de esta tesis — El pre-Consorcio.

E. La Generalitat de Cataluña

E.1. El Departamento de Agricultura y Pesca (DARP)

E.1.1. El DARP y la inseguridad en el campo

El Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat de Cataluña —DARP en catalán—, un año después del Decreto de agosto de 1982 sobre acciones de mejora rural en zonas periurbanas, aprueba una Orden[267] donde se define lo que se entiende por *zona periurbana*:

> Se entiende por zona periurbana aquella área de ámbito rural situada en el entorno de un hábitat densamente poblado que ha estado sometida a una fuerte expansión industrial, urbanística y de servicios, y en la que, a consecuencia de esto, tiene un grave deterioro de las redes de caminos rurales y riego, una alteración de calidad de las aguas para riego, un aumento del valor del suelo, así como un aumento del índice de robos y daños por irrupciones de personas ajenas a la agricultura[268]. (DOGC, 1984:333)[269]

En pos de la preservación de la integridad de los agricultores de la zona y de evitar la intrusión de personas ajenas a la actividad agraria en los campos de cultivo, y bajo el amparo de la Ley de Caza[270], gran parte de la zona agrícola se declara *zona de seguridad:*

> Zona sobre la cual se han de adoptar medidas preventivas especiales orientadas a garantizar la adecuada protección de las personas y sus bienes (Estado Español, 1970).

[267] Orden del 23 de enero de 1984 del DARP.
[268] Las citas de los casos catalanes se encuentran en catalán y las traducciones son de la autora de esta tesis.
[269] Orden de 23 de enero de 1984, sobre acciones de mejora rural en zonas periurbanas.
[270] Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza. Art. 13

E.1.2. El DARP y su política territorial

El DARP se ha caracterizado por una escasa actuación en materia territorial, centrándose exclusivamente en políticas sectoriales y en una planificación indicativa general[271] con escaso contenido territorial[272]. En la década de los años 1980 se lleva a término la tarea de definir la agricultura periurbana mediante un decreto y una orden que lo amplía[273]—definido en el anterior epígrafe. Se disponen, además, actuaciones concretas para los municipios que soliciten la declaración de zona periurbana, que acaban siendo solo dos (Carbó et al., 1993)[274], y de los que se desconocen las obras realizadas y sus consecuencias. Esta *política agraria periurbana* se trataba sólo de una acción más de apoyo económico, en la línea habitual del DAPT, y no de un adecuado tratamiento territorial de la agricultura (Paül, 2006). Aparentemente, y a pesar de su obsolescencia, esta normativa sigue vigente.

En la década de los años 1990 se redacta entre el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (DPTOP) y el DARP un *Estudio preliminar sobre la agricultura periurbana en Cataluña* (Carbó et al., 1993). El objetivo del estudio es el de caracterizar la agricultura periurbana a través de una tipificación municipal, definiendo como áreas de agricultura periurbana las localizadas en la figura 4.3., en función de las presiones ejercidas por el municipio. El resultado es una cartografía del estado de la agricultura (Paül, 2006) y unas propuestas interesantes, posteriormente recogidas en el *Plan Sectorial de Agricultura Periurbana* (PSA), redactado por el DARP y que consta documentalmente terminado en el año 1995. Este plan se desarrolla para concretar el *Plan Director de Política Agraria y Pesquera* de 1993 y para orientar las determinaciones del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (PTMB) en relación a los espacios agrarios. El proyecto de PSA se refiere a la agricultura periurbana manifestando que habría que considerar la actividad agraria de estas áreas como un bien público En otro apartado afirma:

> Se ha de promover una acción gubernamental a nivel de Consejo Ejecutivo para el desarrollo de una normativa urbanística del uso de terrenos agrícolas mediante una clasificación de terrenos no urbanizables para uso agrícola protegido (Generalitat de Catalunya-DARP, 1993).

El PSA proponía cuatro grupos de medidas, las tres primeras en consonancia con el tradicional ámbito de acción del DARP[275], y una la cuarta como conjunto de medidas estructurales que se realizaban mediante una necesaria territorialización. Estas medidas eran las siguientes:

- Tutelar los planes generales y el PTMB desde el DARP.
- Redactar de forma inmediata un Plan de Espacios de Interés Agrario (PEIA)
- Implantar la figura de declaraciones de impacto agrario.
- Cartografiar de forma precisa el área de agricultura periurbana.

Finalmente este plan no fue aprobado y el DAPT abandona la vía de ordenación de los espacios agrarios periurbanos iniciada en los años 1980.

[271] Plan Nacional Agrario (1986), Plan Director de la Política Agraria y Pesquera (1998) y Libro Blanco del Sector Agrario (2001)
[272] En algunos de los documentos consta un apartado específico relativo a la agricultura periurbana y a las acciones concretas para los ámbitos periurbanos, pero las disposiciones hacen referencia a intervenciones en explotaciones o infraestructuras rurales y en ningún caso conllevan la preservación de estos espacios frente a crecimientos urbanos.
[273] Decreto 251/1982, de 30 de julio, sobre acciones de mejora rural en zona periurbana i Orden de 23 de enero de 1984, sobre acciones de mejora rural en zonas periurbanas.
[274] Citado en Paül (2006:832)
[275] Comercialización de la producción, la información y transferencia tecnológica, compatibilizar los usos agrarios con los requerimientos de protección ambiental.

E.2. El Consejo de Protección de la Naturaleza (1993-1999)

Este órgano consultivo en materia de protección de la naturaleza y del paisaje[276] de la Generalitat de Catalunya hace suya la figura de Parque Agrario —tomando como referencia el Parque Agrícola de Sabadell— para gestionar los espacios agrarios, tal y como queda patente al referirse a ellos en tres de sus informes.

La primera referencia se produce el 1 de julio de 1993, en el Informe sobre el Plan Territorial General de Cataluña donde refiriéndose al ámbito agrario dice textualmente:

> En las áreas de confrontación entre actividades divergentes (expansión urbana, infraestructuras, equipamientos, etc.) sería bueno introducir la figura de Parque Agrario […] Las áreas agrícolas han de formar unidades territoriales suficientemente grandes para desarrollar su potencial y poder realizar una gestión adecuada. Deben ser estables para garantizar la planificación de inversiones de futuro, y que se doten de infraestructuras básicas que permiten tener equipamientos adecuados a las necesidades de la producción, de protección del medio y de sus habitantes. [Define el Parque Agrario como] aquella área en que la Administración pública quiere intervenir activamente para preservarla de su incorporación al proceso urbano y le aplica medidas económicas, políticas, sociales, técnicas, educativas y medioambientales para asegurar su continuidad de uso procurándole la incorporación y mejora tecnológica de las explotaciones agrarias. (Consell de Protecció de la Natura, 1994:45)

La segunda referencia a la necesidad de crear la figura de Parque Agrario, corresponde al informe aprobado el 28 de noviembre de 1995 sobre el Plan Director de Coordinación del Delta del Ebro (Montsià, Baix Ebre), donde se refiere al contenido del Plan Director:

> Dada la singularidad y homogeneidad del medio físico y de la actividad agrícola, el delta del Ebro reúne las condiciones para constituirse en parque agrario. [Lo define como] un espacio abierto y delimitado, el propósito del cual es facilitar y garantizar la continuidad del uso agrario, preservándolo de su incorporación al proceso urbano, impulsando programas específicos que permitan desarrollar su potencial económico medioambiental y socio cultural, y proteger el patrimonio natural de su entorno. (Consell de Protecció de la Natura, 1996:40)

La tercera referencia corresponde al informe aprobado el 15 de julio de 1999 sobre el Plan Especial de Protección del Medio Natural y del Paisaje de la Conreria Sant Mateu Céllecs, que en sus consideraciones específicas decía:

> Esta situación estratégica de los suelos de cultivo de viña de Alella, respecto al espacio natural de la Conreria-Sant Mateu-Céllecs, su valor paisajísitco, y la producción característica de la viña con DO, habría que preservarlos y desarrollarlos, tal y como indica el Plan Territorial General de Cataluña. Se trata de un espacio fuertemente por actuaciones urbanísticas […] e infraestructuras, que responden perfectamente a las consideraciones específicas manifestadas por el CNP con motivo del informe del PTGC [en la que se recuerda que sería bueno que estos espacios se introdujese la figura de Parque Agrario]. (Consell de Protecció de la Natura, 2001:60)

[276] Fue creado con la Ley 12/1985 de Espacios Naturales, con motivo de asegurar la conservación y mejora de la diversidad, la riqueza y productiva de los sistemas naturales de Cataluña.

Montasell (2009:202-203) recopila aquellas cuestiones que, bajo su punto de vista, dejan claro las definiciones del CPN:

- La voluntad política de intervenir para preservar un espacio agrario.
- La concreción de esa voluntad mediante el uso de mecanismos legales, como es el planeamiento territorial y urbanístico o una ley de espacios agrarios, para extraer estos ámbitos el proceso urbanizador y reconocer su valor intrínseco.
- La medida de gestión, no generalizable a todo el suelo agrario, sino que ha de aplicarse en las áreas de confrontación entre actividades divergentes —expansión urbana, infraestructuras, equipamientos, etc.
- La voluntad de llevar a término la gestión concreta impulsando programas específicos para un territorio definido —espacio abierto y delimitado.
- La preservación del espacio agrario como finalidad del Parque Agrario, para facilitar y garantizar la producción de alimentos y materias primas.
- La gestión basada en una visión holística del espacio agrario, «que permita desarrollar su potencial económico, medioambiental y sociocultural».
- La configuración no como isla de protección, sino como un territorio más amplio, un espacio con una gestión específica en un territorio sistémico con un entorno de espacios naturales y otros agrarios.
- La composición de un espacio agrario y no natural.

E.3. Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (DPTOP)

En 1995, la Generalitat publica la Ley 1/1995 de 16 de marzo, por la que se aprueba el **Plan Territorial General de Cataluña[277] (PTG)**, que fija los ámbitos de planificación de los ámbitos territoriales parciales y establece como suelos susceptibles de protección, entre otros, los suelos se define como suelos de especial interés por su valor agrícola o forestal. Se consideran como suelos de especial interés agrícola: los suelos ocupados por cultivos o prados de regadío, los suelos que en un futuro se prevé que tendrán esta consideración y los suelos ocupados por cultivos de productos con denominación de calidad o denominación de origen protegida.

El PTG define lo que se ha de considerar *suelo de especial interés agrícola* y, aunque no se cartografía, describe las siguientes directrices específicas para la protección de este tipo de suelos:

- Mantener su carácter de suelo no urbanizable y de agrícola.
- Impulsar la formulación de un plan territorial sectorial agrícola que defina los usos agrícolas que hay en Cataluña, con criterios de productividad propios del sector y delimite los suelos de especial interés agrícola que habría que proteger especialmente.
- Hacer compatibles la protección y la producción agrícola.
- Fomentar, en las zonas del territorio con más dependencia del sector agrícola, la creación de nuevo suelo agrícola de calidad.
- Canalizar la demanda de nuevo suelo para no urbanizar los espacios agrícolas de calidad.
- Reglamentar desde la legislación urbanística la ubicación en el suelo agrícola de construcciones fijas, desmontables o invernaderos.

F. El pre-consorcio

F.1 El acuerdo previo al Consorcio

En abril de 1996, la Diputación de Barcelona[278] propone al Consejo Comarcal y a la Unió de Pagesos presentar un programa LIFE para buscar una nueva fórmula para la preservación y desarrollo del espacio agrario del Delta y de la Vall Baixa del Llobregat. Se produce en este punto la convergencia de las voluntades de los tres agentes en el objetivo común de buscar una nueva fórmula para la preservación y el desarrollo del espacio agrario del Delta y de la Vall Baixa del Llobregat.

El programa LIFE presentado por la Diputación de Barcelona tenía como título "Elaboración de propuestas técnicas y normativas y realización de actuaciones piloto para la conservación, mejora y promoción económica de la zona agrícola periurbana de la Región Metropolitana de Barcelona. Proyecto de Parque Agrario del Baix Llobregat", con un presupuesto de 150 millones de pesetas. Es en el mes de diciembre de 1996 cuando la Unión Europea comunica oficialmente la aceptación del proyecto, con una subvención de 56 millones de pesetas y con un plazo de ejecución de dos años —de septiembre de 1996 a diciembre de 1998—, convirtiéndose en el proyecto LIFE 96 ENV/E/264. Las actuaciones aprobadas consistían en la redacción del proyecto del Parque Agrario del Baix Llobregat y la ejecución de algunas actuaciones piloto en algunos puntos del territorio, que debían tener un carácter demostrativo y de ejemplo para otros lugares de Europa con la misma problemática (Consorcio del Parc Agrari del Baix Llobregat, 2002).

[277] Ley 23/1983 de 21 de noviembre de Política Territorial

[278] A través de su empresa de promoción económica PROELSA.

Mientras se espera la resolución definitiva del proyecto, el 19 de junio de 1996 se firma un convenio de colaboración entre la Diputación —más concretamente el Servicio de Acción Territorial del Área de Espacios Naturales de la Diputación de Barcelona—, y la *Unió de Pagesos,* para realizar un primer estudio integral que será la base del futuro Parque Agrario del Baix Llobregat. Este estudio se denomina *Estudi sobre la implementació d'un Parc Agrari a la Comarca del Baix Llobregat* (Montasell, 1996) y está firmado en noviembre de 1996. Se encarga, también, un estudio de viabilidad a la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona titulado *Viabilitat legal de la proposta de creació del Parc Agrari del Baix Llobregat* (CAMÓS & MAURI, 1996). Posteriormente, y ya en el marco del proyecto LIFE, se redactaron otros once estudios y documentos sectoriales que, de forma conjunta, se convierten en el corpus del proyecto y sobre el que se desarrolla el instrumento de Gestión Integral. Los temas escogidos surgieron de las demandas del sector agrario puestas de relevancia mediante unas entrevistas realizadas a los agricultores. Las propuestas fueron sometidas a información pública durante los meses de abril, mayo y junio a las cooperativas y asociaciones de agricultores. Los once estudios trataban de los siguientes temas[279]:

- La seguridad rural, donde se analizan las causas y se buscan soluciones para combatir los robos con medidas preventivas y de vigilancia.
- La gestión del agua, donde se estudian las deficiencias de las aguas y de las redes de riego y drenaje.
- La gestión de la tierra, donde se estudia la dinámica de las explotaciones agrarias de la Vall Baixa y el Delta y se buscan soluciones para mejorar su gestión.
- La ganadería, donde se estudian en profundidad los sectores ovino, porcino y la avicultura para establecer pautas para el tránsito de los rebaños, analizar la mejora sanitaria y estudiar la promoción económica.
- La red de caminos, donde se estudian los 160 km de caminos, primarios y secundarios, de la red del Parque.
- La promoción y comercialización de los productos, donde se estudia cómo encontrar una mejor salida a los productos frente a la competencia de otras zonas.
- La innovación tecnológica, donde se estudian las mejoras tecnológicas que habría que aplicar para maximizar la rentabilidad de las explotaciones.
- Los Agropols y los Centros de Servicios Agrarios, donde se trata de detectar cuáles son las necesidades más inmediatas de los servicios y si se pueden ubicar en espacios diseñados especialmente, cerca de las explotaciones.
- La relación entre agricultura y espacios naturales, donde se estudian las soluciones a las consecuencias negativas que puede tener para la agricultura el hecho de convivir con zonas naturales.
- El uso social del espacio público, donde se estudia como canalizar el uso de los caminos y cómo determinar lugares específicos para que el tránsito ajeno a la actividad agraria para que no interfiera en ella.
- El Plan Especial, donde se estudia cómo dar forma legal a las propuestas de gestión del territorio para regular los usos y dar apoyo a las actividades y servicios que se prevean.

De las conclusiones derivadas de este trabajo se realiza un resumen que se distribuye a las asociaciones agrarias de la zona para que realicen sugerencias.

El 16 de abril de 1997 se presenta oficialmente el Parque Agrario en la sede del Consejo Comarcal del Baix Llobregat. La Presentación fue llevada a cabo por representantes políticos de los tres

[279] (1998) "Es realitzen els estudis per determinar el programa de gestió i desenvolupament agrari", *Noticias del Parc Agrari del Baix Llobregat* 1, publicado en enero de 1998, pp: 11.

agentes clave de la concertación: el Presidente de la Diputación, el Sr. Manuel Reyes, el Presidente del Consejo Comarcal, el Sr. Josep Montilla, y el Coordinador Nacional de la Unió de Pagesos, el Sr. Josep Riera. En la mesa también se encontraba el Diputado Presidente del Área de Espacios Naturales de la Diputación de Barcelona, el Sr. Francesc Martos (Montasell, 2004). Se trató de un acto de compromiso mutuo para «salvaguardar el suelo agrícola de cualquier iniciativa especuladora o urbanizadora», como afirmó el Presidente de la Diputación, para «preservar la agricultura periurbana del Delta y de la Vall Baixa del LLobregat», como dijo el Presidente del Consell Comarcal y para «potenciar la actividad agrícola como actividad económica y garantizar que los agricultores puedan vivir de su trabajo», como insistió el Coordinador Nacional de la Unió de Pagesos, coincidiendo todos ellos en que se esperaba que «fuese un precedente para otras zonas de Catalunya» (Montasell, 2004). En ese acto ya se adelantó que se pondrían a trabajar en los siguientes pasos, que serían la constitución de un Consorcio, como ente gestor y en la redacción de un Plan Especial Urbanístico.

Como consecuencia del acuerdo de la Comisión de Gobierno de la Diputación de Barcelona, con fecha de 10 de julio de 1997, se inicia el encargo de comenzar el proceso de redacción del *Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario del Baix Llobregat.* Este encargo recae, a través del Área de Espacios Naturales, en un equipo de profesores y colaboradores del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Escuela Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Cataluña, dirigido por el Catedrático Joaquín Sabaté.

En enero de 1998 sale a la luz el primer número de la revista del Parque Agrario *Noticies del Parc Agrari del Baix Llobregat,* donde el titular de la portada es el siguiente: “Un projecte de futur, un territorio de qualitat”

Figura 6a.1. Portada del primer número de la revista *Noticies del Parc Agrari*, publicado en enero de 1998. Fuente. Página electrónica del Parque Agrario del Llobregat.

F.2. Búsqueda de la concertación y primeras reacciones

F.2.1. Con los agricultores[280]

Que la Unió de Pagesos, como sindicato mayoritario en el Baix Llobregat, se hubiese implicado en el liderazgo de la propuesta del Parque Agrario junto con el Consejo Comarcal y la Diputación no suponía que los agricultores entendieran ni apoyaran esta propuesta. Se describe a continuación el desarrollo del proceso de la búsqueda de la incorporación al proyecto de las cooperativas y asociaciones de agricultores durante el periodo de desarrollo del programa LIFE.

Abril y mayo de 1997 son dos meses intensos de reuniones informativas con los agricultores y las entidades agrarias para explicar lo que sería el Parque Agrario y responder a todas las cuestiones que se planteaban. Asistían a estas reuniones miembros de las tres entidades promotoras, siendo las más destacadas las siguientes:

- 09/04/1997 Juntas de las Cooperativas Agrícola Santa Coloma SCCL[281] y Agrícola de Sant Vicenç del Horts SCCL.
- 14/04/1997 Juntas de las Cooperativas Agrícola del Prat SCCL y Agrícola Santboiana SCCL
- 17/04/1997 Juntes de la Fundación Agrícola de Sant Feliu de Llobregat y la Cooperativa Agrícola de Molins de Rei SCCL.
- 22/04/1997 Junta de agricultores de la Cooperativa Agrícola de Viladecans SCCL y juntas de las Agrupaciones de Defensa Vegetal Baix Llobregat y Delta del Llobregat y Junta de Horta Viladecans SCCL.
- 25/04/1997 Asamblea de la Cooperativa Agrícola de Sant Joan Despí SCCL".
- 29/04/1997 Juntas del Canal de la Dreta del Llobregat y del Canal de la Infanta.
- 05/05/1997 Asamblea de la Cooperativa Eurohorta SCCL.
- 08/05/1997 Asamblea de la Cooperativa Agropecuària de Gavà y Baix Llobregat.

La Unió de Pagesos realiza por su parte diversas reuniones con agricultores y sus asociados para hablar sobre el tema del Parque Agrario. La Diputación hace lo mismo con el Presidente del Instituto Agrícola Catalán de Sant Isidre (IACSI), acompañado de algunos agricultores. El resultado de estas reuniones es que once cooperativas firman un escrito en Viladecans, donde manifiestan su oposición frontal al proyecto de Parque Agrario que se quiere instaurar en su territorio y a cualquier actuación que se pretenda llevar a término sin su consenso. Este documento es el resultado de diversas reuniones realizadas en la Cooperativa Agrícola de Viladecans los días 13 de marzo y 8 de abril donde se estudian con detalle el *Estudi sobre la viabilidad d'implementació d'un Parc Agrícola a la Comarca del Baix Llobregat* (Camós & Mauri, 1996).

Durante el mes de junio de 1998, el Parque Agrario publica un cuadríptico titulado *Una eina per a revaloritzar la terra*[282], dirigido específicamente a los agricultores de los municipios del ámbito donde está previsto el desarrollo del proyecto de Parque Agrario. Posteriormente, se debaten las opiniones de las cooperativas sobre el cuadríptico que habían sido repartidos a todas las cooperativas, entidades agrarias y ayuntamientos.

Por segunda vez, en 1998, aparece un panfleto dirigido a los presidentes de las cooperativas agrarias del Baix Llobregat, con la intención de que firmen en contra del Parque Agrario. Era un documento, sellado el 15 de julio de 1997, en Viladecans, donde se ponía de manifiesto su posición en contra de la creación del Parque Agrario. Argumentaban que no consideraban que el Parque

[280] Este apartado está basado en los manuscritos Montasell (2002; 2004a).
[281] Sociedad Catalana Cooperativa Laboral.
[282] En catalán: *Una herramienta para revalorizar la tierra.*

Agrario no se trataba de ningún avance si no que, por el contrario, tenían la seguridad de que causaría agravios de incalculable valor. Las razones expuestas en el documento eran fundamentalmente cuatro:

1. Porque se trataba de un proyecto que no se podía llevar a cabo al margen del DARP, el cual no participaba en la creación, gestión ni desarrollo del proyecto.
2. Porque no veían las ventajas directas que la creación de un Parque Agrario podrían suponer, especialmente en las rentas de los agricultores.
3. Porque los aspectos de interés para la agricultura que podría integrar el proyecto —arreglo de caminos, calidad de las aguas, etc. ya venían recogidos en el Plan Director de Política Agraria del DARP, en el apartado referido a agricultura periurbana.
4. Porque no se estaba de acuerdo con la creación de un ente gestor con capacidad inspectora y sancionadora, que pudiera llegar a constituirse como instrumento de intervención en el mercado del suelo[283]. Tampoco apoyaban que, a través de la figura legal de Consorcio, se crease una entidad de gestión de las tierras que integrasen el Parque Agrario, condicionando su uso, alienación y adquisición, tanto por parte de propietarios como de arrendatarios y aparceros, mermando así las facultades inherentes que la Ordenación Jurídica atribuye a aquel que ostenta la posesión de un bien de naturaleza inmueble.

Con fecha 10 de julio de 1997, el responsable de Administración, Finanzas y Servicios de la Comisión Permanente Nacional de la *Unió de Pagesos* de Catalunya, se dirige al director del Proyecto LIFE constatando la sorpresa que había supuesto para el sindicato la fuerte reacción al proyecto desde sectores que un principio también reivindicaban actuaciones para detener el progresivo deterioro que iba teniendo la actividad agraria. Achacan que la reacción ha sido principalmente motivada por la manipulación informativa promovida por sectores económicos que veían peligrar sus intereses —ajenos al desarrollo agrario—, así como por otras instituciones que distorsionan el fin real del proyecto para obtener una rentabilidad político-sindical que últimamente habían perdido. Continúan afirmando que están seguros, que esta reacción podrá ser contrarrestada con una actitud tenaz de comunicación y con actuaciones concretas que demuestren a los campesinos reticentes, que el proyecto, supone prosperidad para las explotaciones y el territorio. En diciembre de ese año, el equipo del proyecto LIFE, para contrarrestar la ola de críticas al proyecto de Parque Agrario, distribuye un tríptico titulado *Un instrument de futur, un territorio de qualitat* en versión catalana y castellana. Se distribuyen 175.000 ejemplares en los buzones de los municipios del ámbito del Parque Agrario, entidades culturales y ONGs, así como también mediante los puntos de información de los ayuntamientos y los existentes en las entidades promotoras del proyecto en las diferentes ferias de la comarca.

El Instituto Agrícola Catalán de San Isidro[284] (IACSI) convoca el 17 de diciembre de 1997 una reunión en la Cooperativa Agraria de Gavá bajo el título "*El futur agrari del Baix Llobregat. Posició de l'Institut Agrícola Català de Sant Isidre-ASAJA*"[285]. En el tríptico de la convocatoria se planteaba la incuestionabilidad de la vinculación entre la propiedad privada y las empresas agrarias, e incluían otras reivindicaciones:

- Negativa a la gestión de la tierra.

[283] El estudio para la implementación de un Parque Agrario redactado por la Unió de Pagesos, proponía la elaboración de un banco de tierras como instrumento de intervención directa en el mercado de la tierra.
[284] Institut Agrícola Català de Sant Isidre
[285] En catalán: "El futuro agrario del Baix Llobregat. Posición del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro-ASAJA.

- Petición de la protección de la propiedad privada, protegida por la Constitución.
- Petición a la defensa de la empresa agraria.
- Negativa a poner limitaciones a la actividad agraria.
- Condición del agricultor como máximo defensor del Medio Ambiente.
- Petición de mejorar infraestructuras (riegos y caminos).
- Demanda de una vigilancia rural.

El Instituto Agrario Catalán San Isidro (IACSI) se dedica durante los primeros meses a recopilar firmas en contra del proyecto de Parque Agrario, con los argumentos anteriormente expuestos. Su informativo agrario, *La Drecera,* saca el mes de febrero de 1998 un número especial en el Baix Llobregat con el titutar *El futur agrari del Baix Llobregat penja d'un fil. Toto el que cal saber sobre el Parc Agrari i el TAV.* En él pretendían desprestigiar al proyecto al pretender que el proyecto LIFE trataba a los agricultores como un elemento folclórico (Consorcio del Parque Agrario del Baix Llobregat, 2000). El 15 de junio de 1998 tiene lugar, en la sede del Consejo Comarcal del Baix Llobregat, una entrevista del Presidente con los representantes del IACSI, tras la cual el Consejo Comarcal. Tras esta reunión el Consejo Comarcal emite una nota de prensa donde se manifiesta que se ha hablado con el Instituto sobre:

- Su posible incorporación al Consorcio del Parque Agrario
- El posible consenso del futuro proyecto con las administraciones participantes (entidades promotoras y los ayuntamientos), si decide incorporarse.
- La posible garantía de que no habrá recalificación urbanística, lo cual ya se había explicado en anteriores ocasiones.

El sindicato por su parte, tras la reunión, realiza un comunicado Ese mismo día el IACSI-ASAJA realiza también un comunicado titulado *La presió de 600 signatures obliga a conduir l'actitud del Consell Comarcal del Llobregat* poniendo de manifiesto que han exigido que esa reunión fuese el punto cero para el inicio del diseño del verdadero futuro de la agricultura en el Baix Llobregat. Posteriormente, el presidente del IACSI envía una carta al Presidente del Consejo Comarcal informando de la no aceptación a la integración en el consorcio, ya que no consideraban adecuado entrar en un marco con el que no comparten sus principios[286]. Como respuesta al comunicado de prensa del IACSI y de la carta recibida, el Consejo Comarcal saca un nuevo comunicado en el que vuelve a reiterar su propuesta de integración al IACSI, aceptando modificar los estatutos en el momento en que manifiesten y concreten su voluntad de integración.

En un nivel superior, pero también perteneciente al sector agrario, la Federación de Cooperativas Agrarias de Cataluña también da su opinión ante la creación del Parque Agrario en un artículo de su revista y publicado en febrero de 1998 titulado "El Delta del Llobregat" donde resalta que la constitución del Parque Agrario en la Comarca del Baix Llobregat podría suponer la pérdida de los derechos legítimos de los agricultores ante posibles iniciativas que, escondidas bajo la voluntad de preservar el espacio agrario de la zona y de promover el desarrollo económico de sus explotaciones agrarias, podrían tener como objetivo intereses expropiatorios de carácter especulativo.

[286] Las propuestas se basaban a que las decisiones de cualquier índole fueran aprobadas por consenso (acuerdos unánimes exclusivamente) y que en caso de no existir consenso no se realizara una votación, sino una negociación para llegar al consenso.

F.2.2. Con los ayuntamientos

Tras la creación de la alianza entre la Diputación de Barcelona, el Consejo Comarcal y la Unió de Pagesos —sellada por el programa LIFE— los ayuntamientos participan en las reuniones debate sobre la ya irremediable articulación del Parque Agrario en su suelo no urbanizable.

- En julio de 1997, participan en las reuniones para debatir el documento *Una eina per a revaloritzar la terra*, un panfleto dirigido por el Parque Agrario a los agricultores y los municipios.
- En diciembre de 1997, los puntos de información de los ayuntamientos distribuyen un segundo panfleto *Un instrument de futur, un territori de qualitat.*

Finalmente, los ayuntamientos se incorporan al Consorcio una vez éste ya está conformado, mediante acuerdo de sus plenos municipales, durante el periodo 1998-2000.

F.2.3. Con el DARP de la Generalitat de Cataluña[287]

En la sesión del 20 de mayo de 1997, la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Parlamento de Cataluña debate una propuesta no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya en la que se instaba al gobierno de la Generalitat a estar presente y participar económicamente del Consorcio del futuro Parque Agrario del Baix Llobregat, que finalmente fue rechazada. El argumento de Convergencia i Unió para el rechazo fue que el DARP no tenía constancia ni comunicación oficial de que se estuviera redactando una propuesta de Plan Especial de protección de la actividad agraria en la comarca del Baix Llobregat. El argumento para el rechazo del Partido Popular fue que no podían ser portavoces de las iniciativas de algunos sindicatos agrarios que lideraban este parque[288].

El 16 de mayo de 1997, la Unió de Pagesos dirige una carta al Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat en la que, entre otras cosas, informa de su incorporación al equipo formado por el Consejo Comarcal del Baix Llobregat y la Diputación de Barcelona para la solicitud del programa LIFE 1996, aprobada a finales de ese mismo año. La carta expresa claramente que la Unió de Pagesos no concibe que se pueda desarrollar este LIFE sin la participación del DARP, solicitando que se les reciba para iniciar los primeros contactos y buscar vías de entendimiento y colaboración que permitan alcanzar el objetivo de favorecer, promocionar, viabilizar y potenciar la labor agraria en las tierras del Delta y de la Vall Baixa del Llobregat. El DARP responde, al cabo de diez días, insistiendo en que se encuentran perplejos de que no se haya solicitado la opinión ni la participación previa del DARP en un plan de la magnitud del que se está proponiendo. Agradeciendo la voluntad de iniciar los primeros contactos y se solicita que a la reunión acudan representantes del Consejo Comarcal y de la Diputación, al mismo nivel que se ha hecho a la hora de presentar el proyecto a los municipios.

Con fecha de 27 de junio de 1997, el Presidente del Consejo Comarcal del Baix Llobregat, Josep Montilla, tramita una carta al Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat de Cataluña, comunicando que la Unión Europea había decidido incluir en su programa LIFE-Ambient el proyecto. Además, incide en que la diversidad de los factores que inciden en este territorio hacen recomendable que el proyecto resultante del programa LIFE tenga el máximo consenso social y político posible, y que cuente con la participación de las administraciones que tienen competencias,

[287] Este apartado está basado en los manuscritos de Montasell (2002; 2004a).
[288] Diario de Sesiones del Parlamento de Catalunya: DSPC-C 200/Agric.,Ramaderia i Pesca / 29 mayo de 1997.

como es el caso del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca. La carta concluye diciendo que los responsables de las entidades promotoras solicitan una entrevista para presentar los objetivos y las propuestas de trabajo del programa LIFE Parque Agrario del Baix Llobregat.

A primeros de junio de 1998 tiene lugar una reunión de una delegación de la Unió de Pagesos, presidida por su coordinadora nacional y su responsable de Política Territorial, con el Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, con el objetivo de hablar sobre el Parque Agrario del Baix Llobregat. En esta reunión los consejeros manifestaron estar de acuerdo con el contenido del proyecto a la vez que ponían de manifiesto la voluntad de que existiesen condiciones para una ampliación de los participantes en esta iniciativa, tanto desde el ámbito político como desde el sector agrario.

La incorporación del DARP al Consorcio del Parque Agrario del Baix Llobregat no se realizó hasta el año 2006.

F.3. Su conformación

En septiembre de 1997, las tres entidades promotoras del proyecto LIFE "Parque Agrario del Baix Llobregat" —Consejo Comarcal del Baix Llobregat, Diputación de Barcelona y Unió de Pagesos— decidieron constituir un órgano de gestión que garantizase la continuidad de las iniciativas planteadas en el proyecto. La figura jurídica de Consorcio se vio como la más apropiada para garantizar la participación de diferentes organismos, tanto públicos como privados, en la ejecución del proyecto.

El 26 de junio de 1998 se constituyó formalmente el Consorcio del Parque Agrario del Baix Llobregat en la sede del Consejo Comarcal en Sant Feliu de Llobregat, después de haberse aprobado su constitución y estatutos por las tres entidades promotoras del proyecto (Consorcio del Parque Agrario del Baix Llobregat, 2000):

- El 25 de octubre de 1997, por el Consejo Nacional de la Unió de Pagesos de Cataluña.
- El 24 de marzo de 1998, por el Consejo Comarcal del Baix Llobregat por sesión plenaria.
- El 26 de marzo de 1998, por la Diputación de Barcelona por sesión plenaria

Con la constitución se nombra al presidente y vicepresidente, a los miembros de la Comisión Ejecutiva, al Secretario y al interventor. La presidencia recae en el Presidente del Consejo Comarcal —Sr. Josep Lluis Morlanes— y la vicepresidencia en el responsable de relaciones institucionales de la Unió de Pagesos —Sr. Francesc Ribas. La función de secretario e interventor recae en los que ocupan la misma función en el Consejo Comarcal. Ese mismo día, una vez constituido el Consorcio se reúne el Consejo Plenario y se acordaron:

- Aprobar el presupuesto del Consorcio (150.000.000 pesetas anuales)
- Solicitar a la diputación de Barcelona el inicio de los trámites para poner en marcha el dispositivo de seguridad y vigilancia de las zonas agrícolas del Delta y de la Vall Baixa del Llobregat.
- Aprobar la imagen gráfica del Consorcio.

En ese mismo momento también se aprobó poner en marcha los trabajos necesarios para el desarrollo de las siguientes acciones:

- La propuesta de Plan de Gestión y Desarrollo (PGD) del Parque Agrario.
- Los proyectos pilotos, incluidos en el programa LIFE del Parque Agrario.

Las tres entidades promotoras sacan una nota de prensa en la que manifiestan su voluntad de compromiso con los agricultores del Delta y la Vall Baixa, contribuyendo de forma real y ejecutiva en la mejora de las condiciones del trabajo de los profesionales y de las perspectivas de las empresas agrarias. Los 14 ayuntamientos con suelo en el territorio del Parque Agrario se incorporarían posteriormente, mediante acuerdos desde sus respectivos plenos municipales. Durante el periodo de información pública de los estatutos, se desestimaron las alegaciones presentadas por el Instituto Agrícola Catalán de Sant Isidro-ASAJA.

6a.2.1.3. La institucionalización de la Gobernanza: el Consorcio

A. El Consorcio y sus objetivos

El Consorcio del Parque Agrario del Baix Llobregat es la entidad constituida para gestionar el Parque Agrario del Baix Llobregat, que promoverá los servicios, la captación de recursos y las inversiones para modernizar y desarrollar las explotaciones agrarias y mejorando las condiciones del territorio agrario del Delta y de la Vall Baixa del Llobregat. El Consorcio está integrado por las entidades promotoras del Parque Agrario, los ayuntamientos y las administraciones públicas con competencias adheridas al mismo. Las entidades del sector agrario de la zona también formarán parte del Consorcio, para poder realizar acciones conjuntas que permitan un desarrollo integral del espacio agrario. El Consorcio es el instrumento que debía garantizar la implantación real del proyecto LIFE a la finalización del mismo. Un instrumento con presupuesto para poder aplicar las medidas de desarrollo que contemple el proyecto y continuar las iniciativas previstas.

El Consorcio tiene como ámbito territorial el área delimitada por el Plan Especial del Parque Agrario del Bajo Llobregat. Sus finalidades son las siguientes (Consorcio del Parque Agrario del Baix Llobregat, 2000):

- Promover inversiones y servicios propios del sector agrario.
- Promover la captación, coordinación y gestión de ayudas y fondos comunitarios y de otras administraciones y entidades que las puedan otorgar.
- Fomentar el aprovechamiento racional de los recursos y el desarrollo económico y tecnológico de las actividades agrarias.
- Establecer acuerdos de colaboración con otras entidades sin ánimo de lucro que coincidan esencialmente con los objetivos del Consorcio.
- Colaborar con las entidades competentes en el ámbito del espacio agrario.
- Promover la ordenación del espacio agrario y velar por el cumplimiento de la legislación y planificación vigentes.

El Consejo Agrario es el órgano que, según los estatutos del Consorcio tiene, entre otras funciones, las de información, consulta y asesoramiento respecto al Plan de Actuaciones e inversiones del Consorcio. En el Consejo Agrario se integrarán los sectores sociales, profesionales, económicos y las entidades privadas del sector agrario. Es, además, el marco institucional de participación de las cooperativas en el Consorcio

B. Los resultados en el proyecto LIFE

Los resultados del proyecto quedan recogidos en un documento redactado por el Consorcio del Parc Agrari del Baix Llobregat (2000), del que se extrae la siguiente relación:

Proyectos demostrativos:

1. Difusión y divulgación del proyecto de Parque Agrario:
    a. Díptico informativo del Parc Agrari del Baix Llobregat en varios idiomas.
    b. Anuncios del Parque Agrario
    c. Vídeo divulgativo
    d. Tríptico del itinerario pedagógico en el Parque Agrario
    e. Página web del Parque Agrario
    f. Calendario lunar para los años 1999 y 2000

2. Publicidad del proyecto de Parque Agrario
    a. Anuncios publicados en la Revista *La Terra* en los años 1997-1999
3. Imagen del proyecto de Parque Agrario
    a. Diseño y aplicación
4. Información en el Parque Agrario
    a. Plafones informativos
    b. Centro destinado a punto de información y mantenimiento de la infraestructura del Parque Agrario
    c. Estand informativo para las ferias
    d. Punto de información
    e. Exposiciones informativas en todos los municipios del Parque Agrario
    f. Promoción de la producción integrada de tomate
5. Otras iniciativas del Consorcio del Parque Agrario
    a. Realización de estudios
        i. Encuesta Plan de Gestión y Desarrollo[289]
        ii. Seguimiento ornitológico
        iii. Informe de evaluación de los efectos de la inundación del campo.
        iv. Fluctuación de la densidad de población de nematodos fitoparásitos y hongos fitopatógenos en parcelas sometidas a lagunaje.
        v. Efecto de lagunaje prolongado sobre la evolución de malas hierbas y de la meso fauna del suelo en los cultivos del Delta del Llobregat.
        vi. Propuesta para la corrección del medio fluvial y creación de un modelo gestionable de revegetación en los municipios afectados por la primera fase de la construcción de la autovía del Baix Llobregat.
    b. Actuaciones sobre el territorio
        i. Disciplina urbanística y ambiental.
        ii. Limpieza de los canales de Gavá para el control del Jacinto de agua
        iii. Publicación del libro *Pollastre i capó de la raça Prat*
    c. Convenios, acuerdos y ayudas a diferentes entidades
        i. Acuerdos con ayuntamientos, con suelo en el parque de adscripción al Consorcio.
        ii. Convenios específicos con ayuntamientos (Gavá, St Joan Despí, St Boi) para uso de espacios municipales en el itinerario pedagógico, y para la limpieza y mejora de caminos rurales.
        iii. Convenios con cooperativas, con carácter abierto y que iban acompañados siempre de un plan de trabajo donde se definía la actividad o inversiones a subvencionar desde el Consorcio, discutidos anualmente[290]
            - Cooperativa EUROHORTA
            - Cooperativa Santa Coloma de Cervelló
            - Cooperativa AGROPARC
            - Cooperativa Agraria Santboiana

[289][289] En el año 1999 se encargó a la empresa EURUP S.L. de la Unió de Pagesos hacer una encuesta dirigida a los agricultores del Parque Agrario sobre el contenido del Plan de Gestión y Desarrollo. La línea estratégica más valorada fue "Promoción de sistemas de producción y comercialización que favorezcan el incremento de las rentas" y, por el contrario, las menos valoradas fueron las ambientales y sociales. Del conjunto de objetivos y medidas correctoras propuestas, las más valoradas fueron las referentes a la vigilancia rural, en segundo lugar, la calidad de las aguas y la eficiencia de la red de riego y, en tercer lugar, la promoción de la cooperación entre agricultores para valorar las producciones y mejorar las condiciones de acceso al mercado de forma competitiva.

[290] En el momento de la redacción de este informe el Consorcio tenía firmados convenios con el 90% de cooperativas del Parque.

- Cooperativa Agrícola St. Vicenç dels Horts
- Cooperativa Agrícola St. Joan Despí
- Coopeartiva Agrícola del Prat de Llobregat
- Horta Viladecans, Societat Cooperativa Limitada

iv. Convenios con asociaciones
- Asociación de productores de tomates del Bajo Llobregat – Grupo de la Fruta Dulce
- Asociación de criadores de la Raza Pura

v. Convenios con otras entidades
- E.T.S. de Arquitectura de la UPC, redacción de anteproyecto de la masía Can Comas, futuro centro operativo y de información e interpretación del Parque Agrario.
- EROSKI – Cornellá, para la promoción y venta de los productos del parque.
- Grup Catalán d'Anellament, para un seguimiento ornitológico

vi. Ayudas a entidades del sector agrario
- Sindicato Agrícola Sant Feliu de Llobregat
- Agrupación de Defensa Vegetal del Baix Llobregat
- ADV Delta del Llobregat
- Asociación Denominación de calidad cerezas del Baix Llobregat

vii. Nuevas asociaciones, cooperativas agrícolas
- Agroparc, tras un año de experiencia en la producción y comercialización del tomate en producción integrada, se constituyó de forma legal en julio de 1998.

d. Información y difusión

i. Visitas a experiencias de gestión de áreas de agricultura periurbana en Europa:
- Parque Agrícola de Palermo (Italia),
- Proyecto de desarrollo de la agricultura en el entorno de Génova (Italia)
- Proyecto de desarrollo agrícola próximo a Marsella, en la comarca de Aubagne, Proyecto Proterra (Francia)
- Vignola, disinvoluppo agrícola e turístico (Projecto LIFE)
- Visita a Holanda
- Parque Agrícola Sur de Milán (Italia)

ii. Visitas al Parque Agrario del Baix Llobregat desde fuera
- Massachussets Institute of Technology (EE.UU.)
- Universidad Aix en Provenza (Marsella)
- Escuela de técnicos de ventas de productos agrícolas (Lyon)
- Agricultores franceses de la asociación *Inter Associacion de Formation Collective à la Gestion*

iii. Actividades de difusión
- Jornadas Europeas sobre Agricultura Periurbana y Calidad del Territorio, celebradas 21-23 mayo 1998. Dirigidas a responsables técnicos de las administraciones locales para dar a conocer experiencias europeas similares. Las intervenciones de los representantes del Parque Agrícola Sud Milano, la Carta Agrícola de Aubagne, el Parque Agrícola de Palermo y el Plan Verde de la Huerta fueron relevantes para el desarrollo del programa.

También se contó con la presencia de técnicos de los Huertos de Aranjuez.

- Presentación de la marca de garantía: "Producto fresco Parque Agrario del Baix Llobregat", con el objetivo de promover los productos agrarios que se cultiven dentro del ámbito territorial del parque. A esta marca pueden acogerse los agricultores, las cooperativas y las agrupaciones de productores que comercialicen frutas y verduras del Delta y la Vall Baixa del Llobregat. Esta acción está contemplada en el PGD y se prevén ayudas y subvenciones a la comercialización para las agrupaciones de productores que se acojan.
- Presentación del proyecto, realizada de forma reiterada a diversas instituciones —ayuntamientos, centros de enseñanza, consejos comarcale, etc.— y al sector agrario —cooperativas, organizaciones profesionales, etc. — con el objetivo de explicar las propuestas concretas que se han elaborado.
- Puntos de información del proyecto LIFE.
- Presencia en ferias y exposiciones, con un estand propio en todas las ferias de la comarca del Baix Llobregat y en la feria de Agroturismo de Cornellá.

iv. Material de difusión

- Dos publicaciones para dar a conocer los objetivos del proyecto LIFE: *Una eina per revalorizar la terra* y *Un projecte de futur, un territorio de qualitat*.
- Un cuadríptico —junio 1997— con el lema "Un instrumento para revalorizar la tierra, un proyecto para participar", dirigido específicamente a los agricultores donde se explica la necesaria intervención en la gestión y planificación de este territorio.
- Un díptico "El Parque Agrario del Baix Llobregat: un proyecto de futuro, un territorio de calidad", en 5 idiomas dirigido a una extensa lista de entidades, líderes de opinión y administraciones de España y otros países europeos —mayo de 1998.
- Un tríptico explicativo del programa educativo en el Ecosistema Agrario dirigido a las escuelas de la zona.
- Un tríptico de las Jornadas Europeas sobre agricultura periurbana y calidad del territorio —mayo de 1998.
- Una publicación sobre el Plan de Gestión y Desarrollo, en septiembre —septiembre 1998—, desde el Consorcio se publicó el texto provisional, explicando los objetivos del Plan de Gestión y las líneas estratégicas con el objetivo específico de cada una de ellas.
- Creación de la revista *Noticias del Parc Agrari del Baix Llobregat*, que ha resultado ser el elemento más importante de divulgación del proyecto, ya que es el material de difusión que establece relación con las entidades y agricultores vinculados al Parque Agrario, así como de los líderes de opinión.
- Logotipos, del PARC AGRARI, de la marca de calidad, y de las cooperativas y asociaciones conformadas.
- Cartel de la feria avícola y calendario lunar 1999-2000

- Material de papelería, carteles, vídeos divulgativos, la página electrónica del Parque Agrario.

6. Vertiente social del proyecto.
   El Parque Agrario nació con la premisa de conservar un territorio agrario y natural amenazado por la presión humana y urbana. Esta premisa sólo es posible si existen unas explotaciones agrarias viables y, por tanto, unos agricultores que puedan vivir de esta actividad. Los promotores del proyecto tenían claro desde el principio que los principales agentes a los que se debía informar y convencer de los beneficios del proyecto LIFE eran los agricultores.
   En la primera fase de presentación del proyecto LIFE a las asociaciones y cooperativas de agricultores se creó una corriente contraria a la iniciativa. Un sector de los agricultores promovidos por una organización profesional agraria (el Institut Agrícola Catalá de Sant Isidre-ASAJA) distorsionó los objetivos del proyecto y produjo una reacción en contra. Los argumentos esgrimidos se basaban en comparar este proyecto con otro proyecto LIFE-Nature que se estaba desarrollando en Cataluña en aquellos momentos y cuyos objetivos eran la reintroducción del oso en el PIRINEO. Con ello se pretendía desprestigiar al proyecto al pretender comparar los agricultores como un elemento folclórico y en esgrimir que si se consolidaban estas tierras como un "elemento protegido medioambientalmente" el precio de la tierra perdería toda su capacidad especulativa.
   La organización opositora sufrió una escisión y la Unió de Pagesos de Cataluña, organización promotora del LIFE, salió fortalecida en las últimas elecciones a las Cámaras Agrarias de 1998, con un 90% de los votos emitidos.
7. Resultados finales
   Los instrumentos fundamentales que garantizan la estabilidad territorial, promueven el desarrollo y posibilitan la dinamización son tres:

   a) El PGD, redactado y publicado durante el año 1998, y distribuido por correo a todos los agricultores de Baix Llobregat, y a los ayuntamientos, técnicos y personas interesadas en los temas agrarios. En el año 1999 se encargó a la empresa EURUP, S.L. hacer una encuesta dirigida a los agricultores del Parque Agrario sobre el contenido del PGD. Ha sido un trabajo difícil, dado que había que cruzar listas de diferentes procedencias para poder obtener una muestra representativa de la población a la que se iba a hacer las encuestas. El resultado mostró que en referencia al Plan de Gestión se valoraron como prioritarias las líneas estratégicas de "promoción de sistemas de producción y comercialización que favorezcan el incremento de las rentas" y por el contrario las menos valoradas fueron las más ambientales y sociales. Del conjunto de medidas correctoras propuestas, las más valoradas fueron las referentes a la vigilancia rural. En segundo lugar la calidad de las aguas y la eficiencia de la red de riego y, en tercer lugar, la promoción de la cooperación entre agricultores para valorar producciones y mejorar las condiciones de acceso al mercado de forma competitiva. El conjunto de propuestas se someterán a debate con el sector agrario y los ayuntamientos implicados, con el objetivo de asegurar el consenso. >> aún no aprobado
   b) El Plan Especial se plantea para dar forma legal a las propuestas de gestión del territorio, para regular los usos y dar soporte a las actividades y servicios que se puedan prever. En los momentos de presentación del documento final del LIFE, la redacción del Plan Especial, realizada por Joaquín Sabaté, se encontraba en fase muy avanzada. El Avance del Plan se pasó a exposición pública en junio-sept de 1999. Se presentaron un total de 10 escritos de sugerencias que han sido estudiados por el equipo del Plan, de la UPC. Este equipo contactó con los

ayuntamientos afectados para conocer su punto de vista sobre el proyecto y está trabajando sobre ordenación de actividades en el parque agrario con el objetivo de garantizar las condiciones necesarias para una producción agrícola competitiva y de calidad, al mismo tiempo que evitar la aparición de actividades que, por su naturaleza o disposición, comprometieran la calidad ambiental.

8. Viabilidad económica del proyecto

   La inversión realizada por las entidades participantes dentro del programa LIFE fue de 160.000.000 ptas (961.777 euros). Además, el Consorcio contaba con un presupuesto anual desde 1998 que ha sido:

   1998: 150.000.000 ptas.

   1999: 175.000.000 ptas.

   2000: 215.000.000 ptas.

   Estos datos confirman la dinamización ejercida por el proyecto, lo que ha permitido aunar esfuerzos de diferentes partes implicadas:

   - Los agricultores, invirtiendo en sus propias explotaciones y creando nuevos puestos de trabajo.
   - Las cooperativas, ampliando su dimensión y los servicios.
   - Una nueva cooperativa, invirtiendo en la comercialización de productos de calidad.
   - La organización profesional Unió de Pagesos, ampliando sus servicios de asesoramiento y difusión social y técnica.
   - El Consejo Comarcal del Baix Llobregat, aportando sus técnicos y personal administrativo a la gestión del Consorcio.
   - La Diputación de Barcelona, aportando su infraestructura técnica y humana para el desarrollo de los proyectos que genera el Parque Agrario y recursos económicos para la viabilidad de los mismos.
   - El Consorcio del Parque Agrario, creando nuevos puestos de trabajo en el ámbito de la vigilancia rural y el mantenimiento de infraestructuras y los servicios técnicos propios.

   El interés económico del Parque Agrario se ha de entender también en el ámbito de la protección de los sistemas y recursos naturales, la calidad ambiental de conjunto del territorio metropolitano y la educación ambiental.

9. Conclusiones de las acciones desarrolladas

Si bien no se pudieron realizar todas las acciones demostrativas dentro del plazo previsto del proyecto LIFE, el apoyo de este programa europeo posibilitó el inicio de una serie de estudios de diagnósticos generales y de temas específicos, con el objetivo de analizar a fondo las posibilidades reales de implantación de un Parque Agrario como elemento de dinamización agroterritorial, y como factor de gestión de un espacio caracterizado por una agricultura intensiva periurbana. El desarrollo del programa LIFE, así como el del Parque Agrario del Baix Llobregat, se ha basado en las conclusiones de los siguientes estudios de diagnóstico y propuesta:

- El estudio para la implementación de un Parque Agrario en la Comarca del Baix Llobregat.
- El estudio de viabilidad de la creación de un Parque Agrario en la Comarca del Baix Llobregat.

Estos estudios, y el hecho de que los promotores del LIFE fueran las administraciones y el sector agrario, impulsaron la consolidación del proyecto a partir de numerosas reuniones con las organizaciones profesionales agrarias de la comarca y las distintas cooperativas, en las que

la participación y el debate que siguió en marcha para la elaboración del Plan Especial y del Plan de Gestión y Desarrollo han sido un factor fundamental en la elaboración definitiva del proyecto.

El tratamiento del territorio planteado por el proyecto para el PABL se podría reproducir en otras zonas ribereñas próximas o integradas en conurbaciones urbanas. La difusión del proyecto en diferentes países y ciudades europeas pone de manifiesto la voluntad de ser una referencia para el tratamiento de territorios con problemáticas similares.

6a.2.1.4. La evaluación del mecanismo de la Gobernanza en el Baix Llobregat

Tras el análisis pormenorizado de todos los agentes claves que participaron de forma activa en el proceso de articulación de la red de gobernanza local y en su materialización, se analiza en este apartado la capacidad para alcanzar la gobernanza local en función al objetivo común de articular un Parque Agrario en la comarca del Baix Llobregat.

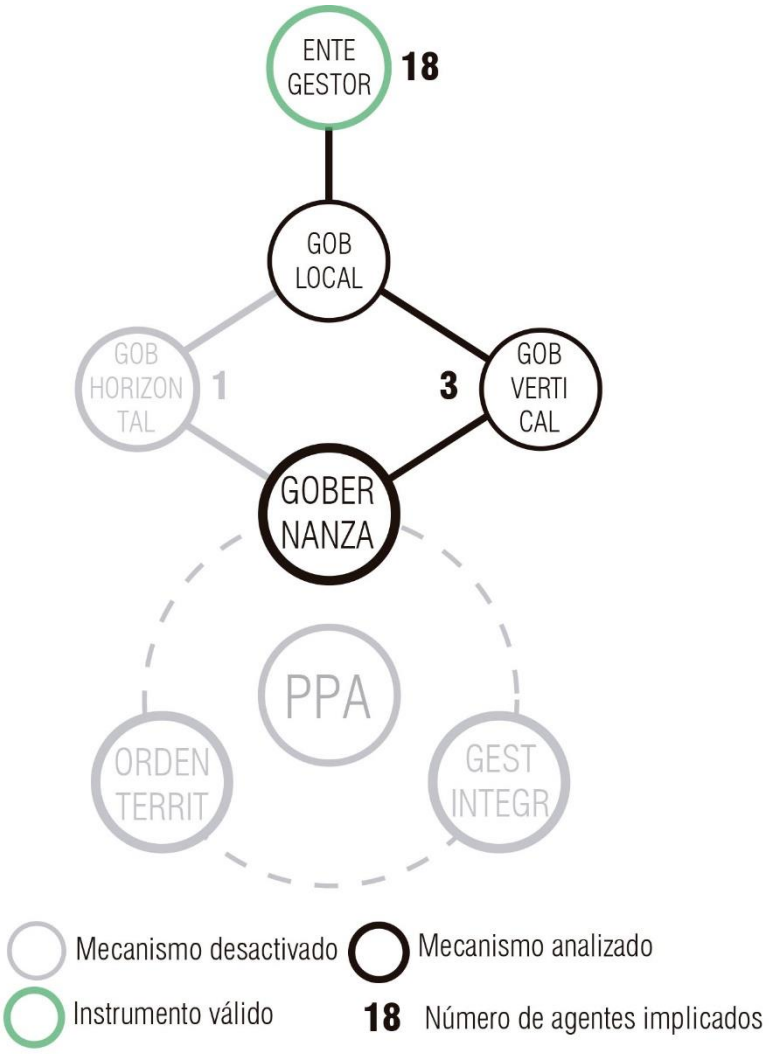


Figura 6a.2. Diagrama de evaluación de la articulación del mecanismo de la Gobernanza en el caso del Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

A. Categorización de los agentes según su papel en el proceso

A.1. El liderazgo de la propuesta

El liderazgo de la propuesta no lo ostenta un único agente durante la fase de articulación-institucionalización, sino que los tres agentes clave del proceso se van sucediendo en un movimiento ascendente de niveles institucionales. Este movimiento ascendente comienza con la primera petición de una protección del suelo agrario del Baix Llobregat, en 1978, por parte de la Unió de Pagesos, pasando por la incorporación a los objetivos del Consejo Comarcal del Baix Llobregat, en 1994, y acabando en la Diputación de Barcelona, — concretamente su Servicio de Parques, en el año 1995.

La primera solicitud de una protección y gestión concertada para este sistema agrario periurbano[291] parte de **la Unió de Pagesos** que, desde el año 1978 y hasta principios de la década de 1990, lideró la propuesta, son los siguientes hitos:

- En 1978, con la campaña Salvem el Pla!
- En 1979, con las primeras Jornadas Ganaderas del Maresme: *L'ordenació del territorio i l'agricultura en comarques densament poblades.*
- En 1979, con la solicitud de un Plan de Protección de la Zona Agrícola del Baix Llobregat, tras una reunión en la que por primera vez se juntaban los ayuntamientos del Baix Llobregat, Corporación Metropolitana de Barcelona y Generalitat de Cataluña con motivo del problema de la extracción de áridos en el Delta.
- En 1980, con el libro *Reflexions i propostes per una política d'ordenació de l'agricultura al Baix Llobregat.*
- En los años 1980, con una militancia constante de defensa de los espacios agrarios del Baix Llobregat ante la aplicación de la CMB de los planes especificados por el PGM 1976.
- En los años 1980, con una militancia constante ante la falta de vigilancia rural en el Baix Llobregat, y la inseguridad del campo.
- En los años 1980, con la solicitud de un órgano de gestión de las competencias de la CMB: la Gerencia de Promoción Agrícola.
- En1993, con la participación en la elaboración del Plan Estratégico del Baix Llobregat, solicitando la protección del espacio agrícola del Baix Llobregat mediante un Parque Agrícola.

A principios de los años 1990, la aprobación del Plan Director de Infraestructuras (1993-1997) hizo que el **Consejo Comarcal** adoptara un papel proactivo ante la promoción de la figura del Parque Agrario en el ámbito agrícola, que se reflejó en el Plan Estratégico del Baix Llobregat (1993-1995).. El Patronato agrícola del Consejo Comarcal se encargó de desarrollar —en paralelo al desarrollo del Plan Estratégico— una propuesta de ordenación territorial y de gestión para el futuro de la agricultura en el Delta y la Vall Baixa del Llobregat basada en la figura de Parque Agrícola. (Domènech, 1994a; 1994b). En 1995, el Patronato hace un planteamiento más concreto sobre el Parque Agrícola y propone la creación de dos parques en la comarca del Llobregat (Domènech, 1995), entre los que se encuentra el del Baix Llobregat.

A partir del año 1996, **la Diputación de Barcelona** toma el relevo en el liderazgo de la propuesta, dentro del marco de cambios estructurales en su política territorial de espacios libres, que incluye una filosofía más sistémica y globalizadora dentro de la ordenación territorial. Esta nueva perspectiva proporciona a los espacios libres situados en áreas muy densamente pobladas un valor estratégico como elemento de calidad ambiental y como elemento biológico y cultural (Martí, 1994). Este nuevo sistema de espacios libres —organizado en forma de anillo y denominado *Anella Verda*— debía estructurarse atendiendo a los a los valores espaciales, ecológicos y funcionales que lo articulaban, proporcionando la lógica funcional para la creación de una *matriz territorial*. El Parque Agrario del Bajo Llobregat se enmarca en este proyecto territorial. Además, en ese momento la Diputación comenzó a utilizar la concertación, no sólo en el proceso de la configuración de su red de parques, sino también en lo relativo a la incorporación a los órganos de gobierno de los agentes estratégicos del territorio, posibilitándoles participar en la gestión de su espacio agrario de forma continuada y al mismo nivel que otras entidades. En abril de 1996 la Diputación de Barcelona propone al Consejo Comarcal y a la Unió de Pagesos presentarse al programa LIFE de la Unión Europea —con el liderazgo de la Diputación, que es la que proporcionaba los recursos

[291] No se denominaba exactamente Parque Agrario, pero las peticiones realizadas conducían a la solución específica de esta figura.

complementarios— para buscar una nueva fórmula para la preservación y el desarrollo del espacio agrario del Delta y de la Vall Baixa del Llobregat. En ese momento, los objetivos de los tres agentes se alinean alcanzando una gobernanza local en relación a este objetivo común, materializado por el programa LIFE.

Durante el periodo comprendido entre 1996-1998 los tres agentes clave —Diputación de Barcelona, Consejo Comarcal y Unió de Pagesos— aúnan voluntades y lideran conjuntamente el proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario en el Baix Llobregat, hasta que en el 26 de junio de 1998 se constituyó formalmente el Consorcio del Parque Agrario del Baix Llobregat. Durante ese tiempo desarrollan once estudios sectoriales y dos informes clave para el desarrollo del Parque Agrario:

- El estudio para la implementación de un Parque Agrario en la Comarca del Baix Llobregat
- El estudio de viabilidad de la creación de un Parque Agrario en la Comarca del Baix Llobregat.

Su éxito es el de conseguir materializar el Consorcio del Parque Agrario como Ente Gestor de SAP del Baix Llobregat, e impulsar el Plan de Gestión y Desarrollo, mediante el desarrollo de los once estudios sectoriales, y arrancar el proceso del Plan Especial de Mejora y Protección del Medio Físico —gracias a que las competencias urbanísticas en materia territorial estaban en manos de la Diputación en ese momento.

Se puede decir, por tanto, que existen tres sub-etapas en la articulación-institucionalización de la gobernanza del Parque Agrario:

- 1ª etapa: Periodo 1978-1994, liderado por la Unió de Pagesos
- 2ª etapa: Periodo 1994-1996, liderado por el Consejo Comarcal del Baix
- 3ª etapa: Periodo 1996-1998, liderado por la Diputación del Barcelona

Desde 1998 y hasta la actualidad el liderazgo —o más concretamente la gestión del Parque Agrario— ha sido ejercida por el Consorcio.

A.2. Los grandes ausentes

A.2.1. Los municipios del Baix Llobregat

En el proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario del Baix Llobregat, los grandes ausentes han sido los ayuntamientos con suelo agrícola calificado como Clave 24 por el PGM 1976: Gavá, Viladecans, Castelldefells, el Prat del Llobregat, San Boi de Llobregat, Santa Coloma de Cervelló, San Vicent dells Horts, San Joan Despí, Molins de Reja, Papiol, Palljá, Sant Feliu del Llobregat, Cornellá y Hospitalet. La conformación de la figura de Parque Agrario, con grandes repercusiones sobre su suelo no urbanizable, se hizo de manera ajena a ellos. Sin embargo, la necesidad de su colaboración en la red de gobernanza era de absoluta necesidad, al ser los que aportan las competencias urbanísticas.

Durante el proceso de articulación-institucionalización del periodo su ausencia en relación a la protección-planificación-gestión de los espacios agrarios de sus municipios ha sido notable. Desde la no aplicación adecuada del PGM de 1976 permitiendo la implantación de usos periurbanos en suelo no urbanizable, hasta la no aplicación del art. 103 de la Ley de Régimen Local, que asigna la vigilancia rural a los ayuntamientos. Las únicas actuaciones han sido puntuales y relativas a determinadas ordenanzas del tipo de construcción en este tipo de suelos, como las relativas a la construcción de invernaderos de Gavá.

Tras la creación de la alianza entre Diputación de Barcelona, Consejo Comarcal y Unió de Pagesos, sellada por el programa LIFE, los ayuntamientos participan como agente externo al proceso en las reuniones debate sobre la ya irremediable articulación del Parque Agrario en su suelo no urbanizable. Los ayuntamientos se incorporan al Consorcio una vez éste ya está conformado, mediante acuerdo de sus plenos municipales, durante el periodo 1998-2000.

A.2.2. La Generalitat

A pesar de los esfuerzos realizados por el equipo del LIFE, y principalmente por la Unió de Pagesos, que no concebía la realización del proyecto sin la implicación del DARP, este departamento no se incorporó al proyecto hasta el año 2006, adhiriéndose entonces al Consorcio mediante un protocolo en el que se comprometían, entre otras cosas, a lo siguiente:

- Aportación ordinaria anual a los presupuestos.
- Promover una Ley de espacios agrarios y la redacción de un Plan de espacios de Interés Agrario (PEIA), donde se reconocieran los diferentes tipos de espacios agrarios, entre los cuales se encontrarían los periurbanos.
- El desarrollo de una mesa de coordinación de las intervenciones de las administraciones en el ámbito de gestión del Consorcio del Parque Agrario: mesa del agua, mesa de los espacios naturales, mesa de infraestructuras y paisaje.
- Impulsar la propuesta del Plan Recto de Desarrollo Rural durante el periodo 2007-2013.
- Impulsar las acciones y medidas necesarias encaminadas a la gestión del agua y la mejora agronómica, gestión del suelo.
- Apoyar las ADV, los canales cortos, los contratos de explotación agria, etc.

Sin embargo, a efectos prácticos estas están aún por desarrollar.

A.3. Voces en contra de la propuesta

A pesar de que la Unió de Pagesos —como sindicato agrario mayoritario en el Baix Llobregat— realizó una importante tarea en la lucha por la protección y gestión del espacio agrícola del Baix Llobregat y se considera el primer agente en promocionar el Parque Agrario, y de que incorporara en el pacto local junto con administraciones de carácter supramunicipal como agente con voz y voto en la toma de decisiones sobre este ámbito, gran parte del sector agrario en el periodo previo y posterior a la conformación del Consorcio no se encontraba de acuerdo con la propuesta que el sindicato estaba apoyando y liderando y así lo demostraron.

En abril de 1997, once cooperativas firmaron un escrito en el que manifestaban su oposición frontal al proyecto de Parque Agrario, derivado de un análisis exhaustivo del estudio de viabilidad (Camós & Mauri, 1996), y se negaban a que se siguieran desarrollando más estudios al margen de su participación[292]. Tras la publicación de varias entrevistas a personajes clave, y varias reuniones con representantes de las tres entidades que lideraban el proyecto, en julio de 1997 aparece un segundo panfleto. En este documento, donde se volvía a mostrar el rechazo principalmente a la creación de un ente gestor con capacidad inspectora y sancionadora que, consideraban, causaría más agravios que avances o mejoras en las rentas de los agricultores. A esta razón también se aferran tanto el Instituto Agrícola Catalán de San Isidro (IACSI) —planteando la incuestionabilidad de la vinculación entre propiedad privada y empresa agraria—, y la Federación de Cooperativas Agrarias de Cataluña —que alega que el Parque Agrario podría suponer la pérdida de derechos legítimos. Para la Unió de Pagesos fue una sorpresa esta reacción al proyecto LIFE desde sectores que en un principio también reivindicaban una solución al deterioro de la actividad agraria.

El Consorcio, una vez conformado, ofrece al IACSI la oportunidad de incorporarse al proyecto, ajustándose a algunos de los requisitos que éste solicitaba Sin embargo, éste no llegó a adherirse al ente gestor.

B. Capacidad de los agentes para desarrollar y formaliza pactos

B.1. Gobernanza horizontal

En primer lugar, es necesario destacar que nunca se llegó a producir un *pacto local* dentro sector agrario en relación al Proyecto de Parque Agrario. La Unió de Pagesos, sindicato mayoritario en el Baix Llobregat, lideró de forma unilateral la defensa del espacio agrario en la primera sub-etapa de articulación-institucionalización. Una vez se formalizó un *pacto vertical* con la Diputación y con el Consejo Comarcal, este "triunvirato" trató de hacer partícipe al Instituto Agrícola Catalán de San Isidro (IACSI) de la gestión del Parque Agrario. Sin embargo, el IACSI no llegó nunca a aceptar entrar en un marco con el que no compartía sus principios. Por otro lado, los representantes de la Unió de Pagesos resultaron sorprendidos del rechazo al proyecto por parte de algunos agricultores que durante épocas anteriores habían apoyado la lucha de la Unió por la defensa de la agricultura del Baix Llobregat. Este conflicto interno fue solventándose poco a poco cuando los agricultores que se mostraban en contra fueron comprendiendo los beneficios que el Parque Agrario les proporcionaba.

[292] Se recuerda que los once estudios que se realizaron fueron decididos en base a unas entrevistas a los agricultores, y que para que pudieran realizar las observaciones oportunas las once cooperativas y asociaciones agrarias habían sido informadas de los resultados antes de ser desarrollados,.

Adicionalmente, y recurriendo a la definición concreta de *gobernanza horizontal*[293] enunciada en el marco conceptual, la Unió de Pagesos careció también del consenso con los ayuntamientos en una decisión tan importante para el suelo no urbanizable que ellos gestionan, como es la creación de una figura supramunicipal que aplicaría medidas sobre él.

Por último, no se produjo la participación ciudadana de los habitantes de la metrópoli en el proceso de defensa del espacio agrario—situación que sí había ocurrido en procesos similares, más o menos coetáneos, como en el caso de Sabadell. Esta situación puede deberse a que se trataba de un área de "absorción" de población en el proceso de crecimiento metropolitano, y que muchas de los nuevos habitantes no tuvieran un vínculo afectivo con el territorio al que se habían mudado. A este enfoque de conflicto territorial "ciudadano" inexistente también se le une un conflicto territorial "consumidor" inexistente. Los vínculos agro-alimentarios son en esa época tan débiles y desorganizados que el potencial colectivo de los consumidores como defensa del territorio no está activo.

B.2. Gobernanza vertical

El *pacto vertical* entre la Diputación de Barcelona, el Consejo Comarcal y la Unió de Pagesos fue determinante.

En cada una de las tres sub-etapas de la articulación-institucionalización de la gobernanza del Parque Agrario —descritas en el apartado 3.A.3.1.1. — se incorpora uno de los agentes clave al proceso:

- 1ª etapa: Periodo 1978-1994, liderado por la Unió de Pagesos.
- 2ª etapa: Periodo 1994-1996, se incorpora el Consejo Comarcal del Baix Llobregat, asumiendo el papel de liderazgo de la propuesta, y apoyado por la Unió de Pagesos.
- 3ª etapa: Periodo 1996-1998, se incorpora la Diputación del Barcelona asumiendo el papel de liderazgo de la propuesta, apoyado por la Unió de Pagesos, el Consejo Comarcal y la Unión Europea que aporta los recursos necesarios para su puesta en marcha mediante el programa LIFE.

En 1998 se institucionaliza este mecanismo mediante la conformación del Consorcio. Sin embargo, en este *pacto vertical* aún faltan dos niveles clave: el municipal —14 ayuntamientos y sus competencias urbanísticas— y la Generalitat de Cataluña —con sus competencias en materia agrícola. Los ayuntamientos se van adhiriendo al Consorcio en los años siguientes a su conformación mediante su aprobación en el pleno municipal, y la Generalitat no lo hará hasta el año 2006.

[293] El consenso social entre agentes públicos y/o privados en la determinación de un objetivo común —la transición del SAP mediante la articulación-institucionalización de un Parque Agrario— y en la decisión de actuar para conseguir alcanzar el objetivo, con o sin ayuda de las instituciones.

B.3. Gobernanza local

Sin una gobernanza horizontal formalizada en forma de pacto, la gobernanza local se reduce a los resultados obtenidos en la formalización del *pacto vertical*, a su institucionalización, y a la sucesiva adhesión de los agentes institucionales ausentes en el proceso de liderazgo. El resultado es un Ente Gestor compuesto por una suma de agentes con las competencias necesarias para gestionar adecuadamente este territorio, pero al que le falta pluralidad en la representación de las diferentes visiones que se pueda tener sobre el territorio.

La gobernanza local, institucionalizada en el Ente Gestor, se ha mantenido estable durante los últimos quince años, siendo su única variación las incorporaciones de agentes posteriores a su constitución. Sin embargo, en los últimos años se han planteado algunas propuestas que han modificado su estructura interna. La primera, la cesión de la gestión del suelo no urbanizable por parte de los ayuntamientos al Consorcio. La segunda, el papel que adquiere la recién creada Área Metropolitana de Barcelona, en el mapa político metropolitano en general y en la red de agentes y competencias del Parque Agrario en particular. Se profundiza a continuación en estas dos cuestiones.

En relación a la primera cuestión, existen dos municipios[294] dispuestos a ceder sus competencias urbanísticas en su suelo no urbanizable al Consorcio —y éste a aceptarlas—, lo que anularía de alguna forma su papel principal dentro del Ente Gestor. Estos ayuntamientos, a pesar de perder control de su territorio, estarían interesados en esta operación porque, al poseer poco suelo no urbanizable dentro del parque, les evitaría muchos problemas y trabajo. Sin embargo, resulta evidente que esta propuesta no les interesa a los municipios con mayor superficie de suelo no urbanizable en el Parque Agrario. Esta circunstancia, a pesar de conferir mucha fuerza al Consorcio, tendría que ser estudiada en profundidad, en caso de que algunos ayuntamientos optasen por esta opción, debido a los problemas legales que podría conllevar.

En relación a la segunda cuestión, es necesario señalar que en el año 2010 la Ley 32/2010[295] vuelve a instaurar el órgano supramunicipal del Área Metropolitana de Barcelona (AMB). Su relevancia para la figura de Parque Agrario se maximiza en el momento que este órgano tiene competencias en materia de ordenación territorial, pudiendo tramitar planes urbanísticos dentro de su territorio[296] —coincidente con el territorio ordenado por el PGM de 1976. En la actualidad, y por petición expresa del Consorcio, la AMB se encuentra desarrollando la revisión del Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario. La relación entre el Consorcio y el AMB se ciñe por el momento a los ámbitos urbanísticos del Plan Especial, pero se enmarca en un momento político delicado. Este momento crítico, no sólo se debe a tema de equilibrio político entre ideologías[297], sino a que tras la reinstauración del AMB, que desempeña un papel de agente fuerte, el Consejo Comarcal se encuentra en un momento delicado tratando de consolidar su posición en el mapa político metropolitano, ante la tendencia a la desaparición de estas instituciones. Su argumento es que el Parque Agrario tiene sentido como elemento estructurante y de identidad de la comarca[298]. Por otro

[294] Este dato proviene de una entrevista realizada al gerente del Parque Agrario el 13.10.2013 en la que no se facilitaron los nombres de esos dos municipios.
[295] Por la Ley 32/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Urbanismo.
[296] Todo esto conlleva una serie de problemas políticos con el Consejo Comarcal del Baix Llobregat, el cual se convierte en una administración intermedia.
[297] Cuando nació el Parque Agrario todos los agentes institucionales tenían la misma orientación política—socialistas, menos el Prat del Llobregat que era de Iniciativa Catalana. En la actualidad, y ahora es plural, por lo que los acuerdos para mantener un equilibrio político son un proceso constante muy complejo.
[298] Algunos de los municipios ya están incorporando el Parque Agrario como patrimonio de la ciudad con el objetivo de mantener un carácter comarcal del Parque Agrario.

lado, el AMB podría argumentar un refuerzo del Parque Agrario como Parque Metropolitano[299], reforzando su papel como elemento horizontal del eje de la costa, en vez de como eje vertical fluvial.

La posibilidad que relaciona las dos cuestiones comentadas, es que, en caso de que los ayuntamientos decidieran ceder sus competencias para para unificar la gestión, el AMB podría solicitar que esta cesión se le realizara a ella —como órgano competente en materia de ordenación territorial— y no al Consejo Comarcal —que posee las pocas atribuciones que le da la Ley del Suelo del 2002. Por el momento, el AMB no pertenece al Consorcio y no ha mostrado interés en ser incluido, aunque no se descarta que en algún momento pueda incluirse dentro del "grupo de poder" del Parque Agrario.

[299] Este discurso ya existía, al entender al Parque Agrario como parte de la red de espacios del Anella Verda.

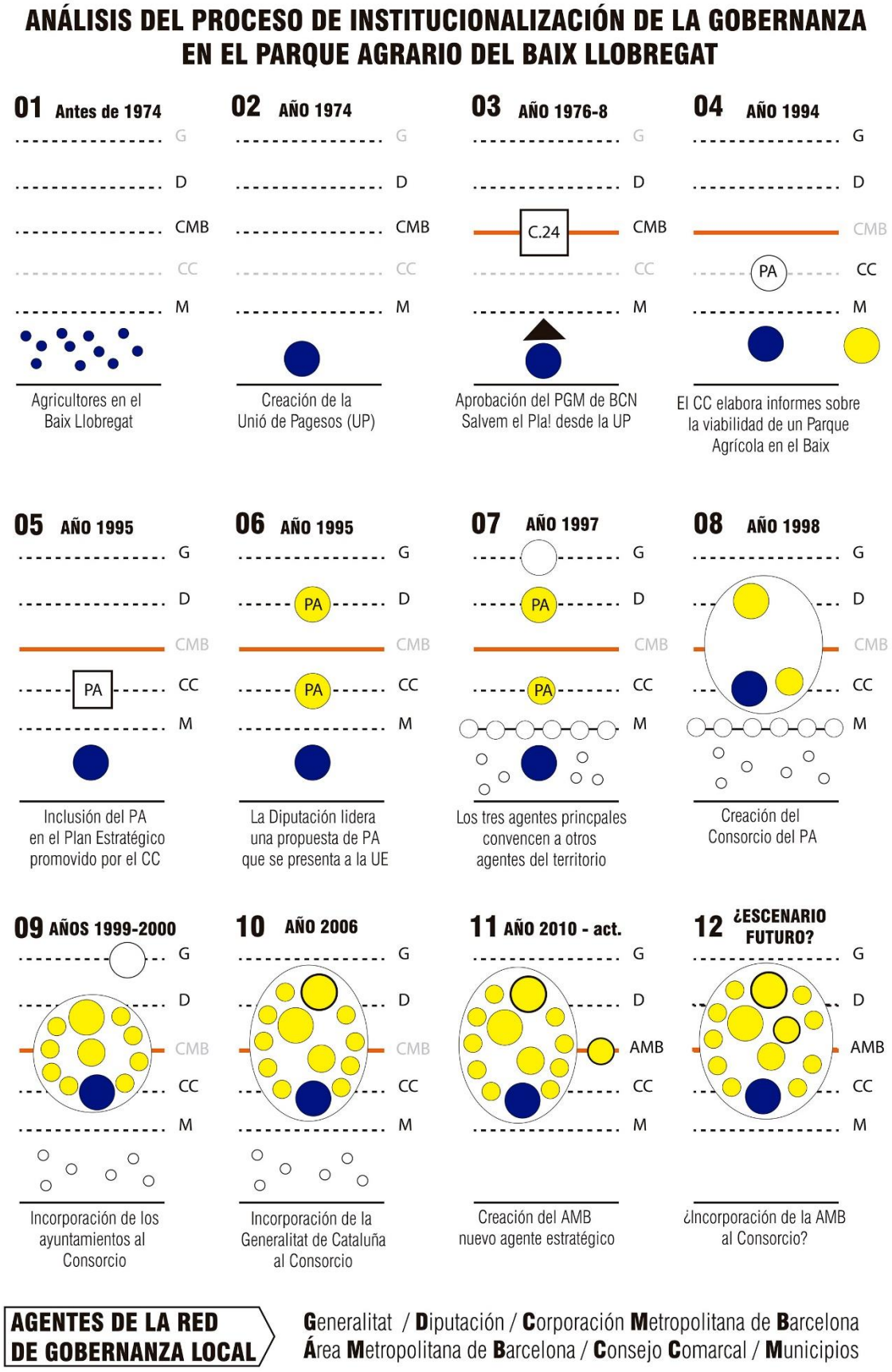


Figura 6a.3. Diagrama del proceso de configuración de la red de agentes locales y de la gobernanza local para el caso del Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

C. Las relaciones e hitos clave en el proceso

C.1. Los pasos del proyecto

Se resumen a continuación los pasos que han ido conformando la red de gobernanza local y su institucionalización (figura 6a.3.):

1. Hasta el año 1974, los agricultores del Baix Llobregat se enfrentaban de forma individual a los problemas endógenos agrarios y exógenos urbanos al no existir un sindicato agrario.
2. En 1974, se funda la Unió de Pagesos de Cataluña para defender los intereses económicos y sociales de los agricultores, instándose a la creación de delegaciones a nivel comarcal.
3. En 1976, se aprueba el Plan General Metropolitano de 1976 que a pesar de calificar con la Clave 24: *suelo de especial protección agraria* los suelos agrarios del Baix Llobregat, muchas de las áreas que hasta entonces eran suelo agrario se convertían en suelo industrial. Este hecho motivó que la Unió de Pagesos comenzase una campaña en contra del PGM denominada Sal*vem el Pla!.*
4. En el año 1994, el Consejo Comarcal del Baix Llobregat—desde el Patronato Agrícola—incorpora entre sus prioridades un análisis de viabilidad de la posible articulación de un Parque Agrícola en el espacio agrario.
5. Los trabajos anteriores se enmarcaban en el proceso de desarrollo del Plan Estratégico del Baix Llobregat, liderado por el Consejo Comarcal, que se presentó en 1995 y en el que se incorporaba esta posible figura.
6. En 1996, la Diputación de Barcelona decide participar en el liderazgo de la propuesta y propone a la Unió de Pagesos y al Consejo Comarcal presentar el proyecto al programa LIFE, financiado por la UE.
7. Tras la consecución del proyecto, los tres agentes clave comienzan a realizar los trabajos para su puesta en marcha e inician el trabajo de divulgación del proyecto al resto de agentes del territorio para que se incorporen a él.
8. En 1998, se crea el Consorcio del Parque Agrario en el que sólo se encuentran los tres agentes clave.
9. En el periodo comprendido entre 1998-2000, los 14 ayuntamientos con suelo dentro del Parque se adhieren al Consorcio.
10. En el año 2006, se incorpora al Consorcio la Generalitat de Cataluña.
11. En el año 2010, se crea un nuevo ente supramunicipal: el Área Metropolitana de Barcelona.
12. En el año 2011, se plantea un escenario futuro posible en el que la AMB se incorpora al Consorcio del Parque Agrario.

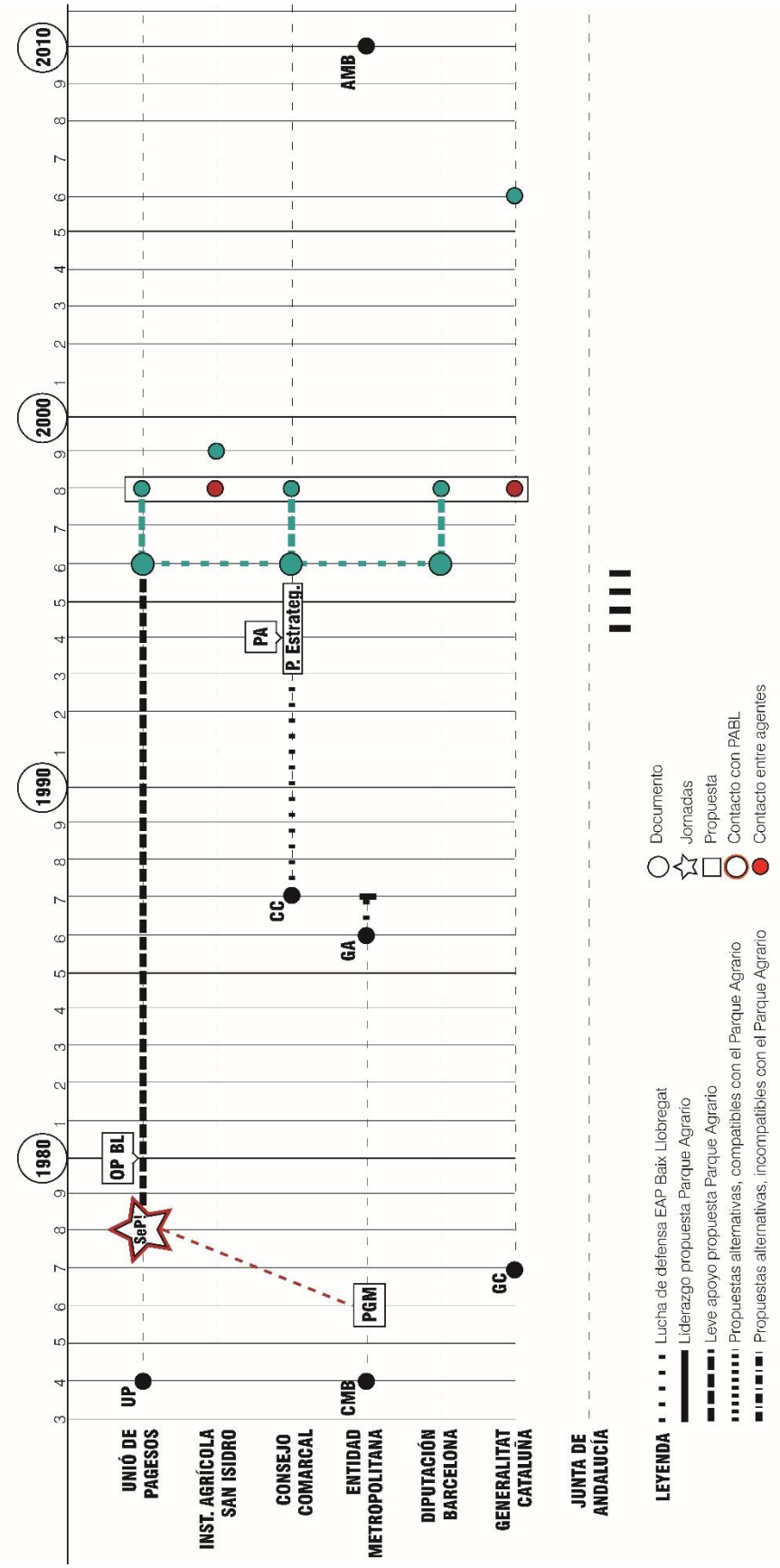


Figura 6a.4. Cronología del proceso de articulación-institucionalización de la gobernanza local para el caso del Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

C.2. Los grandes hitos del proceso de articulación-institucionalización.

En el caso del Baix Llobregat, la relación clave es la alianza establecida entre la Diputación de Barcelona, el Consejo Comarcal y la Unió de Pagesos, sellada en 1996 por el programa LIFE, y en 1998 por la constitución del Consorcio. Los hitos clave son aquellos que hacen incorporar a cada uno de los agentes al proceso y que suponen un cambio de sub-etapa de la Gobernanza.

- 1978. Salvem el Pla!, posiciona a la Unió de Pagesos en el mapa de la reivindicación de la preservación y gestión adecuada y concertada del espacio agrario del Baix Llobregat.
- 1993-4. La redacción del Plan Estratégico del Baix Llobregat incorpora al Consejo Comarcal en la tarea de liderar el proyecto.
- 1996. La propuesta de liderar el proyecto LIFE para la creación del Parque Agrario incorpora a la Diputación al proceso y cambia la hoja de ruta, elevando la propuesta de Parque Agrario de un proyecto de ámbito comarcal-metropolitano a un proyecto en el marco europeo.
- 1998. La institucionalización de la gobernanza en el ente gestor, el consorcio.

Otros dos hitos son clave en el proceso de articulación-institucionalización: la institucionalización de los mecanismos de Gestión Integral y Ordenación Territorial:

- 2002 Aprobación del Plan de Gestión y Desarrollo por parte del Consorcio.
- 2004 Aprobación del Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario por parte de la Diputación de Barcelona.

En el caso del Parque Agrario del Baix Llobregat, el Consorcio es quien activa la articulación-institucionalización de ambos:

- Realiza los estudios necesarios para su desarrollo, dentro del programa LIFE.
- Encarga los trabajos de redacción del Plan Especial —La Diputación poseía estas competencias en el periodo 1998-2002[300].

[300] Hasta la Ley del Suelo 2/2002. La aprueba

6a.2.2. El Proyecto de Parque Agrario (PPA) para el Baix Llobregat

Se analiza en este apartado el mecanismo del Proyecto de Parque Agrario en el caso del Baix Llobregat. Se estudian, en primer lugar, los precondicionantes territoriales que determinarán el tipo de propuesta y la materialización de un Parque Agrario para este territorio. En segundo lugar, se revisan las propuestas realizadas por aquellos agentes que apostaron por la articulación del parque en este territorio. En tercer lugar, se analiza si existe una visión común a todos los agentes en cuanto a las decisiones y objetivos.

6a.2.2.1. El Proyecto de Parque Agrario intrínseco al Baix Llobregat: las precondiciones

Las precondiciones del Proyecto de Parque Agrario son todas aquellas características intrínsecas al sistema agrario periurbano Baix Llobregat que constituyen el primer grupo de premisas que determinarían la articulación de la figura de Parque Agrario en este ámbito concreto. Los rasgos característicos del sistema agrario periurbano son los siguientes[301]:

- Una superficie agraria a gestionar de 3.332 ha —que ha ido mermando desde las primeras reivindicaciones de 1976 hasta la aprobación del Plan Especial en 2004.
- Un espacio agrario a gestionar compuesto por dos unidades diferenciadas: el Delta y la Vall Baixa del Llobregat[302], que implican en tramas y cultivos predominantes diferentes (Nogué & Sala, 2014):
    - El Delta del Llobregat, donde se encuentran algunos espacios de alto valor natural, como La Ricarda.
        - Caracterizado por el cultivo de los espárragos, la alcachofa junto a pastizales y huerta en general.
        - El entramado de parcelas es muy diverso e irregular, resultado de diferentes momentos de su colonización.
    - La Vall Baixa del Llobregat, que actúa como espacio abierto conector de los espacios naturales de Obac-Olérdola y Collserola.
        - Caracterizado por una larga tradición agrícola, mantiene los cultivos de frutales en las plataformas de la llanura.
        - El entramado de parcelas se organiza de forma perpendicular al río y a los dos canales principales.
- Un mapa institucional difícil de coordinar por la cantidad de instituciones existentes: los 14 ayuntamientos, el Consejo Comarcal del Baix Llobregat, la Provincia de Barcelona y la Generalitat de Cataluña.
- Un mapa de agentes sociales en el que el sindicato agrario mayoritario, la Unió de Pagesos, tiene un papel predominante, eclipsando al resto de agentes.
- Una clara dimensión preponderante agraria-productiva, que se complementa con otras —ambientales, paisajísticas, culturales o patrimoniales— de forma transversal.
- Una importante presión urbanística de los municipios colindantes, que rodean el espacio agrario hasta llegar a delimitarlo en todo su perímetro.
- Una importante intrusión de infraestructuras viarias, ferroviarias, eléctricas, etc. que fraccionan el territorio en diferentes unidades.

[301] Puesto que la propuesta del Parque Agrario se ha ido definiendo durante un periodo temporal muy amplio —desde la primera demanda de protección agraria en 1976 hasta su aprobación en 1998— se proporciona un listado atemporal de precondiciones del territorio.

[302] El Catálogo de Paisaje de la Región Metropolitana de Barcelona, elaborado por el Observatorio del Paisaje en 2014, diferencia estos ámbitos en unidades paisajísticas diferentes: unidad 10 —la Vall Baixa del Baix Llobregat— y unidad 11 —el Delta del Llobregat.

- Una intrusión de actividades periurbanas en el espacio agrario que, con el paso de los años, se ha ido diluyendo.
- Unos límites claros entre el campo y la ciudad.
- Una producción orientada, principalmente, a su venta a través de Mercabarna.

6a.2.2.2. El Proyecto de Parque Agrario determinado por la red de agentes: directrices y objetivos

Las directrices del proyecto son aquellas premisas que se determinan de forma coherente a las precondiciones territoriales y que establecen las decisiones relativas al modo de alcanzar la articulación-institucionalización de la figura de Parque Agrario. Los objetivos son aquellas prioridades a corto, medio y largo plazo que se determinan en base a los condicionantes y a las directrices. En este apartado, se revisan las decisiones relativas a estos dos aspectos que han realizado los agentes territoriales en el proceso de generación del PPA y se analiza si ha llegado a existir consenso.

A. La propuesta de la Unió de Pagesos

Como se ha analizado en el mecanismo de la Gobernanza, el origen de la movilización del sindicato agrario es la protección del suelo agrario del Baix Llobregat frente a su pérdida constante a favor de otros usos, y frente a la delimitación de la clave 24 del PGM de 1976, que la reducía considerablemente.

Desde entonces, el sindicado ha realizado una importante de labor difusión en congresos, jornadas, libros —e incluso panfletos de campañas—, de la problemática específica de la agricultura periurbana o de influencia urbana, aportando reflexiones y propuestas sobre la ordenación y la protección adecuada del territorio agrario.

B. La propuesta desde el Consejo Comarcal del Baix Llobregat: Arquetipo de Parque Agrícola para el Baix Llobregat

Domènech, gerente del Patronato Agrícola del Baix Llobregat del Consejo Comarcal, con el objetivo de desarrollar una propuesta de Parque Agrícola en el suelo agrícola de su comarca, realiza una revisión de las líneas que debe cumplir este arquetipo de Parque Agrícola en dos informes que posteriormente se publican en la revista *Quaderns Agraris* (Domènech, 1994a:13-16, 1994b:13-16; Domènech & Santoja, 1995:91-93).

El arquetipo de Parque Agrícola se define dentro de la tipología de "parques agrícolas de protección de la actividad agraria y de los valores paisajísticos y naturales", descrita por Domènech & Santoja (1995). Las características de este arquetipo son las siguientes:

- El uso del parque ha de ser eminentemente agrícola. Las actividades de ocio han de quedar limitadas al interés cultural, paisajístico o formativo, relacionado con la actividad agraria.
- La existencia del parque ha de comportar la constitución de un órgano de gestión con competencias y recursos para ejercer su actividad. Si no es así, el vacío mantendría la provisionalidad y la carencia de directrices, causante en buena parte de la crisis actual de estas zonas.

- Las características fundamentales del parque han de ser:
    - La calificación urbanística del parque agrícola, con su consideración como sistema, una figura del planeamiento que permite más flexibilidad que las derivadas de la categoría de suelo no urbanizable.
    - La normativa urbanística, como reguladora de usos, ha de tener en cuenta los aspectos siguientes: condiciones y características de las edificaciones permitidas, elementos del paisaje, invernaderos, patrimonio a conservar, parcelaciones, usos permitidos y protección del medio.
    - El uso principalmente agrícola del territorio del parque. Las actividades de ocio se han de limitar al paseo por los caminos autorizados a tal efecto. Se han de prever también actividades didácticas o de divulgación de la historia, el patrimonio y la producción agrícola, que se puedan realizar en algún lugar del parque.
- El uso agrícola no se concibe como el mantenimiento de una pieza de museo, intocable, sino como una actividad económica dinámica que ha de desarrollarse con respeto a su entorno e inserta en el mercado.
- La gestión pública implica intervenir en los siguientes aspectos:
    - Velar por el cumplimiento de la normativa.
    - Redactar el Plan de Desarrollo Agrícola, donde ha que prever las actuaciones necesarias en infraestructuras y servicios comunes de las explotaciones del parque, así como determinar las orientaciones generales que, en los ámbitos de la producción y de la comercialización, parecen más apropiados para el desarrollo de la zona y, como consecuencia de eso, fijar los tipos de ajustes necesarios para favorecer la puesta en práctica de las mencionadas orientaciones.
    - Desarrollar el equipamiento del parque, el acondicionamiento de caminos y los desagües, la vigilancia y la seguridad, el suministro de agua de riego, la creación de un área de servicios, y otros, en función de lo que determine en PDA.
    - Desarrollar una política de suelo, que ha de prever la posibilidad de intervenir para favorecer la ampliación de las explotaciones, y el acceso a nuevos agricultores, manteniendo la propiedad del suelo. Por este motivo, se podrá intervenir en el mercado del suelo, así como gravar a las fincas abandonadas para favorecer la venta o el arrendamiento.
    - Es en este apartado donde reside la garantía de viabilidad del proyecto. La imposibilidad de corregir las tensiones que se producen por las diferencias de precio —según sea agrícola o urbanizable— un suelo, ha distorsionado el mercado de la tierra y ha sido uno de los motivos de que ha hecho fracasar la política de contención de cambio de usos. Es necesario, a través de paulatinas etapas, reorientar el mercado hasta normalizarlo. Para efectuar esta política se necesitan recursos obtenibles mediante los mismos planes de desarrollo y de infraestructuras previstos en el Delta y la Vall Baixa y se hace imprescindible la creación de un banco de tierras y su gestión.
    - Desarrollar un sistema de compensaciones de apoyo directo a las explotaciones en función de las limitaciones concretas que puedan tener.
- El órgano de gestión ha de disponer de las competencias y los recursos necesarios, e implicar a las diferentes administraciones y organizaciones de los usuarios que actúen en el ámbito del parque.

Una vez expuesto este arquetipo de Parque Agrícola, Domènech & Santoja (1995) remarcan que cada realidad de agricultura periurbana puede requerir un arquetipo diferenciado de parque para

responder a la tipología de problemas y limitaciones que sufre la actividad agraria. De la misma manera, el órgano gestor del parque puede ser también diferente en cada caso.

C. La propuesta desde el pre-Consorcio

En 1996 la Diputación encarga un estudio para la implantación de un Parque Agrario en la Comarca del Baix Llobregat a la Unió de Pagesos, como parte de los trabajos que se desarrollarían en el programa LIFE para la articulación y puesta en marcha del Parque. En ese estudio se determinan los siguientes requisitos como condiciones necesarias para la implementación de un Parque Agrario (Montasell, 1996b:189-191):

1. El Parque Agrario ha de formar unidades territoriales lo suficientemente grandes para poder desarrollar su potencial y poder realizar sobre ellos una gestión adecuada.
2. El Parque Agrario ha de dotarse de una figura legal que haga posible su estabilidad en el espacio y en el tiempo, para poder dar garantías a las inversiones de futuro y a las infraestructuras básicas de las que se le dote.
3. El Parque Agrario ha dotarse de infraestructuras básicas para poder desarrollar, desde la perspectiva empresarial, la actividad que le es propia, así como las actividades complementarias para poder establecer la permanencia del agricultor en el territorio. Los servicios básicos deben llegar a donde sean necesarios: la red de comunicaciones básica de acceso y de circulación interna; las infraestructuras de riego, telefónico, electricidad, etc.
4. El Parque Agrario ha de dotarse de mecanismos para coordinar y gestionar todos aquellos servicios de uso común: mantenimiento de caminos, red de riego, servicios de lucha contra plagas, etc.
5. El Parque Agrario ha de tener equipamientos básicos adecuados a las necesidades de la producción, de la protección del medio y de sus habitantes y de los potenciales usuarios que demanden también respuestas concretas al uso social y medioambiental de este espacio.
6. El Parque Agrario ha de estar gestionado mediante un Ente Gestor con competencias y recursos para promover el desarrollo económico de las explotaciones agrarias y el mantenimiento y mejora de la calidad ambiental del espacio. Este Ente Gestor debería estar conformado por las administraciones[303], por los agricultores en sus diversos organismos de representación, por las organizaciones ambientales y cívicas[304] y por la empresa privada. Este ente debería actuar como un "consejo de dirección" y como un *lobby* aglutinando intereses comunes sobre los que tomar decisiones que las partes hayan convenido respetar e impulsar. Con carácter general tendrá la función de ejecutar las previsiones contenidas en la normativa del plan especial correspondiente y, en su caso, en las normativas generales sectoriales que se le deleguen

Entre el abanico de actuaciones que podría realizar este Ente Gestor, el informe lista las siguientes (Montasell, 1996b:192):

[303] Desde los órganos regionales con competencia en agricultura y política territorial a las administraciones locales en sus diversos ámbitos: municipal, comarcal y provincial.
[304] El autor hace referencia a que la defensa del espacio agrario no se debe limitar a las legítimas reivindicaciones de los agricultores, sino que la sociedad en general debe asumir un papel de reivindicación por la preservación y el desarrollo de la actividad agrícola, ya que de su supervivencia también depende el equilibrio territorial y la calidad de vida y ambiental de los territorios.

1. Ejercer la disciplina urbanística, para lo que debe dotársele de competencias que le permitan tener capacidad de inspección y de sanción, actuando sobre los usos no agrarios.
2. Redactar y actualizar el Plan de Gestión y Desarrollo Agrario, previendo las actuaciones necesarias en los ámbitos de producción[305]y comercialización, y en los recursos y el medio, en función a los presupuestos.
3. Determinar los equipamientos y servicios básicos y las actuaciones necesarias para dotarlo.
4. Contar con el asesoramiento de los servicios técnicos del Departamento Regional de Agricultura pertinente.
5. Trabajar una política de suelo orientada a facilitar la disponibilidad de suelo a las explotaciones que necesiten mantener su viabilidad, evitando campos baldíos, posibilitando el acceso a nuevos agricultores, y gestionando el patrimonio público.
6. Compensar de forma directa e indirecta a las explotaciones para paliar los efectos negativos que pueden suponer algunas de las limitaciones que la normativa del parque establece.

El informe dedica un apartado completo al plan de gestión a aplicar en el Parque Agrario (Montasell, 1996b:193-195). El Plan de Gestión y Desarrollo Agrario (PGDA) ha de establecer líneas estratégicas, objetivos específicos y medidas concretas de actuación para los diferentes ámbitos de gestión del Consorcio del Parque Agrícola sobre la base del objetivo general del Parque. Este PGDA deberá ser aprobado por el ente gestor. El objetivo general del PGDA consiste en frenar el retroceso agrícola desarrollando un territorio mediante la facilitación y la garantía de la actividad agraria, preservándolo de su incorporación al proceso urbano, impulsando los programas específicos que activen sus valores productivos y ecológicos existentes, integrándolos dentro de los sistemas naturales que los envuelven y dando continuidad a los mismos.

[305] En el Baix Llobregat no existen —casi— productos transformados, por eso obvia esa parte de la cadena.

6a.2.2.3. Evaluación del Proyecto de Parque Agrario para el Baix Llobregat

Se realiza como cierre del apartado una evaluación transversal de las directrices y objetivos del PPA propuesto por cada uno de los agentes.

Figura 6a.5. Diagrama del análisis de la articulación del mecanismo del PPA en el Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

A. Objetivos por los que se propone el Parque Agrario

La Unió de Pagesos solicitan en sus peticiones la ordenación y la protección del ámbito agrario, en primera instancia como método de preservar el ámbito y la actividad que en él se realiza a largo plazo.

El Consejo Comarcal añade a la propuesta de protección del territorio la de su gestión, pero al igual que el sindicato, desde una perspectiva reactiva al crecimiento urbano, y como herramienta de defensa contra él, propone así la creación de una figura de planeamiento que permita asegurar y preservar su uso, a la vez que lo potencie. El arquetipo se propone como un instrumento que concibe el espacio agrario como equipamiento urbano y refuerza su estabilidad y control de usos (Domènech, 1994a; 11994b; Domènech & Santoja, 1995:),

El pre-Consorcio también realiza una propuesta mixta, de protección-dinamización, proponiendo esta combinación como fórmula ante el crecimiento urbano. Su objetivo es el de frenar el retroceso agrícola, desarrollando un territorio cuyo propósito es facilitar y garantizar la actividad agraria, preservándolo de su incorporación al proceso urbano e impulsando programas específicos que activen los valores productivos, ecológicos existentes, integrándolos en los sistemas naturales que los envuelven dando continuidad y nexo de unión a los mismos. La gestión del Parque Agrario se propone en los ámbitos de la producción, de la comercialización, del medio y de los recursos (Montasell, 1996b).

En resumen, el objetivo principal compartido es el de la protección de la actividad agraria del territorio mediante un instrumento urbanístico. Solo a partir de los años 1990 este instrumento se requiere acompañado de una dinamización agrícola complementaria, para poder contrarrestar de forma eficaz la presión urbana.

B. Dimensiones sobre las que se actúa

La Unió de Pagesos, en sus peticiones, sólo incluye la dimensión productiva del territorio.

El Consejo Comarcal ya introducía los valores paisajísticos y naturales en los valores a preservar. Complementariamente, y en menor medida, se refiere a la dimensión social-cultural, previendo que el ocio debe estar limitado a las zonas habilitadas para ello, y actividades didácticas y labores de divulgación de la historia y actividad del parque *(*Domènech, 1994a; 11994b; Domènech & Santoja, 1995:),

El pre-Consorcio también introducía la dimensión natural, especificando algunos valores naturales del ámbito que era necesario proteger (Montasell, 1996b):

- Mantenimiento de la biodiversidad.
- Mantenimiento de la calidad productiva agrícola.
- Mantenimiento de la infiltración y la recarga del acuífero.
- Mantenimiento del equilibrio geodinámico del Delta.
- Revalorización del entorno fluvial del río y de las zonas húmedas.

En relación a la dimensión social, se le da al espacio agrario un papel de equipamiento urbano, un servicio público que, además de producir, genera calidad de vida, paisaje y beneficios directos para la colectividad. En este sentido, se espera que al considerarse un bien público, los agentes y beneficiarios asuman responsabilidades en la recepción de los beneficios.

D. Estructura

La Unió de Pagesos reclamaba el instrumento de ordenación y protección territorial.

El Consejo Comarcal proponía la existencia de tres instrumentos principales *(*Domènech, 1994a; 11994b; Domènech & Santoja, 1995:):

- Un instrumento urbanístico —su calificación como sistema— que desarrollara una normativa de usos que debían tener como eje central el uso y la actividad agraria.
- Un Plan de Desarrollo Agrario, con orientaciones sobre producción y comercialización y las actuaciones necesarias en el territorio para poder desarrollarlas.
- Un Ente Gestor, con competencias y recursos y al que se le pensaba dotar de capacidad sancionadora.

El pre-Consorcio corroboraba la creación de los tres instrumentos, aunque con otro orden de jerarquía (Montasell, 1996b):

- Un Ente Gestor —concertado— con capacidad de promover el desarrollo económico de las explotaciones agrarias y el mantenimiento de la mejora ambiental del espacio.

- Un Plan de Gestión y Desarrollo Agrario que proporcione líneas estratégicas y objetivos en los ámbitos de la producción, la comercialización y el medio ambiente.
- Un instrumento urbanístico que proteja el suelo, proponiéndose la calificación de sistema y la figura de plan especial como posibles opciones.

Posteriormente, la figura se materializaría en una realidad más cercana a la estructura propuesta por el pre-Consorcio, ya que el eje central es el Consorcio, que es el que se encarga de desarrollar los otros dos.

6a.2.3. Ordenación Territorial

Se analiza en este apartado el mecanismo de la Ordenación Territorial que, en el ámbito del Baix Llobregat, proporciona la protección adecuada para contrarrestar las amenazas exógenas del ámbito metropolitano en el que se encuentra inserto, sin el complemento de un proyecto territorial adecuado para la recomposición del territorio, la mejora de su eficiencia agraria y la determinación de su relación campo-ciudad[306].

6a.2.2.1. La protección del suelo agrario

El Parque Agrario del Baix Llobregat consiguió el reconocimiento de la protección de su espacio agrario periurbano al ser calificado como Parque de la Diputación de Barcelona[307], gracias a lo cual alcanzó la materialización de un instrumento que blinda su territorio: el Plan Especial de Protección y Mejora (2004), que actualmente se encuentra en revisión y que será aprobado a lo largo del año 2015. El parque partía de la base de la protección de su base territorial como espacio agrícola protegido —clave 24— por el *Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976 (PGM)*. Esta protección fue corroborada por el *Plan Territorial Metropolitano de Barcelona de 2010 (PTMB*).

Se analiza en este apartado el PGM y sus consecuencias en los espacios agrarios periurbanos, la propuesta frustrada del *Plan Especial de Ordenación del Espacio Rural Metropolitano* realizada desde la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB), el papel que el Parque Agrario adopta dentro de la nueva política territorial de la Diputación de Barcelona —consiguiendo un blindaje sobre el PGM— y el PTMB, que supuso una capa nueva de protección a nivel superior.

A. El PGM DE 1976: la “protección” del espacio agrario.

El Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976, aprobado en plena transición, es la materialización normativa final del proceso de reforma del Plan Comarcal de 1953, iniciada a comienzos de los años 60. Este plan de 1976 —basado en la Ley del suelo de 1976— tuvo una primera versión —el Plan de Ordenación del Área Metropolitana de Barcelona— desarrollada por la *Comisión y Servicios Comunes de Barcelona y otros municipios* de la CMB , aprobada inicialmente en 1974 — y basada en la Ley del Suelo de 1956. En palabras de Solans (1997) «este plan se hizo famoso por el “estropicio” realizado en el planeamiento anterior, y por haberse atrevido a afectar a todo el mundo con el fin de recuperar el déficit de equipamientos y espacios verdes que la ciudad requería». Estos déficits eran la consecuencia de la dinámica demográfica que sufrió el sistema central catalán en el periodo de 1959 a 1979.

[306] Los datos expuestos en este apartado se encuentran actualizados a principios del año 2015. Durante este año 2015 estaba prevista la aprobación de la revisión del Plan Especial cuya propuesta ya incluía un proyecto de territorio.
[307] Como se ha explicado en el apartado 6a.3.1.2.D., en el que se profundiza en el papel de la Diputación dentro del análisis de la Gobernanza, unos nuevos enfoques del Servicio de Parques de la Diputación hacen que el Parque Agrario encaje dentro de su nueva filosofía y de su proyecto territorial denominado *Anella Verda.*

A.1. Los prolegómenos del PGM

La historia del Plan General Metropolitano comienza con el Congreso Nacional de Urbanismo, celebrado con motivo del centenario de la aprobación en 1859 del Plan Cerdà, donde surgen voces pidiendo la revisión del Plan del 1953. En 1963 se aprobó iniciar la revisión del plan, para lo cual se constituye un equipo de redacción. Se define, entonces, como ámbito de estudio el área de Barcelona compuesta por las siete comarcas: Barcelonès, Baix Llobregat, Vallès Oriental y Occidental, Maresme, Garraf y Alt Penedès —incluyendo 135 municipios. Este área de estudio resultaba muy superior a la delimitada por el Plan Comarcal de 1953, que ordenaba sólo 27 municipios, lo que generó problemas a la Comisión de Urbanismo de Barcelona, que sólo tenía competencias para revisar el planeamiento del ámbito de la "comarca" de 1953, donde los ayuntamientos eran los responsables de redactar y aprobar inicial y provisionalmente sus respectivos Planes Generales (Serratosa, 1997). Sin embargo, en base a este problema, surgió la idea de redactar un Plan Director, ajustado a la Ley del Suelo de 1956, considerándolo un avance de plan. El *Plan Director del Área Metropolitana de 1965* fue aprobado, a efectos internos, en 1968. Este plan realiza la primera delimitación del Área Metropolitana de Barcelona —las anteriores delimitaciones no habían dibujado los límites de forma precisa. No obstante, el problema que se consideraba solventado con la redacción de un Plan Director, volvió a surgir y debido a los problemas de competencias, se puso en marcha una revisión específica del Plan Comarcal de 1953 —sólo de los 27 municipios— por parte de un equipo de la Comisión de Urbanismo creándose en otro equipo para planificar el resto de los municipios. La revisión del Plan Comarcal de 1953 se acabó aprobando — el PGM de 1976—, sin embargo, los esfuerzos para aprobar un plan general para el conjunto de los 135 municipios acaba fracasando (Serratosa, 1997).

La continuidad entre el Plan Director de 1968 y la propuesta de PGM de 1974 resulta evidente, ya que su formulación resultaba válida, aunque algunos de sus objetivos fueran corregidos (Paül, 2006). Esta versión llegó a ser aprobada, inicialmente, el 29 de marzo de 1974, pero debido a los errores en la redacción, al inmenso número de alegaciones —en torno a 32.000—y los actos reivindicativos en su contra, quedó anulada en espera de una nueva revisión. La crisis se resolvió con la creación de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona en 1974[308], que hereda el expediente de la revisión del Plan Comarcal de 1953, Para retomar el trabajo se procedió a un cambio de equipo, también dirigido por Albert Serratosa y la redacción de la revisión del plan, que ya tomó el nombre de Plan General Metropolitano se hizo basándose en el documento de 1974 y en las alegaciones recopiladas (Ferrer, 1997).

A.2. Las innovaciones del PGM en relación a los espacios agrarios

En relación a las innovaciones conceptuales y metodológicas aportadas por el PGM, ha quedado demostrado que el Plan se elaboró con una metodología innovadora y que introdujo nuevos conceptos y nuevos instrumentos, con la finalidad de facilitar el control y la regulación de los procesos urbanísticos presentes en el área metropolitana. Dos son los ejemplos relevantes: por un lado, una concepción dinámica del *zoning*, que se dirige en mayor medida a la identificación y a la intervención sobre aquellos procesos que a la clasificación morfo-tipológica de las áreas urbanas; por otro, una nueva sistemática normativa, construida a partir de la definición de las formas de ordenación urbana de la edificación (Ferrer, 1997).

Entre sus logros conceptuales, conviene destacar el de los "sistemas" desarrollados en la primera versión, aprobada en 1974 —innovación recogida por la Ley del Suelo de 1976. Según Serratosa

[308] Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona.

(1997), la novedad más importante del PGM fue la clasificación simple en *zonas* y *sistemas*, entendiendo estos últimos como aquellos suelos, de propiedad pública o privada, que tienen un interés colectivo. Este tipo de suelo sale del mercado en el mismo momento de su clasificación y, por tanto, no se puede especular con ellos. En la propuesta de 1974, se planteabam tres tipos de sistemas: locales, generales y territoriales. Los "suelos de valor protegido agrícola" se consideraban parte del "sistema territorial". Sin embargo, la versión de 1976 hace una modificación sustancial en este sentido, ya que estos suelos pasan de ser parte del "sistema" a una "zona". La tabla 6a.1 muestra los dos sistemas que desaparecen en la versión de 1976 , que son los "libres permanentes" y el "suelo protegido de valor agrícola". En el caso de los libres permanentes el cambio es marginal en temas superficiales, pero en el caso del agrícola —clave 24 en la versión de 1976— representa un cambio considerable (Paül, 2006:720).

Versión de 1974		PGM (1976)		
Denominación	Tipos de sistema	Denominación	Tipos de sistema	
Sistemas generales	- Portuario - Aeroportuario - Instalaciones para servicios técnicos - Red viaria básica - Parques urbanos - Equipamientos generales	Sistemas	Comunicaciones	- Portuario - Aeroportuario - Ferroviario - Viario
			Espacios libres	- Parques urbanos - Parques forestales
Sistemas territoriales	- *Suelo rústico protegido de valor agrícola* - Grandes cementerios comarcales - Suelos libres permanentes - Parques forestales		Equipamientos comunitarios y servicios técnicos	- Equipamientos comunitarios - Cementerios comarcales - Servicios técnicos metropolitanos

Tabla 6a.1. La composición de los "sistemas" en las versiones del plan de ordenación urbanística metropolitana de Barcelona, aprobación inicial de 1974 y versión del PGM 1976.
Fuente: Paül (2006: 720)

Serratosa (1979) señala que la exclusión de los suelos agrarios como "sistema" fue deliberada, considerándolo una demostración de la nueva actitud hacia este tipo de suelo, que queda a merced de la especulación sin ningún tipo de protección.

A.3. Análisis del PGM desde la perspectiva de las zonas agrarias[309]

El PGM reducía de forma considerable la superficie de suelo calificado como suelo no urbanizable (SNU) en relación al Plan Comarcal de 1953 y a la primera propuesta de Plan General Metropolitano realizada en 1974, lo cual, revela la tendencia del planeamiento. El necesario incremento de la superficie de equipamientos —Barcelona estaba infradotada—, de infraestructuras —la accesibilidad a muchas partes del territorio metropolitano era ínfima— y de espacios libres —verde urbano— que se produce con la revisión del plan de 1974 motiva que fuera necesario recurrir al SNU. Dentro de la clasificación de SNU, de entre los calificados como forestales y rurales o agrarios, se optó por los agrarios para llevar a cabo las previsiones de crecimiento. Por tanto, las bondades

[309] Este apartado está basado en las aportaciones realizadas por Paül (2006) en su tesis, en el apartado 7.6.2. "Les determinacions bàsiques del PGM (1976) per als territoris agraris", pp:723-728.

que se le suelen atribuir al PGM respecto a las zonas urbanas, no son aplicables a las zonas agrarias.

	"pla comarcal" (1953)		revisió (1974)		PGM (1976)	
	ha	%	ha	%	ha	%
Infraestructures	4.718	9,88	9.827	20,58	9.800	20,52
Espais lliures (parcs i jardins)	1.818	3,81	3.146	6,59	3.250	6,81
Equipaments	966	2,02	4.367	9,15	5.200	10,89
Sòl urbà + sòl reserva urbana	12.506	26,19	9.966	20,87	10.000	20,94
Sòl industrial + urbanitzable industrial	2.800	5,86	2.694	5,64	2.650	5,55
Resta (SNU?)	24.945	52,24	17.752	37,18	16.852	35,29
Total	**47.752**	**100,00**	**47.752**	**100,00**	**47.752**	**100,00**

Tabla 6a.2. Clasificación y calificación del suelo en el Plan Comarcal de 1953, revisión de 1974 y el PGM de 1976. Fuente. Paül (2006:724)

En una comparación realizada por Paül (2006:724) entre los suelos que permanecían agrarios alrededor de 1973, amparados o no por el planeamiento, y la calificación de suelo aportada por el PGM 1976, concluye que los suelos agrarios existentes se reducían en un 75% en el ámbito de la Corporación Metropolitana de Barcelona. Esta merma afecta tanto a suelos de regadío como de secano —aunque principalmente a los de secano. En los municipios con notable presencia de regadío, el PGM respeta por norma la vocación agraria. Es en los municipios del Delta del Llobregat y el Vall Baixa —excepto el caso del Prat de Llobregat— donde solo reserva como agraria una mínima parte de su suelo municipal, como consecuencia de las afectaciones estructurales.

El PGM ofrece un régimen de protección "aceptable" para las zonas agrarias, pero se incluyen muy poco suelo en ellas., a pesar de que en la memoria justificativa el PGM afirmaba reducir la presión urbanizadora en el área de Barcelona, con la justificación de que las ACTUR[310] o el centro direccional deben ser las áreas de crecimiento y no el borde de la ciudad.

Paül (2006:726) cartografía el área que el PGM reserva a la clave 24 —suelo rústico protegido de valor agrícola. En la figura 6a.5. se puede observar que la mayoría de los suelos incluidos en esta calificación son de regadío y se concentran en el Delta y Vall Baixa del Llobregat. Existen algunas excepciones en la vertiente del Collserola o en las Montañas del Ordal, con superficies muy pequeñas y unos sectores al borde de la colina de Can Camps —en Sant Cugat. El PGM tomaba sólo parte de la clave 37 del Plan Comarcal —calificada como agrícola permanente— y muy poco de la clave 36 del Plan Comarcal —zona rural—, para confeccionar la clave 24 del PGM.

La normativa específica de la clave 24 es bastante estricta y fija, en resumen, lo siguiente:

- Las condiciones de la edificación, permitiendo sólo edificaciones relacionadas con las explotaciones agrarias.
- Los usos permitidos en ese tipo de edificaciones —agrícolas y pecuarias— y las actividades extractivas autorizadas previamente, prohibiendo cualquier otro uso.
- Las condiciones de adecuación de las obras que se hacen en el ámbito agrario, permitiendo la elaboración de un plan especial, que 28 años más tarde será el Plan Especial de Protección y Mejora (PEPM) del Parque Agrario del Baix Llobregat (2004).

Como apunte, Paül (2006:728) resalta que en este entramado normativo destaca la posibilidad de instalación en la clave 24 de gasolineras, cafeterías, bares, hoteles, etc., en una franja de 200 m de borde de la carretera de Castelldefels[311]. Se trata de un área que, a pesar de encontrarse incluida

[310] Las ACTUR se localizaban en Martorell-Anoia, Sabadell-Terrassa y Gallecs.
[311] Art. 159 y 160 de la Normativa del PGM.

en su mayoría en el Parque Agrario puede no estar protegida, ya que en caso de contradicción entre PEPM y el PGM prevalecería el PGM[312] (Consorcio del Parc Agrari del Baix Llobregat, 2005)

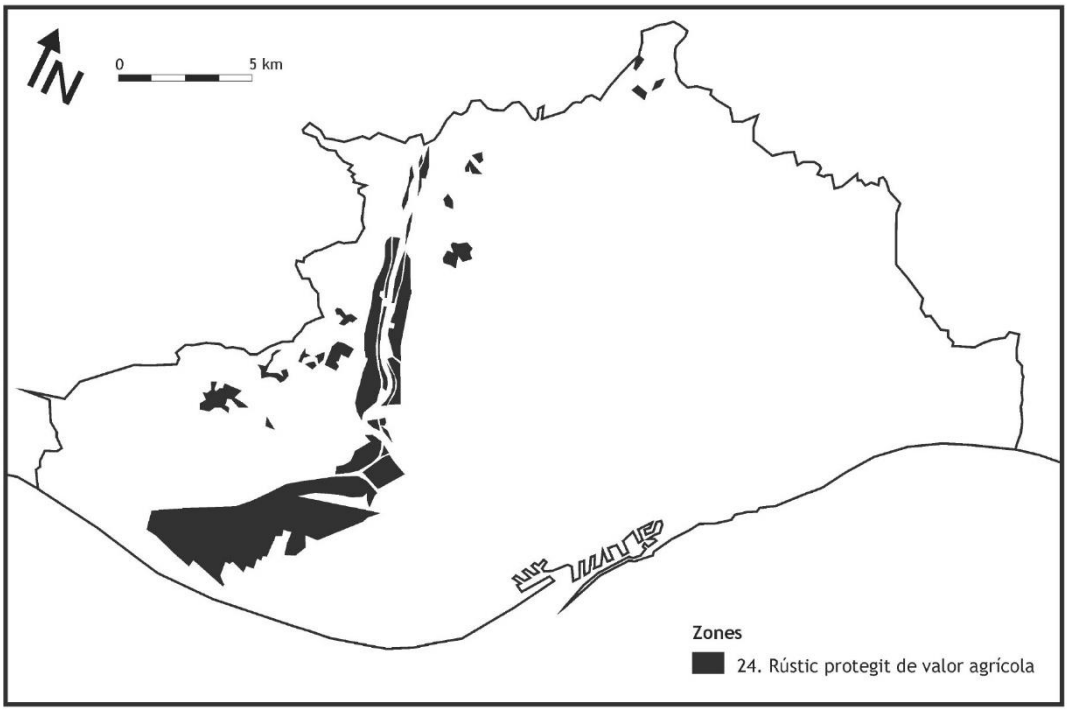


Figura 6a.5. Zonas de "suelo rústico protegido de valor agrícola", clave 24, del PGM (1976).
Fuente. Paül, 2006:726.

En resumen, si bien el PGM protege con una normativa bastante restrictiva las áreas calificadas como clave 24, la superficie de éstas áreas es mucho menor a la existente a principios de los años 70 y de las calificadas como "agrícola protegido" y "zonas rurales" en el Plan Comarcal de 1953. Es revelador que los territorios agrarios se conviertan, casi siempre, en el suelo "comodín" que se utiliza para acomodar otros usos, y más aún en el caso de un plan como el PGM, que se considera paradigmáticamente positivo en tantos sentidos.

A.4. El resultado real del PGM en las zonas agrícolas

El texto de la Ley del suelo de 1976 establece una clasificación de suelo no urbanizable en virtud de los diferentes aprovechamientos[313]: suelo no urbanizable agrícola, suelo no urbanizable forestal, etc. que aparece por primera vez en el Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976.

El Plan General Metropolitano justifica la importancia de preservar los suelos de uso y valor agrícola, que dentro de su ámbito se reducen esencialmente a los existentes en el Delta y la Vall Baixa del Llobregat. Lo hace atendiendo básicamente a su considerable rendimiento productivo, fruto de los cultivos intensivos de huerta y frutales. Sin embargo, más allá de esta defensa genérica y de la declaración de intenciones que supone considerar estos terrenos como verdaderos sistemas territoriales, la traducción final de la propuesta resultará afectada por, entre otros, los siguientes motivos:

[312] Art. 9.5. del Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario del Baix Llobregat.
[313] Aunque no se desarrolla en profundidad y serán una novedad de la Ley del año 1992.

- Los suelos agrícolas considerados son los remanentes de aquellos no ocupados por el aeropuerto, el puerto, el centro de comunicaciones de El Prat y los equipamientos para la utilización de la franja costera.
- Aunque se considera su valor productivo, se incluye el hecho de que dan flexibilidad al sistema urbano, constituyendo una reserva para nuevas vías e infraestructuras de transporte para recuperar déficits urbanísticos o para hacer frente a futuras exigencias, consecuencia de cambios tecnológicos o sociales.
- Estas nuevas infraestructuras en la Vall Baixa se consideran básicas para garantizar las conexiones entre el puerto, el aeropuerto, la ciudad central y los núcleos de Cataluña

Teniendo en cuenta estas premisas, no es de extrañar la consideración del Delta y del Vall Baixa como un territorio en barbecho —reserva para cualquier futura demanda metropolitana—, que se trocee de forma desatenta esta gran extensión agrícola, ni que el Plan no se plantee en ningún momento dotarla de una verdadera estructura.

La Memoria de Plan reconoce con precisión las amenazas de deterioro de la calidad agrícola de estos suelos: el abandono de los cultivos; la destrucción del manto vegetal, la extracción indiscriminada de áridos, el agotamiento de un recurso escaso; la modificación de los niveles freáticos; la edificación clandestina y la concesión de licencias en precario, la subdivisión de parcelas y venta posterior; los usos marginales al aire libre, los vertederos de desechos y de materiales de recuperación, la contaminación del acuífero, la interrupción de la red de caminos agrícolas. Sin embargo, lejos de establecer mecanismos para afrontar estas amenazas, decisiones propositivas, y una previsión de las nuevas infraestructuras, respecto del territorio tiene el efecto perverso de acentuar sus características funcionales. Así, toda nueva traza se convierte, en el mejor de los casos, en una nueva frontera de los crecimientos residenciales o industriales de los núcleos del *samontà*[314]. En otras ocasiones, desmenuza de tal manera los campos de cultivo que termina haciendo imposible su mantenimiento.

El Delta y el Vall Baixa se configuran como una amplia extensión de terrenos de apoyo a las grandes infraestructuras, previstas o futuras, al servicio de la metrópoli, sin que haya ninguna intervención que dote este territorio agrícola de una lógica de funcionamiento, y de una estructura de apoyo adecuada. Resulta interesante apuntar la línea que van a detectar muchos analistas de los ochenta: la descoordinación entre la política agraria —muy sectorial— y la política territorial, orientada casi en exclusiva a una planificación urbanística de esquemas abiertos con más ambición territorial y menos coherencia física que las viejas figuras de planes cerrados y estáticos a los que sustituye.

> La política agraria parece haberse olvidado del territorio mientras que la urbanística ignora los procesos productivos que ésta realiza (Mauri, 1988).

A.5. El PGM como marco para grandes proyectos de transformación metropolitana

Esteban (1997) hace una revisión de los 20 años de PGM, y clasificando sus propuestas en cinco grandes grupos entre las que se encuentran los que denomina "los grandes proyectos estratégicos" durante de la década de los años 90. Se refiere a ellos como proyecto ambiciosos, que pretenden grandes transformaciones, y que implican una problemática compleja compuesta por distintos agentes estratégicos. Al producirse en un plan con 15 años de vigencia, el PGM se convierte en un marco de referencia general para plantear alternativas posibles a cada una de las

[314] Espacio charnela entre las montañas y el Delta en el que se asentaban las poblaciones del Delta y la Vall Baixa del Llobregat al ser el lugar más propicio técnicamente al no existir tecnología para la construcción en las montañas ni en la zona inundable del Delta.

propuestas. Estos proyectos, por su largo alcance, se desarrollarán lentamente y con diferentes ritmos a lo largo del tiempo, lo cual hará que, en ocasiones, se parezcan más a regulaciones de carácter general que complementan o sustituyen al PGM en su ámbito y que, como éste, tendrán variaciones proyectuales a lo largo de su desarrollo. Esteban (1997) subraya, sin embargo, que aunque así sea, su existencia representa la apertura de un debate en el que participan las administraciones, los agentes económicos, los ciudadanos y, especialmente, los medios de comunicación. Salvo en la reforma que ha de facilitar la continuación de la Diagonal, ya planteada en el PGM, en el resto de "proyectos estratégicos" se dan circunstancias y objetivos no previstos en el momento en el que se redactó el PGM y que, fundamentalmente, tienen que ver con la obsolescencia y el traslado de actividades —principalmente industriales— variaciones en los trazados y las necesidades de servicios de transporte de infraestructura fija, o la aparición de nuevos objetivos respecto al papel del sector o las posibilidades de renovación urbana. Esteban (1997) señala que la mayoría de los proyectos estratégicos elaborados a partir de estas circunstancias tienen antecedentes en anteriores propuestas aproximativas del PGM, principalmente en el Plan de Costas, pero también en las Áreas de Nueva Centralidad u otros estudios mencionados, como el del Delta del Llobregat, lo que supone una constatación de la continuidad del proceso de desarrollo del PGM.

En relación al proyecto del Plan Delta, el PGM dirigió bien sus rasgos, en cuanto a la importancia estratégica del área y en cuanto a la demanda de suelo que podían motivar las instalaciones de las diversas infraestructuras de transporte del futuro. La negación a estos terrenos de otras expectativas de desarrollo ponía, de hecho, las bases para una proyección en los términos que fueran oportunos en el futuro. Es importante señalar la dificultad que entraña para un plan conjugar las previsiones del planeamiento urbanístico a largo plazo, en cuanto a las necesidades de suelo para infraestructuras de transporte y la variación de los requerimientos técnicos de estas infraestructuras a largo plazo. Es en este ámbito donde las determinaciones del planeamiento sufren el más claro proceso de envejecimiento. Por otro lado, el municipio del Prat puso fin a la discusión histórica sobre el desvío del río Llobregat, lo cual se asocia a la mayor valoración que se le atribuye a día de hoy a estos espacios húmedos en general y a los del Delta en particular.

En relación al contenido del Plan Delta, en cuanto a infraestructuras y servicios de esta área, Esteban (1997) lista los cambios específicos que motivan replanteamientos de las delimitaciones y disposiciones previstas por el PGM:

- La previsión del área de transportes, más relacionada con el espacio del puerto o, más concretamente, con el nuevo concepto de zona de actividades logísticas (ZAL).
- El progresivo significado de los aeropuertos como áreas de centralidad territorial.
- La existencia de trenes de alta velocidad y el criterio de su relación con el aeropuerto.
- La previsión de un espacio importante para la depuradora de los sistemas urbanos de Barcelona y el Llobregat.

La complejidad de la operación requiere que se plantee como un proyecto que se construye sobre el sustrato de un plan general, pero que relativiza considerablemente sus líneas. Por otro lado, la comisión técnica mixta de redacción del proyecto —que conlleva a un proyecto integral— hace que sea complicado conocer los intereses y propuestas específicas de cada administración y agente implicado.

A.6. Evaluación de la protección de la clave 24 en el PGM desde el Consejo Comarcal (1994)

Existen dos informes redactados por el Gerente del Patronato Agrícola del Consejo Comarcal, Miquel Domènech, que realizan un diagnóstico de la protección que el PGM ha proporcionado a los espacios agrarios del Baix Llobregat durante sus casi 20 años de regulación. Estos dos informes son los siguientes[315]:

- (1994a), *L'agricultura al delta i Vall Baixa del Llobregat. Una proposta d'ordenació territorial i de gestió per al futur*.
- (1994b), *El futur de l'agricultura del Delta i de la Vall Baixa del Llobregat en el marc del Pla d'Infraestructures i Medi Ambient. Proposta de Parc Agrícola del Llobregat.*

Domènech expone que, si bien no se puede presentar la realidad de la superficie agrícola actual como un reflejo del planeamiento, el modelo de ocupación territorial que el PGM reserva para la agricultura no deja lugar a dudas de que ésta considerada secundaria en el sistema territorial, y que actúa como fondo frente a la figura de las piezas urbanas.

En ambos informes, Domènech afirma que la normativa urbanística ha resultado inoperante y desfasada:

> Las necesidades de una actividad dinámica como la agricultura, y las presiones de usos a la que está sometido este territorio, han puesto en evidencia las carencias de la normativa que, con el vacío generado, han conllevado la ausencia del control o de la aplicación de medidas o interpretaciones diferentes según los municipios. En definitiva, la capacidad de respuesta ante las dinámicas que se producen en las zonas agrícolas ha sido muy escasa. (Doménech, 1994a:9; 1994b:9)

Con la perspectiva de lo ocurrido en el territorio comenta que, si se hubiera aplicado el PGM tal y como se aprobó[316], en muchas zonas agrícolas se hubiera producido una disfuncionalidad entre los usos del territorio y las condiciones para ejercer la actividad agraria. Además, hace una recopilación de las nuevas propuestas de planeamiento aparecidas en la década de los 1990 —más o menos sectoriales— que ante la superación evidente del PGM toman posiciones para ser adoptadas en un breve plazo de tiempo por su necesidad, o para ser recogidas en un *Plan Director Territorial Metropolitano* que debería desarrollarse en los siguientes años. Las propuestas colaterales son las siguientes (1994a):

- El Plan de ríos de la AMB.
- El Plan de Infraestructuras del Delta.
- La ampliación de las Reservas Naturales del Delta del Llobregat y su zona de influencia.
- El Plan Director Territorial Metropolitano.
- Un conjunto de propuestas singulares de implantación de proyectos concretos de gran y medio alcance en el territorio.

Es curioso resaltar que en el segundo informe, redactado dos meses más tarde que el primero, Domènech (1994b) reduce esta lista a un solo proyecto, el Plan de Infraestructuras y Medio Ambiente del Delta del Llobregat. Este plan contemplaba la implantación de un conjunto de infraestructuras viarias sobre tierra cultivada en el Delta y la Vall Baixa cuyo inevitable resultado sería su fraccionamiento. Además, la implantación de nuevos centros direccionales, la ampliación de la zona aeroportuaria, y la ocupación de suelo cultivado para el paso de infraestructuras viarias

[315] Son dos informes que comparten parte del cuerpo. Sin embargo, el segundo (1994b), redactado en junio, corrige determinados análisis y propuestas del primero (1994a), redactado en abril.
[316] Domènech se refiere en este caso a la gran bolsa de suelo de reserva para grandes infraestructuras y equipamientos proyectada en el centro del espacio agrícola del Delta del Llobregat, que no había sido ejecutada y que estaba comenzando a ser cuestionada.

restaría una parte importante de superficie al conjunto de la agricultura. En ambos casos, los efectos perjudiciales en la actividad agrícola global de la zona se preveían de gran magnitud.

En el diagnóstico realizado Domènech (1994a; 1994b) continúa diciendo que para que una zona agrícola se mantenga debería:

- Ser un territorio suficientemente amplio como para que puedan existir los imprescindibles servicios de riego, viario, de desguaces, etc. por lo que cuanto más cohesionadas estén las explotaciones mejor.
- Contar con agricultores que las trabajen, es decir, que las explotaciones sean económicamente rentables. La viabilidad va asociada tanto a las causas endógenas, como a las causas exógenas que, en ese momento, amenazaban seriamente su continuidad.

A principios de los años 1990, la agricultura se encontraba en un marco poco propicio para la productividad competitiva que se le demanda, viendo limitado la potencial rentabilidad de las explotaciones como consecuencia de su localización en el borde de la metrópoli. En estas condiciones, Domènech (1994a; 1994b) propone compensar los "impactos periurbanos" con una política intervencionista por parte de la administración para garantizar la continuidad de las explotaciones. Esto conllevaría dirigir el planeamiento de las zonas agrícolas del Delta y de la Vall Baixa hacia nuevas fórmulas, capaces de potenciar los valores del territorio en relación a las funciones que desempeñan para el conjunto del área. Así, una protección efectiva implicaría también la necesaria acción de apoyo a las explotaciones que han de desarrollar una actividad viable en la zona. Esta afirmación —resulta ser el *quid* de la cuestión de la figura del Parque Agrario— y aparece, por primera vez, en un informe institucional del Consejo Comarcal de 1994.

Domènech (1994a; 1994b) concluye con una severa evaluación de la clave 24 del PGM:

> El tratamiento de las zonas agrícolas como una calificación urbanística con una normativa que, además del uso, prácticamente sólo regula el grado de edificabilidad, como la actual [clave 24 del PGM] no es sólo obsoleta, sino que resulta un instrumento que en el delta y Vall Baixa acaba volviéndose en contra de la propia actividad agrícola entendida como un sector económicamente viable y dinámico (Doménech, 1994a:11; 1994b:11).

B. La propuesta frustrada del Plan Especial de Ordenación del Espacio Rural Metropolitano (1985)

En los enunciados de creación de la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB), en 1974, no figura la agricultura entre sus competencias, más allá de las prerrogativas atribuidas en gestión y ordenación urbanística. Sin embargo, Santoja (1988) y Montasell (2004) recuerdan un preacuerdo entre la Unió de Pagesos y la CMB de 1981, nunca materializado, para un protocolo de salvaguarda y protección de la agricultura, lo que apunta a que este ente entendía que dentro de las dimensiones de la ordenación se incluía el territorio agrario metropolitano (Paül, 2006)

En el seno de la CMB se constituyó la Unidad de Suelo Rústico y Espacios Naturales, dentro de los Servicios de Urbanismo de la CMB, que era el grueso de sus competencias. Estos Servicios trabajaron en más de una ocasión sobre cuestiones agrarias, como en el caso del informe sobre agricultura de ocio realizado por Camós et al. (1983). A escala metropolitana, los Servicios de Urbanismo de la CMB plantearon un *Plan Especial de Ordenación del Espacio Rural Metropolitano*, en abril de 1985, dirigido por Xavier Eizaguirre. Aunque, este plan nunca fue aprobado resulta de vital importancia en la historia de los espacios agrarios del Área Metropolitana —y del Baix Llobregat—, ya que si se hubiera llegado a convertir en norma, el futuro de los territorios agrarios regulados por el PGM hubiera sido muy diferente (Paül, 2006).

La ordenación del espacio rural mediante un plan especial se basaba en el reconocimiento de este espacio como un componente activo y fundamental de la ordenación metropolitana (Esteban, 1997), y en el desarrollo de las previsiones del PGM en cuanto a SNU que, según el propio plan, no había tenido un desarrollo normativo derivado como lo tuvieron los espacios urbanos. El Plan Especial se formula en base a los artículos 143.2, 158 y 208 del PGM, que regulan el desarrollo de planes especiales en suelo forestal, agrario y SNU en general (Paül, 2006). El área que comprende el plan comprende casi todo el SNU del PGM, con algunas salvedades como el área del Collserola que se excluye porque ya es objeto de un tratamiento singular[317] (Esteban, 1988). Además, el plan incluía otras 1.200 ha urbanizables que se habían desprogramado[318].

El documento tiene por finalidad establecer las determinaciones, criterios y previsiones para el reconocimiento del suelo rústico como territorio que contribuye a alcanzar los objetivos generales de la ordenación de la aglomeración urbana dentro del ámbito metropolitano (Eizaguirre, 1988). Realiza un importante esfuerzo disciplinar para identificar las formas y los procesos de lo no urbano, de un modo similar al aplicado usualmente al espacio urbano, no como una cultura o clases en conflicto —superar la dicotomía campo-ciudad—, si no como lógicas y sistemas de naturaleza distinta.

[317] En el caso del Collserola, estaba previsto protegerlo mediante un plan especial propio que, aunque aún no estaba aprobado, se encontraba en proceso y sería aprobado en 1987.
[318] Los autores del plan argumentan que estas 1.200 ha habían sido desprogramadas, de suelo urbanizable programado a SNU. Sin embargo, Paül (2006) afirma que estas hectáreas, según la Revisión del PGM de 1987, fueron desprogramadas y convertidas en SU desprogramado.

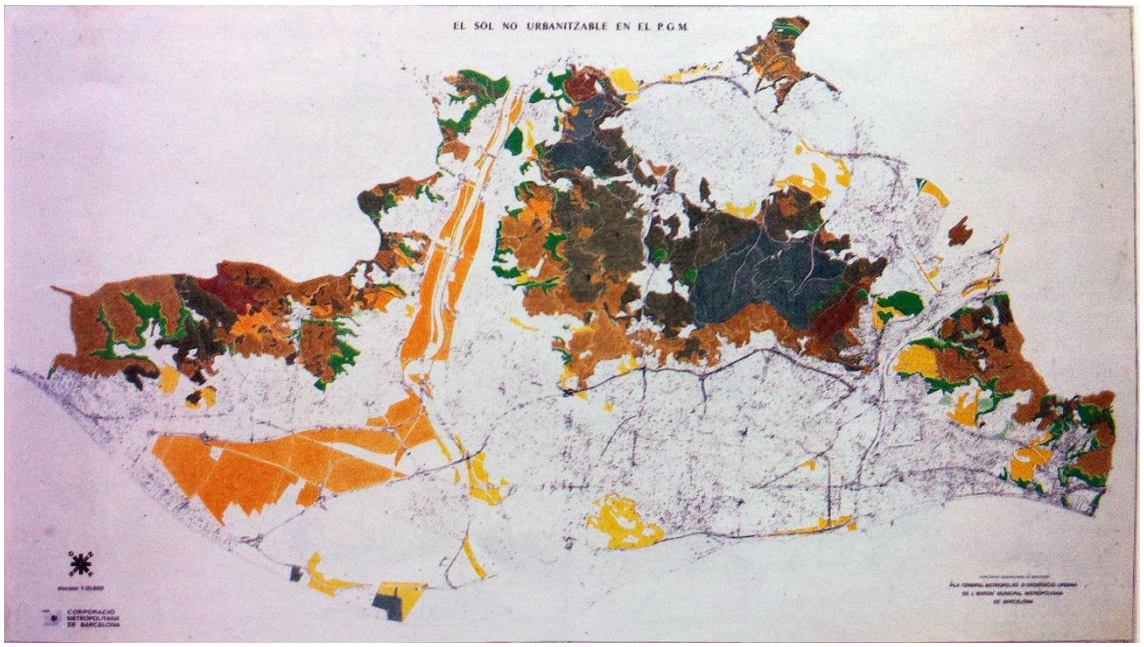


Figura 6a.6. Mapa del suelo calificado como no urbanizable en el PGM 1976 e incluido en el Plan Especial de Ordenación del Espacio Rural Metropolitano (1988). Fuente. Eizaguirre (1988:35)

La memoria del Plan dedica una gran parte al análisis de los diferentes territorios rurales y a la identificación de los diferentes territorios metropolitanos: Sant Mateu, la Cubeta de Sant Cugat, el Massis de Garraf y la Huerta (Eizaguirre, 1988) —entendida como el Delta y la Baixa del Baix Llobregat. Cada una de las áreas se describe con gran profundidad desde el punto de vista del medio físico, la colonización y sus criterios y objetivos. En relación al espacio de la Huerta, que será el ocupado por el futuro Parque Agrario, propone unos criterios relativos a su urbanización muy claros (Eizaguirre, 1988).

Este plan sería de obligado cumplimiento para el suelo urbanizable no programado e indicativo para el programable. Para ello, sería necesario tramitar una modificación del PGM para adaptar las determinaciones de este *Plan Especial de Ordenación del Espacio Rural Metropolitano*. Una cuestión de alta relevancia en este plan sería la recuperación del concepto de *sistema territorial* establecido en la versión del plan metropolitano de 1974. La protección genérica para todos los suelos incluidos en el plan era la de *protección especial*[319]*,* lo que supone *de facto* el paso de suelo urbanizable a suelo urbano, puesto que este tipo de protección afecta única y exclusivamente a los SNU (Paül: 2006). En relación al desarrollo del plan, entre sus objetivos propone el estudio de los potenciales del suelo agrícola y sus posibilidades de transformación para la obtención de mayores rentas. Los redactores remarcan que el Plan Especial quiere restringir la urbanización, pero no su transformación, admitiendo que son necesarios muchos instrumentos jurídicos, técnicos y materiales para su adecuado desarrollo (Paül, 2006).

Los Servicios de Urbanismo de la CMB completaron su redacción, aunque el plan no alcanzó su tramitación por diferentes razones —principalmente por la desaparición de la CMB—, y por la dificultad de sensibilizar a los municipios sobre el interés de una ordenación de este tipo para sus espacios rurales —a excepción del Prat de Llobregat. Este trabajo generó diversos estudios posteriores sobre la ordenación de diferentes espacios en los que la presencia de suelos rurales

[319] Art. 80, Real Decreto 1346/1976, texto refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.

era importante —entre ellos el realizado para el Delta y la Vall Baixa del Delta del Llobregat (Esteban, 1997) realizado por Nova-Tecnia Alimentaria (1986).

En todos estos estudios se hace un reconocimiento del territorio y se proponen sugerencias y alternativas de desarrollo y de ordenación, basándose en dos principios básicos: la coordinación espacial de las infraestructuras y la preservación y mejora de los espacios no urbanizados. Las últimas propuestas fueron llevadas a cabo por la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana que, sin la capacidad normativa que tuvo la CMB y sin las competencias urbanísticas —que fueron devueltas a los municipios cuando se disolvió la CMB—, no podía actuar como instrumento de planeamiento. Estas propuestas tenían, por tanto, un carácter divulgativo con una finalidad persuasiva para el debate, y sus destinatarios eran los ciudadanos, los ayuntamientos y las instituciones con competencias de actuación en el territorio (Esteban, 1997).

La evaluación del Paül (2006: 733) es clara. Se trata de un proyecto de plan interesante que debe ser considerado como borrador, ya que carece de algunos elementos básicos para convertirse en plan especial —una normativa clara y una delimitación de los ámbitos más precisa, entre otras cosas. Sería necesario realizar una profunda reelaboración jurídica del plan, ya que tal y como estaba redactado podría dar lugar a problemas de interpretación normativa y urbanística. Habría que tener en cuenta también que el plan nunca fue aprobado —debido a la desaparición de la CMB— y es posible que en el desarrollo de su reelaboración, entre otros muchos cambios, el suelo "rústico" a proteger hubiera mermado.

En cualquier caso, y como el elemento más relevante es la propuesta del paso de SUz a SNU —al adquirir la calificación de "protección especial" todo el suelo recogido por este plan— resulta clave destacar, a efectos de esta tesis, que el interés de este plan se debe a que, si hubiera llegado a ser reelaborado y aprobado, habría dado respuesta a las demandas de la Unió de Pagesos de un plan de protección de los ámbitos agrarios de la década de los 1980. En ese caso, nunca se hubiera llegado a desarrollar en Parque Agrario, tal y como lo conocemos, debido a que ese suelo ya hubiese estado protegido. Este hecho, que podría entenderse como positivo en una rápida valoración desde el punto de vista del "acortamiento" del camino de la protección, no lo hubiese sido ni desde la óptica de la propia naturaleza agraria del territorio, ni desde el urbanístico. Su naturaleza agraria, requiere, como punto de partida en la solución de los problemas endógenos y exógenos, es decir, la facilitación de una actividad agraria rentable en su seno, ya que de nada sirve proteger un espacio agrario en el que la agricultura deja de ser rentable. En este sentido, la figura de Parque Agrario que se aplica al territorio del Baix del Llobregat no sólo protege su territorio mediante el Plan Especial de Protección y Mejora, sino que lo gestiona desde un ente concertado en el que participan todos los agentes del territorio, y desde una dimensión agraria, facilitando la rentabilidad de las explotaciones que en él se encuentran.

C. El Parque Agrario como Parque de la Diputación de Barcelona[320]

Para entender la importancia de la aparición de la figura de Parque Agrario en los años 1990 como Parque de la Diputación de Barcelona es necesario exponer las leyes y planes vigentes que incorporan —o no—este tipo de espacios y profundizar en cómo estos consiguen introducirse dentro de un conjunto de parques cuya protección inicial se destina al único tipo de espacio reconocido legalmente: el natural.

Se realiza a continuación un estudio sobre el recorrido de la política territorial de la Diputación de Barcelona en materia de preservación de ámbitos de especial interés

C.1. La primera era de parques de la Diputación de Barcelona

Desde la creación del Servicio de Parques de la Diputación de Barcelona, en 1972, y hasta la mitad de los años 1980, su planificación tenía como objetivo general la preservación de los valores naturales y paisajísticos, que se planteaba de manera independiente del resto del territorio, entendiendo cada ámbito como una isla natural Era un modelo conservacionista que establecía para cada espacio un núcleo central rodeado de una zona *tampón* que lo protegía de las presiones externas.

En esta primera época no existía una preocupación territorial. Los municipios estaban más interesados en resolver los grandes déficits de infraestructuras y servicios heredados de la época franquista (Domènech, 2003) y la protección de los espacios naturales se enfocaba de manera focalizada. El objetivo de la Diputación de Barcelona era definir un proyecto para cada uno de los espacios protegidos, basado en el reconocimiento de sus valores naturales y paisajísticos a través de un proceso de planeamiento entendido como un pacto entre los diferentes agentes públicos y privados con competencias e intereses concurrentes.

C.1.1. Génesis de la primera era de parques: marco legal y planificación vigente de los espacios naturales

El *Plan Provincial de Barcelona 1959* y la primera *Ley del Suelo de 1956* posibilitaron la existencia de la primera era de parques de la Diputación de Barcelona.

En el año 1963, se aprobó *el Plan Provincial de Barcelona de 1959 (PPB),* redactado por el recién creado Ministerio de la Vivienda en un momento en que la política oficial tenía como principal preocupación el desequilibrio territorial de la actividad económica. Su principal objetivo era hacer extensiva a todas las poblaciones de la comarca las ventajas que reunía la gran ciudad. La eficaz urbanística permitiría que los aglomerados urbanos fueran fruto del planeamiento y no de la improvisación. Para ello, divide la provincia en relación a la redistribución industrial en tres zonas urbanísticas:

- Saturación industrial.
- Zona con aptitud industrial.
- Zona de preponderancia agrícola y escasa aptitud industrial.

[320] Este apartado está basado en el apartado "Análisis de la figura de Parque Agrario aplicada al Baix Llobregat" (Zazo, 2010).

Realiza las zonificaciones tres grandes grupos:

- Zonas urbanas.
- Espacios destinados a las comunicaciones marítimas, aéreas o terrestres.
- Los espacios geográficos y naturales no comprendidos en los anteriores apartados, que engloba: parques urbanos, zonas de reserva agrícola, zonas de reserva forestal, zonas rurales sin interés especial, industrias e instalaciones en el campo, zonas de residencia aislada, zonas de recreo, deporte y turismo y zonas de ordenación especial.

A pesar de que el *PPB* l establecía las zonas urbanas como principales, éstas debían incrementarse en detrimento de los cultivos de secano, ya que el Plan establecía que los terrenos de regadío debían reservarse, en la medida de lo posible, para la subsistencia de la población. No establece ninguna medida de protección específica para los cultivos de secano y cuando divide la provincia en relación a una redistribución industrial, el área de escasa aptitud industrial se clasifica como de preponderancia agrícola.

El *PPB* hacía referencia a una previsible disminución de 10.000 ha de cultivos en la Gran Barcelona y unas 8.500 ha el resto de la provincia. Las pérdidas de suelo suponían el 26% del existente en la Gran Barcelona y el 2,4% de resto de la provincia.

PREVISIONES DEL PLAN PROVINCIAL 1959 (ha)						
Espacio	Gran Barcelona			Resto de la provincia		
	Actual	Futuro	Diferencia	Actual	Futuro	Diferencia
Reserva (regadío)	7.718	6.000	- 1.718	13985	18322	+ 4.347
Parques naturales	2.800	2.800	+/- 0	7.600	54.550	+ 46.950
Interés forestal	449	449	+/- 0	359.000	312.550	- 46.950
Rurales (cultivos)	30.990	21.822	- 8.468	334.845	321.980	- 12.865

Tabla 6a.3. Previsiones del Plan Provincial de 1959. Fuente. Plan Provincial (1959).

Además de estas directrices, el Plan establecía una medida de protección específica para los espacios naturales, dentro de los cuales no incluía los espacios agrarios singulares. Elaboró, para ello, el *Catálogo de Espacios Naturales del Plan Provincial*[321] para la creación de posibles Parques Naturales, que serían gestionados por la Diputación. El Catálogo se consolidaría en el establecimiento de protecciones a esos espacios naturales en décadas posteriores, llegando sólo dos de ellos a ser considerados Parques Naturales. La directriz que establecía el PPB respecto a la conservación de los espacios agrarios fue, sin embargo, totalmente ignorada.

En la primera parte de los años 1969 se produce una inflexión política. En 1959 se había aprobado el Plan de Estabilización Económica que supuso la ruptura con la política autárquica de la primera etapa franquista y posibilita el lanzamiento de la economía española. El Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo le recomendó al Gobierno Español que facilitase la máxima libertar de movimiento de personas y capital dentro del país. Se produce así una localización, ampliación y traslado indiscriminado de toda clase de industria y turismo. Se propicia, así, un despegue

[321] Este catálogo no acogía los espacios agrarios dentro de los espacios naturales. El enfoque de la elección de los espacios libres estaba fundamentado en su dimensión ambiental y no en la productiva.

competitivo entre las propias industrias, dándose las máximas facilidades y las tolerancias respecto a su localización, en contra de lo que estaba previsto en la legislación del suelo. La ley de centros y zonas de interés turístico da lugar, igualmente, a la posibilidad de que se aprueben urbanizaciones en suelo rústico contra el esquema de la ley. La práctica cotidiana de la administración local a lo largo de los años 1960 y principios de los años 1970 es un catálogo completo de formas de transgresión de la legislación urbanística (Terán, 1997).

Entre 1960 y 1970 cambian de lugar de residencia tres millones de españoles. Las ciudades afectadas por estos cambios de localización de la población acusan consecuencias muy notables. La realidad de las ciudades españolas se caracterizaba por un crecimiento que hacía que el suelo urbano se hubiera desbordado fuera de los límites que le había impuesto la ley. El suelo urbano no podía crecer sobre el suelo de reserva urbana sin la realización de los planes parciales, pero por simple prolongación de alineaciones y rasantes, por simple apertura de calles sin realización de planes parciales –por tanto, sin reparto de cargas y beneficios, sin aparición de las dotaciones complementarias que cada sector nuevo debería llevar–, el suelo urbano se extiende sobre el suelo de reserva urbana, en contra de lo que estaba previsto (Terán, 1997).

Finalmente, se da también la urbanización en suelo rústico, circunstancia que la ley había previsto que no ocurriera. A lo largo de los años de la aplicación de la Ley de 1956, el aprovechamiento residual se multiplicó por diez apareciendo edificaciones piratas en el suelo rústico que desembocaron en su uso, incluso a través de licencias municipales, para fines urbanísticos a través sus parcelaciones. Éstas siempre estuvieron prohibidas, la interpretación de los artículos 69-73, que hablaban de posibilidades de desarrollo mediante plan parcial. (García Rubio, 2002).

En conclusión, la gran contradicción entre el instrumento de planeamiento y la realidad del crecimiento de la ciudad provoca una percepción de la realidad de una cierta incredulidad en la validez de los planes formulados anteriormente (Terán, 1997).

C.1.2. Evolución y consolidación de la primera era de parques

La Diputación de Barcelona, acogiéndose a la *Ley del Suelo* de 1956 y al C*atálogo de Espacios Naturales del Plan Provincial* de 1959, desarrolla una ***Política de promoción y de gestión de planes especiales de ordenación del suelo no urbanizable*** en la Provincia de Barcelona.

El catálogo de posibles parques incluía: el Corredor, el Montnegre, Montserrat, Sant Llorenç de Munt, el Montseny, Guilleries, Bellmunt, Rasos de Peguera, La Quar, el Catllaràs, Falgars, Sierra del Cadí y Collserola.

La política de protección de la naturaleza y del paisaje de los espacios naturales catalogados fue posible gracias al uso pionero, en 1972, de la figura prevista por la legislación urbanística de Plan Especial de Protección del Medio Físico y del Paisaje[322] para proteger los espacios naturales a partir de un proceso de participación con los ayuntamientos y la sociedad civil interesada (Domènech, 2003). Se creó, así, el Plan Especial de Sant Llorenç del Munt y Serra de l'Obac que fue seguido por el *Plan Especial de Protección del Montseny* —1977 Diputación Barcelona/1978 Diputación de Girona. La gestión sería llevaba a cabo por el recién creado *Servicio de Parques de la Diputación de Barcelona*. Posteriormente, y tras los primeros años de democracia en los que España y Cataluña se centraron en superar los déficits en infraestructuras y equipamientos heredados de la

[322] Los planes especiales completan o complementan la ordenación establecida por los planes generales para distintos tipos de elementos naturales o artificiales, en este caso el medio físico y el paisaje.

dictadura durante el periodo 1983-1988, la Diputación de Barcelona volvió a poner en marcha las políticas de protección de espacios naturales y aprobó los planes especiales de Montesquiu, en 1986, Garraf, Montnegre-Corredor, en 1989, y Olèrdola en 1992[323]. En esta primera era 6 de los 13 espacios naturales del Catálogo fueron protegidos.

La intención de la Diputación durante la primera etapa de los años 1960 fue reconocer los espacios protegidos para que éstos fuesen incorporados por la Generalitat cuando esta se reinstaurase (Reales, 2000). Sin embargo, ésta sólo los ha reconocido parcialmente[324], y no siempre como Parques Naturales, lo que ha generado una doble red de protección (Parra, 1990). Por un lado, una de escala autonómica —el PEIN[325]—, y por otro, otra de escala provincial, la *Red de Parques de la Diputación*.

C.2. La segunda era de parques: génesis, evolución y consolidación

A finales de los años 1980 se produce un cambio de óptica en la estrategia de la planificación de los espacios libres, que incluye una filosofía más sistémica y globalizadora dentro de la ordenación territorial. Tres son los factores que influyeron en una manera decisiva en este cambio. El primero, fue la aparición de diversas disciplinas vinculadas a la conservación —biogeografía, biología de la conservación, ecología del paisaje— que proponen actuar sobre el territorio, entendiéndolo como un sistema donde se identifican los elementos y los flujos que existen en la naturaleza y su interacción con los humanos. Esta circunstancia produce la entrada en crisis de la protección tipo "isla de naturaleza" al comprenderse que todos los elementos están interrelacionados entre sí. El segundo, el acuerdo internacional de la Cumbre de Río para la Conservación de la Biodiversidad, en 1992. El tercero, la Carta de Aalborg, en 1994, que propone como mejor estrategia para proteger el territorio construir redes ecológicas de espacios naturales —y agrarios— de manera que interaccionen entre sí y limiten la expansión urbana (Domènech, 2003). Esta nueva perspectiva proporciona a los espacios libres situados en áreas muy densamente pobladas, como es el caso del Ámbito Metropolitano de Barcelona, un valor estratégico como elemento de calidad ambiental y como elemento biológico y cultural (Martí, 1994)

El nuevo sistema de espacios libres debía construirse desde la compresión de la diversidad territorial y bajo criterios de preservación y mejora. Por tanto, se estructuraría atendiendo a los a los valores espaciales —ecológicos y funcionales— que lo articulaban para proporcionar una lógica funcional para la creación de la 'matriz territorial': los enclaves, los ámbitos que actúan de conectores y las bandas separadoras de urbanización.

En esta segunda etapa, y dado que aún no existe un marco normativo para los espacios agrarios en España (Paül, 2008), la Diputación de Barcelona formula una propuesta para la gestión del conjunto del suelo no urbanizable de la Región Metropolitana de Barcelona (RMB) la idea del *Anella verde*[326]*, que* comienza a entender los espacios agrarios —agrícolas y forestales— como ámbitos interesantes para crear una red de espacios abiertos de Barcelona, reconociendo la predominancia de su dimensión productiva. Esta nueva política da lugar a una serie de proyectos pioneros que incluyen la constitución de consorcios —para la gestión de espacios libres de manera conjunta con

[323] Los autores difieren en cuanto a fechas y en cuanto a los parques que pertenecen a la última parte de esta época y a la primera de la siguiente. Estos datos provienen de la página web de la Red de Espacios Naturales de la Diputación.
[324] Sólo el Parque de Sant Llorenç del Munt y Serra de l'Obac y el del Montseny fueron reconocidos, en 1987, como Parques Naturales por la Generalitat.
[325] Plan de Espacios de Interés Natural, proviene de la Ley de Espacios de Interés Natural de 1985.
[326] La idea *Anella Verde* fue dominante durante la etapa 1955-1999, decayendo posteriormente hasta la consecución del proyecto LIFE en la década siguiente.

la participación de otras administraciones y entidades interesadas— y la aplicación de la figura urbanística de plan especial para la consolidación de algunos espacios libres (Domènech, 2003).

C.2.1. Génesis de la segunda era de parques: marco legal y planificación vigente

La Ley del Suelo de 1990 y el Catálogo de Espacios Naturales del Plan Provincial de 1959 sustentan la creación del nuevo sistema de espacios libres creados durante los años 1990. De los trece espacios naturales clasificados en el Catálogo, seis ya habían sido declarados parques y el resto fueron protegidos durante esta etapa.

El aprovechamiento generalizado en suelo rústico da lugar a la reforma de la *Ley del Suelo de 1975*, que esta ley propone tres regímenes de suelo: urbano, urbanizable programado y no urbanizable. La nueva denominación del antiguo suelo *rústico* redirige el concepto de 'campo con aprovechamiento residual' al de 'excluido del proceso urbanizador', del suelo *no urbanizable,* suprimiéndole el aprovechamiento. La ley también asimila el suelo urbanizable no programado al no urbanizable —hasta la aprobación de su programa de actuación urbanística y de desarrollo—, excluyéndole también del proceso global. Pretende, así, ser una ley proteccionista que trata de evitar el uso especulativo y el aprovechamiento del suelo no urbanizable (García Rubio, 2002).

Sin embargo, un año más tarde el artículo 80 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 autoriza en suelo no urbanizable una serie de construcciones e instalaciones estrictamente compatibles con el uso en él permitido: agrícola, cinegético, forestal o equivalente, para lo cual establece unas excepciones. La más importante trata de recuperar el aprovechamiento urbanístico residual del suelo rústico de la Ley de 1956, permitiendo la construcción de viviendas unifamiliares mientras no constituyan núcleo de población[327]. Otra excepción consistía en permitir construcciones o instalaciones declaradas de interés público o de utilidad social que necesariamente han de ubicarse en medio rural, como es el caso de las residencias de ancianos, granjas-escuelas, centros de recuperación de drogodependientes, etc. Este mismo texto establece una clasificación de suelo no urbanizable en virtud de sus diferentes aprovechamientos[328]: suelo no urbanizable agrícola, suelo no urbanizable forestal. Esta clasificación aparece por primera vez en el Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976.

El Plan General Metropolitano justifica, una vez más, la importancia de preservar los suelos de uso y valor agrícola, que dentro de su ámbito se reducen esencialmente a los existentes en Delta y Vall Baixa del Llobregat. Lo hace atendiendo básicamente a su considerable rendimiento productivo, fruto de los cultivos intensivos de huerta y frutales.

Más allá de esta defensa genérica —y verdadera declaración de intenciones— al considerar estos terrenos verdaderos sistemas territoriales, la traducción final de la propuesta quedará bastante afectada llegando incluso a considerar el Delta y la Vall Baixa del Llobregat como un territorio en barbecho, pendiente de cualquier futura demanda metropolitana. No es nada de extrañar que se trocee de forma desatenta esta gran extensión agrícola, ni que el Plan no se plantee en ningún momento dotarla de una verdadera estructura.

[327] Cuatro o cinco viviendas próximas conforman un núcleo de población, una urbanización ilegal o el consentimiento de un núcleo rural que no constituye un núcleo de población.
[328] Aunque no se desarrolla en profundidad y serán una novedad de la Ley del año 1992.

C.2.2. Evolución y consolidación de la segunda era de parques de la Diputación

A mediados de los años 90, se produce una reflexión teórica sobre los espacios naturales del entorno metropolitano y sobre el papel que estos deben tener en su entorno que supera el concepto de conjunto de espacios e, incluso, el de red de espacios, comenzando a considerar los espacios intermedios como conectores o corredores. Toma forma el denominado *Anella Verda,* entendido como un elemento determinante y estructurador que puede contribuir a racionalizar los usos del suelo metropolitano y, sobre todo, garantizar un desarrollo compatible con el mantenimiento de un nivel elevado de calidad de vida (Spinach, 2000).

Alrededor del año 1991, la Diputación de Barcelona decidió aplicar los principios ya expuestos y construir la matriz subyacente ecológica del territorio dentro del ámbito de la RMB. Para ello contaba con la existencia de 5 parques gestionados directamente por la Diputación —Montseny, Sant LLorent del Munt i Serra de l'Obac, Olèrdola, Garraf y Corredor-Montnegre— y los espacios del Collserola y Motserrat. La idea era dar protección a toda la Cordillera Prelitoral y Litoral y cerrar sus extremos —Penedés y Vallés Oriental—, construyendo así la vertiente perimetral del Anillo. Esto supondría pasar de 75.000 ha gestionadas, a las 150.000 ha estimadas para todo el contorno exterior del anillo.

Montseny (1999) define la *Anella Verda* como como un mismo sistema de gestión continua de los espacios libres de la cordillera Prelitoral y Litoral. Para los espacios que conforman la cordillera Prelitoral, el objetivo era el de contener la presión que ejerce, desde el sur, la ciudad difusa.. En el caso de los espacios situados en la cordillera litoral, su situación en medio de la artificialización de la ciudad difusa de la RMB respecto a su presión urbanizadora y uso público, hacía todavía más necesario el establecimiento de una estrategia de gestión de equipamientos periféricos, donde sus servicios no sólo cumplan funciones de educación ambiental, sino también de recreo y ocio ordenado y compatible con el espacio natural. El proyecto del *Anella Verda* hace consideraciones con respecto al interior del anillo, que conducen a la preservación de esos espacios como conectores no urbanizados. De este modo, el *Anella Verda* se compondría de una continuidad de espacios interconectados, algunos de ellos con continuidad física de planeamiento y gestión ya vigente, y otros con una voluntad de definición futura.

Hasta la legislatura de 1996-1999 no se comienza a hablar de un diseño del Anella Verde como un concepto integrador de la gestión de los espacios naturales de este ámbito (Montseny, 1999). Durante este periodo se producen las ampliaciones estratégicas de los parques de Sant Llorenç —de 9.500 ha a 14.000 ha—, el de Olèrdola, y el Garraf —en más de 2000 ha—, ya que constituyen el corredor ecológico que ha de unir Garraf con Olèrdola y el Foix. En paralelo, se constituyeron cinco consorcios —Serralada Marina, Sant Mateu-Céllecs, Foix, Guilleries-Savassona y Parque Agrario del Baix Llobregat— que gestionan los ámbitos de su topónimo. El último eslabón ha sido el de la constitución de un consorcio entre la Diputación de Barcelona y la Mancomunidad Metropolitana para gestionar el ámbito del Collserola. La Diputación redacta y aprueba entonces el Plan Especial de l'Embassament del Foix, y está redactando el del resto de consorcios. Tomando como base los perímetros de planificación, pero con la realidad de una gestión efectiva, dotada de personal, logística y presupuesto, se ha pasado de 75.000 ha a 95.000 ha —+26%— y el número de municipios comprometidos con la operación ha pasado de 61 a 100 —+62%—. Además, se han redactado los estudios necesarios para la constitución de los corredores ecológicos de Sant Celoni Gualba-Campipsn —entre Montseny y Corredor Montnegre—. El coste de la gestión actual de esos espacios ascendía a 3.100 millones de pesetas —algo más de 18,5 millones de €—, a los que hay que incluir los 425 millones de pesetas—algo más de 2.5 millones de €— aportados por la

Mancomunidad Metropolitana de Barcelona a los consorcios del Collserola y la Cordillera Marina. (Montilla, 1999).

Para la gestión de la doble red de parques —primera y segunda generación— el Área de Espacios Naturales, desdoblada en dos servicios, se convierte en un escenario de debate y de intercambio con los sectores sociales, políticos y económicos implicados en la transformación del territorio (Bertrán, 1999:327):

- La gestión de los espacios consolidados se hace mediante una estructura clásica, de manera que el Servicio de Parques Naturales reúne bajo su cúpula directiva a los diferentes parques como unidades de gestión servidas por un equipo y una tecnoestructura en forma de secciones: administrativa, planificación y gestión. La base operativa es muy amplia y se encuentra repartida en el territorio y depende de las unidades de gestión.
- Los espacios de creación reciente, tanto los naturales como los agrarios, se estructuran básicamente en forma de consorcio —entre los municipios y la Diputación. Cada Consorcio requiere una unidad de gestión y la dinámica operativa se estructura de manera matricial entre el Servicio de Acción Territorial, que desarrolla la dirección técnica de los consorcios mediante unidades de gestión creadas *ad hoc* para cada uno —diagrama vertical— y unos servicios técnicos comunes que buscan las economías de escala y evitan la multiplicación de aparatos burocráticos en el interior del consorcio —diagrama transversal.

Este funcionamiento exige un cambio de valores en la organización que requiere su descentralización y la exigencia de más autonomía a las personas que lo integran, traducida en aportaciones a la coordinación de los equipos de trabajo, flexibilidad, creatividad, búsqueda de calidad, y en definitiva, la adopción de un comportamiento basado en una ética que va más allá de la pura ejecución de instrucciones y del logro de objetivos (Bertrán, 1999:327):

A finales de los 1990 la Diputación, ya había protegido todos los perímetros delimitados por el *Plan Provincial de 1959* y, en algunos casos, sus ámbitos de protección eran mayores de lo previsto por este plan (Paül, 2008). Esta red afectaba a 99 municipios, 100.625 ha, gestionaba el 11,63% de la superficie de la provincia y protegía 12 espacios protegidos, la mayoría dentro del ámbito metropolitano de Barcelona, entre los que se incluye el Parque Agrario del Bajo Llobregat.

Páginas siguientes:

Pág. 70. Tabla 6a.4. Esquema de la primera generación de Parques de la Diputación de Barcelona. Fuente. Zazo (2010:29).

Pág. 71 Tabla 6a.5.. Esquema de la segunda generación de Parques de la Diputación de Barcelona. Fuente. Zazo (2010:30).

1ª ERA DE PARQUES	PROTECCIÓN								GESTIÓN				
	SUPERF Ha (Aytos)	PE Año	PN Año	VALORES					ÓRGANO	PARTICIPACIÓN	DIMENSIONES		
				Cult	Productivos			Natur			SOCIAL	ECONÓMICO	AMBIENTALES
					EG Expl	EA Expl	EF Expl						
PARQUE SANT LLORENÇ DEL MUNT -L'OBAC	13.694 (11)	1972	1987	P	PP Baja	P Media	MP Alta	MP	Diputación	Comisión Consultiva (sectores agrícola, forestal, turístico, científico, ocio)	MEDIA	BAJA	ALTA
PARQUE DE MONTSENY	31.064 (18)	1977 *	1987	MP	MP Alta	PP Baja	MP Baja	MP	Diputación	Consejo Coordinador (Ayuntamientos locales) Comisión Consultiva	MEDIA	BAJA	ALTA
PARQUE DEL GARRAF	12.376 (9)	1986	-	P	PP Baja	PP Baja	PP -	MP	Diputación	Consejo Coordinador (Ayuntamientos locales) Comisión Consultiva	BAJA	BAJA	ALTA
PARQUE DEL CASTELL DE MONTESQUIU	547 (4)	1986	-	MP	PP -	MP Alta	P -	MP	Diputación	Consejo Coordinador (DIPUT+AYTOS+DARP)	MEDIA	BAJA	ALTA
PARQUE DEL MONTNEGRE Y EL CORREDOR	15.010 (13)	1989	-	MP	PP -	P Baja	MP Alta	MP	Diputación	Consejo Coordinador (DIPUT+AYTOS+DARP) Comisión Consultativa	MEDIA	BAJA	ALTA
PARQUE DE OLÈRDOLA	608 (2)	1992	-	MP	PP -	P Media	MP -	MP	Diputación	Consejo Coordinador (DIPUT+AYTOS+DARP)	MEDIA	BAJA	ALTA

2ª ERA DE PARQUES	PROTECCIÓN								GESTIÓN				
	SUPERF Ha (Aytos)	PE Año	PN Año	VALORES					ÓRGANO	COMPOSICIÓN	DIMENSIONES		
				Cult	Productivos			Natur			SOCIAL	ECONÓMICO	AMBIENTALES
					EG Expl	EA Expl	EF Expl						
PARQUE DE LA SERRALADA LITORAL	4.053 (14)	2004	-	P	P Medio	P Alto	P Alto	MP	Consorcio 1992	Generalitat Diputación Barcelona Ayuntamientos locales	ALTA	BAJA	BAJA
PARQUE DE LA SERRALADA DE MARINA	2.086 (5)	2002 **	-	MP	PP Baja	P AA	P Baja	MP	Consorcio 1992	Diputación Barcelona MM del AMB Ayuntamientos locales	ALTA	BAJA	MEDIA
PARQUE DEL FOIX	2.900 (3)	1993	-	MP	PP -	P Alta	P -	MP	Consorcio 1997	Diputación Barcelona Ayuntamientos locales	ALTA	BAJA	BAJA
E.N. GUILLERIES-SAVASSONA	8.300 (5)	2004 **	-	MP	M Alta	P Alta	MP Alta	MP	Consorcio 1998	Diputación Barcelona Ayuntamientos locales	ALTA	BAJA	BAJA
PARQUE AGRARIO DEL BAIX LLOBREGAT	2.938 (14)	2004 **	-	MP	PP Baja	MP Alto	PP -	P	Consorcio 1998	Generalitat Cataluña Diputación Barcelona Consejo Comarcal BLL Ayuntamientos locales **Unión de Pagesos**	BAJA	ALTA	BAJA
PARQUE DE COLLSEROLA	6.500 (14)	1987	-	P	PP -	PP -	P -	MP	Consorcio	Diputación Barcelona MM del AMB	ALTA	BAJA	BAJA

** Planes Especiales de Protección y Mejora. El resto son Planes Especiales de Protección del Medio Fisico y Paisaje.

C.3. El Parque Agrario del Baix Llobregat dentro de la segunda red de parques de la Diputación de Barcelona[329]

El Parque Agrario constituye una pieza muy singular de la red de espacios libres que proponía la Diputación, tanto por su ubicación —una llanura deltaica en el corazón de la conurbación de Barcelona con potencial de conector ecológico entre el Collserola y el Parque del Garraf—, como por su uso —de carácter exclusivamente agrario, a diferencia del resto de parques de la Diputación.

La confluencia de los nuevos enfoques de la Diputación de Barcelona, con la propuesta ya materializada por el Consejo Comarcal de Parque Agrario y con el objetivo de la lucha histórica de la Unió de Pagesos, hizo posible que la política de consorcios participados que ya había puesto en marcha en otros ámbitos fuese especialmente exitosa en el Parque Agrario. Este parque requería de la materialización de un instrumento urbanístico, un Plan Especial que desarrollara el PGM. El *Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario del Baix Llobregat* responde a un encargo de la Diputación de Barcelona, como consecuencia del acuerdo de la Comisión de Gobierno del 10 de julio de 1997.

C.3.1. El Avance del Plan Especial del Parque Agrario del Baix Llobregat

Previo al avance del Plan, y en el marco del proyecto LIFE se redactan unos estudios sectoriales preliminares, de los que se listan a continuación los siguientes:

- *Estudi sobre la implementación d'un Parc Agrari a la Comarca del Baix Llobregat* (Diputación de Barcelona-Unió de Pagesos)
- *Seguretat rural, vigilancia urbanística i medioambiental en el marc del Parc Agrari del Baix Llobregat* (EURUP, Gestió i Serveis Agraris, S.L.)
- *Estudi sobre la ramadería dins del marc del Parc Agrari del Baix Llobregat* (EURUP, Gestió i Serveis Agraris, S.L.)
- *La gestió de la terra en el marc del Parc Agrari del Baix Llobregat* (EURUP, Gestió i Serveis Agraris, S.L.)
- *Situació actual i futura ordenació de les activitats para-agràrias i altres, creació d'agropols a la zona de la Vall Baixa i Delta del Llobregat* (THELEMA)
- *Línes estratègiques del Pla de Desplegament* (Consejo Comarcal del Baix Llobregat)
- *Estudi de les actuacions de millora i optimització de les aigües de red* (T.G.A., S.L.)
- *Estudi de les actuacions per la millora del drenatge de les zones agrícoles* (T.G.A., S.L.)
- *Iniciatives en curs al Baix Llobregat* (CCRS-scp)
- *La comercialització del producte agrari* (Saborit & Ramoneda)
- *Xarxa viària* (Área de Espacios Naturales. Diputación de Barcelona)
- *Relació entre les zones naturals i les agrícoles. Nivell de freqüentació* (Área de Espacios Naturales. Diputación de Barcelona)
- *Estudi d l'ús pedagògic i social del Parc Agrari del Baix Llobregat* (HYLA, Serveis Mediambientals)
- *Viabilitat legal de la proposta de creació del Parc AGrari del Baix Llobregat* (Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona).

[329] Este apartado está basado en la Memoria del Plan Especial (Área de Espacios Naturales-Diputación de Barcelona, 2004) y en algunas entrevistas realizadas en enero de 2013 a algunos de los redactores del Plan: Joaquín Sabaté (CCRS) y Albert Beltrán (Diputación de Barcelona).

El Avance del Plan se redacta por un equipo de profesores, investigadores y colaboradores del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Cataluña, formado por: Xavier Eizaguirre, Julián Galindo, Annalisa Giocoli, Eduard Rosés, Mónica Ruiz, Pere Vall y Joaquín Sabaté como coordinador. Este Avance fue entregado para su tramitación el mes de junio de 1998.

El Avance del Plan contiene información de base, criterios y propuestas en relación con los diferentes modelos de Parque Agrario, su forma y au estructura territorial, los grandes proyectos infraestructurales del Delta, las actividades económicas, la estructura parcelaria y las iniciativas en curso en el Baix Llobregat. Realizaba, además, diferentes propuestas para la recuperación del patrimonio del parque y su zona de contacto con los municipios aledaños Este documento se aprueba el 4 de marzo de 1999, mediante sesión plenaria de la Diputación de Barcelona[330], y se abre un periodo de información pública para la realización de sugerencias.

C.3.2. Las vicisitudes en la tramitación del Plan Especial

Los objetivos y los criterios expuestos en el trámite del Avance no fueron cuestionados por la administración y, de acuerdo con ellos, el equipo redactor desarrolla diversos borradores del plan, basándose siempre en propuestas muy detalladas en relación con el grado de concreción de algunos modelos de ordenación. Debido al gran dinamismo de la zona, estas formulaciones del Plan Especial sufrían dificultades de encaje con la evolución de las propuestas del Plan Delta o de las diversas iniciativas del planeamiento municipal emprendidas. A causa de esto, el encargo realizado para la redacción del Plan Especial difícilmente podía alcanzar nuca la sincronización necesaria con el resto de iniciativas de la zona para proceder con las debidas garantías a su tramitación. Por este motivo, en 2002 el Área de Espacios Naturales —tras conversaciones con los ayuntamientos, el Consejo Comarcal y la Unió de Pagesos— asume la reformulación del Plan Especial, para lo cual se crea un equipo dentro del Servicio coordinado por el Arquitecto Albert Beltrán, y formado por Albert Cortina, Ligia Espejo y Carles Castell.

El planteamiento de partida es la elaboración de un documento básico y sintético que, encajando con los diversos planes que se estaban desarrollando en la zona, facilitara su aprobación, y a partir del cual se desarrollasen las siguientes líneas específicas y concretas de planificación y gestión del Parque Agrario. El resultado es la eliminación de toda la parte propositiva del Plan.

En un territorio tan dinámico como el Baix Llobregat, en los cuatro años transcurridos desde la aprobación del Avance del Plan, se había concretado muchos proyectos y se habían producido diversas modificaciones de planeamiento, por lo que se hizo necesario revisar la información de base. El Plan Especial asumió las siguientes condiciones de partica:

- Mantener los objetivos generales y específicos del Parque Agrario expuestos en el trámite del Avance del Plan.
- Adecuar la información básica de acuerdo con los diversos grados de desarrollo de los proyectos de grandes infraestructuras, derivadas en su mayor parte del Plan Delta.
- Actualizar toda la información de base, recogiendo las modificaciones de planeamiento suministradas por los ayuntamientos y las voluntades de modificación de los modelos urbanos expresados, así como los cambios en los usos del suelo.

[330] Que en esos momentos ostentaba competencias en materia de Ordenación Territorial.

- Adaptar el documento del Plan Especial a las prescripciones de la nueva Ley de Urbanismo[331] de 2002

C.3.3. Planteamientos y objetivos del Plan Especial del Parque Agrario

La memoria del Plan Especial define el Parque Agrario como:

> Una figura y un modelo de gestión innovador del territorio que está orientado a dar respuesta a la problemática de cada caso concreto, sin que haya un estándar preestablecido (Área de Espacios Naturales-Diputación de Barcelona, 2004).

La razón básica para la preservación de este espacio agrario radica en su singularidad, ya que se trata del único espacio agrario de notable extensión y productividad, dentro del ámbito metropolitano, sometido a grandes presiones. Además, asume un importante papel a escala territorial como parte del sistema de grandes espacios naturales con identidad geográfica que envuelven el área central de la RMB. Por tanto, el objetivo general del Plan Especial es el siguiente:

> Preservar el espacio agrario del Delta y Vall Baixa Llobregat, como un elemento equilibrador del territorio metropolitano. Su gestión ha de orientarse a conseguir unas explotaciones viables en el marco de una agricultura sostenible, integrada en el territorio y en el entorno natural, y a otorgar un uso social ordenado a este espacio (Área de Espacios Naturales-Diputación de Barcelona, 2004).

Por ello —y por la fuerte dinámica urbanística y los usos impropios del suelo agrícola— el Plan considera necesario proteger la práctica totalidad de los suelos agrícolas existentes en el momento de su redacción. Citando el Avance del Plan, la finalidad básica del Plan Especial ha de ser «mantener el mayor ámbito posible de suelo agrícola, atribuyéndole un modelo estructural propio» (CCRS, 1998).

El Parque Agrario preserva un patrimonio agrario y natural donde convergen tres tipos de intereses, siendo el encargado de asentar las bases para una coexistencia equilibrada:

- El interés productivo de la actividad económica.
- El interés ecológico y ambiental de los sistemas naturales que contiene.
- El interés social del mantenimiento de un paisaje agrario y de las actividades educativas y recreativas que el parque puede acoger.

Como consecuencia de todo lo anterior, el Plan Especial determina los siguientes objetivos específicos:

- A nivel productivo y económico, estructurar el espacio agrario para garantizar las condiciones necesarias para una producción agrícola competitiva y de calidad.
- A nivel ecológico, garantizar la pervivencia del sistema de espacios naturales y preservar su riqueza biológica en un entorno paisajístico de calidad.
- A nivel social, preservar el patrimonio cultural y paisajístico y estructurar el espacio agrario para facilitar el uso social ordenado, en la medida que sea compatible, como espacio para el ocio y la educación ambiental.

[331] Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo.

C.3.4. El marco legal del Plan Especial

El Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario del Bajo Llobregat tiene la naturaleza jurídica de plan especial urbanístico. Se formula al amparo del régimen de competencias y de procedimientos establecido en los artículos 2, 14, 23, 76, 77, 83 y concordantes de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, así como de lo dispuesto en los artículos 47, 48, 49, 50 y 51, respecto al suelo no urbanizable, y en el artículo 67, respecto a los planes especiales de mejora de ámbitos rurales, de protección adicional del paisaje identificación y regulación de las masías y casas rurales. El Plan Especial también ha sido redactado de acuerdo y en coherencia con la legislación territorial urbanística y sectorial vigente en Cataluña, concretamente con los suelos no urbanizables incluidos en el ámbito territorial del delta del Llobregat del Plan General Metropolitano de 1976, que tienen la consideración *rústico protegido de valor agrícola* —clave 24.

C.3.5. El instrumento: el Plan Especial de Protección y Mejora del Medio Físico del Parque Agrario

El Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario del Bajo Llobregat pretendía ser un documento sintético y claro, con el cual alcanzar un elevado grado de consenso en la esencia de la propuesta y que actuara como impulsor de los futuros planes y proyectos que lo habrían de desarrollar. Se plantea como un acuerdo marco que incluía los grandes proyectos de infraestructuras y de desarrollo urbano y metropolitano que se encontraban en marcha, para permitir la definición esencial de una delimitación de la protección.

El panorama del momento era el siguiente:

- Existían diversas perspectivas desde los ayuntamientos, algunos apoyaban la causa y otros tenían otras expectativas sobre el territorio del actual Parque Agrario.
- Josep Montilla, alcalde de Cornellá, poseía mucho poder político, presionando a los ayuntamientos para que el proyecto saliera adelante al haberse comprometido a ello.
- La aprobación del Plan Especial dependía del pacto con todos los ayuntamientos. Josep Montilla fue el que consiguió que las negociaciones salieran adelante.

Por la necesidad de aprobar urgentemente el plan, se decidió realizar solo las delimitaciones, dejando la parte de descripción del modelo de parque a los *Planes Rectores de Desarrollo* (PRD). La estrategia por la que optó el equipo redactor fue la siguiente:

1. La doble definición del ámbito: territorial y funcional:
    a. La territorial delimita los espacios con usos agrarios aceptados por todos los ayuntamientos en el momento de la redacción del plan, como punto de partida de la propuesta de la "implementación" del Parque Agrario.
    b. La funcional delimita el suelo rústico protegido de valor agrícola —clave s24 y 24a— del Delta y la Vall Baixa del Llobregat, los suelos adscritos al sistema general de parques y jardines — clave 6— que se entendía ayudaban a conformar el paisaje agrícola, y el sistema hidrológico del PGM. Detecta y matiza y elimina problemas del ámbito de aplicación de la normativa. Las determinaciones de carácter normativo sólo se refieren al ámbito funcional. Para el resto de suelos con otras calificaciones, tan sólo se plantean algunas recomendaciones.
2. La ampliación de la normativa de la clave 24 del PGM 1976. Esta normativa contempla y regula muchos de los aspectos relevantes para el correcto desarrollo de la actividad agraria y que la Normativa Urbanística del PGM no abordó o lo hizo de manera superficial.

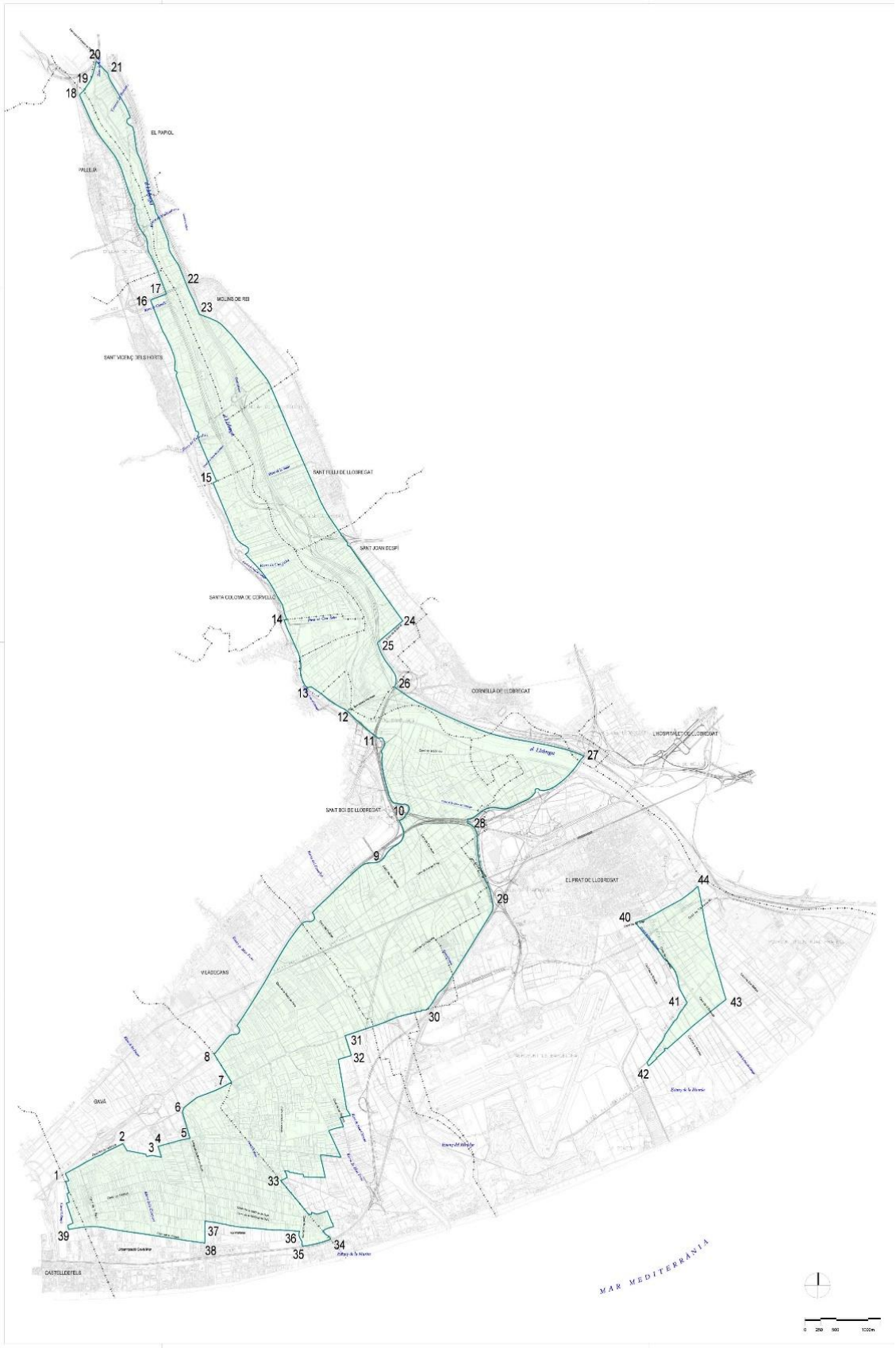


Figura 6a.7. Ámbito territorial del Parque Agrario. Fuente. Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario del Baix Llobregat. Plano O-1. Ámbito territorial.

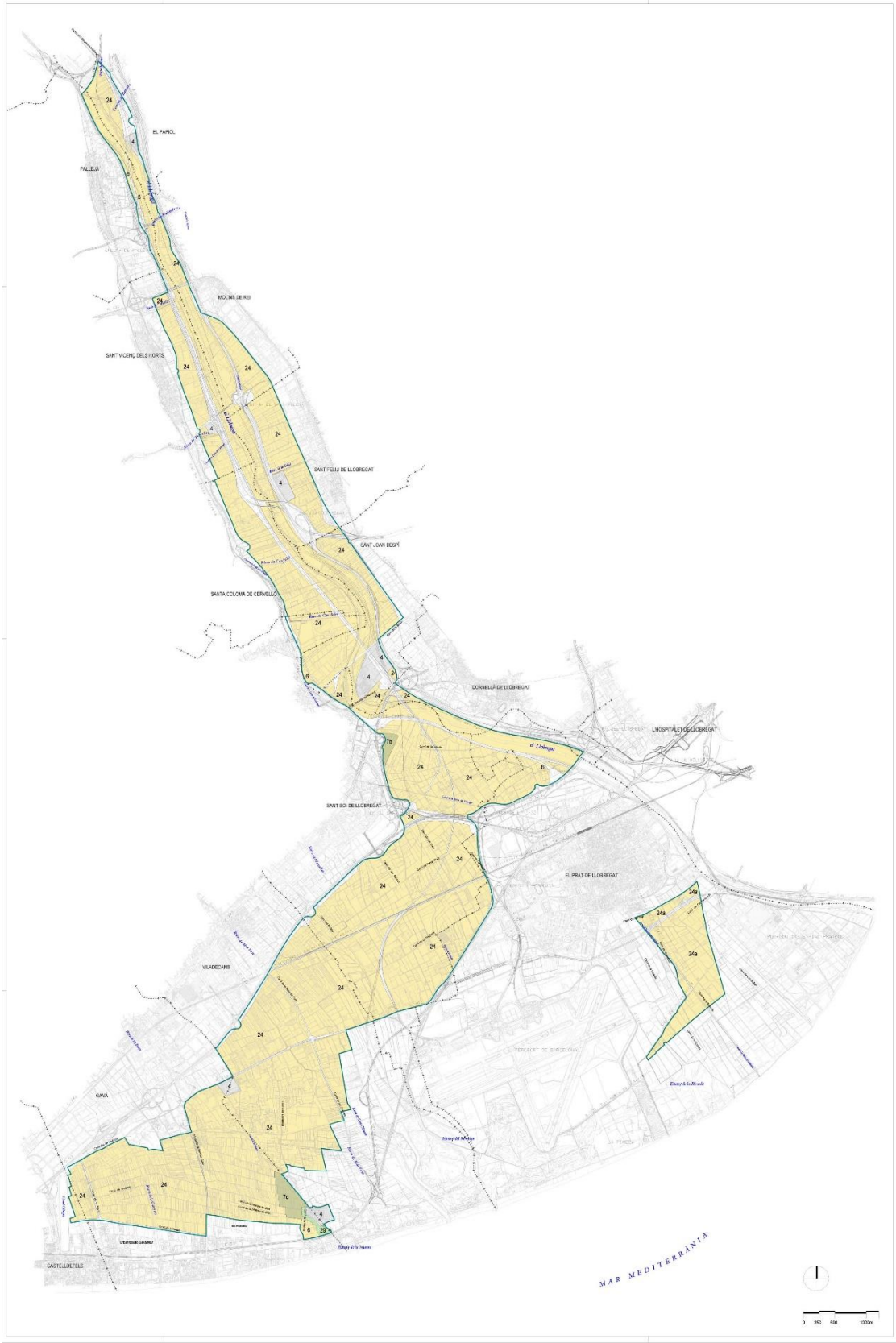


Figura 6a.8. Ámbito funcional del Parque Agrario. Fuente. Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario del Baix Llobregat. Plano O-3. Ámbito funcional.

3. La elaboración de una hoja de ruta con la que seguir trabajando en el modelo de territorio: los PRD. Estos constituían proyectos de ordenación temáticos —con la determinación de medidas de carácter urbanístico, productivo, ambiental y paisajístico—, cuyo conjunto acabará definiendo la ordenación completa del Parque Agrario. Estos planes se deberían formular, redactar y aprobar por el Consorcio del Parque Agrario del Baix Llobregat, lo cual precisa de la participación y el consenso de sus miembros. Para cada uno de ellos, el Plan Especial define sus objetivos y las directrices básicas que los han de orientar, planificando su desarrollo durante los seis años siguientes a la aprobación del Plan —periodo 2004-2010. Se propusieron los siguientes PRD:
    a. Plan Rector de mejora de la producción agraria
    b. Plan Rector de la gestión de los recursos hídricos
    c. Plan Rector de ordenación de la estructura viaria
    d. Plan Rector de ordenación de los usos rururbanos.
    e. Plan Rector del cuidado ambiental y de la calidad paisajística.
    f. Plan Rector de ordenación del uso social.

El resultado fue la redacción del Plan Especial en tres meses.

Finalmente, el Plan Especial establece como Ente Gestor del conjunto de su ámbito al Consorcio del Parque Agrario, definiéndose también el Plan de Gestión y Desarrollo del Parque Agrario como documento específico de gestión.

C.3.6. La estructura del Plan Especial

El Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario del Bajo Llobregat se estructura en dos grandes bloques. El primero contiene la información básica sobre el estado del territorio en 2004.El segundo recoge la propuesta de ordenación realizada a partir del análisis y valoración de la información existente, y de acuerdo a los objetivos del Parque Agrario.

El primer bloque incluye información relativa a:

- La situación (plano I-1)
- La delimitación del Avance del Plan (plano I-2)
- Los usos y actividades no agrícolas (plano I-3)
- El planeamiento urbanístico vigente (plano I-4)
- Las figuras sectoriales de protección y propuestas de valoración de los espacios libres del Delta y la Vall Baixa del Llobregat (plano I-5)
- Las propuestas con incidencia territorial en el Baix Llobregat (plano I-6)
- Las redes viarias y de riego y de drenaje (planos I-7 e I-8)
- El encaje territorial (plano I-9)

El segundo bloque, relativo a la propuesta de ordenación, describe:

- Los criterios generales de delimitación del Plan Especial
- La justificación del ámbito territorial por los municipios
- Los criterios generales de la normativa del Plan Especial
- La definición, objetivos y directrices básicas de los Planes Rectores de desarrollo

D. El Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010)

15 años después de la aprobación del Plan Territorial General de Cataluña, se aprueba el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010), que cumple las funciones de plan territorial parcial de la Región Metropolitana de Barcelona. Este plan es seis años posterior a la consecución de la institucionalización básica del Baix, sin embargo, y actúa como reiteración de la protección del del Plan Especial.

La apuesta fuerte del Plan Territorial Metropolitano es la de los espacios abiertos —que incluye los naturales y los agrarios. En las primeras versiones del plan, éste incluía dentro de los calificados como de especial protección aquellos ámbitos de valor natural y ambiental, sin incluir los agrarios. Sin embargo, los técnicos del Parque Agrario hicieron una alegación en el año 2009, consiguiendo introducir este término dentro de la protección prioritaria. Esto no significa que el Parque Agrario no estuviese ya recogido en esta categoría —ya que está reconocido como parque de la red de espacios protegidos de la Diputación de Barcelona—, pero la intención era que estos espacios se reconocieran por sus valores primarios y no por los ambientales. Un plan territorial, usualmente, clasifica las protecciones de sus espacios abiertos como *especial, territorial y preventiva*. La *territorial* suele permitir alguna construcción y es más laxa en términos normativos. En el caso del PTMB se consideró que la RMB estaba ya demasiado cargada para permitir estas condiciones por lo que se decidió ascender a la categoría de *especial* —o prioritaria— todos aquellos espacios que se hubiesen considerado en la categoría *territorial*. Se pretendía con ello proteger y conectar todos los espacios de alto interés ambiental y natural —y paisajístico—, dejando sólo libres aquellas áreas susceptibles de posibles crecimientos —planificados dentro de un modelo nodal.

El Parque Agrario poseía ya un *Plan Especial de Protección y Mejora del Medio Físico*, y puesto que estaba reconocido como Parque de la Diputación el PTMB adopta tanto la protección como la delimitación del Plan Especial. El papel que adopta en el PTMB es el de elemento conector —a escala territorial desde el punto de vista ambiental y productivo —desde los redactores del plan el Parque Agrario se entendía como un productor de alimento y de paisaje de grano pequeño que gestiona una parte del territorio muy pequeña. De esta afirmación se deduce que este espacio no se le aplicara una protección específica por su huerta, como así se hizo a la zona de Protección Especial de Viña, mucho más importante en la economía de la RMB.

El PTMB no actúa como elemento de blindaje de la protección ya existente en el Parque Agrario, ya que su delimitación e incluso su protección podrían ser cambiadas por una ley del parlamento —aunque no con una ley urbanística. Al igual que hace el Plan Especial, permite la modificación de los límites del Parque Agrario siempre que estos cambios no conlleven pérdida de suelo.

La discusión del blindaje de este territorio se encuentra a dos niveles.

- A nivel político. Donde se plantea el debate de si se valora socialmente para que se proteja. En una región en la que el 98% de la actividad no es agrícola, ¿se debería mantener el 2% restante?
- A nivel técnico. Donde se plantea el debate de si existen realmente herramientas para protegerlo.

En definitiva, no son los planes sino la sociedad la que debe decidir lo que debe valorarse y preservarse. Si la sociedad no llega nunca a considerar que el Parque Agrario debe ser preservado, este ámbito acabará por ser desprotegido y artificializado.

6a.2.2.2. El proyecto de territorio[332]

A. El Avance del Plan Especial (1998)

Tras la aprobación del Consorcio en el año 1998, este encarga a un equipo de la UPC dirigido por Joaquín Sabaté el desarrollo del Plan Especial. Este equipo, en paralelo a los trabajos encargados por el Consorcio, y descritos anteriormente, realiza una serie de estudios relativos a:

- El estudio de los modelos de Parque Agrario que se estaban desarrollando en ese momento en Europa —Milán, Palermo, Parque del Ruhr y Parque Natural de la Groane.
- El estudio del papel del Parque Agrario dentro del sistema de espacios libre metropolitanos.
- El estudio sobre la forma del territorio: orografía cuencas hidrográficas, vegetación, calidad agroecológica del suelo, unidades agrarias[333].
- El estudio sobre la estructura del territorio[334]: geografía y geometría, estructura del agua —redes de riego, drenaje, saneamiento urbano y reciclaje del agua depurada—, estructura de los caminos —su jerarquía y las áreas que éstas configuraban—, infraestructuras y lógicas territoriales —flujos, estructura viaria y ferroviaria, nudos .
- El estudio de todos los proyectos que se habían desarrollado sobre el Delta del Llobregat en el último siglo:
    - Proyecto de saneamiento del subsuelo de Barcelona (1891).
    - Plan de distribución en zonas del territorio catalán (1932).
    - Proyecto de ciudad de reposo y vacaciones (1932).
    - Plan de ordenación de Barcelona y su zona de influencia (1953).
    - Proyecto para un centro de comunicaciones (1974)
    - Plan general metropolitano de Barcelona (1976)
- El estudio de las actividades no agropecuarias: actividades fuera de ordenación, cartografía de sus límites y erosión, actividades compatibles e incompatibles, tipos de actividades y distribución por municipios, nivel de consolidación y resistencia, "catálogo" y cartografía de usos periurbanos.
- El estudio de la estructura parcelaria: cartografía de la estructura parcelaria, categorización del tamaño de las parcelas, titularidad de las parcelas, afecciones del PGM 1976, afecciones del Plan Especial.

[332] Este epígrafe se ha desarrollado en base a los textos Sabaté (1998; 2000; 2015)
[333] Algunos de estos análisis se basan en el trabajo realizado por Xavier Eizaguirre para el Plan Especial de Ordenación del Espacio Rural Metropolitano en 1985 (Eizaguirre, 1988).
[334] Especialmente características son las descripciones que en posteriores publicaciones Sabaté (1997; 1998a; 1998b1999a; 1999b; 1999c; 1999d; 1999e; 1999f; 2001; 2002a; 2002b; 2004a; 2004b; 2015;) hace sobre los caminos del agua y los caminos de tierra.

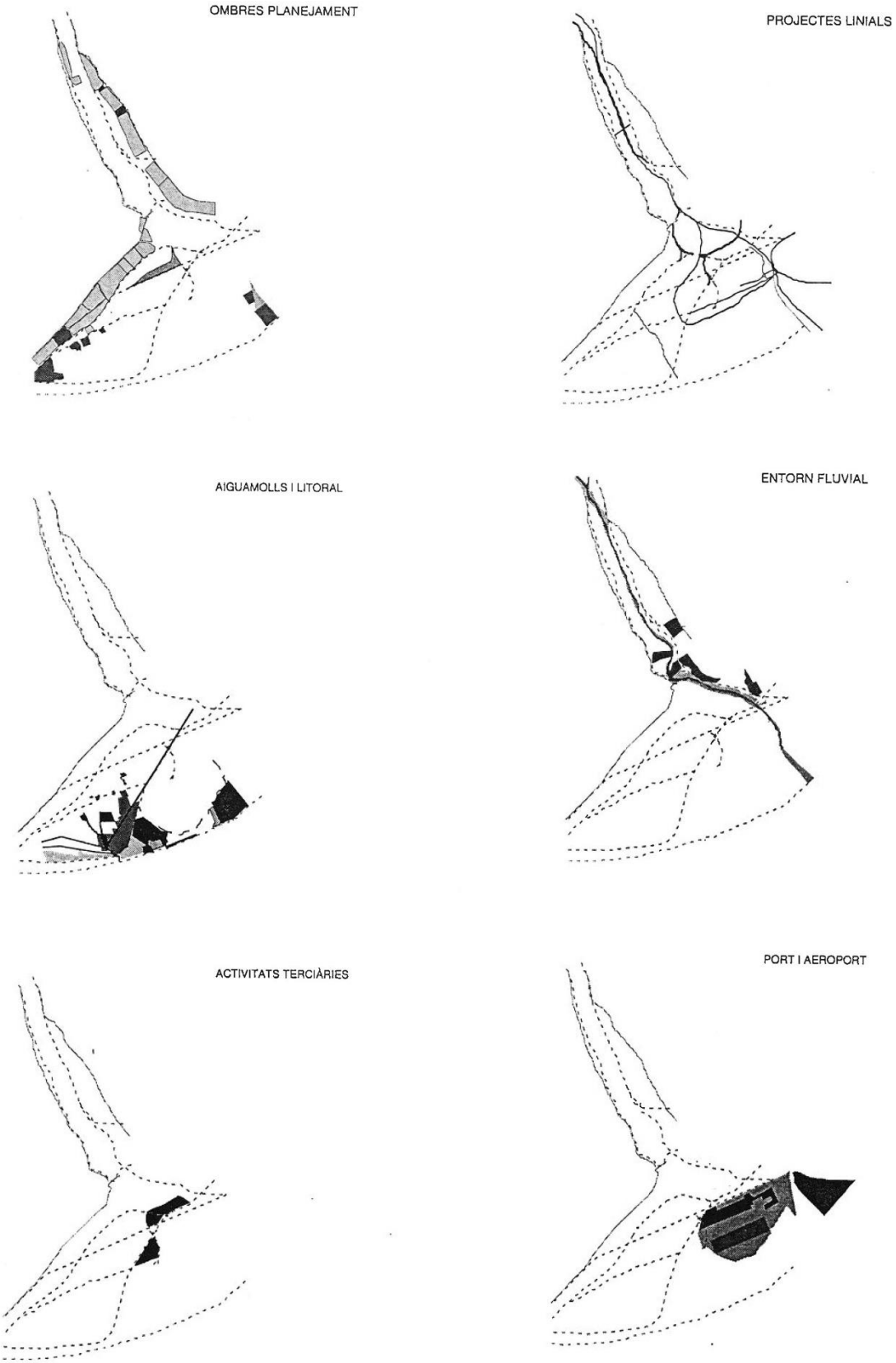


Figura 6a.9. Estudio de las iniciativas en curso en el Baix Llobregat en 1998. Fuente. Avance del Plan Especial del Parque Agrario (1998)

- El estudio de las iniciativas en curso en el Baix Llobregat en ese momento[335]: (figura 6a.9)
    - Plan Delta[336]
    - Desvío del Río Llobregat.
    - Ampliación de la zona de actividades logísticas ZAL.
    - Ampliación del aeropuerto del Prat.
    - Centro direccional del Prat del Llobregat.
    - Prolongación de la autovía del Baix del Llobregat.
    - Nuevos trazados ferroviarios.
    - Desdoblamiento de vías entre Sant Boi y Santa Coloma.
    - Modificación del PGM 1976 para incluir la depuradora del El Prat.
    - Parque Fluvial del Llobregat.
    - Graveras restauradas de Sant Boi.
    - Reservas naturales del Delta del Llobregat.
    - El Delta del Llobregat. Un proyecto de futuro.
    - Modificación del Plan Especial del Remolar y del Paraje Filipines.
    - Plan Especial del espacio litoral del Prat de Llobregat.
    - Plan de Costas
    - Otras propuestas y tensiones en los bordes.
- El estudio de otra serie de elementos que se consideran clave antes de acometer la propuesta de territorio: accesos y límites, permeabilidad, elementos lineares y extensivos, bandas y franjas, estructuras, sistemas, tensiones y unas primeras directrices para la realización de un proyecto de intervención.

Complementariamente, en el capítulo 9 del Avance del Plan se establecen los objetivos, los programas y las líneas del Plan Especial. Se determinan tres niveles de significación del proyecto de Parque Agrario a cada uno de los cuales se le asigna un objetivo general que se despliega en distintos objetivos específicos relativos[337] a los diferentes aspectos.

- Productivo: garantizar las condiciones necesarias para una protección agrícola competitiva y de calidad.
- Social: estructurar el espacio agrícola y natural del Delta y la Vall Baixa como espacio de ocio y educación ambiental dentro del territorio metropolitano.
- Ambiental: mantener el espacio agrícola y natural del Delta y la Vall Baixa como pulmón equilibrador del territorio metropolitano.

[335] Que se caracterizaba por un importante dinamismo que hacía necesaria la redacción de este Plan Especial con urgencia con el objetivo de preservar los espacios agrarios conteniendo todos los proyectos que amenazaban con colonizarlo.
[336] El "Convenio de Cooperación en Infraesructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat" fue firmado por la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento del Prat de Llobregat, el Consejo Comarcal del Baix Llobregat, la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona y el Ayuntamiento de Barcelona. El objetivo es adaptar sus previsiones y objetivos del PGM 1976 y otros planes sectoriales de las diferentes administraciones firmantes a las Directrices de Planeamiento de las Infraestructuras del Baix Llobregat, y cooperar en el desarrollo posterior de los instrumentos de planeamiento y ejecución necesarios para llevar a término las actuaciones.
[337] El Avance del Plan Especial adopta estructura de plan estratégico en este capítulo.

El Plan prevé diversas intervenciones encaminadas a garantizar la estructura física de este territorio:

1. Delimitación y propuesta de modificación puntual de determinadas afecciones.
2. Identificación de áreas homogéneas y diseño de una normativa atenta a la especificidad de los diversos paisajes.
3. Adecuación de los caminos de agua (redes de riego y drenaje, lagunas de laminación y recarga, renaturalización de rieras canalizadas, establecimiento de estaciones depuradoras) a las exigencias de una agricultura competitiva, aprovechando asimismo su potencial ecológico y lúdico.
4. Racionalización de la red de caminos de tierra que surcan el Delta y el Valle, distinguiendo los de uso general, los agrícolas y los itinerarios lúdicos; segregando las diferentes demandas de circulación; asegurando una mejor adecuación de cada elemento a su cometido con el diseño específico de la diversidad de secciones, encuentros, puertas y nodos singulares.
5. Adecuación de los caminos de agua (redes de riego y drenaje, lagunas de laminación y recarga, renaturalización de rieras canalizadas, establecimiento de estaciones depuradoras) a las exigencias de una agricultura competitiva, aprovechando asimismo su potencial ecológico y lúdico.
6. Control de aquellas actividades que, por su naturaleza o disposición, comprometen la calidad ambiental y el desarrollo de una agricultura competitiva.
7. Propuesta de un esquema de distribución de dotaciones lúdicas y culturales, que pueden establecer sinergias positivas con la actividad agrícola. También se prevén polígonos de servicios especializados (agropols).

El objetivo básico es el de dotarle de un modelo propio, de una estructura que, partiendo de la identidad del territorio, lo haga resistente a las nuevas demandas evaluando sus desajustes y reajustándolos. El proyecto territorial propuesto centra sus esfuerzos en garantizar la eficiencia de los sistemas básicos agrarios: los caminos de tierra y agua. Los caminos de tierra distinguen entre red viaria local, caminos agrícolas e itinerarios lúdicos. En los primeros el objetivo es adecuar el trazado de las vías a favor de una buena relación con las actividades desarrolladas en el Parque y una correcta articulación con las otras dos redes. En los segundos, el objetivo es asegurar el acceso adecuado a todas las fincas, racionalizando la red actual mediante una propuesta de jerarquización de caminos agrícolas. En los terceros, el objetivo es el de estructurar el espacio agrícola y natural del Delta y la Vall Baixa como espacio de ocio y educación ambiental. Los caminos de agua pretenden recuperar la identidad del espacio agrario poniendo en valor su estructura hidráulica o, lo que es lo que esto implica, una revalorización en clave agrícola, ecológica y social en tanto que determinados espacios conforman asimismo una malla lúdica de uso metropolitano. Se definen dos objetivos específicos desde el ámbito productivo:

- Desarrollar un plan de ordenación del uso del agua de riego que regule con coherencia el funcionamiento de las redes de distribución, los recursos y los consumos de la cuenca agrícola y garantice los niveles de calidad necesarios para el desarrollo de una agricultura competitiva.
- Garantizar el correcto funcionamiento de la red de drenaje aprovechando su potencial ecológico y lúdico.

Estos dos objetivos también se replantean desde la dimensión ambiental como objetivos para garantizar una estructura ecológica coherente y continua de la cuenca agrícola en relación a las franjas fluviales e integrando áreas de interés natural.

Figura 6a.10. Caminos agrícolas. Fuente. CCRS Arquitectes.

En una segunda etapa del Anteproyecto del Plan Especial —capítulo 11— se planteaban otra serie de intervenciones con el objetivo de alcanzar una función estructurante, pero también *dinamizadora.* Las propuestas se realizan a modo indicativo ya que, o bien sobrepasan el estricto ámbito agrícola, o bien reclaman la participación de agentes externos, o requieren la participación de figuras de planeamiento específicas o requieren la modificación del planeamiento vigente. Su objetivo es eliminar actividades incompatibles con el ejercicio de la actividad agrícola—vertederos, pequeñas industrias, etc.— o resituar otras como los huertos familiares, y el modo es la "construcción" de equipamientos de esta estructura agrícola. Estos equipamientos se denominan *agropols* podían incluir centros de formación, servicios a la agricultura, arboretum, etc.

Todas las propuestas del proyecto de territorio que Sabaté propuso en el Avance del Plan Especial se basan en una cuidadosa intervención en la dimensión morfológica del territorio con el objetivo de mejorar la matriz agraria para facilitar la competitividad agrícola.

Este Anteproyecto fue aprobado en el año 1998, pero no llegó nunca a aprobarse la versión final, por lo que este proyecto de territorio quedó abandonado.

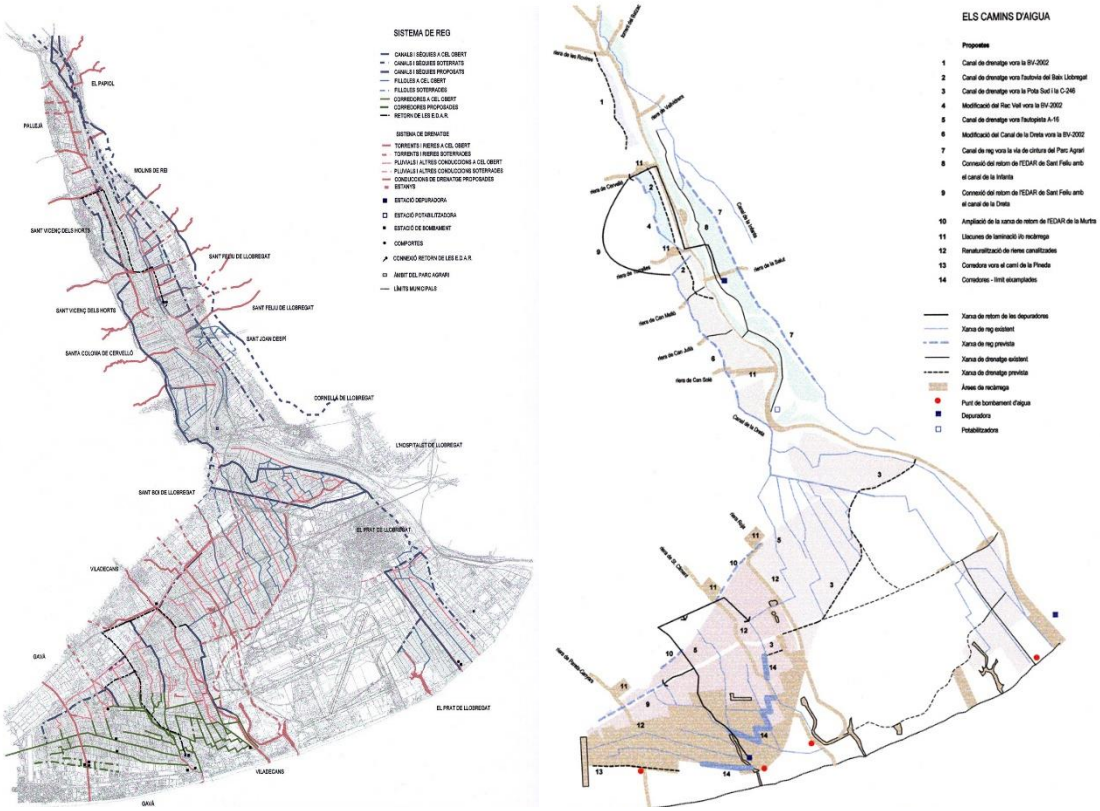


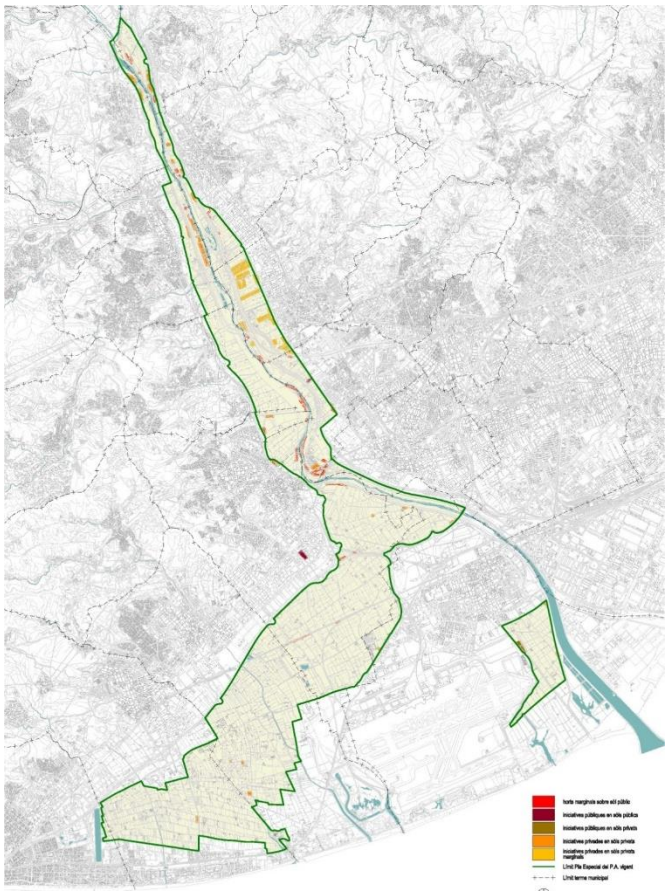
Figura 6a.11. Caminos del agua. Fuente. CCRS Arquitectes.

B. El proyecto de territorio del Plan Especial: Planes Rectores de Desarrollo (2004)

En el año 2004 se aprobó el Plan Especial Redactado por la Diputación —véase 3.3.1.C.3.5— en el que se delimitaban los límites funcionales y de ordenación del Parque Agrario y se elaboraba una hoja de ruta con la que seguir trabajando sobre el modelo del parque mediante los Planes Rectores de Desarrollo (PRD):

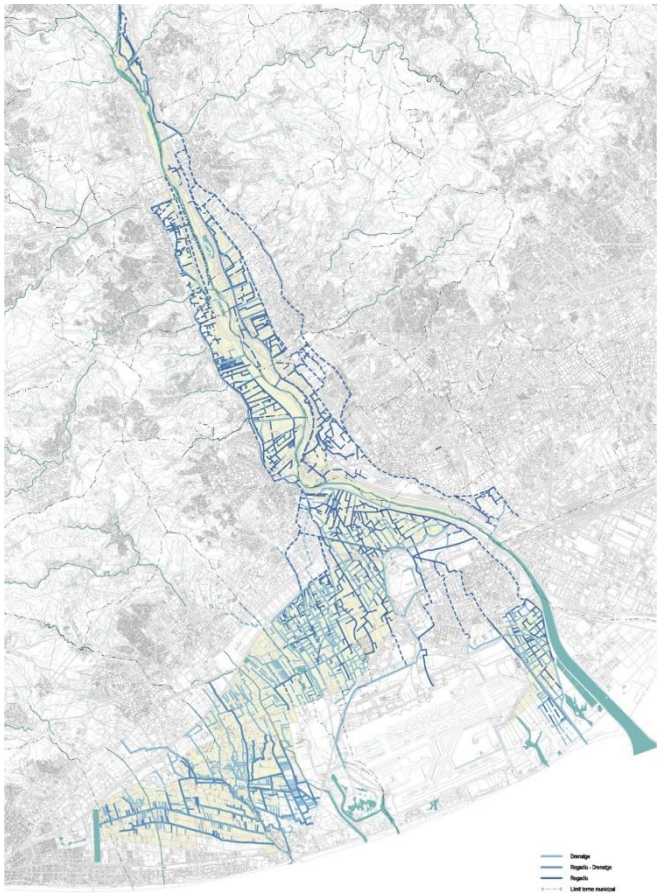
a. Plan rector de mejora de la producción agraria
b. Plan rector de la gestión de los recursos hídricos
c. Plan rector de ordenación de la estructura viaria
d. Plan rector de ordenación de los usos rururbanos.
e. Plan rector del cuidado ambiental y de la calidad paisajística.
f. Plan rector de ordenación del uso social.

El Plan Especial preveía desarrollar los PRD durante los seis años siguientes a la aprobación del Plan, sin embargo, ese mismo año fueron anulados. Se produce una sentencia que proviene de una denuncia de un particular con una industria fuera de ordenación que se querellaba en contra del PRD de usos rururbanos que designaba los usos compatibles con la agricultura. Esta querella anuló todos los capítulos del Plan Especial relativos a los PRD. El problema al que condujo esta sentencia y la anulación fue que no se ha podido desarrollar el modelo de Parque Agrario a través de los PRG del Plan Especial, por lo que esta paralización ha dejado en manos del Plan de Gestión y Desarrollo, el instrumento del mecanismo de la Gestión Integral el trabajo de definir el modelo del parque agrario.



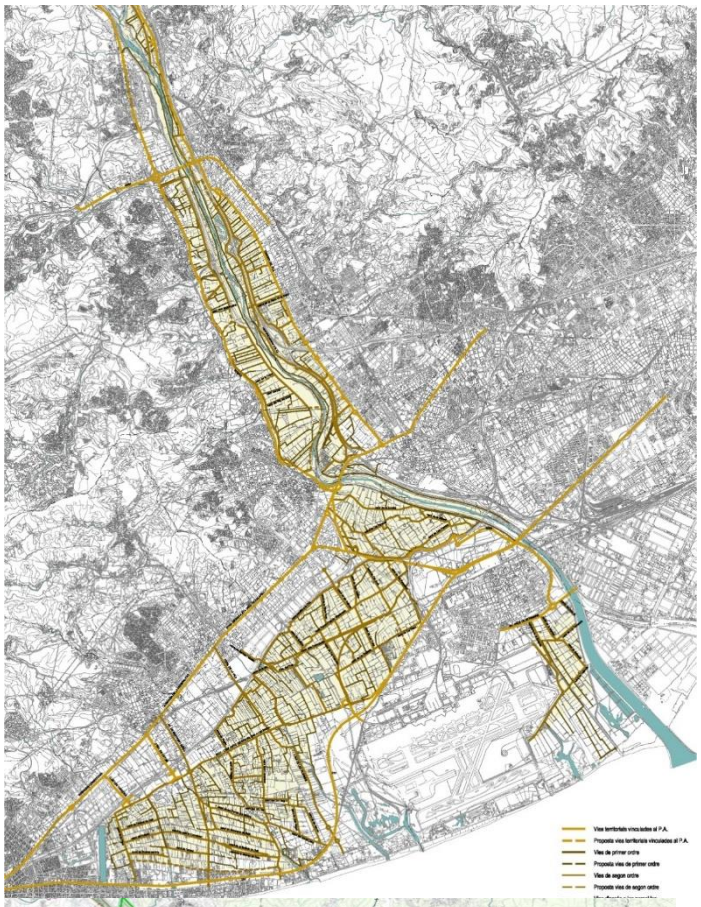
La versión de marzo de 2013 de la revisión del Plan Especial consideraba que los huertos de uso social sólo son admisibles en proyectos de iniciativa municipal. El proceso de concesión de su uso se regula a través de una ordenanza. Los huertos se localizan dentro de los límites del Parque Agrario, pero también se plantea la posibilidad de que existan fuera de él, en situación de borde urbano y el Consorcio colabore en su gestión y desarrollo.

Figura 6a.12. Huertos de uso social. Fuente. Área Metropolitana de Barcelona.



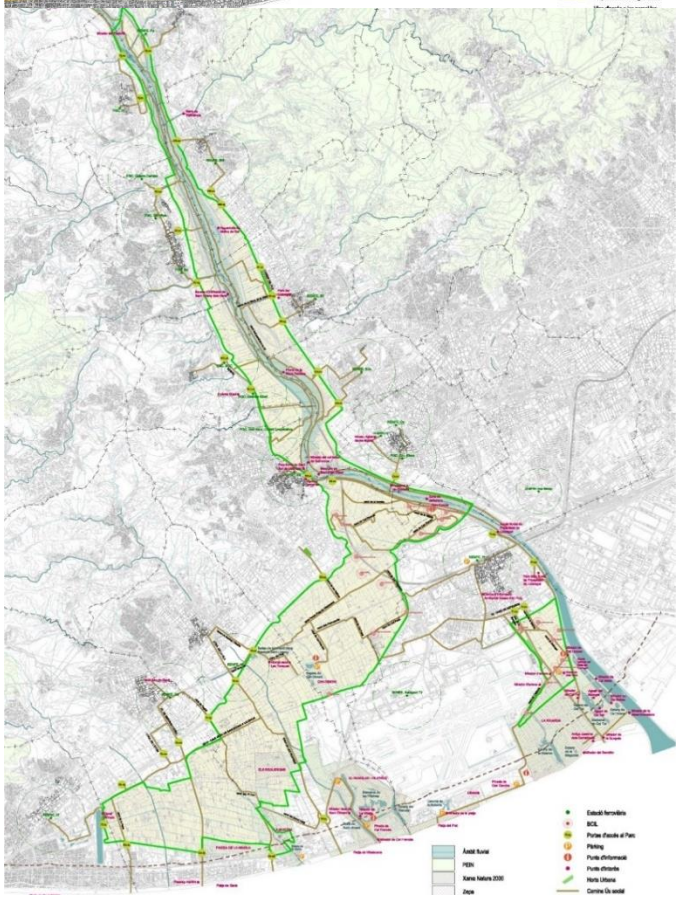
La versión de marzo de 2013 de la revisión del Plan Especial consideraba la red de riego y drenaje de interés público. La gestión y modificaciones de esta red la harán los organismos reguladores correspondientes.

Figura 6a.13. Red de riego drenaje. Fuente. Área Metropolitana de Barcelona.



La versión de marzo de 2013 de la revisión del Plan Especial consideraba los caminos de primer y segundo orden del Parque Agrario de interés público. Son se pueden cortar ni suprimir. Su regulación se hará a través del Plan de Gestión y Desarrollo

Figura 6a.14. Jerarquía de caminos. Fuente. Área Metropolitana de Barcelona.



La regulación del uso social del Parque Agrario se hará a través de: 1. La determinación de os caminos en los que se admitirán el tránsito de personas no vinculados a explotaciones. 2. El acceso a los lugares del parque de interés cultural o natural protegido. 3. El acceso a los lugares de interés turístico y educativo. 4. Los itinerarios de ocio o de transito diario intermunicipal de personas y bicicletas.

La gestión del uso social se realizará a través del Plan de Gestión y Desarrollo, que contemplará medidas de protección de la actividad agraria que pudieran ser afectadas por el uso social del Parque Agrario

Figura 6a.15.. Uso social. Fuente. Área Metropolitana de Barcelona.

C. La revisión del Plan Especial de 2004

En el año 2010 el Consorcio del Parque Agrario plantea la necesidad de revisión del Plan Especial del año 2004 por la existencia de algunas lagunas en su redacción y en la necesidad de resolver algunos problemas

- Redefinir los límites, recogiendo todas las modificaciones puntuales que se habían realizado en el PGM de BCN en los 8 años siguientes a la aprobación del primer plan especial.
- Revisar la edificabilidad de almacenes. Era necesario hacer una adecuación ya que la normativa no permitía más que 'casitas para herramientas', era necesario realizar una adecuación a las necesidades agrarias.
- Revisar aquellos artículos que habían sido recurridos y que habían sido anulados del Plan Especial.

Poco a poco la revisión de este plan acabó adquiriendo más dimensiones y por ello requiere la redacción de un nuevo plan, y no una revisión. En este periodo se había aprobado la Ley por la que se volvía a instituir el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) a la que se le otorgaban competencias para tramitar planes urbanísticos dentro de su territorio[338], que coincide con el territorio ordenado por el PGM de BCN. Por tanto, se encuentran en un momento en el que el AMB redacta y tramita el Plan Especial. En marzo del año 2013 se presenta el avance del Plan Especial que sale a exposición pública y se solicitan los informes de evaluación ambiental para poder realizar el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA)[339]. En julio de 2013, el ISA llega al AMB, y ésta tiene que incorporar el resultado de todos informes al Avance del Plan presentado en marzo. En octubre de ese año el AMB realiza la aprobación inicial del Plan Especial de forma unilateral sin comunicárselo al Consorcio. El 30 de octubre de 2013 se publica en el BOPB[340], el boletín oficial de la Provincia de Barcelona, con lo que empiezan los 45 días naturales para exposición pública y alegaciones y se vuelve a pedir la batería de informes y las audiencias a los municipios.

En el momento de redacción de esta tesis no se ha realizado la aprobación del Plan Especial redactado por el AMB. Tampoco se ha tenido acceso a las últimas versiones de la revisión del Plan Especial, contando sólo con los planos presentados por el AMB aprobada en marzo de 2013 —pero no los textos de la memoria y/o normativa. Por tanto, sólo se puede añadir que esta versión modifica parte de la normativa y hace algunas propuestas en relación al modelo territorial —o proyecto territorial— del Parque Agrario que incluyen un plan de gestión del uso social, definición de los bordes y de la relación con la ciudad, regulación de usos no agrícolas permitidos en zonas protegidas, nuevas condiciones de la edificación, la gestión de los huertos de ocio, gestión del medio del parque —caminos, sistema de riego y drenaje, etc. A modo ilustrativo se añaden algunos de los planos a continuación (figuras 6a.12; 6a.13; 6a.14; 6a.15).

[338] Todo esto conlleva una serie de problemas políticos con el Consejo Comarcal del Baix Llobregat, el cual se convierte en una administración intermedia
[339] El **informe de sostenibilidad ambiental** es el documento integrado en el plan o programa en el que se formaliza la evaluación ambiental. Debe incluir los contenidos a los que se refiere el artículo 21.2 y el anexo 1 de la Ley 6/2009. Más info en la web de la Generalitat
[340] BOPB, Dilluns, 5 de Documentos en papel que me entregó Josep en BCN tras esta entrevista.

6a.2.2.3. Evaluación de la Ordenación Territorial del Parque Agrario

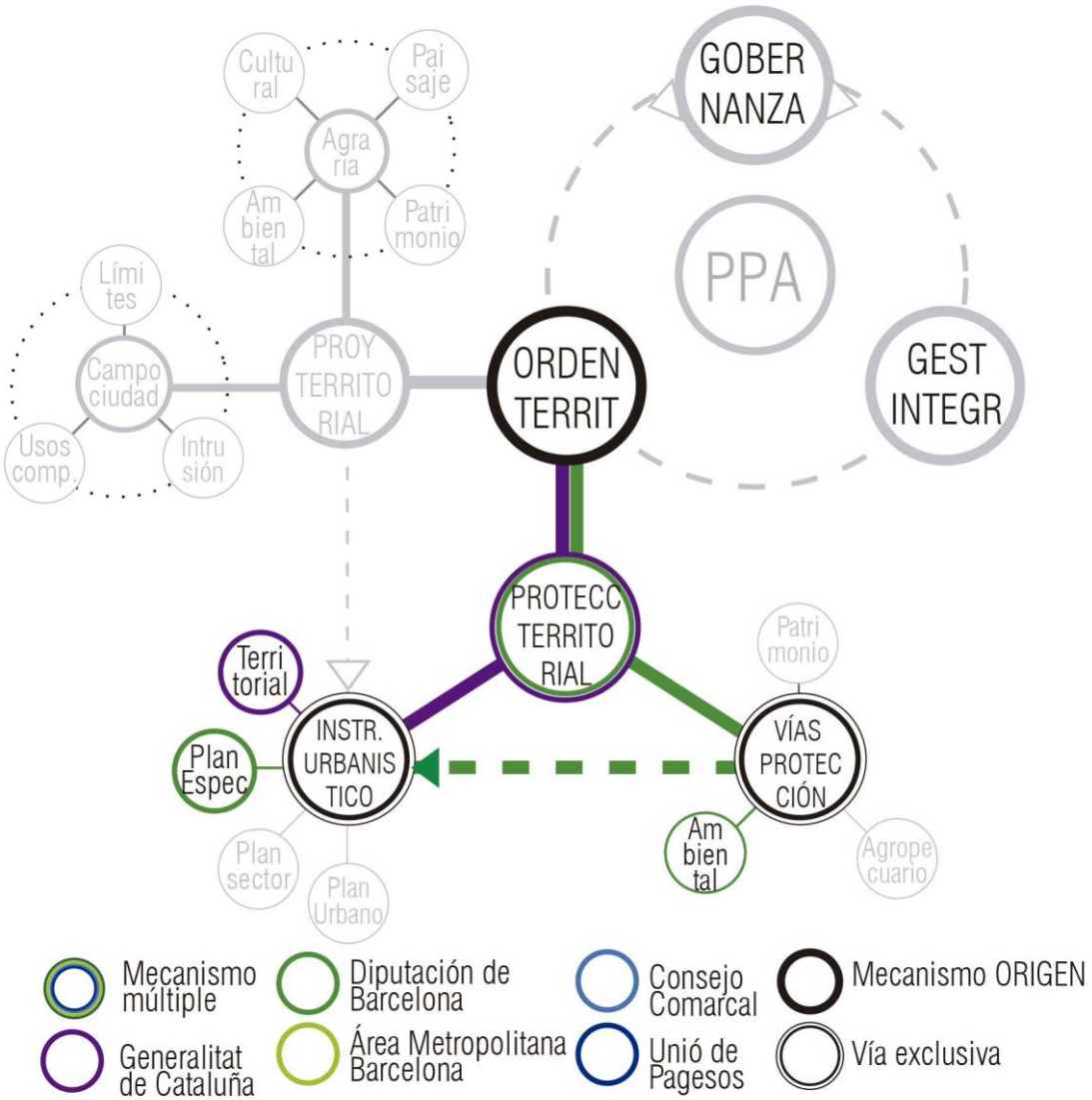


Figura 6a.16. Diagrama de evaluación del proceso de articulación del mecanismo de la ordenación territorial en el Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

Como se puede ver en el diagrama, el Parque Agrario consigue dos instrumentos urbanísticos complementarios al PGM 1976 por dos tipos de vías diferentes.

- En 2004, mediante la vía de la consecución de un Plan Especial Urbanístico al haberse incorporado a la red de Parques de la Diputación, gestionados desde el Área de Espacios Naturales. Es decir, se consigue la protección mediante una vía de carácter ambiental, aunque su materialización requiera de un instrumento urbanístico de desarrollo: el plan especial que era la tónica usual en los parques creados por la diputación
- En 2010, como resultado del desarrollo por parte del área de del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, como parte de la herencia del Plan Territorial de Cataluña.

Tres son los aspectos clave en la materialización del mecanismo de la Ordenación Territorial en el Baix Llobregat.

1. La línea que lo delimita
2. La matización de normativa
3. La ausencia de un proyecto territorial institucionalizado

En relación a la delimitación del Plan Especial, que es la que asume con posterioridad el PTMB 2010, hay que señalar el papel determinante que desempeña el PGM de 1976 como el instrumento que previamente había zonificado el *suelo rústico de valor agrario.* La clave 24 es el criterio de delimitación del ámbito funcional del Plan Especial —cuyos límites fueron debidamente consensuados entre los miembros del Consorcio, principalmente los ayuntamientos. El resultado de esta delimitación y de que las propuestas de ordenación se deleguen a los PRG posteriores hace que la "línea" adquiera mucha importancia, actuando de barrera infranqueable entre el dentro y el fuera. Es muy probable que este hecho haya producido la contención del crecimiento urbano –al menos a escala municipal, aunque no la de grandes proyectos.

En relación a la normativa, hay que volver a señalar el papel que cumple el PGM de 1976 como base sobre la que se apoya la planificación de desarrollo –el plan especial- y sobre la que, en función a las necesidades específicas del territorio, matiza y complementa la normativa de referencia —la de la clave 24—, regulando muchos de los aspectos relevantes para el correcto desarrollo de la actividad agraria y que la Normativa Urbanística Metropolitana no abordó —o lo hizo de manera superficial.

En relación a la ausencia de un modelo territorial, y como se ha podido comprobar en el apartado del Proyecto Territorial, el Avance del Plan Especial era el proyecto que más lo definía, en base a unos exhaustivos análisis previos y a un concienzudo trabajo de reconstrucción de la matriz territorial. Sin embargo, el hecho de que la redacción del Plan Especial pasara a manos de la Diputación en el año 2002, hizo que el nuevo equipo redactor, en su necesidad por conseguir una rápido blindaje del territorio, mantuviese los objetivos básicos pero a abandonase las propuestas espaciales que parecían tener un complicado encaje dentro de todos los grandes proyectos que se estaban desarrollando en el momento. Se decidió aprobar un plan que blindase el suelo agrario, dejando la descripción del modelo territorial a la redacción de determinados Planes Rectores de Desarrollo (PRD). Al disociar estos planes, que se realizarían de forma independiente entre sí, surgiría el problema de que sus contenidos nunca podrían llegar a estar tan coordinados como si se incluyeran dentro de un mismo plan, redactado en un mismo momento, por unas mismas personas y en base a unos criterios y objetivos únicos. Por otro lado, la inesperada anulación de los artículos del Plan Especial relativos a estos planes produjo el bloqueo del desarrollo del Proyecto Territorial, que se delegó al Plan de Gestión —en la medida de sus atribuciones. El resultado se refleja en el diagrama de evaluación de modo que el área de proyecto territorial se encuentra apagada.

Actualmente se está redactando un nuevo Plan Especial desde el Área Metropolitana de Barcelona, que supondría la continuidad de la protección del territorio, junto a una materialización de un proyecto territorial que produce un intercambio más fluido con lo urbano que el hasta ahora desarrollado. Se incluye a continuación (figura 6a.17.) el diagrama del mecanismo de la Ordenación Territorial en el escenario futuro de la aprobación de revisión del plan.

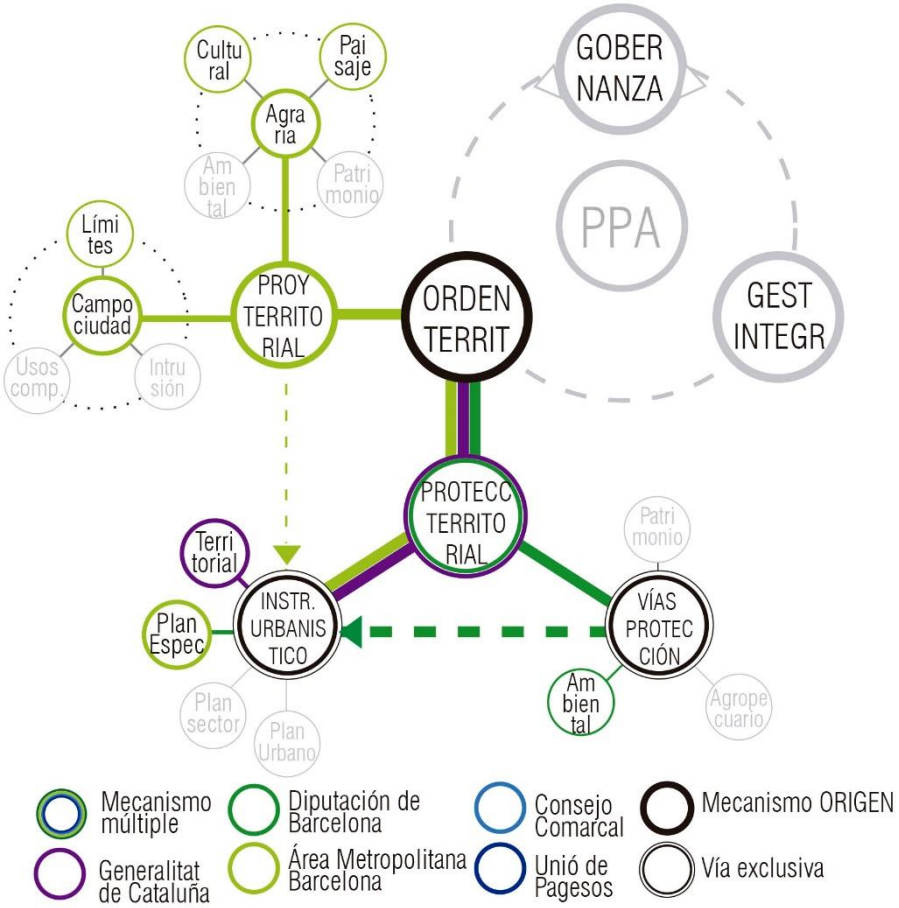


Figura 6a.17. Diagrama del proceso de institucionalización del Parque Agrario del Baix Llobregat en el escenario futuro de la aprobación de la Revisión del Plan Especial que está desarrollando el AMB. Fuente. Elaboración propia.

6a.2.4. Gestión Integral

Se analiza en este apartado el mecanismo de la Gestión Integral que, en el ámbito del Baix Llobregat proporciona la dinamización agroalimentaria necesaria para contrarrestar las debilidades endógenas y las amenazas exógenas. Además se analiza su implicación en la reconexión de la relación campo-ciudad.

6a.2.4.1. El Plan de Gestión y Desarrollo

El instrumento que posee el Parque Agrario del Baix Llobregat para gestionar su SAP es el Plan de Gestión y Desarrollo (PGD) que fue redactado y aprobado por el Consorcio en el año 2002. Este plan es un acuerdo institucional entre los agentes implicados en el Consorcio, tiene la voluntad de definir el marco general del que habrán de desprenderse medidas concretas. El Consorcio propone una gestión conservadora en la protección de sus valores e innovadora en el desarrollo y potenciamiento de sus funciones, priorizando las funciones económicas, sin excluir la existencia e importancia de las demás. El PGD un plan sectorial, ya que actúa sobre un sector productivo determinado, aunque con un criterio de integralidad considerando el ámbito de actuación, el SAP. Este plan es también un plan estratégico, ya que al ser de desarrollo se proyecta hacia el futuro estableciendo unas líneas de actuación a largo plazo que se concreta en objetivos y medidas (Consorci del Parque Agrario del Baixl Llobregat, 2002).

> El PDG tiene la finalidad de consolidar el espacio agrario y hacer posible la mejora de ls rentas de las empresas agrarias mediante la consecución de la eficiencia de las infraestructuras y servicios generales, el impulso de sistemas de producción y comercialización adecuados a las necesidades del mercado y, en definitiva, modernizar las explotaciones agrarias a fin de que puedan conseguir su viabilidad empresarial. (Consorci del Parque Agrario del Baixl Llobregat, 2002: 14).

Esta actuación debe llevarse a cabo desde tres perspectivas:

1. En armonía con el medio rural.
2. Bajo el criterio del partenariado.
3. En colaboración con los ayuntamientos.

El PGD define el objetivo general del PABL como:

> Consolidar y desarrollar la base territorial y facilitar la continuidad de la actividad agraria, impulsando programas específicos que permitan preservar los valores y desarrollar las funciones del espacio agrario en el marco de una agricultura sostenible integrada en el territorio y en armonía con el medio natural (Consorci del Parc Agrari del Baix Llobregat, 2002:17)

Este plan también define las 5 líneas estratégicas que deben actuar como directrices para la gestión del ámbito definido por el Plan Especial.

1. Conseguir la eficiencia de **las infraestructuras y los servicios generales** del territorio agrario.
2. Promocionar sistemas de **producción y comercialización** que favorezcan el incremento de las rentas generadas por las explotaciones agrarias.
3. Fomentar la implantación de servicios y la **modernización de las explotaciones agrarias** para mejorar su viabilidad.
4. Conseguir un **espacio de calidad** integrado en el territorio y en armonía con el medio natural.
5. Consolidar y dar a conocer el **patrimonio natural y cultural** del Parc Agrari sin interferencias con la actividad agraria.

Es importante subrayar el énfasis que estas líneas dan a la mejora de la estructura agrícola productiva, sin olvidar los aspectos ambientales y sociales. Desde su creación en 1998, el PABL ha dedicado una importante proporción de sus recursos a consolidar la red productiva agrícola y mejorar la estructura territorial agraria. Su gestión ha sido desarrollada de forma flexible, sabiendo adaptarse a las necesidades y situaciones del contexto metropolitano. En este sentido, y una vez las carencias de este espacio fueron superadas en términos de infraestructuras y servicios, un importante punto de inflexión se alcanzó en la gestión del Parque Agrario. Como resultado, en los últimos años se han focalizado los esfuerzos en acercar esta área agrícola a los ciudadanos-consumidores urbanos y a re-establecer los vínculos entre el campo y la ciudad.

6a.2.4.2. La dimensión agraria de los Planes de Actuación

El PGD, que plantea 5 objetivos a largo plazo, se materializa en Planes de Actuación bianuales que determinan las actuaciones prioritarias a desarrollar durante los dos años siguientes.

Se realiza un análisis retrospectivo de los 6 planes de acción aprobados[341], con el objetivo de estudiar las estrategias utilizadas para reconectar campo y ciudad a través de una gestión agroalimentaria efectiva. La relación campo-ciudad implica una conexión entre los agricultores, el área agrícola, la actividad agrícola y los ciudadanos-consumidores.

En el Plan de Actuación del periodo 2002-2003 se determinan las siguientes acciones relativas a las líneas estratégicas 2 y 5 del PGD:

1. En relación a la comercialización de los productos del Parque Agrario, se proponían la elaboración de la marca *Producte Fresc* (producto fresco) del PABL y una acreditación de propietario dada por el Consorcio a aquellos que reúnen los estándares de calidad.
2. En relación al acercamiento campo-ciudad, las primeras medidas del Plan de acción incluyen la promoción de un programa pedagógico destinado a los niños entre 10 y 12 años (que había comenzado en el año 2000).
3. En relación a la difusión del Parque Agrario se propone a dos niveles
    a. El desarrollo de material informal para explicar el concepto y las operaciones de Parque Agrario.
    b. La participación en las principales ferias de la comarca

En el Plan de Actuación del periodo 2004-2005 se determinan las siguientes acciones relativas a las líneas estratégicas 2 y 5 del PGD:

1. En relación a la comercialización de los productos del Parque Agrario, la apuesta por el fortalecimiento de la marca de calidad y el lanzamiento de una campaña para incluir a 18 restaurantes de la comarca en promocionar el uso de productos locales y de temporada del Baix Llobregat en sus establecimientos. Además, se proponía redactar la normativa del uso de la marca de calidad.
2. En relación a la construcción de conciencia colectiva sobre la existencia del Parque Agrario, se enfocó en la diseminación institucional más que en la específica a la ciudadanía.
3. En relación al acercamiento campo-ciudad, una medida fue implementada para organizar accesos al parque agrario, así como definir la señalética de los itinerarios de ocio y educación.

[341] La recopilación de los datos alcanza hasta el año de 2013.

En el Plan de Actuación del periodo 2006-2007, pero ya sin seguir la estructura del PGD, desarrolla las acciones mediante programas específicos:

1. En relación a la comercialización, se incluye el programa *Parc Actiu*[342], que se orienta a la promoción y mejora de las redes de comercialización. El objetivo de este programa es el de impulsar el espíritu empresarial[343] de sector agrícola y el desarrollo económico basado en conducir las acciones la cooperación entre empresas en el ámbito de la producción y comercialización agrícola.
2. En relación a la construcción de conciencia colectiva sobre la existencia del Parque Agrario, el Parque Aumenta el número de publicaciones para el público en general, incluyendo una exposición permanente. Como novedad se proponía la opción de realizar visitas guiadas para el público en el ámbito del Parque Agrario.

En el Plan de Actuación del periodo 2008-2009 se desarrollan las siguientes líneas:

1. En relación a la comercialización, se desarrolla el programa *Parc Actiu* con un conjunto de nuevas acciones. Se propone una plataforma que se convertiría en uno de los puntos más importantes de conexión entre los productores y los ciudadanos-consumidores. Esta propuesta se materializa en la página electrónica *www.elcampacasa.com* y recopila toda la información sobre los agricultores que producen bajo la marca de calidad del parque, así como información sobre los productos cultivados en el Parque Agrario y las actividades que se proponen para descubrir el parque.
2. En relación a la construcción de conciencia colectiva sobre la existencia del Parque Agrario, se comenzó una intensa campaña de comunicación mediante el Programa *Parc Comunica* desarrollando un boletín con las noticias del Parque Agrario, así como visitas y acciones especializadas para acercar a la ciudadanía al área agrícola. Un importante punto de inflexión se alcanzó entonces, al pasar el Parque Agrario de informar a comunicarse.

En el Plan de Actuación del periodo 2010-2011 se desarrollan las siguientes líneas:

1. En relación a la comercialización, el programa *Parc Actiu* incorpora el concepto *holeriturismo* —turismo relacionado con el descubrimiento del cultivo de los vegetales— una construcción de conciencia que debería haber ido al programa *Parc Comunica*. Desde el parque comienza a estar claro que la habilidad para atraer el turismo, o el uso del parque con fines recreativos, tiene que ser interpretado como una estrategia comercial y no sólo como un servicio de ocio.
2. En relación a la construcción de conciencia colectiva sobre la existencia del Parque Agrario, se potencia la presencia del Parque Agrario en los medios, además de continuar con las propuestas previas.

[342] Parque Activo
[343] Aparece el término *empresarial* relacionado con el ámbito rural.

En el Plan de Actuación del periodo 2012-2013[344] se desarrollan las siguientes líneas:

1. En relación a la comercialización, se introduce el concepto de *Circuits de comercialització de proximitat*[345] que conducen a un conjunto de medidas que tienen al ciudadano-consumidor como núcleo central. Entre las medidas se encuentran los talleres gastronómicos *Agriproximait*[346], venta directa, mercados del agricultor, identificación de todos los puntos de venta de los productos del parque o aplicación para móviles. En definitiva, se produjo un importante punto de inflexión en términos de la gestión de las acciones con la introducción del concepto de proximidad y venta directa convirtiendo el Parque Agrario en la despensa de los ciudadanos del Área Metropolitana de Barcelona.

6a.2.4.3. Las dimensiones ambiental y social en los Planes de Actuación

En relación a las dimensiones ambiental y cultural, los Planes de Actuaciones recogían las siguientes actuaciones. En el Plan de Actuación del periodo 2002-2003 se proponen los siguientes objetivos generales y acciones:

- En relación a la dimensión ambiental:
    - Apoyar e impulsar técnicas de cultivos respetuosos con el medio
    - Velar por la calidad ambiental del Parque Agrario:
        - Calidad del agua.
        - Actuaciones de limpieza.
        - Actuaciones de mejora ambiental.
- En relación a la dimensión social,:
    - Consolidar territorial y operativamente el Parque Agrario.
        - Equipar el parque con un centro de información y educación agroambiental (Masía de Can Comas).
        - Señalizar el Parque Agrario

En el Plan de Actuación del periodo 2004-2005 se proponen los siguientes objetivos generales y acciones:

- En relación a la dimensión ambiental, dentro de la línea estratégica 4 del PGD "Conseguir un espacio de calidad ambiental con armonía en el medio natural":
    - 4.1. Gestión de espacios residuales y campos abandonados.
    - 4.2. Calidad ambiental y disciplina urbanística
    - 4.6. Redacción del Plan Rector de Desarrollo de calidad paisajística.
        - Calidad del agua.
- En relación a la dimensión social, dentro de la línea estratégica 5 del PGD "Consolidar y dar a conocer el patrimonio y cultural del Parque Agrario sin interferencias con la actividad agraria":
    - 5.3. Programa pedagógico.
    - 5.4. Redacción del Plan Rector de Desarrollo de ordenación de uso social.
    - 5.5. Ordenar los accesos.

[344] Este Plan de Actuación fue sometido a consulta de los agentes territoriales.
[345] En catalán *circuitos cortos de proximidad.*
[346] En catalán *Agri-proximate*.

En el Plan de Actuación del periodo 2006-2007 se proponen los siguientes objetivos generales y acciones:

- En relación a la dimensión ambiental, dentro del eje 2 "Sostenibilidad" se proponían las siguientes líneas prioritarias y programas:
    - Velar, fomentar, mejorar y/o recuperar los recursos patrimoniales.
        - Gestión del agua.
        - Gestión ambiental, dentro del cual se encontraban los programas de conservación de la diversidad cultivada, la flora y la fauna y el suelo.
    - Impulsar las actuaciones de mejora territorial y ambiental.
        - Gestión agroambiental, dentro del cual se encontraba el programa de actuaciones agropaisajísticas.
- En relación a la dimensión social, dentro del eje 4 "Información y conocimiento" se proponían las siguientes líneas prioritarias y programas:
    - Consolidar Can Comas como centro de referencia para el sector agrario del Parque Agrario.
    - Impulsar la colaboración con la universidad y los centros de investigación.

En el Plan de Actuación del periodo 2008-2009 se proponen los siguientes objetivos generales y acciones:

- En relación a la dimensión ambiental, dentro del eje 2 "Consolidación territorial y sostenibilidad" se proponían las siguientes programas:
    - PARC AQUA: control y gestión de los recursos hídricos.
    - PARC ECO: conservación y gestión de los recursos naturales.
    - PARC LANDSCAPE: mejora paisajística
    - PARC ENDREÇAT. Cada cosa a su lugar.
- En relación a la dimensión social, no se proponía ningún programa específico en relación a la dimensión social territorial.
- En relación a la dimensión patrimonial, el eje 3 proponía el siguiente programa:
    - PARC HABITAT, donde se proponía la mejora y conservación del patrimonio arquitectónico ligado a la actividad agraria.

6a.2.4.4. Evaluación de la Gestión Integral

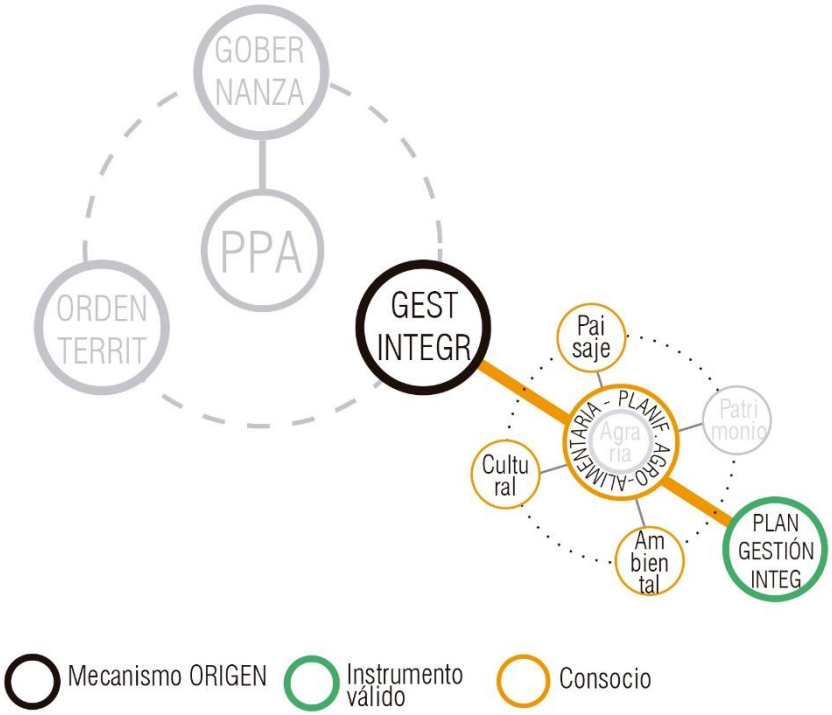


Figura 6a.18. Diagrama de evaluación del proceso de articulación del mecanismo de la Gestión Integral en el Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

Desde un marco de una gobernanza local institucionalizada en un Ente Gestor —el Consorcio— se redactó el PGD y se decidieron sus líneas estratégicas. Estas líneas, en sus cinco puntos, dejan claro que la principal preocupación de este Parque Agrario es la dinamización agroalimentaria, dejando como secundarias la dimensión ambiental y la social. El esfuerzo volcado en recursos humanos y económicos por parte del Consorcio también pone de relevancia este hecho. Mientras que durante los primeros años las acciones se volcaron al desarrollo y mejora de las infraestructuras y servicios del parque, poco a poco sus actividades se fueron orientando primero a la difusión de sus objetivos, después a la comunicación y, finalmente, a trabajar expresamente el ámbito de la proximidad. Este concepto ha conseguido un acercamiento del productor al ciudadano-consumidor mediante un vínculo de confianza que supone la reconstrucción de unas relaciones diluidos en las últimas décadas.

Las acciones propuestas en relación al resto de dimensiones se proponen desde una visión agraria:

- En relación a las dimensiones ambiental y paisajística, el Parque Agrario ha promovido acciones de mejora ambiental, de limpieza, de gestión del agua, etc.
- En relación a la dimensión social, Can Comas se ha convertido en un centro de visitantes y de formación consolidado, se han desarrollado diversos programas pedagógicos y se han señalizado caminos y mejorado la accesibilidad. La gestión del parque separa el uso lúdico del uso agrario.

.

6a.3. Evaluación Integral del proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario del Baix Llobregat

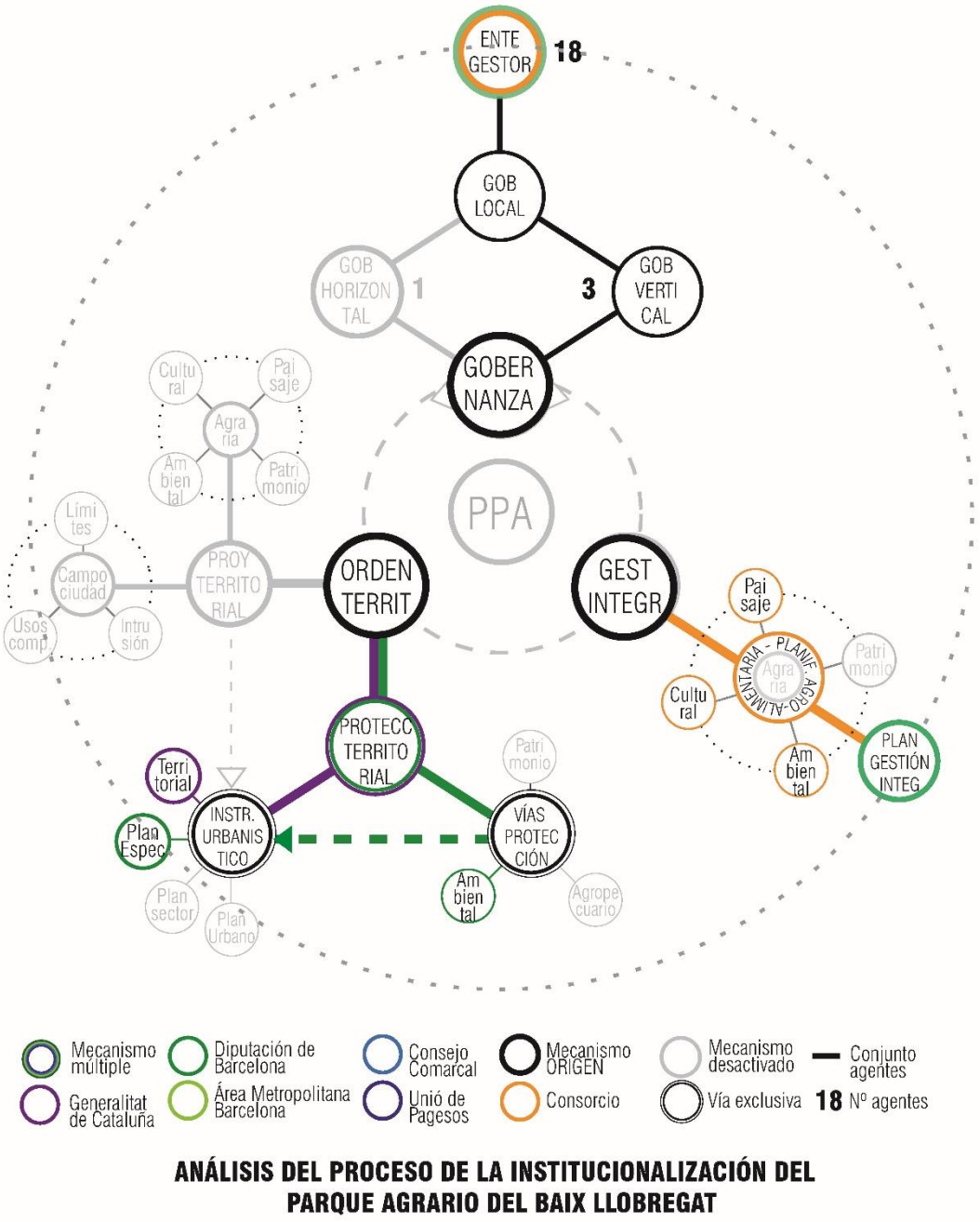


Figura 6a.19. Diagrama del proceso de institucionalización de la propuesta de Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

6a.3.1. Evaluación de cada uno de los mecanismos

Se recopilan en este apartado las evaluaciones de cada uno de los mecanismos efectuadas a lo largo del estudio de caso.

6a.3.1.1. La Gobernanza

El *pacto vertical* entre la Diputación de Barcelona, el Consejo Comarcal y la Unió de Pagesos fue determinante para la institucionalización de este mecanismo mediante. La conformación del Consorcio. Sin embargo, en este *pacto vertical* aún faltaban dos niveles clave: el municipal —14 ayuntamientos y sus competencias urbanísticas— y la Generalitat de Cataluña —con sus competencias en materia agrícola. Los ayuntamientos se fueron adhiriendo al Consorcio en los años siguientes a su conformación mediante su aprobación en el pleno municipal, y la Generalitat lo hará el año 2006 mediante un protocolo.

Complementariamente, es necesario destacar que nunca se llegó a producir un *pacto local* dentro sector agrario en relación al Proyecto de Parque Agrario. La Unió de Pagesos, sindicato mayoritario en el Baix Llobregat, lideró de forma unilateral la defensa del espacio agrario en la primera sub-etapa de articulación-institucionalización. Una vez se formalizado el *pacto vertical* con la Diputación y con el Consejo Comarcal, se trató de hacer partícipe al Instituto Agrícola Catalán de San Isidro (IACSI) en la gestión del Parque Agrario. Sin embargo, el IACSI no llegó nunca a aceptar entrar en un marco con el que no compartía sus principios.

En base a lo anterior, la Gobernanza Local se centra en los resultados obtenidos en la formalización del *pacto vertical*, a su institucionalización, y a la sucesiva adhesión de los agentes institucionales ausentes en el proceso de liderazgo. La gobernanza local, institucionalizada en el Consorcio —el Ente Gestor—, se ha mantenido estable durante los últimos quince años.

6a.3.1.2. El Proyecto de Parque Agrario

El objetivo principal compartido en todas las propuestas de los agentes es el de la protección de la actividad agraria del territorio mediante un instrumento urbanístico. Solo a partir de los años 1990 este instrumento se requiere acompañado de una dinamización agrícola complementaria para poder contrarrestar de forma eficaz la presión urbana. En relación a las dimensiones prioritaria del PPA, todos coinciden en que la productiva debe ser el eje prioritario de las líneas estratégicas y actuaciones. La dimensión ambiental queda en segundo plano y la social en tercero. En cuanto a la estructura territorial propuesta por cada uno de los agentes, mientras que en los años 1980 la Unió de Pagesos sólo reclamaba la protección del territorio, en los años 1990 los otros dos agentes están de acuerdo en la necesidad de complementarlo con un plan de dinamización agraria que sea desarrollado por un Ente Gestor de carácter local, pero que formalizase una gobernanza vertical que alcanzase el nivel autonómico.

El resultado del consenso del núcleo de agentes promotores se acaba traduciendo en el modo en el que se articulan e institucionalizan los instrumentos —a excepción del Plan Especial que a pesar de que es su primera intención acaba siendo una delimitación básica del ámbito.

6a.3.1.3. La Ordenación Territorial

En relación a la delimitación del Plan Especial, que es la que asume con posterioridad el PTMB 2010, hay que señalar el papel determinante que desempeña el PGM de 1976 como instrumento que previamente había zonificado el *suelo rústico de valor agrario.* Esta clave 24 es el criterio de delimitación del ámbito funcional del Plan Especial. El resultado de esta delimitación y de que las propuestas de ordenación se deleguen a los PRG posteriores produce que la "línea" adquiera mucha presencia actuando de barrera infranqueable entre el dentro y el fuera.

En relación a la normativa, también hay que volver a señalar el papel que cumple el PGM de 1976 como base sobre la que se apoya la planificación de desarrollo –el plan especial- y sobre la que, en base a las necesidades específicas del territorio, matiza y complementa la normativa de base –la de la clave 24- regulando muchos de los aspectos relevantes para el correcto desarrollo de la actividad agraria y que la Normativa urbanística metropolitana no abordó o lo hizo de manera superficial.

En relación a la ausencia de un modelo territorial, el Avance del Plan Especial era el proyecto que más lo definía, en base a unos exhaustivos análisis previos y a un concienzudo trabajo de reconstrucción de la matriz territorial. Sin embargo, el hecho de que la redacción del Plan Especial pasara a manos de la Diputación en el año 2002, hizo que el nuevo equipo redactor, en su necesidad por conseguir una rápido blindaje del territorio, mantuviese los objetivos básicos pero a abandonase las propuestas espaciales que parecían tener un complicado encaje dentro de todos los grandes proyectos que se estaban desarrollando en el momento. Actualmente se está redactando un nuevo Plan Especial desde el Área Metropolitana de Barcelona, que supondría la continuidad de la protección del territorio, junto a una materialización de un proyecto territorial que produce un intercambio más fluido con lo urbano que el hasta ahora desarrollado.

6a.3.1.4. La Gestión Integral

Desde un marco de una gobernanza local institucionalizada en un Ente Gestor —el Consorcio— se redactó el PGD y se decidieron sus líneas estratégicas. Estas líneas, en sus cinco puntos, dejan claro que la principal preocupación de este Parque Agrario es la dinamización agroalimentaria, dejando como secundarias la dimensión ambiental y la social. El esfuerzo volcado en recursos humanos y económicos por parte del Consorcio también pone de relevancia este hecho. Mientras que durante los primeros años las acciones se volcaron al desarrollo y mejora de las infraestructuras y servicios del parque, poco a poco sus actividades se fueron orientando primero a la difusión de sus objetivos, después a la comunicación y, finalmente, a trabajar expresamente el ámbito de la proximidad. Este concepto ha conseguido un acercamiento del productor al ciudadano-consumidor mediante un vínculo de confianza que supone la reconstrucción de unas relaciones diluidos en las últimas décadas.

Las acciones propuestas en relación al resto de dimensiones se proponen desde una visión agraria:

- En relación a las dimensiones ambiental y paisajística, el Parque Agrario ha promovido acciones de mejora ambiental, de limpieza, de gestión del agua, etc.
- En relación a la dimensión social, Can Comas se ha convertido en un centro de visitantes y de formación consolidado, se han desarrollado diversos programas pedagógicos y se han señalizado caminos y mejorado la accesibilidad. La gestión del parque separa el uso lúdico del uso agrario.

6a.3.2. Evaluación general del proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario del Baix LLobregat

Tras el análisis de caso se puede concluir que la indudable causa de éxito de la propuesta de Parque Agrario en el Baix Llobregat radica en la capacidad de alcanzar una Gobernanza Local en la red de agentes territoriales. Gracias a ella, el resto de mecanismos pudieron articularse en base a una visión común del SAP que querían alcanzar. La Gobernanza —vertical— se muestra, por tanto, como mecanismo clave en este proceso cuando un agente no institucional que lidera el proyecto demanda una respuesta institucional, como es la de aplicar la figura de Parque Agrario con el objetivo de proteger el suelo agrario a largo plazo. La Gobernanza —horizontal— parece mostrarse menos imprescindible en este caso específico cuando el agente promotor representa —mayoritariamente— al sector agrario. La ausencia de un apoyo a la propuesta por parte de otro tipo de agentes no institucionales no se muestra un problema para materializar una gobernanza local, en este caso, restringida a los tres entes promotores. En ambos casos, vertical y horizontal, otro tipo de agentes se han ido incorporando a la red de gobernanza, en algunos casos al ente institucionalizado como es el caso de los ayuntamientos y la Generalitat, en otros casos a la red de agentes del SAP, como es el caso de los ciudadanos-consumidores gracias a los cuales el Parque Agrario se mantiene vivo y con perspectivas de futuro.

CAPÍTULO 6b

Estudio de caso II: Propuesta de Parque Agrario en la Vega de Granada[347]

6b.1. Introducción al Estudio de Caso II

6b.1.1. La propuesta de Parque Agrario en la Vega de Granada

La propuesta de Parque Agrario para la Vega de Granada se califica, desde el comienzo, como frustrada y no institucionalizada. Lo que la convierte en singular y relevante dentro del árbol genealógico de la familia del Parque Agrario en España, es que se trata del único caso liderado, principalmente, por un movimiento ciudadano de defensa de la Vega. Su empeño y tesón durante más de veinte años ha adoptado diversas formas de acometer esta defensa y, entre ellas, se encuentra la demanda de la articulación de la figura de Parque Agrario en su territorio. Esta propuesta se basaba en la importación de la estructura del Baix Llobregat —que comenzaba a consolidarse y a difundirse a nivel español e internacional—, adaptándola a las características intrínsecas de la agricultura, sus agentes y el contexto administrativo-político de la Vega de Granada. De manera puntual, otros agentes han apoyado la propuesta en diversos momentos realizando diferentes aportaciones, aunque manteniendo en esencia el Proyecto de Parque Agrario propuesto por la plataforma.

El proceso desarrollado en este territorio, durante las últimas dos décadas, en la búsqueda de su protección y dinamización es de extrema complejidad. El estudio que se propone se acota a la aplicación del modelo conceptual como metodología de análisis y reconstrucción del proceso de articulación-institucionalización de la figura de Parque Agrario en la Vega de Granada para poder caracterizar la estructura territorial que se estaba configurando y evaluar el proceso y la causa de su fracaso.

6b.1.2. El sistema agrario periurbano de la Vega de Granada

Se analiza brevemente las características que convierten este ámbito en un sistema agrario periurbano (SAP). Por un lado, las características agrícolas territoriales, su evolución histórica reciente y las amenazas endógenas resultantes. Por otro, la explosión de la ciudad de Granada y su resultado en el territorio circundante.

6b.1.2.1. El territorio de la Vega de Granada

El territorio de la Vega de Granada se identifica como una unidad territorial debido a sus características morfológicas y productivas determinadas por la red hidrográfica. Estas características han conducido a un indiscutible reconocimiento social de la vega por parte de los ciudadanos como territorio diferenciado y unitario, a pesar de la heterogeneidad de espacios que

[347] Este estudio de caso es el resultado de una estancia en la Universidad de Granada de tres meses durante los meses de noviembre y diciembre de 2013 y enero de 2014 bajo la tutela del Profesor Alberto Matarán. En ese tiempo tuve la ocasión de entrevistarme con personajes claves en esta historia y de acceder a datos no recogidos en ningún documento que han sido plasmados en este documento. Los datos no han sido actualizados con posteridad a esta fecha.

la componen, la desigual ocupación y explotación agrícola que en ella se realiza y la diversidad de núcleos urbanos que contiene (Castillo, 2015).

Figura 6b.1. Vista de la ciudad de Granada desde los campos de cultivo
Fuente. Sancho et al. (2012:43)

La Vega de Granada ha sido reconocida como una de las comarcas de mayor riqueza agronómica, debido a sus condiciones naturales —suelos fértiles, clima suave y agua abundante— (Menor Toribio, 2000), y de un importante significado cultural (Mata & Fernández, 2010). Este ámbito se ha caracterizado por tener una agricultura muy resiliente ya que, a lo largo de su historia agrícola, nuevos cultivos han sustituido a aquellos que entraban en crisis, volviendo a convertir la vega en un espacio de alta productividad (Menor Toribio, 2000). Estas transformaciones operadas fueron de tal calibre que llegaron a considerarse "revoluciones agrarias" (Martín Rodríguez, 1982). Tras la guerra civil se expanden cultivos de subsistencia como la patata y el maíz y se instala el tabaco como nuevo cultivo industrial, sustituyendo a la remolacha. La producción comienza a diversificarse acogiendo los cereales que contaban con el apoyo oficial. Esta diversidad le resta competitividad en el mercado de fuera de la comarca que sufre un importante hándicap en la comercialización. En los años 1970 comienzan a aparecer otras actividades en la Vega, como la industria y artesanía, que, si bien ocupaban solo al 10% de la población activa, produjeron que el otro 90% dejara de depender exclusivamente de la agricultura (Menor Toribio, 2000). Martín Rodríguez (1982) planteó la posibilidad de que se estuviera produciendo un nuevo ajuste en la Vega en el que la sociedad agrícola caminaba hacia una sociedad industrial, y si podría ser denominada una "tercera revolución agrícola". Uno de los principales problemas era el tremendo minifundismo que, ante la necesidad de aumentar la productividad, limitaba la capacidad de la comarca para una renovación técnica y una nueva orientación de su producción (Ocaña, 1974).

6b.1.2.2. La periurbanización de Granada

El importante desarrollo demográfico y urbanístico que experimentó la ciudad de Granada desde la década de los 1960, unido al experimentado dos décadas más tarde por los municipios de su área de influencia más inmediata, configuró un área metropolitana que transformó el modelo territorial del espacio tradicional agrario (Menor Toribio, 1997). Este modelo pasó de una monofuncionalidad agraria a una multiplicidad de usos del territorio. El resultado fue la pérdida de valorización del suelo como medio de producción y el aumento de su receptividad a nuevas demandas de uso urbano, acogiendo nuevos crecimientos urbanos e infraestructuras. Frente a la dualidad campo-ciudad de principios de siglo, existen hoy nuevas realidades intermedias como son los espacios periurbanos o rururbanos, generados como consecuencia de fenómenos de exurbanización de actividades y funciones extraídas desde Granada a los municipios que la circundan (Menor Toribio, 2000).

El camino que ha tomado la vega en las últimas décadas no es el de la compatibilización de usos para asegurar la subsistencia de su actividad, de su paisaje y de espacio productivo, sino que ha ido avanzando hacia su desestructuración. La presión urbana ejercida en sus tres zonas —Vega Norte, Central y Sur€ motiva la pérdida de superficie efectiva dedicada a las actividades agrarias, el abandono de las explotaciones, la falta de modernización de las explotaciones, la falta de mantenimiento de las acequias, la dedicación laboral a tiempo parcial, la falta de relevo generacional, etc. Todos estos factores han conllevado una disminución de la productividad de la vega y, por tanto, de su capacidad de generación de rentas (Menor Toribio, 2000) y de su autosostenibilidad como sistema agrario periurbano. .

6b.2. La etapa de articulación-institucionalización de la Vega de Granada

6b.2.1. La Gobernanza

Este apartado tiene como objetivo principal analizar la capacidad de la red de agentes del SAP para organizarse en base a un objetivo común —la articulación de un Parque Agrario en la Vega de Granada— y, en este caso, de analizar los problemas que surgieron para no poder alcanzar la institucionalización del mecanismo. Para ello, se realiza en primer lugar un análisis de los agentes estratégicos en el proceso de desarrollo de la propuesta que supone la descripción de la historia de forma parcial, según la participación o el rechazo de cada agente en el proceso[348]. El objetivo de esta segmentación es el de estudiar en profundidad las perspectivas de cada uno de los agentes y entender el papel que han desarrollado en el proceso. En segundo lugar, se realiza la reconstrucción del proceso del mecanismo de gobernanza articulado en este territorio. En tercer lugar, se evalúa el resultado del proceso, las causas por las que no se llega a alcanzar un estado de gobernanza local y se realiza un análisis de sido los puntos fuertes y débiles en el proceso. Por último, se estudian cuáles han sido las relaciones o hitos clave que han producido el avance y el freno del proceso.

6b.2.1.1. Análisis de los agentes clave en el proceso de articulación de la propuesta de Parque Agrario

Se describen, en primer lugar, los agentes estratégicos del proceso de desarrollo de la propuesta de Parque Agrario para el caso de la Vega de Granada. Para su localización, se realizó un primer análisis del caso que detectara qué agentes estratégicos, de todos los que componen el SAP de la Vega de Granda, participaron en el proceso de desarrollo de la propuesta —liderazgo, apoyos, conflictos y propuestas alternativas. Los agentes clave son los siguientes:

- La plataforma ciudadana de defensa de la Vega, como ente unitario que aglutina a un importante número de colectivos de muy diversa índole y que aportan diversos enfoques sobre la demanda de la defensa de Vega.
- El sector agrario, entendiendo como el grupo conformado por los agricultores tradicionales que siguen desarrollando una agricultura convencional[349].
- El grupo de investigación liderado por José Castillo[350] de la Universidad de Granada, cuyo principal papel es arrojar una visión patrimonial de la Vega, que está liderando la propuesta de su patrimonialización como Sitio Histórico.
- El grupo de investigación liderado por Alberto Matarán de la Universidad de Granada, que trabaja en el desarrollo de procesos de investigación-acción-participativa en el ámbito del desarrollo local y agrario en términos de sostenibilidad y generación de empleo.
- El grupo político de Los Verdes que incorporaron la propuesta de Parque Agrario a su programa electoral en el año 2009.
- La Diputación de Granada, como ente supramunicipal con limitadas competencias pero con capacidad de actuar de coordinador entre otras instituciones.

[348] Se analizan los agentes que desempeñan un papel de liderazgo, de apoyo y de rechazo. Algunos agentes que no aparecen en el proceso —a pesar de su relevancia en el marco de la gobernanza— se recogerán en el apartado de "ausentes" en la evaluación del mecanismo de la Gobernanza.
[349] Con esta aclaración se quiere diferenciar a los agricultores convencionales de aquellos agricultores que tratan de desarrollar nuevas técnicas agroecológicas que, si bien no se han encontrado referencias a ellos en la bibliografía ni en las entrevistas del proceso, se considera no compartirían la actitud del sector agrario tradicional hacia la propuesta de Parque Agrario.
[350]También militante de la plataforma Vega Educa, que ha impulsado en el ámbito social la propuesta de patrimonialización de la Vega de Granada.

- La Junta de Andalucía, principalmente su Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana (y sus equivalentes anteriores), por las competencias legislativas en materia de Ordenación Territorial que sustentan.

Tras la identificación de estos agentes, se realiza un análisis del papel que cada uno de ellos ha desarrollado en la historia de la propuesta de Parque Agrario para la Vega de Granada. Este análisis supone la descripción de la historia de forma compartimentada y no cronológica, según la participación o el rechazo de cada agente en el proceso. Esta metodología servirá para jerarquizar los hechos acaecidos de forma sincrónica y diacrónica en función a su grado de importancia en el proceso.

A. Movimiento ciudadano de defensa de la Vega[351]

A.1. El movimiento ciudadano y sus etapas

El movimiento ciudadano en defensa de la Vega, hoy conocido como Salvemos la Vega, surge en el año 1995. La plataforma, que ha llegado a estar formada por aproximadamente 50 colectivos según el período del proceso, ha adoptado diferentes nombres pero ha mantenido sus objetivos constantes en el reconocimiento de los valores culturales, históricos, sociales, económicos y ambientales de la Vega de Granada, así como de denuncia de los múltiples atentados, agresiones y amenazas que constantemente se ciernen sobre este espacio (Castillo, 2015). GEA La Corrala, (2007) lista los siguientes elementos comunes a todas las etapas del movimiento ciudadano:

- Buscar otro modelo de territorio que sea sostenible social y ambientalmente, que esté al servicio del ciudadano.
- Acercar los vecinos a su territorio.
- Avivar la conciencia y de la necesidad de trasformar la realidad que nos rodea.
- Forjar una red de colectivos que facilite el debate, socialice las soluciones y tome fuerza y protagonismo en la Vega.

En un primer periodo (1995-2000), la plataforma se denominó "Descubrir la Vega" y estaba integrada por colectivos de todo tipo: escuelas, centros de adultos, asociaciones de padres y madres de alumnos. En ese momento sus participantes decidieron dinamizar los pueblos de la Vega y realizaron una importante recuperación de canciones relacionadas con el trabajo del tabaco, desarrollados en los años 1950 y 1960 (Puente, 20144) en la Vega de Granada. En esta etapa comenzaron los debates y charlas de difusión sobre la necesidad de valoración y reconocimiento de la base agraria de la Vega de Granada. En una segunda etapa (2001-2006), la plataforma se denominó "Necesitamos la Vega" y adquirió unos tintes más reivindicativos y de denuncia sobre los problemas endógenos de la agricultura y exógenos de la periurbanización del espacio agrario de la Vega. A partir del año 2007, tomó el nombre de "Salvemos la Vega" y dedicó buena parte de sus esfuerzos a la defensa de este ámbito ante amenazas de grandes proyectos en su suelo.

[351] Este apartado está basado en una entrevista a Paco Cáceres, coordinador del movimiento en defensa de la Vega durante 18 años y, por tanto, agente social clave en este proceso, el 15 de enero de 2014 en Granada. También se basa en su artículo "Salvemos la Vega, instrumento necesario para los agricultores de la Vega", publicado en www.otragrananada.org el 30 de octubre de 2013 (fecha de consulta 09/06/2015).

A.2. Los documentos consensuados producidos por la plataforma

A principios de milenio, la plataforma comenzó a reunirse con los agricultores de COUAGA[352] para redactar un plan de desarrollo de la Vega y determinar sus líneas estratégicas. Fruto de este trabajo fue el "Pacto Granadino por la Vega" [353] (2001) en el que se solicitaba la dinamización de la Vega y que fue firmado por colectivos, cooperativas y organizaciones de agricultores. El documento da ocho razones para el pacto y propone ocho medidas para generar riqueza y trabajo en la Vega: Este pacto fue difundido entre instituciones granadinas, sin embargo, no llegó a dar ningún fruto directo, ya que se encontraban en un momento de boom inmobiliario y las instituciones tenían una visión de los conceptos de "progreso" y "desarrollo" más cercanos al crecimiento en términos urbanísticos que a la modernización y dinamización de la agricultura.

En el año 2006, tomando de base el Pacto, la plataforma y la Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrícolas (FAECO) redactaron el Plan de Dinamización Integral de la Vega de Granada, que fue consensuado por 200 colectivos. De entre todas sus propuestas, la segunda consistía en la creación del Parque Agrario Vega de Granada, ampliando la descripción de la propuesta en relación a la descrita en el "Pacto Granadino por la Vega":

> Para librar el suelo agrícola de las especulaciones y tensiones urbanísticas que pueden provocar una pérdida irreversible, proponemos la creación de un ente gestor del desarrollo agrario de la Vega. Tenemos el ejemplo exitoso del Parque Agrario del Bajo Llobregat. Al mismo tiempo la Vega debería protegerse ya con una figura jurídica de protección ambiental que esté vigente en nuestra comunidad autónoma mientras se crea una específica que sea capaz de recoger los valores productivos, ambientales, culturales, históricos, etc., capaz de [y añade las líneas descritas en el Pacto] (Necesitamos la Vega, 2006)

Aunque el texto es breve la idea es clara, los colectivos firmantes solicitan un ente gestor para la dinamización de la Vega de Granada como método de "protección" del territorio de las presiones exógenas —principalmente la presión urbanística. Este documento fue presentado a diversas instituciones, pero ninguna de ellas lo adoptó como propio, adoptando finalmente un carácter de manifiesto.

A.3. participación en las Jornadas de Debate de IU sobre "La Vega Parque Agrario"

A pesar de que desde el año 2000 la plataforma ysu nuevo carácter reivindicativo, había adoptado el Parque Agrario del Baix Llobregat como referencia, ésta no disponía de fondos para poder invitar a su equipo a exponer el trabajo que estaban llevando a cabo a sus miembros, a los agricultores y a la ciudadanía en general. Izquierda Unida, en un momento de alineación de intereses, organizaron una Jornada debate sobre "La Vega Parque Agrario – Fuente de riqueza y trabajo" el 18 de diciembre de 2004 en las que invitaron al equipo del Parque Agrario del Baix Llobregat —su Director, Josep Montasell, y a parte del equipo técnico, Sonia Callau y Andreu Vila. Tras el contacto de la plataforma con el equipo catalán, su realidad se convirtió en la utopía de lo que se quería conseguir en la Vega: un órgano de gestión, la dinamización de la agricultura, la protección del espacio agrario y agricultores profesionales[354]. Este Parque Agrario también se convirtió en un referente en su

[352] Sociedad cooperativa agraria de la Vega de Granada.
[353] De que se puede encontrar la versión completa en: http://www.geocities.ws/centroauca/artic/pactovega.htm (fecha de consulta 09/06/2015).
[354] Se toman prestadas las palabas de Francisco Cáceres —coordinador de la plataforma en este momento. Entrevista realizada el 3 de diciembre de 2013 en Granada.

demanda, ya que aquello que estaban solicitando ya existía en otro territorio: el reconocimiento de una "vega"[355] por su potencial productivo.

Es necesario resaltar que estas jornadas se localizan cronológicamente entre el Pacto Granadino (2001) y el Plan de Dinamización (2006), por lo que resultan vitales en este proceso porque sirvieron para llenar de contenido el concepto de Parque Agrario. En este proceso, la plataforma le añadió el calificativo de "cultural" resaltando en el término las dimensiones históricas, paisajísticas, y patrimoniales que representa la suma de visiones de sus colectivos. A partir de ese momento la usual referencia era la de Parque Agrario[356] y Cultural de la Vega de Granada.

Durante los años siguientes, la plataforma siguió demandando a todos los niveles institucionales la creación de este Parque Agrario y Cultural, como figura específica, mientras que solicitaban la protección de la Vega con alguna de las figuras de protección ya existentes en la normativa medioambiental andaluza, para asegurar su protección a corto plazo.

A.4. Tercera etapa de la plataforma: la lucha urbanística y la reacción ante el concepto "parque"

En su tercera etapa (2007-actualidad), la plataforma Salvemos la Vega adoptó un importante papel de defensa del suelo agrario ante las amenazas urbanísticas. En 2007, logró parar la construcción de una feria ubicada en suelo de máxima protección en el municipio de Armilla. Posteriormente, hubo otras luchas, de la mano de los agricultores implicados, en la defensa de las Huertas (2007) y el Cañaveral (2011) donde el ayuntamiento quería ubicar el ferial de Granada[357]. Una de las luchas más importantes —después de la lucha en defensa del cultivo del tabaco a finales de los años 1990 y principios de siglo— fue la desarrollada durante el periodo 2009-2011 contra la creación del Parque Metropolitano del Milenio de 600 ha propuesto por la Junta de Andalucía en la Vega Sur, que hubiese supuesto la expropiación a unos 2000 propietarios. La respuesta social fue la sucesión de marchas, concentraciones, recogidas de firmas pueblo a pueblo, debates, y todos bajo el lema "Parque sí, en la Vega no". El proyecto se consiguió paralizar en el año 2011.

En medio de este debate, se realizaron en febrero de 2010 una Jornadas sobre Modelos para un desarrollo sostenible de la Vega de Granada en La Zubia a las que asistieron Josep Montasell —Director del Parque Agrario del Baix Llobregat— y Alberto Matarán —Universidad Granada)— para defender la idea de Parque Agrario en la Vega. El resultado de estas jornadas acaba siendo el contrario al previsto, ya que comienza a surgir un rechazo a la propuesta de Parque Agrario que nadie había previsto. Por un lado, agentes que hasta entonces habían apoyado la propuesta entendieron que el Parque Agrario incluiría una normativa urbanística que limitaría usos ajenos a la actividad agraria y cohibiría determinadas "libertades urbanísticas" de las que habían disfrutado hasta entonces. Por otro, el debate que se estaba desarrollando en paralelo en relación al Parque Metropolitano del Milenio produjo una gran controversia en las mentes de los agricultores en relación a la palabra "parque", generando su rechazo al creerlo una agresión al territorio. Tras estas jornadas otros agricultores de otras áreas de la Vega, que no habían sido amenazados por proyectos de este estilo, tampoco parecen aceptar el término que comienza a ser muy impopular entre los ellos.

[355] Se resalta este término porque en el Parque Agrario del Bajo Llobregat nunca se utiliza, ya que se habla del Delta y Vall Baixa del Llobregat.
[356] Agrario porque incluían la ganadería casi en extinción de la Vega, y también las explotaciones forestales.
[357] Estas luchas consiguieron tener éxito, parando los proyectos de destrucción de la Vega. Otras menos apoyadas por los afectaros resultaron en la destrucción de grandes extensiones de la Vega, como las 300 ha que destruyeron la segunda circunvalación y la carretera a Córdoba por Pinos Puente.

Figura 6b.2. Panfleto de las Jornadas celebradas en la Zubia. Fuente: Archivo personal de Josep Montasell.

Francisco Cáceres achaca a este hecho el que, a pesar de que la idea y el proyecto del Parque Agrario del Baix Llobregat les seguía pareciendo la mejor solución para la vega, la plataforma dejara de usar el término para no llevar a confusión a los principales agentes territoriales.

A.5. Alternativas de protección de la Vega: Bien de Interés Cultural.

Ante la vía muerta a la que había llevado la propuesta de Parque Agrario aparecieron nuevas propuestas para la protección de la Vega desde el ámbito del patrimonio. Pepe Castillo, profesor de la Universidad de Granada y militante en Vega Educa[358], propuso solicitar la aplicación en la Vega de Granada de una figura de protección patrimonial: el Sitio Histórico —incluida en Ley 1/1991 de Patrimonio Histórico de Andalucía como Bien de Interés Cultural. En el año 2006, la plataforma realizó formalmente la solicitud de declaración a la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, que fue bien acogida por la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico. Sin embargo, la propuesta fue desestimada por la Consejería de Cultura por falta de apoyo de los ayuntamientos, entre otras razones[359].

La aprobación de la nueva Ley de Patrimonio Andaluz —Ley 14/2007— incluía una nueva figura, la Zona Patrimonial[360], que parecía más idónea para aplicar a un elemento territorial como es la Vega: un paisaje cultural o espacio patrimonial complejo y productivo. Durante el periodo 2013-2014 se

[358] Colectivo de alumnos y profesores de Granada con el objetivo común de defender la Vega y su patrimonio cultural, que se unió en 2006 a Salvemos la Vega redimensionándolo considerablemente
[359] Para más información sobre este proceso ver Castillo (2006).
[360] Art. 26.8 «Son Zonas Patrimoniales aquellos territorios o espacios que constituyen un conjunto patrimonial, diverso y complementario, integrado por bienes diacrónicos representativos de la evolución humana, que poseen un valor de uso y disfrute para la colectividad y, en su caso, valores paisajísticos y ambientales».

realizó un nuevo intento de "patrimonialización" de la Vega, realizando una nueva solicitud en la que se incluyeron a algunos de los ayuntamientos, junto a las 20.000 firmas presentadas. En la solicitud de declaración, presentada en mayo de 2013, se argumenta que, a pesar de la desigual ocupación y explotación agrícola, y a la diversidad de localidades, la Vega dispone de una indiscutible unidad patrimonial propiciada por sus características morfológicas y productivas y por su reconocimiento social y ciudadano (Castillo, 2015).

La consecución del "status" de BIC dotaría a este espacio agrario periurbano de un reconocimiento como ámbito a preservar, amparado en la legislación vigente de patrimonio histórico. La gestión, realizada desde la Consejería de Cultural, debería implicar en la toma de decisiones a las administraciones locales (los ayuntamientos) ya que son el gobierno más cercano al nivel del territorio[361] y que, además, cuenta con las competencias urbanísticas. Sería necesario la generación de un órgano gestor a escala comarcal que se encargara de la gestión del Plan Especial y de un Plan de Gestión "Cultural" que, además de conservar los valores patrimoniales, dinamizara el elemento central de todos los valores asociados a la Vega de Granada: la agricultura. Complementariamente, sería necesario elaborar de un Plan Urbanístico (Especial) que garantizara la preservación del área delimitada por el BIC a largo plazo, quedando recogido en éste todos los valores culturales e identitarios a proteger.

Castillo (2015) ha acuñado el término "Bictitis" que define la falta de consenso social, cuando no rechazo, sobre la protección de los bienes culturales de carácter territorial, especialmente los paisajes culturales, mediante la legislación de patrimonio cultural. Argumenta que la legislación de Patrimonio Cultural dispone de fundamentos, métodos, herramientas y experiencias para abordar la protección de estos bienes. Sin embargo, la propuesta de BIC no deja de suscitar dudas y suspicacias ante los que consideran que una gestión cultural, cuyo objetivo es realizar una conservación y gestión del "patrimonio tangible e intangible"[362] agrícola, sea capaz de llevar a cabo una labor de gestión y dinamización adecuada de la actividad agraria, como actividad central para la supervivencia real del patrimonio, el paisaje y el sector asociado. Entre aquellos "bictíticos" se encuentra la firmante de esta tesis, siempre y cuando se entienda que esta protección patrimonial de la Vega empieza y acaba en sí misma. Como se ha explicado en el modelo conceptual, se considera que la protección de la base territorial puede venir de cualquier legislación (urbanística, ambiental, patrimonial o agraria) siempre y cuando ésta sea apoyada con algún de Plan de Dinamización Agrícola que se aplique complementariamente a la protección urbanística y a la gestión cultural, ambiental, etc. que requiera la legislación que le otorga la protección.

A.6. La casi consecución de un micro-Parque Agrario

La experiencia más próxima a hacer realidad el Parque Agrario es la que propuso Salvemos la Vega para la parte occidental de la vega metropolitana en 2011. Este área es la que sufre menos atentados urbanísticos y la que está más libre de presión porque está más alejada de la capital (Cijuela, Lachar, Fuentevaqueros, Pinos Puente[363]). Aprovechando que gobierna IU en Pinos Puente y Chauchina, e Izquierda Unida junto con un grupo independiente en Fuente Vaquero, Salvemos la Vega convoca una reunión para tratar de conformar un pequeño Parque Agrario en el que, con las ideas del Baix Llobregat —adaptadas a Vega— se promueva principalmente el desarrollo endógeno. Se movilizan todas las fuerzas económicas, sociales, culturales, organizaciones agrarias

[361] Principio de subsidiariedad.
[362] Las acequias, la arquitectura agrícola, los caminos, los conocimientos agrarios, las canciones, etc.
[363] Extremo noroeste de la Vega de Granada. A partir de Lachar la Vega se convierte en estrechas plataformas hasta Loja (extremo de su límite del PA y de la Vega).

para estudiar la propuesta concreta. El único ayuntamiento que responde a la propuesta es Fuente Vaquero con el que se pactó la realización de unos estudios y la búsqueda de algunas subvenciones. La plataforma trató de implicar a niveles institucionales superiores sin éxito —Diputación[364] e Izquierda Unida. Este caso ha sido la única propuesta de concretar el Parque Agrario como proyecto piloto en los municipios menos castigados del área metropolitana.

A.7. Debate contra el Plan Especial (2012)

Cuando en el año 2012 la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo (SGOTU) difunde el *Documento para la concertación* en el que hace un avance de los trabajos desarrollados para el Plan Especial de la Vega de Granada, solicita la opinión de la ciudadanía, técnicos e interesados en general. La SGOTU organizó el 8 de mayo una Jornada Técnica del "Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada", a la que participó la plataforma y donde criticó duramente el plan.

Posteriormente, Salvemos la Vega, la Coordinadora en Defensa de la Vega y la Agricultura (CODEAVE)[365] y Otra Granada abrieron un debate para opinar sobre dicho documento. Además, Salvemos la Vega, junto con CODEAVE y algunas comunidades de regantes de la Vega Sur comenzaron una campaña explicativa de lo que supone dicho Plan.

Voces de diversas asociaciones mostraron su posición en contra a este plan que había surgido sin un diagnóstico previo. Destaca entre esas voces Fernando Alcalde (2012), de la asociación ecologista Buxus[366], que declaraba que el plan sólo daba cumplimiento al desarrollo del POTAUG desde una visión intervencionista y esencialmente urbanística de la Vega de Granada, considerando esta como patio de ocio y recreo de la ciudad. Destacaba que la Vega no debe ser considerada espacio urbanístico vacío, como se considera en el documento, sino un ámbito productivo cuyos valores y mantenimiento está asociado a la permanencia de la actividad agraria. Por ello, debiera ser objeto de la planificación la superación de las barreras actuales que impiden el desarrollo de la práctica agraria y la concreción de las bases para una gestión sostenible de la Vega, es decir, un espacio cultural, ambiental y esencialmente productivo con fuertes tensiones urbanas. Una vez definidos estos objetivos y sus acciones, el Plan Especial debería indicar cuáles de ellas serían objeto de intervención, en especial, la resolución de los bordes urbanos, la lucha contra la construcción ilegal, la persecución de las reparcelaciones, la redefinición de las infraestructuras viarias, la localización de los suelos precisos para el desarrollo de la actividad productiva, la desclasificación de suelos urbanizables innecesarios o la resolución de los vertidos procedentes de la vivienda dispersa y los núcleos de población. Añade que, posiblemente, el Plan Especial, por su carácter urbanístico, no sea el marco más adecuado para abordar la problemática general de la Vega de Granada, aunque, sin duda, sí que puede ser una oportunidad para ponerla en evidencia y para afrontar algunos de sus problemas –pero siempre desde la mínima intervención estructural y evitando exportar a lo rural la visión de lo urbano.

[364] La razón de reunirse con Diputación y no con la Junta, que al fin y al cabo es la que tiene las competencias, era porque Diputación era de IU, y puesto que PSOE y PP no les habían ayudado nunca, fueron a ellos buscando un interlocutor intermedio para conseguir este fin. Paco Cáceres trata de justificar la entrevista con Diputación en que en el Parque Agrario catalán es la Diputación la que aprueba el parque (lo que no ve es que en ese momento Diputación de Barcelona tenía competencias en temas de parques) y también argumenta que fue la Diputación en 2005 el órgano que conformó la Comisión de la Vega.

[365] Creada tras las luchas urbanísticas y las luchas del agua con las comunidades de regantes. Está integrada, entre otros, por las comunidades de regantes, GRAECO y Salvemos la Vega.

[366] También es técnico del Ayuntamiento de Motril, donde él durante mediados de los años 2000 propuso en su municipio un Parque Agrario, que fue desarrollado de forma teórica en la Universidad de Granada, en la tesis doctoral de Rocío Pérez Campaña, pero que nunca fue aplicado.

Rosa Félix, exconcejala de Atarfe (IU) y miembros de Salvemos la Vega, publicaba a finales de junio 2012 un análisis más pormenorizado del Plan Especial[367] del que se recoge un resumen:

- El plan no es la solución para la Vega, ya que mantienen la misma filosofía del POTAUG (1999), actuando en los márgenes que permitía el (amplio) desarrollo urbanístico local de finales de los años 1990.
- El plan puede ser una oportunidad perdida para replantear críticamente la articulación territorial metropolitana, estimulando fórmulas más sostenibles.
- El plan no ahonda en los elementos de protección que ya contenía el POTAUG, regula menos y es menos ambicioso en los ámbitos y en las restricciones, y mucho menos descriptivo. Por tanto, más que un instrumento para impulsar el POTAUG, parece estar concebido para reducir su potencial y reinterpretarlo desde un enfoque de parque temático al servicio de lo urbano.
- El plan comienza con una declaración propositiva muy prometedora, sin embargo, ni el análisis dice nada nuevo, ni las propuesta van más allá de una oferta de ocio en terrenos de la Vega consistente en una red de itinerarios, apoyados en los principales ríos de la Vega, y sobre los que se articulan los demás itinerarios de la red de caminos y carriles bici. En total se proponen 185 km de itinerarios que recorren el conjunto de la Vega, aprovechando el dominio hidráulico, las zonas afectadas por la red hídrica, etc. Además, tiene previsto áreas de ocio y de recreo, los miradores y los espacios libres extensivos[368]. En definitiva, el modelo de uso público va dirigido al ocio y a la diversión y tiene una perspectiva urbana y urbanística, en el sentido más limitativo de la palabra.
- El plan delimita la zona estricta de la Vega de Granada, dejando fuera las vegas de los afluentes del Genil, que constituyen con el río principal un sistema fluvial interconectado. La delimitación del plan podrían conllevar contradicciones de difícil solución al incorporar sólo algunos tramos de los afluentes y sus vegas.

En 2012 se agruparon las áreas de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio en una sola Consejería, y se convirtió en un momento oportuno para, en palabras de Félix (2012) «aparcar» el Plan Especial de la Vega propuesto. Era el momento para comenzar, desde un buen diagnóstico participado un nuevo plan que velara por la producción de la Vega, cuyos objetivos fueran mucho más ambiciosos y que partiera de una valoración crítica del desarrollo del área metropolitana de Granada en los 12 años transcurridos desde la aprobación del POTAUG, más acorde al momento de crisis agraria e inmobiliaria. Sin embargo, la agrupación en una sola Concejalía volvió a ser reestructura en 2013[369].

[367] http://www.otragranada.org/spip.php?article514
[368] Tres parques de grandes dimensiones, algunos estratégicamente situados cerca de grandes superficies comerciales.
[369] Con la entrada de Susana Díaz en el poder de la Junta de Andalucía.

A.8. Evaluación: plataforma ciudadana como promotora del Parque Agrario

En primer lugar, es necesario destacar el aspecto positivo de que esta plataforma ciudadana, compuesta por un gran número de colectivos heterogéneos —pero con el objetivo común de la defensa de la Vega— haya sido el agente que liderase la propuesta de Parque Agrario en la Vega de Granada. Su multiplicidad y la capacidad de volcar sus múltiples visiones —productiva, ambiental, paisajística, patrimonial e identitario— a la propuesta de Parque Agrario en la Vega complejizó el modelo que importaban del Baix Llobregat. El concepto, que surge en su imaginario como eco lejano, fue poco a poco llenándose de contenido, resultando clave su participación en la Jornada organizada por Izquierda Unida en 2004 en ese sentido.

Otro aspecto positivo de la plataforma de carácter ciudadano es el haber podido incluir bajo su paraguas, en algunos momentos clave, al sector agrario dentro de su objetivo general. En dos momentos puntuales la plataforma consensuó con el sector agrario la materialización de dos documentos concretos de gran valor: el "Pacto Granadino por la Vega" (2001) y el "Plan de Dinamización Integral de la Vega" (2006).

Entre los elementos negativos, hay que destacar el hecho de que la plataforma no supiera transmitir adecuadamente la propuesta de Parque Agrario al sector agrario de la Vega, lo cual dio lugar a la generación de confusiones y falsas esperanzas. En algunas ocasiones, confundiéndolo con otros proyectos agresivos para el territorio y para su economía, en otras, considerando que podría ser una figura que, centrándose meramente en la dinamización agraria, pudiera mantener la libertad urbanística que habían estado disfrutando. El resultado fue que este sector no se incorporó a la propuesta de esta figura, siendo el principal beneficiario potencial de sus transformaciones.

Ante la falta de respuesta de las administraciones a sus peticiones y el rechazo de los agricultores por el proyecto de Parque Agrario, la plataforma ha ido adoptando otras estrategias sectoriales de defensa y dinamización de la Vega de Granada, aplicando una actitud resiliente:

- Incorporando en su discurso la petición de la protección de la Vega como BIC, promovida por Vega Educa, que supondría la aplicación de una figura de protección patrimonial con dimensiones territoriales.
- La adaptación de la idea de Parque Agrario a un pequeño sector de la Vega, el menos azotado por las amenazas urbanísticas, y la propuesta a los ayuntamientos de un proyecto piloto en sus municipios.
- El salto a la acción mediante la auto-organización ciudadana y del sector agrario, reconstruyendo los vínculos tradicionales del campo y la ciudad —la alimentación— mediante proyectos de agricultura ecológica, grupos de consumo, el eco-mercado y sistemas de garantía participada que están revolucionando la relación de Granada y de su ciudadanía con su vega.

Por último, es necesario señalar el papel que la plataforma ha adquirido en los últimos tiempos en el marco del debate actual sobre el futuro de la Vega. Tras lograr detener el proyecto de la Junta de Andalucía del Parque Metropolitano del Mileno, consiguieron que la Junta, desde SEGOTU, pusiera en marcha un Plan Especial para el Parque Agrario de la Vega de Granada (Matarán, 2013; Matarán et al., 2010). Esta propuesta, dejando de lado las críticas desde muchos los sectores, ha abierto la vía de debate sobre el tipo de planificación que debería ser aplicada a la Vega—se plantea es si un Plan Especial es el instrumento más adecuado para la protección y dinamización de la Vega.

En definitiva, el movimiento ciudadano ha demostrado ser un eje que, además de promover acciones reivindicativas y luchas por el suelo agrario, ha sido una fuente resiliente de propuestas

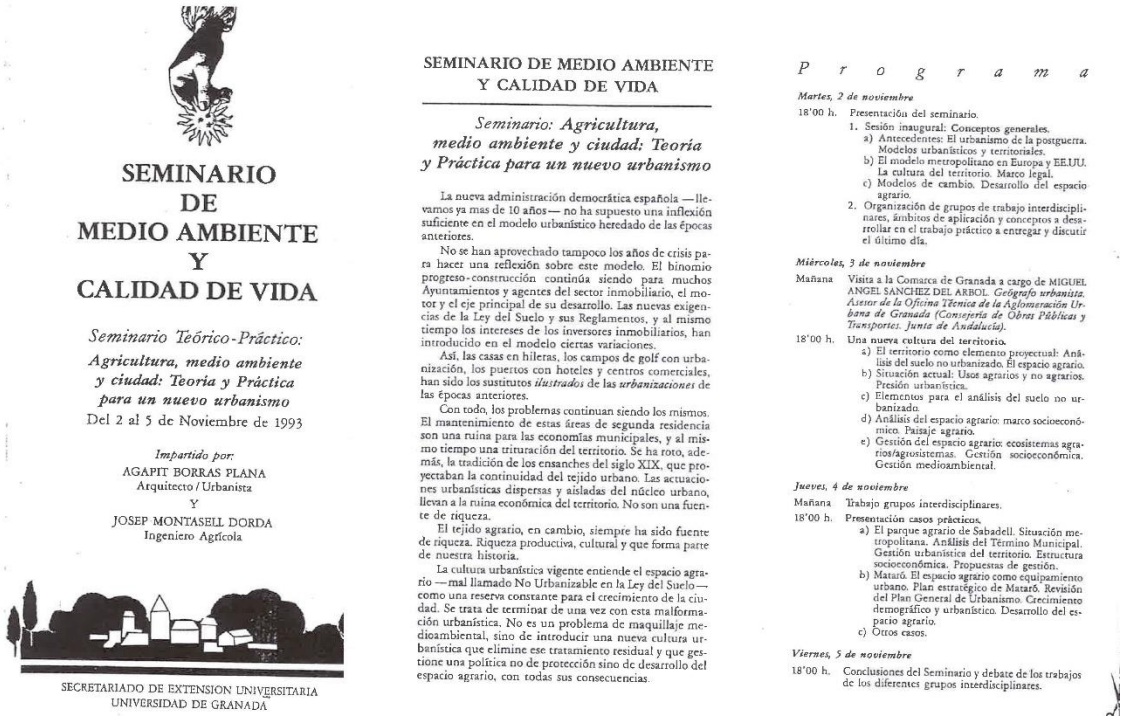
innovadoras y ante las necesidades y demandas del contexto en su lucha de más de 20 años por la defensa y la búsqueda de la mejor fórmula de dinamización y protección de la Vega de Granada, siendo decisivo en la propuesta de Parque Agrario para la Vega.

B. La universidad de Granada

B.1. Primer contacto de la Vega con la figura de Parque Agrario

El primer contacto de "la Vega de Granada" con la figura de Parque Agrario hay que buscarlo en la primera parte de los años 90, años antes de la organización del movimiento ciudadano.

En la primavera de 1993, se celebró en Valencia el Seminario Internacional sobre la Huerta de Valencia, organizado por el Ayuntamiento de Valencia en el que se defendía la necesidad de conservar la huerta de Valencia y todos los valores que la integran. En ese seminario coincidieron Josep Montasell y Àgapit Borrás[370] con Rafael Hernández del Águila —Profesor de Geografía de la Universidad de Granada— que en ese momento pretendía abrir el debate sobre la protección de la Vega de Granada y que encuentra sus propuestas sobre Sabadell y Mataró muy interesantes. En el mes de noviembre les invita a que impartieran un seminario en la Universidad de Granada titulado "Seminario Agricultura, medio ambiente y ciudad: teoría y práctica para un nuevo urbanismo"[371] (Montasell & Borrás, 1993a).



SEMINARIO
DE
MEDIO AMBIENTE
Y
CALIDAD DE VIDA

Seminario Teórico-Práctico:
Agricultura, medio ambiente y ciudad: Teoría y Práctica para un nuevo urbanismo
Del 2 al 5 de Noviembre de 1993

Impartido por:
AGAPIT BORRAS PLANA
Arquitecto / Urbanista
Y
JOSEP MONTASELL DORDA
Ingeniero Agrícola

SECRETARIADO DE EXTENSION UNIVERSITARIA
UNIVERSIDAD DE GRANADA

SEMINARIO DE MEDIO AMBIENTE
Y CALIDAD DE VIDA

Seminario: Agricultura, medio ambiente y ciudad: Teoría y Práctica para un nuevo urbanismo

La nueva administración democrática española —llevamos ya mas de 10 años— no ha supuesto una inflexión suficiente en el modelo urbanístico heredado de las épocas anteriores.

No se han aprovechado tampoco los años de crisis para hacer una reflexión sobre este modelo. El binomio progreso-construcción continúa siendo para muchos Ayuntamientos y agentes del sector inmobiliario, el motor y el eje principal de su desarrollo. Las nuevas exigencias de la Ley del Suelo y sus Reglamentos, y al mismo tiempo los intereses de los inversores inmobiliarios, han introducido en el modelo ciertas variaciones.

Así, las casas en hileras, los campos de golf con urbanización, los puertos con hoteles y centros comerciales, han sido los sustitutos *ilustrados* de las *urbanizaciones* de las épocas anteriores.

Con todo, los problemas continuan siendo los mismos. El mantenimiento de estas áreas de segunda residencia son una ruina para las economías municipales, y al mismo tiempo una trituración del territorio. Se ha roto, además, la tradición de los ensanches del siglo XIX, que proyectaban la continuidad del tejido urbano. Las actuaciones urbanísticas dispersas y aisladas del núcleo urbano, llevan a la ruina económica del territorio. No son una fuente de riqueza.

El tejido agrario, en cambio, siempre ha sido fuente de riqueza. Riqueza productiva, cultural y que forma parte de nuestra historia.

La cultura urbanística vigente entiende el espacio agrario —mal llamado No Urbanizable en la Ley del Suelo— como una reserva constante para el crecimiento de la ciudad. Se trata de terminar de una vez con esta malformación urbanística. No es un problema de maquillaje medioambiental, sino de introducir una nueva cultura urbanística que elimine ese tratamiento residual y que gestione una política no de protección sino de desarrollo del espacio agrario, con todas sus consecuencias.

P r o g r a m a

Martes, 2 de noviembre
18'00 h. Presentación del seminario.
1. Sesión inaugural: Conceptos generales.
   a) Antecedentes: El urbanismo de la postguerra. Modelos urbanísticos y territoriales.
   b) El modelo metropolitano en Europa y EE.UU. La cultura del territorio. Marco legal.
   c) Modelos de cambio. Desarrollo del espacio agrario.
2. Organización de grupos de trabajo interdisciplinares, ámbitos de aplicación y conceptos a desarrollar en el trabajo práctico a entregar y discutir el último día.

Miércoles, 3 de noviembre
Mañana Visita a la Comarca de Granada a cargo de MIGUEL ANGEL SANCHEZ DEL ARBOL. *Geógrafo urbanista. Asesor de la Oficina Técnica de la Aglomeración Urbana de Granada (Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía).*
18'00 h. Una nueva cultura del territorio.
   a) El territorio como elemento proyectual: Análisis del suelo no urbanizado. El espacio agrario.
   b) Situación actual: Usos agrarios y no agrarios. Presión urbanística.
   c) Elementos para el análisis del suelo no urbanizado.
   d) Análisis del espacio agrario: marco socioeconómico. Paisaje agrario.
   e) Gestión del espacio agrario: ecosistemas agrarios/agrosistemas. Gestión socioeconómica. Gestión medioambiental.

Jueves, 4 de noviembre
Mañana Trabajo grupos interdisciplinares.
18'00 h. Presentación casos prácticos.
   a) El parque agrario de Sabadell. Situación metropolitana. Análisis del Término Municipal. Gestión urbanística del territorio. Estructura socioeconómica. Propuestas de gestión.
   b) Mataró. El espacio agrario como equipamiento urbano. Plan estratégico de Mataró. Revisión del Plan General de Urbanismo. Crecimiento demográfico y urbanístico. Desarrollo del espacio agrario.
   c) Otros casos.

Viernes, 5 de noviembre
18'00 h. Conclusiones del Seminario y debate de los trabajos de los diferentes grupos interdisciplinares.

Figura 6b.3. Panfleto de difusión del Seminario impartido por Josep Montasell y Agapit Borrás en la Universidad de Granada en el año 1993. Fuente: Archivo histórico de Josep Montasell.

El seminario se planteaba con el objetivo de hacer una reflexión sobre el binomio progreso-construcción, que continuaba siendo el eje principal del desarrollo, tras casi quince años de democracia. Urbanizaciones, campos de golf, centros comerciales, puertos con hoteles, etc.,

[370] Recordemos que son los personajes clave que "importaron" el concepto de Parque Agrícola desde Italia y lo propusieron para su aplicación en los espacios agrarios periurbanos incluidos como sistema en el PGOU de Sabadell de 1993.
[371] En realidad es el subtítulo, el título general era "Seminario de Medio Ambiente y Calidad de Vida".

continuaban creciendo y dañando el territorio de la Vega, que se había olvidado como fuente de riqueza productiva y cultural. Se consideraba necesario introducir una nueva cultura urbanística que eliminara el tratamiento residual de la agricultura y que gestionara una política de desarrollo, y no sólo de protección, del espacio agrario con todas sus consecuencias. En ese seminario, además de varias sesiones teóricas sobre la nueva cultura del territorio, se presentaron los casos prácticos del Parque Agrícola de Sabadell[372] y el caso de Mataró, donde Montasell y Borrás explicaron su propuesta de inclusión del espacio agrario como equipamiento urbano en el Plan Estratégico y en la Revisión del Plan General.

B.2. Propuestas de "patrimonialización" de la Vega

José Castillo, Profesor del Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Granada, y militante del movimiento Vega Educa, es el agente clave en la defensa de la protección de la Vega desde un enfoque patrimonial. Sus propuestas de "patrimonialización" de la Vega de Granada se enmarcan, tal y como han sido descritas anteriormente, en el apartado de movimiento social. Sin embargo, en este apartado es necesario destacar su labor de difusión científica en defensa del patrimonio agrario en general (Castillo & Martínez, 2014), del patrimonio agrario de la Vega de Granada (Castillo, 2010), de la relación entre la consideración de patrimonio histórico y el desarrollo local (Castillo, 2003; 2004) y el trabajo de difusión relacionado con el proyecto PAGO "Patrimonio Agrario. La construcción cultural del territorio a través de la actividad agraria" desarrollado durante el periodo 2010-2013 (Castillo et al., 2014).

B.3. Propuestas desde la Investigación-Acción-Participativa

Alberto Matarán, profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Granada, es la cabeza del equipo que promueve nuevas fórmulas de interacción entre la Universidad y la Vega.

En 2010, participó en las jornadas celebradas en la Zubia, organizadas por la plataforma contra el Parque Metropolitano del Milenio, apoyando a Josep Montasell en la promoción de la articulación de un Parque Agrario en la Vega de Granada.

Su aportación al proceso es el uso de la metodología de la Investigación-Acción-Participativa (IAP)[373] para implicar a la ciudadanía de la Vega en la definición del futuro de su territorio, para poner en marcha proyectos en los que no es imprescindible la administración, y para diseñar el Parque Agrario y Cultural. En palabras de Matarán (2010) «este parque debería convertirse en plan y política pública de las administraciones granadinas», aunque su activación la realicen los agentes de la Vega en el momento de su involucración en el proyecto.

En 2010 consiguió el proyecto PLANPAIS "La integración del paisaje en los procesos de planificación: aplicación al caso andaluz", en la Convocatoria de 2009 de Proyectos de Excelencia de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía. La propuesta específica en el laboratorio territorial de la Vega de Granada era la de generar un proceso de

[372] En el panfleto de las jornadas aparece Agrario y no Agrícola.
[373] La IAP es una metodología espacio-temporal que ayuda a la población a definir sus necesidades y a buscar satisfacciones. Esto produce un proceso de intercambio y construcción colectiva del conocimiento que puede provocar acciones de cambio. Por lo tanto, la IAP es una metodología que puede ayudar no sólo a la transformación de las condiciones materiales, sino que puede generar un proceso en el que las personas se transforman colectivamente (Matarán et al., 2014: 280).

decodificación y reconstrucción de significados a través de la reapropiación colectiva del paisaje como bien común, haciendo interactuar saberes expertos con saberes contextuales mediante metodologías diversas adaptadas a la realidad del lugar en el que se trabaja. El objetivo era compartir todas las fases del proyecto con la ciudadanía, colaborando en la generación colectiva de procesos de reconocimiento, reapropiación y puesta en valor del territorio y su población. La metodología del proyecto parte de la identificación de los conflictos que sufren las personas del territorio, para abordar con ellas los componentes identitarios del paisaje y generar un proceso de acompañamiento, visibilización y apoyo de las diferentes experiencias —institucionales o sociales— que cuidan y construyen los espacios agrarios periurbanos (Matarán et al., 2014).

En los cuatro años de proyecto PLANPAIS, entre otras actividades, se han puesto en marcha dos procesos de IAP como resultado de una identificación de la *ciudadanía activa* (Magnaghi, 2010), de su visibilización y de la voluntad de su apoyo y acompañamiento en el proceso hacia su integración en un sistema agroalimentario urbano en construcción, basado en criterios de sostenibilidad, transparencia, participación y justicia social.

El primero de los procesos de IAP fue el desarrollado en la Vega Sur, y tras un diagnóstico participativo sacó a la luz que la producción ecológica de la Vega Sur —y de la Provincia de Granada— se encontraba muy lejos de alcanzar su potencial productivo y comercial. La acción resultante fue la organización de un grupo de consumo, en noviembre de 2012 —*Como de Graná*— cuyo éxito produjo que un año después se duplicara y que se replicara en la zona norte de la ciudad generando otro grupo más —*Como del Norte*— con productores de la zona norte metropolitana (Equipo PLANPAIS, 2015) .

El segundo de los procesos de IAP fue el desarrollado para el Ecomercado de Granada, que resultó un intento fallido de diseñar desde la administración subvenciones para canales cortos. Sin embargo, el proceso de IAP activado mediante un diagnóstico participativo acabó generando el Ecomercado de Granada y la consolidación del grupo que lo organiza, la Red Agroecológica de Granada[374] (RAG). El éxito del Ecomercado ha hecho posible su ampliación a otros lugares y fechas (Equipo PLANPAIS, 2015). El equipo PLANPAIS resalta en su informe final que, si bien el Ecomercado es el resultado tangible de la capacidad de desarrollar proyectos colectivos exitosos a través de la participación, aún no se ha abordado su potencial como espacio de intercambio, planteando en las sesiones participativas de le dieron origen. Por tanto, la RAG y el Ecomercado se entienden desde los agentes que lo crearon como un lugar de construcción colectiva de un nuevo sistema agroalimentario local, basado en la agricultura de proximidad y en la transparencia y la participación, un Ecomercado 2.0 (Equipo PLANPAIS, 2015).

[374] Este grupo está compuesto por todos los colectivos vinculados a la producción y comercialización agroecológica en Granada, incluyendo el equipo de PLANPAIS (Equipo PLANPAIS, 2015).

B.4. Evaluación del papel de la universidad en el proceso de Parque Agrario

El papel que la Universidad de Granada ha adoptado ha sido muy diverso en el proceso del debate sobre el Parque Agrario en la Vega:

- El acercamiento al caso del Parque Agrícola de Sabadell en el año 1993 tuvo un carácter de aprendizaje de nuevas fórmulas de protección y dinamización de espacios agrarios en el marco de un debate territorial sobre el futuro de la Vega.
- La propuesta de patrimonialización se plantea de forma alternativa a la propuesta de Parque Agrario aunque, como ya se ha expresado con anterioridad —apartado A.1.2.3.— no tendrían por qué ser excluyentes.
- Las propuestas de IAP han sido r acciones de dinamización y coordinación entre experiencias de autogestión surgidas desde la base que están activando procesos de territorialización por parte de la ciudadanía. A pesar de no conllevar una planificación a gran escala de las actuaciones, ni una incorporación de entidades institucionales en el proceso, podría ser perfectamente inclusivas e incluibles en una propuesta de Parque Agrario organizado de abajo arriba del tipo descrito por Magnaghi & Fanfani (2009) —aplicadas en el Parque Agrícola de Prato— y basada en la creación de redes agroalimentarias campo-ciudad estables que configuren el camino hacia un nuevo sistema agroalimentario urbano.

C. Los Partidos políticos

C.1. Izquierda Unida: organización de Jornadas Debate a favor del Parque Agrario en la Vega

Izquierda Unida organizó, el 18 de diciembre de 2004, una Jornada debate sobre "La Vega Parque Agrario – Fuente de riqueza y trabajo" en las que invitaron al Director, Josep Montasell, y a parte del equipo técnico del Parque Agrario del Baix Llobregat, Sonia Callau y Andreu Vila[375].

Figura 6b.4. Cartel de las jornadas organizadas por IU apostando por el Parque Agrario en la Vega. Fuente: http://www.profesionalespcm.org/

[375] http://www.profesionalespcm.org/_php/MuestraArticulo2.php?id=1522

Con este título, el Área de Medio Ambiente de Izquierda Unida trataba de impulsar una alternativa y frenar el "imparable" crecimiento de aglomeraciones urbanas. Con el objetivo de ordenar, conservar e impulsar todas las vegas existentes, tanto en el Área Metropolitana de Granada como en el resto de la provincia, Izquierda Unida organizó esta jornada de debate, donde conocieron más de cerca la experiencia del Parque Agrario del Baix Llobregat y de ciudades europeas —Londres, Manchester y Roma.

C.2. Los Verdes y su propuesta particular de Parque Agrario[376]

En el año 2008, el partido político Los Verdes propone para la Vega lo que ellos denominan «el mayor Parque Agrario de Europa»[377], frente a la propuesta del Parque Metropolitano del Milenio de la Junta, que supondría una modificación del POTAUG del suelo protegido por su especial valor agrícola, ambiental, cultural y paisajístico. Los Verdes proponían la protección de 11.200 ha —una superficie 20 veces mayor a la del parque del milenio y 4 veces superior al Parque Agrario del Baix Llobregat— en una propuesta de «consolidación económica basada en una economía ecológica y sostenible, de calidad y de futuro».

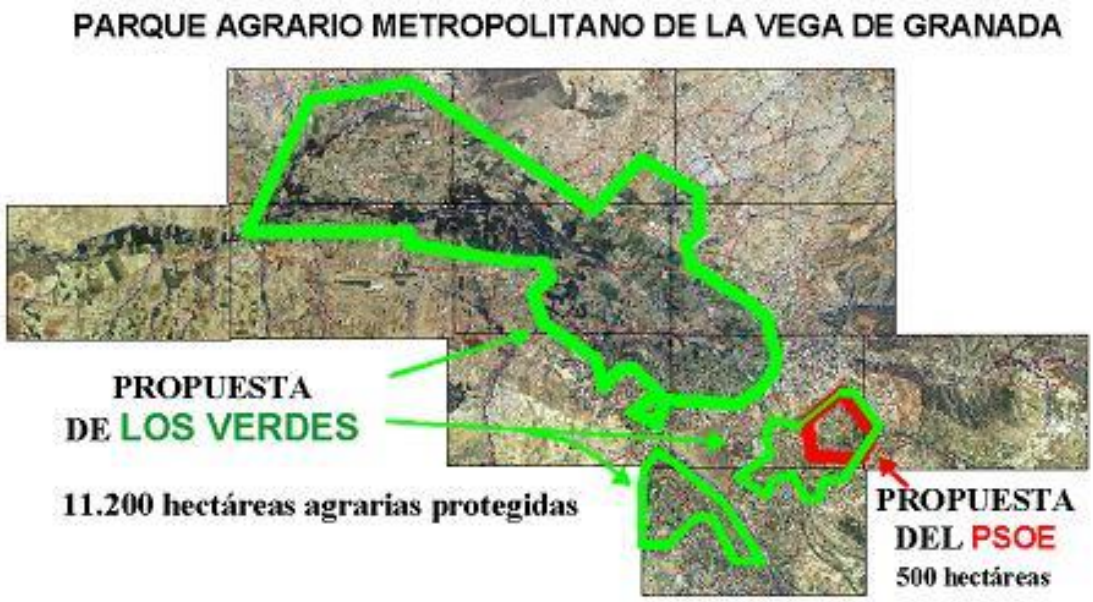


Figura 6b.5. Delimitación de la propuesta de Parque Agrario realizada por Los Verdes en 2008.
Fuente: http://marioortega.blogia.com

Su propuesta demandaba la creación de una figura de protección para la Vega de Granada en la que se deberían invertir 275.000 millones de euros[378]. Los municipios beneficiarios serían 19, todos ellos pertenecientes a la Vega, más Alhendín. El proyecto tenía un carácter eminentemente económico, pero tomaba en cuenta la necesidad de regenerar todo el territorio, caminos, senderos, riberas de los ríos, parajes naturales y culturales. Por tanto, se convertiría también en un espacio de

[376] Este apartado está basado en la entrada del blog de Mario Ortega, líder de Los Verdes-Granada, fechado el 17 de septiembre de 2008. http://marioortega.blogia.com/2008/091701-parque-agrario-de-la-vega-de-granada.php
[377] Está claro que no conocían de la existencia del Parque Agrícola Sud Milano, que comprende 47.000 ha.
[378] Cantidad que según el autor del blog, Mario Ortega, resultaba de extrapolar a la Vega las cuantías contempladas por el II Plan de Agricultura Ecológica de Andalucía, y que implicaría la puesta en marcha de 28 medidas contempladas en el Plan Estratégico de Agricultura Ecológica de la Vega de Granada.

ocio y esparcimiento y en un atractivo turístico de primer nivel que podría potenciar la marca de la calidad "Producto de la Vega de Granada". Los Verdes estimaban la generación de 120.000 empleos estables entre la agricultura, la industria agroalimentaria derivada, las actividades turísticas, culturales y de ocio. Complementariamente, contemplaban ayudas a los agricultores y ganaderos para los servicios ambientales en materia de biodiversidad, captura de CO2, purificación de aire, reducción del uso de agroquímicos, uso eficiente del agua, y generación de empleo distribuido.

C.3. Evaluación

El papel que los partidos políticos han adoptado en relación a la propuesta de Parque Agrario ha sido, en general, de ignoro absoluto de la propuesta. Esta actitud es, en realidad, coherente con el modelo territorial que ha defendido la administración competente, que considera la agricultura como economía residual y sigue entendiendo la Vega como un espacio de expansión urbana. Prueba de ello son las propuestas que la Junta ha tratado de implantar en el territorio: el Parque Metropolitano del Milenio, primero, y la propuesta de un Plan Especial con un claro carácter de ocio urbano y muy despegado de la realidad agrícola intrínseca al territorio después. Esta visión es la compartida por los grandes partidos políticos, Partido Popular y Partido Socialista. Izquierda Unida, en ocasiones, ha alineado sus intereses a la propuesta y se ha sumado a los movimientos ciudadanos en defensa de la Vega y de promoción del proyecto del Parque Agrario, en momentos puntuales. Los Verdes parecen la única agrupación que ha dado el salto a incorporar el proyecto a sus propuestas, llegando incluso a realizar los números que la ciudadanía necesita conocer sobre cualquier proyecto territorial, la inversión que requiere y el número de empleos que generará. Sin embargo, al tratarse de un partido minoritario, no consiguió sacar la propuesta adelante que acabó cayendo en el olvido.

D. Diputación de Granada.

D.1. La Comisión de la Vega

En febrero de 2004, la Diputación de Granada aprobó una moción relativa a la "Elaboración de una propuesta política para la protección y la promoción económica de la Vega de Granada", y en abril de 2004 acordó crear una Comisión de trabajo para elaborar dicha propuesta, que se reunió cinco veces. En las sesiones participaron dos tercios de los ayuntamientos del área metropolitana, delegados provinciales de la Junta de Andalucía —Obras Públicas, Medio Ambiente, Agricultura, Empleo, Cultura e Innovación, Ciencia y Empresa—, diputados/as de las diferentes áreas de la Diputación de Granada, así como doce colectivos y asociaciones que representaban los intereses de la base social.

Si bien quedó claro desde el principio que las competencias de esta Comisión eran limitadas y estaban circunscritas a la elaboración de una propuesta política, este hecho no supuso obstáculo para que sus miembros realizaran una reflexión y un diagnóstico. En relación a los usos de la Vega y a su promoción económica se realizaba exponía lo siguiente:

> En todas las reuniones se ha puesto de manifiesto la riqueza de suelo de la Vega, cuya productividad actual se encuentra en un 50% de sus posibilidades, en parte debido a los sistemas de cultivo y a la escasa planificación de diversificación de los cultivos.[…] Además, hay que sumarle el problema de la enorme presión urbanística como elemento desestabilizador. […] Se ha ocupado el suelo de alto valor ecológico para un uso que, además de poner en peligro el acuífero que se encuentra bajo la Vega, es

> incompatible con el medio ambiente. […] Las posibles soluciones de cada una de las zonas que conforman [la Vega] deben mantener la vocación agrícola compaginándola con el nivel de protección y coservación que ya recogen los instrumentos de planeamiento urbanísticos, incorporando la figura de Patrimonio Cultural, Medioambiental y Paisajístico. (Diputación de Granada, 2005)

La Comisión elaboró una serie de propuestas en base al diagnóstico previo. En relación a los usos de la Vega y a su promoción económica, proponía varias acciones, entre las que destaca la siguiente:

> Consolidar la cultura supramunicipal, que además de elaborar un plan de gestión y uso de la Vega[379], coordine, supervise y haga cumplir los niveles de protección definidos en el POTAUG, como elemento de conservación de la misma. A lo largo de las sesiones de esta Comisión se han señalado diferentes posibilidades para esta gestión: Parque Agrícola, Plan de Desarrollo Sostenible. etc. (Diputación de Granada, 2005)

D.2. Evaluación

La Diputación de Granada ha estado ausente en todo el proceso de demanda del Parque Agrario. Sin embargo, y de forma indirecta, ha tenido un importante papel al ser la primera —y única— institución que recoge en un documento la inclusión de la figura de Parque Agrario como opción de gestión y conservación de la Vega. Las conclusiones de la Comisión la incluyen dentro de las opciones señaladas como soluciones durante el desarrollo de las sesiones de trabajo.

E. La Junta de Andalucía

La Junta de Andalucía adopta un papel relevante en dos momentos del proceso. El primero, cuando propone un Parque Metropolitano del Mileno en suelo de la Vega, que destruiría una de las partes más emblemáticas de la Vega. El segundo, cuando decide poner en marcha el proceso para elaborar un Plan Especial para la Vega en el que el principal objetivo es compatibilizar el uso público con el uso agrícola.

E.1. El Parque Metropolitano del Milenio

En 2009, y con motivo de la celebración de los mil años de la fundación del primer Reino de Granada, La Junta de Andalucía propuso el Parque Metropolitano del Milenio, un parque de ocio de 500 ha en suelo agrícola protegido por el POTAUG de la Vega Sur, y cuya aplicación no sólo implicaría la pérdida de muchas más hectáreas ocupadas por las infraestructuras necesarias y las expectativas urbanísticas del entorno, sino que supondría un cambio de uso urbanístico de SNU de protección agrícola a dotacional, marcando precedente de otros futuros cambios de uso en la Vega. En 2011 el movimiento ciudadano consiguió parar este proyecto.

[379] Uno de los documentos presentados a esta Comisión fue el Plan de Dinamización (2006) en el cual se basa al realizar esta afirmación.

E.2. El Plan Especial de la Vega

Figura 6b.6. Proceso de participación del Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada
Fuente. Documento para la Concertación (2012:106).

A finales de 2009, se comenzaron a elaborar los trabajos técnicos de redacción del Plan Especial de Ordenación Integral de la Vega de Granada —en desarrollo del Acuerdo del Consejo de Gobierno de Andalucía que insta a impulsar la creación del "Parque de la Vega de Granada"—, cuyo objetivo era la compatibilización del uso público con la preservación de sus valores agrícolas, culturales y ambientales. El Plan fue formulado por Orden de 23 de marzo de 2012 de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda (BOJA Nº73, 16 abril de 2012).

Tras el desarrollo de algunos trabajos previos —jornadas de participación, encuestas, entrevistas y trabajo de gabinete—, se elaboró un documento de síntesis denominado "Documento para la Concertación", que contenía un análisis de las afecciones que inciden directamente en el ámbito de la Vega, un diagnóstico propositivo centrado en los aspectos básicos que pueden repercutir en el desarrollo del plan, las bases y los objetivos que han de orientar la ordenación, y un primer avance de propuestas centradas, sobre todo, en el modelo de uso público. Este Documento previo fue presentado en una Jornada Técnica, tras la cual se realizó un debate sobre las propuestas del plan abierto a todos los agentes interesados. Los trabajos de redacción del plan se iniciaron tras la realización de esta Jornada

Figura 6b.7. Panfleto de la Jornada de Debate sobre el Documento de Concertación elaborado por la Junta. Fuente: www.lajuntadeandalucia.es

Las propuestas del plan recibieron numerosas críticas del movimiento ciudadano. Actualmente, sigue en proceso de redacción y en la página electrónica de la Junta de Andalucía siguen accesibles el Documento de Concertación y los planos básicos solicitando aportaciones y sugerencias.

E.3. El único atisbo de apoyo

El único atisbo de apoyo de la Junta de Andalucía a la propuesta de Parque Agrario se produce a finales del año 2010 cuando la Junta parece interesarse, fugazmente, por esta figura, llegando incluso a visitar el Parque Agrario del Baix Llobregat.

En el año 2010, la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía encargó a IESA[380] un estudio de opinión a los propietarios de la Vega sobre el Proyecto del Parque del Milenio. Este proyecto pretendía analizar las percepciones de los propietarios y otros agentes implicados sobre los problemas que afectan a la Vega, así como sobre sus posibles soluciones. Se abordó el grado de conocimiento que tenían los afectados sobre el Plan del Parque Agrario de la Vega y del Proyecto del Parque del Milenio, y las demandas de información que presentaban. Se exploraron también las vías de participación efectiva de los propietarios en el desarrollo del proyecto y en los organismos gestores del parque. A pesar de no haber podido tener acceso a los resultados de este estudio, Puente (2013) afirma que las opiniones acerca de la creación de un Parque Agrario en la

[380] Instituto de Estudios Sociales Avanzados [www.iesa.csic.es].

Vega fueron positivas en términos generales, aunque se confirmaba el limitado conocimiento que se tiene sobre los objetivos de esta figura.

Desafortunadamente, ni las visitas ni el estudio condujeron al apoyo por parte de la Junta de Andalucía a esta figura, llevando el desarrollo del Plan Especial hacia una vía de uso de la Vega basada en el ocio y en la expansión urbana.

E.4. Evaluación

Las propuestas que la Junta ha realizado sobre este territorio han sido siempre desapegadas y no consensuadas con los agentes locales —entre los que se incluye a los partidos políticos gobernantes, siendo incluso del mismo color político. Esta afirmación se deriva de su decisión unilateral de desarrollar los dos proyectos expuestos. Además, el tipo de proyectos propuestos denota el choque entre el modelo territorial que impulsa la Junta —megaproyectos que se acaban convirtiendo en operaciones urbanísticas encubiertas y grandes parques urbanos planteados como elemento superpuesto en el espacio agrario de vega—, frente al modelo de autosostenibilidad territorial que supondría la aplicación de un Parque Agrario en este territorio —y que demanda la plataforma ciudadana.

6b.3.1.2. Evaluación del proceso de articulación de la gobernanza

Tras el análisis pormenorizado de todos los agentes clave que participaron de forma activa —continua o puntualmente— en el proceso de articulación de la Gobernanza, se analiza en este apartado la capacidad para alcanzar la Gobernanza Local en función al objetivo común de articular un Parque Agrario en la Vega de Granada.

Para ello, se clasifican, en primer lugar, los tres grandes bloques de agentes que caracterizan este proceso: el liderazgo de la propuesta, los grandes ausentes en el proceso y las voces en contra. En segundo lugar, se analiza la capacidad de los agentes para generar y formalizar pactos en el camino hacia una Gobernanza Local. En tercer lugar, se analizan las relaciones e hitos clave que han activado y desactivado el proceso. Por último, se discute sobre el tipo de materialización que, en el caso de la Vega de Granada, se considera que debería institucionalizarse en caso de retomarse la propuesta.

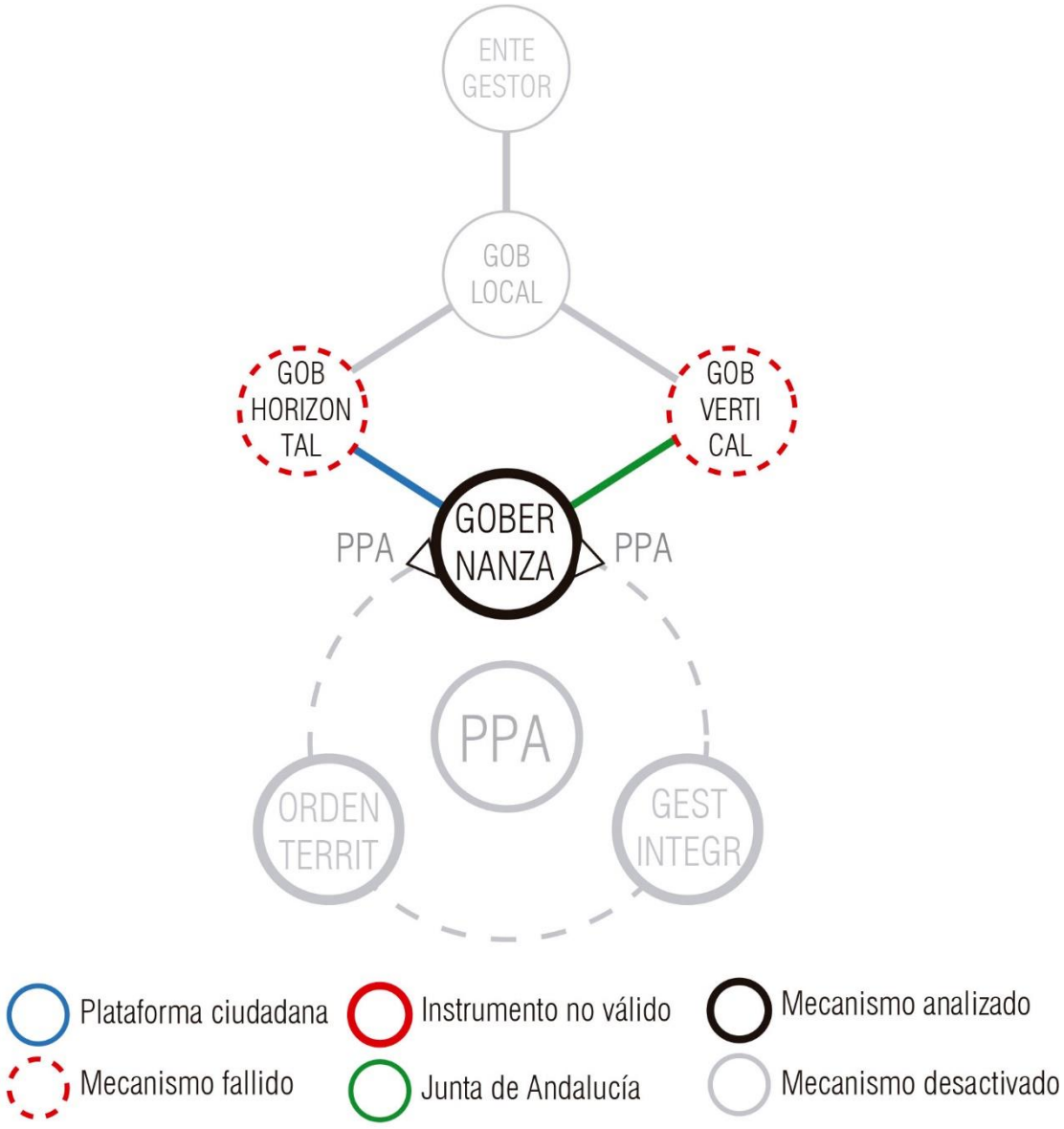


Figura 6b.8. Diagrama de evaluación de la articulación del mecanismo de la Gobernanza en el caso de la propuesta de Parque Agrario de la Vega de Granada. Fuente. Elaboración propia.

A. Categorización de los bloques de agentes según su papel en el proceso

A.1. El liderazgo de la propuesta

El liderazgo indiscutible de la propuesta de Parque Agrario en la Vega de Granada lo ejerce la plataforma ciudadana. Su defensa de la Vega le llevó a buscar una solución que combinara tanto la planificación como la dinamización agraria, encontrando en el modelo del Baix Llobregat un ejemplo a seguir. La confianza en esta figura como solución les hizo incluirla dentro de los dos documentos de concertación elaborados por la plataforma en participar y organizar jornadas sobre esta figura y proponer la articulación de un micro-Parque Agrario como prueba piloto en una pequeña zona de la Vega occidental.

A.2. Los grandes ausentes

Los grandes ausentes en este proceso han sido, sin duda, los ayuntamientos asentados en la Comarca de la Vega. La ausencia total de estos 41 municipios en el proceso supuso no poder contar con sus competencias —principalmente la urbanística— en el desarrollo del proyecto. Su inacción podría haberse debido, a un carácter localista en cuanto a la gestión de su suelo municipal —frente a propuestas que, indudablemente, cohibirían las pocas libertades que ya les permite el POTAUG— o a su preferencia por evitar las complicaciones que implicaría pactar y consensuar el futuro del suelo de la Figura 6b.7.ega en su conjunto. A su favor, se resalta la existencia de tres mancomunidades en la Vega —Vega Alta, Vega Baja y Monachil— que fueron creadas con el objetivo de compartir algunos servicios básicos —residuos, sanidad, etc. Sin embargo, es necesario recordar que existe una gran diferencia entre este tipo de asociacionismo, cuyo objetivo es ahorrar recursos, y el necesario consenso que se requeriría para conformar un Ente Gestor de una figura como el Parque Agrario, que implica una gran responsabilidad territorial.

Otro colectivo que a pesar de haber participado en el proceso sólo ha adoptado un papel secundario —de apoyo o rechazo a la propuesta— ha sido el del sector agrario. Este hecho resulta preocupante en cuanto al posible rescate de la propuesta, ya que este colectivo sería el principal beneficiario de la aplicación de esta figura. Aunque en ocasiones este colectivo haya sido partidario de la idea y en términos generales tengan buena opinión acerca de su creación, siempre se ha considerado una propuesta ajena a su sector, que tiene un limitado conocimiento en cuanto a su funcionamiento y objetivos. Además, existe una actitud de recelo ante los proyectos de la administración y muchos agricultores, con escasa mentalidad empresarial, se manifiestan más partícipes de la petición de subvenciones y ayudas que de la diversificación y y modernización de la actividad, la adopción de alternativas de comercialización y la orientación hacia productos ecológicos y canales de comercialización cortos (Puente, 2013).

A.3. Voces en contra de la propuesta

Resulta curioso que las únicas voces que han surgido en contra de la propuesta de Parque Agrario, en el proceso descrito, hayan sido las del sector agrario. Si bien las razones del rechazo fueron principalmente la confusión que generaba el uso de la palabra “parque” y la toma de conciencia de que el parque impondría determinadas limitaciones urbanísticas, su actitud resultó tan contraria ante la propuesta que el movimiento ciudadano se vio obligada a cambiar su estrategia en la demanda de protección y dinamización de la Vega ante las administraciones —para poder mantenerles de su lado o, al menos, no en contra.

B. Capacidad de los agentes para desarrollar y formalizar pactos

Se resumen en este apartado las razones por las que nunca se llegó a alcanzar una gobernanza local en relación a la propuesta de Parque Agrario.

B.1. Gobernanza Horizontal

En el análisis de la capacidad que los agentes locales han demostrado para desarrollar y formalizar pactos en sentido horizontal, es necesario destacar la capacidad de la plataforma para aglutinar diversos colectivos de todo tipo —escuelas, centros de adultos, asociaciones de padres y madres o asociaciones culturales, entre otros— que se unen bajo un objetivo común: la defensa de la Vega, en sentido abstracto. En este objetivo la plataforma alcanzó algunos acuerdos con el sector agrario, que se materializaron en el "Pacto Granadino por la Vega" (2001) y en el "Plan de Dinamización Integral de la Vega" (2006).

Sin embargo, cuando ese objetivo general se ha concretado en una fórmula específica para la defensa de la Vega —como es el caso del Parque Agrario— la plataforma ciudadana no ha conseguido extender el pacto horizontal para incluir al sector agrario, a pesar de sus esfuerzos. Los grupos de agricultores, mediantes sus asociaciones o comunidades de regantes, se han apoyado en la plataforma en los momentos de lucha reivindicativa ante amenazas externas, pero ninguna organización agraria, de agricultores profesionales ha llegado a ver la figura del Parque Agrario como una solución a su territorio. Por tanto, en el caso de la propuesta de Parque Agrario para la Vega de Granada no se llegó a alcanzar un pacto horizontal entre los agentes no institucionales. De hecho, este sector fue el único que rechazó frontalmente la propuesta. Tras superar la amenaza del Parque Metropolitano del Milenio, toda propuesta que incluyera el término *parque* era vista desde el sector agrario con suspicacia y recelo, debido al desconocimiento de lo que esta figura podría conllevar para su actividad. Este recelo se basaba en una potencial amenaza a sus explotaciones y a las limitaciones urbanísticas que podría conllevar.

La ausencia de los ayuntamientos en el proceso, incapacita a los agentes locales para alcanzar una gobernanza horizontal en relación a la propuesta de Parque Agrario.

B.2. Gobernanza Figura 6b.7.ertical

En el análisis de la capacidad que los agentes locales han demostrado para desarrollar y formalizar pactos en sentido vertical, se encuentran dos momentos en los que la administración provincial y la regional han parecido interesarse por esta propuesta.

El primero, cuando la Diputación de Granada crea en 2004 la Comisión de la Vega. En este caso las competencias de la Diputación y de la Comisión eran limitadas, y su único papel era el de generar una propuesta política para la promoción y protección de la Vega, que debía ser avalada por el nivel regional. Sin embargo, las conclusiones de la Comisión suponen el primer y único reconocimiento institucional de que el Parque Agrario podría ser una solución para la Vega. Lo interesante de las conclusiones de la Comisión es su proceso consensuado en el que participan ayuntamientos y colectivos sociales y su referencia el Plan de Dinamización de la Vega (2006) desarrollado por la plataforma ciudadana.

El segundo, cuando la Junta de Andalucía en 2009-2010 parece interesarse por la propuesta de Parque Agrario al empezar los trabajos de la redacción del Plan Especial de la Vega de Granada. En ese momento la Junta llega a realizar una visita al Parque Agrario del Baix Llobregat y encarga una encuesta para analizar las posibles soluciones que se podrían aplicar a la Vega, entre las que

se encuentra la opción de Parque Agrario. El resultado de esta encuesta, aunque positivo, no fue tenido en cuenta en los trabajos posteriores, cuyo culmen fue el *Documento de concertación,* en el que la agricultura adopta un papel residual frente al ocio urbano, perdiendo la oportunidad de utilizar el instrumento para la reestructuración de la matriz agraria. El Plan Especial fue aprobado inicialmente a finales de 2011, y desde entonces la Junta no ha dado muestras de haber analizado las contrapropuestas realizadas por la ciudadanía a ese documento.

A pesar de estos conatos de apoyo a la propuesta del Parque Agrario por parte de las administraciones provincial y regional, no se ha llegado a materializar ningún pacto vertical que conllevara responsabilidades. Por otra parte, los grandes ausentes en este tipo de gobernanza han sido los ayuntamientos, que han permanecido ajenos a este proceso desarrollando su propia política territorial —generalmente expansionista— dentro de los límites marcados por el POTAUG.

La falta de confluencia de los intereses de los agentes de los distintos niveles institucionales incapacita a los agentes locales para alcanzar una gobernanza vertical.

B.3. Gobernanza Local

La propuesta de Parque Agrario en la Vega de Granada no llegó alcanzar la gobernanza local porque no se llegó a materializar ni la gobernanza horizontal ni la vertical. Se resume en el siguiente diagrama la actitud de cada uno de los actores hacia el proyecto de Parque Agrario. En el semicírculo izquierdo se sitúan los agentes que en algún momento se han mostrado a favor del proyecto; y en el lado derecho aquellos que, o bien lo han ignorado, o bien han propuesto proyectos incompatibles con él.

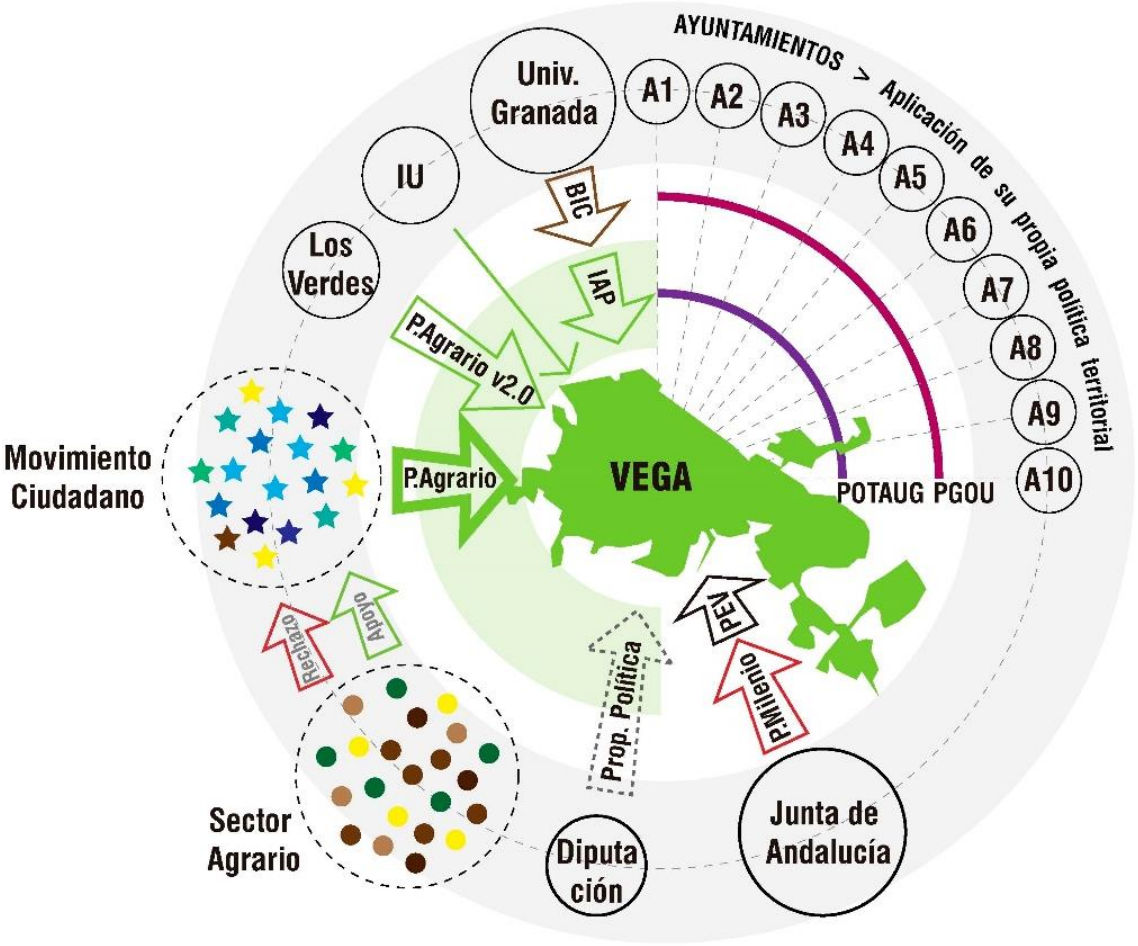


Figura 6b.9. Diagrama de la relación de los agentes con la propuesta de protección de Parque Agrario de la Vega. Fuente. Elaboración propia.

El análisis de la gobernanza del caso de la Vega de Granada es claro y concluyente: nunca llegó a existir un consenso suficiente como para poner en marcha este proyecto. Tampoco se aprovecharon los momentos de confluencia de intereses entre la plataforma ciudadana y algunos de los niveles institucionales para consolidar algún tipo de propuesta conjunta y poder comenzar a trabajar en la institucionalización de la gobernanza y en la elaboración de un Proyecto de Parque Agrario conjunto. Ninguna de las administraciones ni tampoco el sector agrario llegaron a hacer lo propio.

C. Las relaciones e hitos clave en el proceso

Cuatro son los hitos clave que han activado, acelerado y desactivado el proceso:

La materialización del Pacto Granadino (PG), que activó la propuesta de Parque Agrario. Este documento fue el comienzo del debate sobre una posible solución concreta para la Vega de Granada. Hasta ese momento, las soluciones que se habían puesto en marcha habían sido la aprobación de planes urbanísticos, que no habían conseguido revertir la situación de la Vega, y habían mantenido la inercia urbanizadora.

La visita de la delegación del Parque Agrario del Baix Llobregat a Granada, con motivo de la Jornada de debate sobre "La Vega Parque Agrario – Fuente de riqueza y trabajo". Tras esta jornada, la plataforma llena de contenido la figura de Parque Agrario, comienza a entender los potenciales reales de la figura y los entresijos administrativos de su funcionamiento. Estas jornadas alentaron la redacción del "Plan para la dinamización integral y sostenible de la Vega de Granada" (2006), complementando los requerimientos solicitados para esta figura.

El proyecto del Parque Metropolitano del Mileno (PMM) que, aun siendo negativo para la Vega y para la propuesta de Parque Agrario, aceleró la concreción del modelo de Parque Agrario por parte de Los Verdes —incorporándolo a su programa electoral— y generó una importante lucha reactiva del sector agrario hacia el proyecto del PMM.

Las jornadas de la Zubia, en 2010, que tuvieron un resultado contrario al previsto, comenzando a surgir entonces un rechazo frontal a la propuesta por parte del sector agrario por dos razones principales. La primera, porque el debate contra el PMM había generado una gran controversia en relación al término "parque", que era rechazado como propuesta en la Vega. La segunda, porque algunos de los que habían apoyado la propuesta hasta entonces entendieron en esas jornadas que el Parque impondría una regulación urbanística más estricta que la que se había aplicado hasta entonces. Estas jornadas a favor de la propuesta acabaron desactivando el proceso que había liderado la plataforma ciudadana durante 9 años.

Otros hitos que han resultado relevantes, aunque de menos importancia que los anteriores fueron:

- El Plan de Dinamización que, aunque en su estado de borrador sirvió para apoyar las conclusiones de la Comisión de la Vega, no ha podido ser aplicado[381].
- La Comisión de la Vega, por el debate generado entre todos los agentes territoriales que participaron —institucionales y no—, más que por los resultados.

Otros hechos, que deberían haber resultado en hitos en la historia de la determinación del proyecto, no lo han sido porque no se han llegado a materializar. Es el caso del documento de concertación del Plan Especial, que tanto por su orientación como por su estado inacabado resultan irrelevantes para este proceso.

Existen procesos que han trabajado en paralelo a la propuesta de Parque Agrario, como la petición de la protección de la Vega como elemento patrimonial, o el desarrollo de proyectos de investigación-acción-participativa. Ambos, se consideran compatibles con la posible aplicación de la figura de Parque Agrario.

[381] Como se verá en el apartado de la Gestión Integral, no pudo ser aplicado porque se realizó a medida del territorio y no a medida de ninguna institución, lo que supone que no existe ninguna institución que disponga de los recursos económicos y técnicos para poder desarrollarlo.

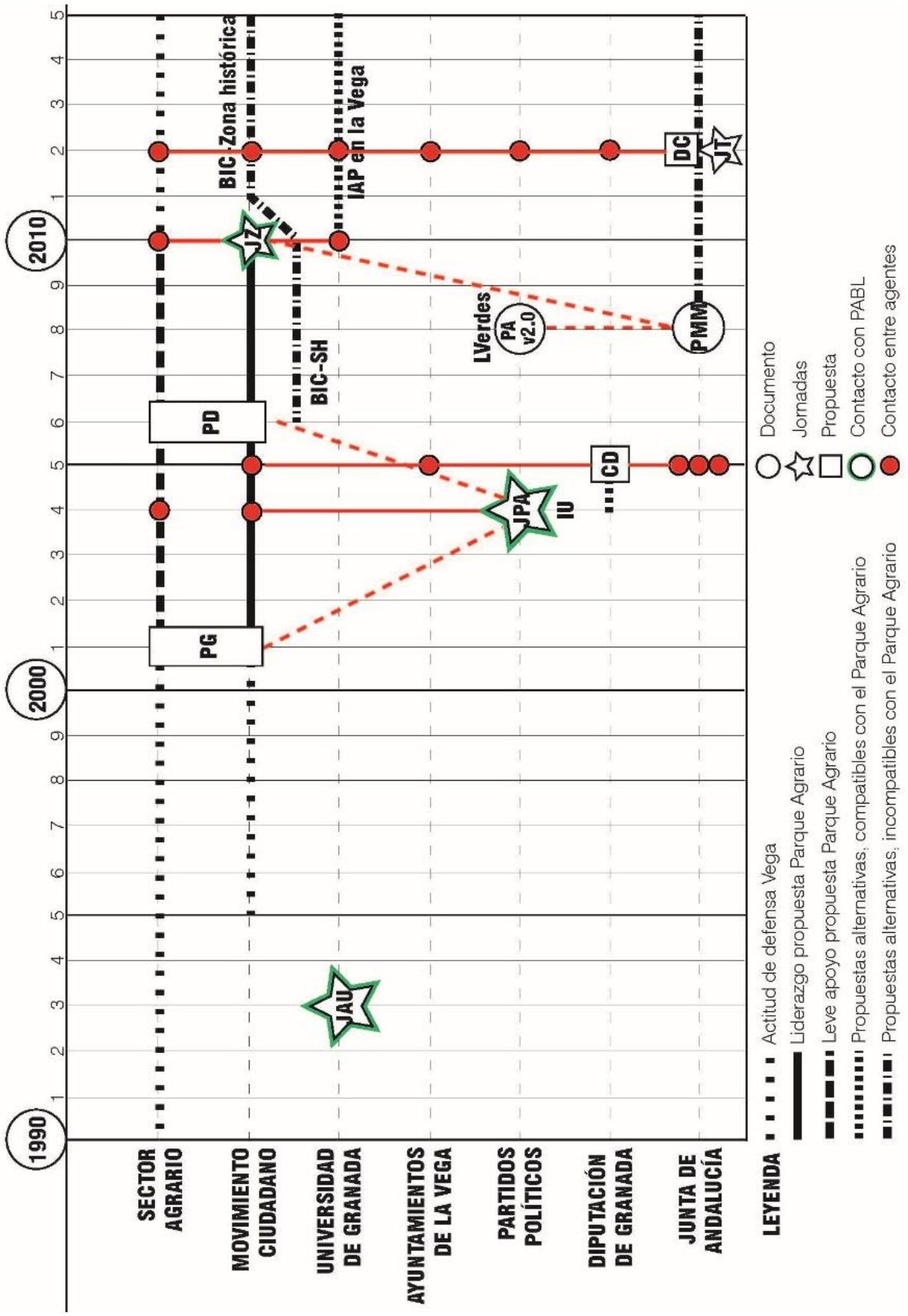


Figura 6b.10 Cronología del proceso de asunción a largo plazo de la Vega como EAP protegido como Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia.

D. Previsiones de materialización de un Ente Gestor

La red de agentes no consiguió alcanzar una Gobernanza Local y, por tanto, este mecanismo nunca se llegó a institucionalizar. En este apartado se revisan los condicionantes del territorio y las posibilidades más adecuadas para la configuración de un posible Ente Gestor si se consigue articular esta gobernanza en el futuro.

Entre los pre-condicionantes territoriales del SAP de la Vega de Granada, se encuentra su carácter supramunicipal. En la actualidad, en la Vega no existe un ente que se adapte a su tamaño. Sin embargo se especula con dos posibilidades que podrían configurar una posible institucionalización de la gobernanza en caso de llegar a alcanzar en el futuro el rango "local". La primera, la creación de un ente de carácter supramunicipal —adaptado exactamente a la escala de la Vega— como resultado de la redacción del Plan Especial para su gestión[382], que debería poseer competencias urbanísticas y poder realizar una gestión de dinamización territorial agraria. Desafortunadamente, en Andalucía no existen precedentes de este tipo de entes[383].La segunda opción, consistiría en la asociación de la Diputación —como institución coordinadora— con los 41 municipios de la Vega, y con determinados grupos sociales —ciudadanos y agrarios— para poder realizar la gestión del Parque Agrario con recursos económicos de todas las instituciones participantes.

No se contempla, a priori, la opción de que sea el nivel regional el que realice la gestión diaria del proyecto, como Ente Gestor principal, a pesar de que sí debería estar involucrado en el ente gestor aportando recursos y competencias. Esto obedece a la idea de que cuanto más se aleje el ente gestor del nivel de subsidiariedad, más despegada de la realidad será la gestión que se realice sobre el territorio, como se ha demostrado en las propuestas sobre este territorio que ha realizado la Junta de Andalucía. Existen, sin embargo, algunas posibilidades dentro de las cuales se podría dar este caso y para las cuales sería necesario el estudio de su re-localización:

- En caso de alcanzar la protección como BIC, es decir, la institucionalización-patrimonialización de la Vega, sería la Consejería de Educación, Cultura y Deporte la encargada de realizar la gestión.
- En caso de que la Junta de Andalucía considerara incorporar a su red de espacios naturales la figura de Parque Agrario, sería la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio la encargada de realizar la gestión.
- En caso de que la Junta decidiera crear una Ley de Suelo Agrario[384], sería gestionada desde la Consejería de Agricultura y Pesca.

[382] Como ocurrió con la Corporación Metropolitana de Barcelona y el Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976.
[383] Seguramente, por lo apretados que se encuentran sus presupuestos.
[384] Como la propuesta por en el ámbito catalán.

6b.2.2. El Proyecto de Parque Agrario para la Vega de Granada

Se revisan y analizan las premisas que configuran la propuesta de Parque Agrario para la Vega de Granada. Se estudian, en primer lugar, los condicionantes territoriales que determinarán el tipo de propuesta y materialización de un Parque Agrario para este territorio. En segundo lugar, se revisan las propuestas lanzadas por aquellos agentes que incorporaron en sus propuestas la articulación del Parque Agrario. En tercer lugar, se analiza si existe una visión común a todos los agentes, en cuanto a las decisiones y objetivos sobre la aplicación de esta figura en la Vega o si, por el contrario, ésta se encuentra fragmentada.

6b.2.2.1. El Proyecto de Parque Agrario intrínseco a la Vega de Granada: las precondiciones

Las precondiciones del Proyecto de Parque Agrario son todas aquellas características intrínsecas a la Vega de Granada que determinarán la aplicación de esta figura a su territorio. Son el primer grupo de premisas que determinan la diferencia en la articulación de la figura de Parque Agrario en diferentes espacios agrarios periurbanos con sus peculiaridades locales. En este caso concreto, y puesto que la propuesta era un intento de réplica del Baix Llobregat, se determinan los rasgos que necesariamente caracterizarían al modelo de Parque Agrario de la Vega de Granada frente al del Baix Llobregat:

- Una mayor superficie agraria a gestionar. La extensión del territorio de la Vega supera con creces del Delta y la Vall Baixa del Llobregat. El ámbito de la Vega, tomando toda la superficie regada hasta Loja[385], podría llegar a suponer una superficie de 25.000 ha —unas 8 veces el Parque Agrario catalán.
- Una mayor heterogeneidad dentro del ámbito a gestionar. El ámbito de la Vega está compuesto por 49 unidades de paisaje diferente (SGOTU, 2012).
- Una mayor complejidad de coordinación municipal —y de gobernanza horizontal. Este territorio implica a 33 municipios metropolitanos, más todos los pertenecientes al área rural —que alcanzan a 41—, lo que complicaría el consenso al nivel horizontal.
- Una ausencia de ente supramunicipal que pueda "representar" a la Vega ante instituciones superiores y que pueda asumir la gestión tanto de una planificación como de la dinamización del ámbito.
- Un mayor nivel de urbanización de la Vega y de intrusión de actividades no agrarias en el espacio agrario, debido a que, a diferencia del Baix Llobregat, que es un único espacio delimitado, la Vega cuenta con municipios dentro del ámbito que ejercen su propia política de expansión territorial.
- Una mayor diversidad de dimensiones sobre las que actuar. A pesar de que la dimensión productiva es la principal, y se entiende que sin ella la Vega no tiene razón de ser, este territorio contiene un importante valor identitario en la ciudadanía, que ha generado la creación de la plataforma ciudadana en su defensa. Este reconocimiento de los valores de la Vega se realiza desde dimensiones ambientales, patrimoniales y paisajísticas.
- Una mayor heterogeneidad en los usos agrarios. Debido a su historia la Vega cuenta con cultivos tradicionales de huerta, herencia de grandes manufactureras y cultivos forestales que caracterizan el paisaje de la Vega y lo transforman en tridimensional.

[385] El municipio más alejado de la capital, que pertenece al territorio denominado Vega de Granada.

- Una estructura parcelaria adaptada en muchas áreas a la herencia de la agricultura manufacturera del tabaco.

6b.2.2.2. El Proyecto de Parque Agrario determinado: las directrices y los objetivos

Las directrices del proyecto son aquellas premisas determinadas de forma coherente por las precondiciones territoriales y que determinan las decisiones relativas al modo de alcanzar la transición del SAP —objetivo principal del Parque Agrario. Los objetivos son aquellas prioridades de corto, medio y largo alcance que se determinan en base a los precondicionantes y a las directrices.

En este apartado se revisan las decisiones relativas a estos dos aspectos que han realizado los agentes territoriales en el proceso de generación del Proyecto de Parque Agrario, y se analiza si existe un consenso en ellas.

A. El Proyecto de Parque Agrario conformado por el movimiento ciudadano

La plataforma ciudadana propone la figura de Parque Agrario como solución a los problemas de la Vega de Granada, al encontrar que ésta ha alcanzado resultados de éxito en el Baix Llobregat en circunstancias similares. Sin embargo, queda patente en la ambigüedad de las primeras propuestas el desconocimiento de la complejidad e integralidad de la figura, que se va llenando de contenido con los años, y con ella el Proyecto de Parque Agrario.

Se analizan de forma separada aquellos elementos que se van adoptando en los diferentes documentos del "modelo"[386] del Baix Llobregat y aquellos que, en base a los condicionantes territoriales y a sus decisiones, son aportados al modelo la plataforma ciudadana.

A.1.. Elementos que se adoptan del Parque Agrario del Baix Llobregat como referente

En primer lugar, la plataforma ciudadana propone la figura de Parque Agrario, en el marco del "Pacto Granadino por la Vega" de 2001, como figura abstracta de protección de la Vega, de su agricultura y de su casi extinta ganadería y como objetivo abstracto a largo plazo, al igual que lo es en el marco del Baix Llobregat.

Entre las medidas adoptadas en el Pacto, se proponen dos de carácter urbanístico —la delimitación de la Vega y la garantía de la calificación de suelo agrario—, una de recuperación del espacio agrario —de fincas agrícolas abandonadas—, y otra de carácter divulgativo —la creación del centro de interpretación de la Vega—, adoptando medidas similares a las del Baix Llobregat.

Tras la visita de la delegación del Parque Agrario del Baix Llobregat a Granada, con motivo de la Jornada de debate sobre "La Vega Parque Agrario – Fuente de riqueza y trabajo" —apartado A.1.3.1. de esta tesis—, la plataforma llena de contenido la figura de Parque Agrario, comienza a entender los potenciales reales de la figura y también los entresijos administrativos de su funcionamiento. En el "Plan para la dinamización integral y sostenible de la Vega de Granada" (2006), junto a las medidas ya expuestas en el Pacto, se recogen la necesidad de creación de un Ente Gestor del desarrollo agrario. Se asume en este documento que debería existir un ente con

[386] Se resalta la palabra modelo porque, lo que a efectos de esta tesis es un caso aplicado del modelo conceptual, para la plataforma ciudadana era el modelo de referencia del cual extraer las estrategias para su propio territorio.

capacidad de decisión que coordinase las acciones de dinamización de la actividad agraria. Sin embargo, no se especifica qué competencias debería incorporar este ente, a qué nivel institucional debería estar ubicado, cuál debería ser su composición y nivel de concertación, ni de dónde deberían salir los recursos para este cometido.

Por otro lado, de las entrevistas realizadas a Francisco Cáceres —excoordinador de la plataforma ciudadana— y a Josep Montasell —exdirector del Parque Agrario del Baix Llobregat—, se pueden extraer dos rasgos que caracterizan al modelo del Baix Llobregat y que también formaban parte implícita del Proyecto de Parque Agrario propuesto para la Vega de Granada.

- La re-profesionalización de la agricultura.
- Las líneas de trabajo de la dinamización agrícola.

A.2. Rasgos que el movimiento ciudadano aportó al Proyecto de Parque Agrario

En primer lugar, hay que destacar que, aunque el objetivo a largo plazo del PPA era el mismo que en el caso del Baix Llobregat, en el caso granadino el marco del consenso para el "Pacto Granadino por la Vega" de 2001 contemplaba que ésta figura se articulara de forma concertada por todos los agentes implicados en el territorio —institucionales, sociedad civil y sector agrario. La búsqueda de gobernanza horizontal parecía, en este caso, ir un paso más allá.

También hay que remarcar el valor multifuncional que la plataforma, desde su mirada plural[387], asigna a la Vega de Granada —dimensiones ambiental, patrimonial y paisajística— y que trata de incorporar al PPA. Este hecho se materializa en la inclusión del calificativo "cultural" en la nomenclatura del concepto —Parque Agrario Cultural—, aunque siempre desde una perspectiva de respecto por la actividad agraria y con una actitud no intrusista en su espacio por parte de la ciudadanía.

En el marco del Plan de Dinamización Integral, y complementariamente al entendimiento del Parque Agrario como figura de protección-dinamización del espacio agrario periurbano, la plataforma solicita una medida provisional de protección de este espacio. Se propone la aprobación de alguna figura jurídica de protección ambiental vigente en Andalucía que lo proteja mientras se crea una específica capaz de recoger sus valores productivos, ambientales, culturales, históricos, etc. En este sentido, las asociaciones y colectivos redactores son conscientes de la dificultad de demandar una figura inexistente y hacen una doble demanda en diferentes plazos. A corto plazo, la protección inmediata del ámbito con el uso de cualquier protección —ambiental— capaz de incorporar en su seno esta área. A largo plazo, la búsqueda de una fórmula adecuada para crear la figura de Parque Agrario en sí misma, como elemento de valorización del espacio agrario desde todas sus dimensiones.

[387] Recordemos la diversidad de colectivos que componían esta plataforma: organizaciones agrarias, asociaciones culturales, grupos universitarios, asociaciones de vecinos, asociaciones ecologistas, asociaciones de mujeres, etc.

En relación a los procesos de innovación que deberían generar una dinamización agraria más eficiente, se recogen en el Plan de Dinamización algunas líneas generales relativas al "Apoyo y fomento de la agricultura y ganadería":

a. Conseguir productos de calidad, sanos y seguros.
b. Investigación.
c. Comercialización.
d. Unificación de administraciones y apoyo al cooperativismo.
e. Formación.
f. Creación de huertos familiares, terapéuticos y escolares.
g. Otras medidas.

La plataforma ciudadana no toma decisiones en el tipo de relación urbano-rural que el Parque Agrario debería adoptar, dejando abierto que otro colectivo pudiera definirlo.

B. Las aportaciones de Los Verdes al Proyecto de Parque Agrario

Los Verdes realizan dos tipos de aportaciones, una conceptual y otra concreta.

La gran aportación conceptual es la incorporación al proyecto del concepto del pago por los servicios ambientales prestados por los agricultores a la comunidad. Esta medida tiene como consecuencias el desarrollo una agricultura sostenible, el cuidado del entorno en términos de biodiversidad, la captura CO2, la purificación de aire, la reducción del uso de agroquímicos o el uso eficiente del agua.

La aportación concreta al proyecto es la delimitación de 11.200 ha para el Parque Agrario, en las que se asientan 19 municipios. Además, realizan los cálculos de la inversión necesaria —que estiman en 275.000 millones de euros[388]— y de la generación de 120.000 empleos. Definiéndola como una «consolidación económica basada en una economía ecológica y sostenible, de calidad y de futuro».

C. El Proyecto de Parque Agrario descentralizado

La investigación-acción-participativa (IAP) desarrollada en el marco de la Universidad de Granada, y dirigida por el profesor Alberto Matarán, no se orienta al diseño de un Parque Agrario que requiera de una necesaria intervención institucional para su puesta en marcha, como se propone en los casos anteriores. Su apuesta es la implicación de la ciudadanía de la Vega en la definición del futuro de su territorio, en la puesta en marcha de proyectos en los que no es imprescindible la administración, y en el consenso conjunto del Parque Agrario Cultural (Matarán, 2010). El proyecto PLANPAIS, en el que se enmarcan las acciones de IAP, se propuso detectar, visibilizar, acompañar y conectar experiencias que «cuidan y construyen los espacios agrarios periurbanos» (Equipo PLANPAIS, 2014).

Las acciones puestas en marcha han sido desarrolladas de forma ajena a las instituciones —casi en su totalidad—, enmarcadas en el espacio agrario periurbano de la Vega de Granada —sin una

[388] Esta cantidad es la reflejada en el blog del candidato a la alcaldía de Granada representando a Los verdes en 2011(http://marioortega.blogia.com).

clara delimitación de sus límites— y basadas en diagnósticos participativos específicos que han ido orientando la toma de decisiones mediante su priorización consensuada.

El resultado del proyecto desarrollado durante el periodo de 2010 a 2014, ha sido el de la generación de varias redes alimentarias locales autónomas (Russo et al., 2014), cuya coordinación en una meta-red[389] ha conseguido generar la estructura de un nuevo y alternativo sistema agroalimentario local, basado en criterios de sostenibilidad, agroecología, transparencia, participación y justicia social, y cuya escala aumenta cada día.

Las expectativas del Equipo PLANPAIS se centran en que la materialización de la meta-red que constituye el actual Ecomercado —mercado agroecológico y lugar de encuentro de personas interesadas en la agroecología— adquiera otras dimensiones como espacio de intercambio entre las personas que producen y los ciudadanos que consumen (Equipo PLANPAIS, 2015) y con las instituciones, en un intercambio futuro que le aporte recursos y estabilidad a largo plazo.

D. El Proyecto de Parque Agrario propuesto desde la Junta. "El Plan Parque Agrario de la Vega"

La Propuesta de Parque que se realiza desde la Junta de Andalucía en el año 2009, denominada "Plan Parque Agrario de la Vega", consistía en la elaboración de un Plan Especial que, teniendo como principal objetivo la ordenación del uso público de la Vega, lo compatibilizase con la preservación de sus valores agrícolas, culturales y ambientales.

El diagnóstico previo puso de manifiesto la crisis en la que se encontraba la Vega de Granada, considerando en situación de debilidad las estructuras y sistemas territoriales que conforman su espacio agrario. Se destacan dos de las afirmaciones que se establecen como base para determinar las premisas sobre las que tendrá que trabajar el Plan Especial:

- En el territorio de la Vega, principalmente en su zona oriental, existe una importante tensión y presión sobre el suelo agrario que, si bien se ha relajado en el momento actual de crisis, no deja de estar latente y podría volver a manifestarse en un momento de repunte económico.
- La simple protección territorial de estos espacios productivos frente a los procesos urbanizadores resulta insuficiente si en ellos no se mantiene la actividad agraria o esta se deterioran, terminando en protecciones que pierden su razón de ser.

Por estas razones, y dentro de este innegable escenario tendencial, el Plan Especial es consciente de que debe profundizar en un marco de estrategia de desarrollo territorial más amplio que requiere contar con instrumentos de dinamización y fomento de la Vega que operen de forma coordinada para cualificar y dinamizar este espacio. En este sentido, se describe el doble objetivo de la figura de Parque Agrario.

En base a estas determinaciones, el Plan Especial amplía la delimitación de los sistemas de espacios libres definidos por el POTAUG a los suelos de Vega protegidos por sus valores productivos agrarios. Si el POTAUG había definido el modelo de ordenación física de la aglomeración, insertando la Vega dentro de este marco, el Plan Especial se propone definir pormenorizadamente la ordenación de la Vega, mejorar sus estructuras y sistemas territoriales y

[389] La Red Agroecológica de Granada que se materializa en el Ecomercado.

lograr su articulación con el entorno inmediato. Las acciones para el desarrollo rural deben contribuir a dinamizar las estructuras económicas en las que se sustenta este territorio.

El Plan Especial se propone como el primer eslabón en la estrategia para propiciar el uso recreativo y de ocio del espacio de la Vega por parte de la población, a la vez que se potencia su dinamización económica. Para ello, establece la ordenación de las zonas sometidas a restricciones de usos y transformación que determina el POTAUG (1999) en el ámbito territorial de la Vega, de acuerdo con las siguientes premisas de ordenación:

- El Plan ha de proteger y contribuir a la potenciación de las actividades agrícolas de la Vega.
- El Plan ha de resolver la relación campo-ciudad, garantizando el desarrollo de la actividad agrícola.
- Los espacios libres deben conformarse como un sistema de articulación territorial del ámbito en su cuádruple perspectiva de uso público, generador de paisaje, organizador del territorio y potenciador a la regeneración de los ecosistemas de la Vega.
- Los elementos de interés cultural de la Vega han de protegerse y estar integrados en un programa de uso público del patrimonio para su mejor valorización.
- La red de vías pecuarias ha de constituirse como uno de los soportes esenciales del sistema de espacios libres.
- Los ríos han de recuperar su función como conectores ecológicos.
- La Vega debe mantenerse y consolidarse como espacio agrario

De acuerdo con el diagnóstico, las bases propuestas y las determinaciones del POTAUG, se proponen los siguientes objetivos del Plan:

- Establecer y estructurar el sistema de espacios libres
- Proteger y rehabilitar el patrimonio cultural y etnológico
- Mejorar la calidad paisajística
- Ordenar los usos del suelo
- Definir el modelo de movilidad de la Vega
- Establecer las bases de acción para el desarrollo rural

En relación al último apartado, se propone que el Plan Especial establezca los criterios básicos para las acciones de desarrollo rural que consoliden el sector agrícola, promueva la formación agroambiental y empresarial de los agricultores y su asociacionismo, a la vez que favorezca la investigación para la mejora de los cultivos, determine e impulse la puesta en valor del patrimonio natural, cultural e histórico de la Vega para potenciar el turismo cultural y rural, y propicie una imagen de marca de la Vega de Granada. A estos efectos, el Plan deberá establecer los elementos fundamentales para el fomento del desarrollo rural y para la creación de un organismo de gestión y dinamización de la Vega que la impulse y la desarrolle (SGOTU, 2010:117). Como ya se ha apuntado, estas determinaciones conducirían al desarrollo y materialización de los mecanismos del Parque Agrario.

6b.2.2.3. Evaluación del Proyecto de Parque Agrario para la Vega de Granada

A modo de conclusión a este mecanismo, se realiza una evaluación transversal de los PPA propuestos por cada grupo de agentes. Puesto que todos los modelos asumen las precondiciones territoriales, sólo evalúan las concordancias y discrepancias en las visiones propuestas por cada grupo de agentes.

Figura 6b.11. Diagrama del análisis de la articulación del mecanismo del PPA en la propuesta de Parque Agrario para la Vega de Granada. Fuente. Elaboración propia.

A. Objetivos por los que se propone el Parque Agrario

La propuesta de Proyecto de Parque Agrario por parte del movimiento ciudadano surge dentro del marco abstracto de defensa de la Vega, con las connotaciones expresas de facilitar el desarrollo de la Vega, mediante la promoción y garantía de una protección del suelo agrícola a largo plazo y mediante su calificación legal. Es decir, se propone como una herramienta que proporciona la protección a largo plazo del suelo agrario como medio para alcanzar el desarrollo agrario. Esta propuesta se enmarca dentro del *Pacto Granadino por la Vega,* que surge con el propósito de promover la generación de riqueza y trabajo en la Vega de Granada. Otras de las propuestas que complementan a la de Parque Agrario, dentro del Pacto, son las siguientes:

En el caso de Los Verdes, la propuesta de Parque Agrario surge como contrapropuesta reactiva a la realizada por la Junta para el Parque Metropolitano del Milenio, con un claro carácter de protección del territorio, que incluye la dinamización sostenible agrícola como estrategia complementaria indispensable.

La IAP, en su escala de trabajo, promociona la dinamización local y la generación de vínculos y redes urbano-rurales, con los objetivos concretos de resolver los conflictos de las personas que habitan en la Vega, y los problemas detectados en los diagnósticos participativos de los procesos IAP ya activados.

El Plan de la Vega, y en particular el Plan Especial, se plantea como pieza necesaria y aglutinadora en torno a la cual potenciar la función de la vega como espacio recreativo y de ocio de la aglomeración, así como para la protección de sus suelos productivos y la mejora de sus estructuras territoriales, por lo que se entiende como un instrumento propositivo.

Los objetivos de cada uno de los agentes combinan razones reactivo-propositivas.

B. Dimensiones territoriales sobre las que actúa el PPA

En principio, todas las visiones aplicadas al Proyecto de Parque Agrario por los distintos grupos de agentes entienden la producción agraria como eje principal, aunque cada una aporta diversos matices a los ejes secundarios.

El PPA generado desde el movimiento ciudadano incorpora nuevas dimensiones al modelo importado del Baix Llobregat. La identidad y el patrimonio cultural son valores que, de forma abstracta, se añaden a los productivos incorporando dimensiones paisajísticas y ambientales al PPA —la nomenclatura de Parque Agrario Cultural caracteriza perfectamente la jerarquía de las dimensiones en su visión de parque.

Los Verdes refuerzan la dimensión ambiental frente a la cultural apostando, en el camino de la dinamización agraria, por que los servicios que los agricultores prestan a la ciudadanía por el desarrollo de una agricultura sostenible y respetuosa sean reconocidos por ésta, de modo que sean compensados económicamente. Esta propuesta se desvía del modelo del Baix Llobregat que siempre se ha mostrado reticente a los pagos económicos[390].

La propuesta de IAP trabaja principalmente la dimensión socioeconómica, generando y tejiendo redes sociales que generen nuevos nichos de economía local basados en una agricultura de proximidad, sostenible y agroecológica.

La Junta de Andalucía propone el Proyecto de Parque Agrario como equilibrio entre la dimensión socio-cultural y la agraria, apoyando el uso del ocio de la Vega en sus valores ambientales, de paisaje y en la recuperación de áreas naturales a través del sistema de espacios libres[391].

La combinación de todas estas visiones, de haber cuajado la propuesta, hubiese dado como resultado un Parque Agrario basado en la multifuncionalidad y multidimensionalidad de la agricultura.

[390] En el caso del Baix Llobregat se prefiere aportar a los agricultores otro tipo de compensaciones por la realización de una agricultura sostenible y por las restricciones que su Plan Especial impone a su suelo, como son la mejora de la plataforma agraria y el apoyo a su dinamización.
[391] Como se verá más adelante, a la hora de materializar esta propuesta la dimensión productiva queda relegada a un tercer plano como telón de fondo.

C. Otras directrices

En relación a la definición del tipo de relación urbano-rural, sólo la Junta de Andalucía plantea directrices en este sentido, señalando la necesidad de compatibilizar el uso recreativo de la Vega con sus valores intrínsecos para responder a las necesidades urbanas de equipamientos de ocio de gran escala. Proponiendo como punto de partida la mezcla de usos de modo compatible para la agricultura.

En relación a los procesos de innovación que se deben realizar sobre el SAP de la Vega, el Plan de Dinamización de la Vega realiza unas indicaciones muy generales, que a día de hoy se encuentran desestructuradas al no a incorporar todo el potencial de la agricultura de proximidad. La IAP trabaja específicamente el desarrollo y coordinación de este tipo de procesos cuando surgen de forma autogestionada, cuidando y reconstruyendo los espacios agrarios periurbanos. La metodología de la IAP, se basa en diagnósticos y procesos participativos de empoderamiento de los agentes locales, que no predefinen el camino, sino que lo dinamizan y facilitan.

D. Estructura territorial propuesta

En cuanto a la estructura de un posible Parque Agrario en la Vega de Granada, el movimiento ciudadano reclama un Ente Gestor que sea el encargado de aplicar las medidas de dinamización, —basadas en el Plan de Dinamización (2006)—, y demandan la protección de la Vega que debe suponer esta figura. Esta protección urbanística, que debe ir más allá de las prescripciones del POTAUG de 1999, debe ser proporcionada por una figura que, aunque no se especifica, se deja entrever que debe ser capaz de proporcionar, por sí misma, la protección. En el camino de creación de esta figura, que se aventura largo, se solicita otra figura provisional que asegure la protección inmediata de la Vega.

La propuesta de los Verdes no aporta nada en este sentido, mientras en el caso de la Junta, ésta propone que el Parque de la Vega sea gestionado por una "entidad de promoción y desarrollo de la Vega de Granada", creada *ad hoc,* que se encargue de promocionar desde la actividad agrícola, —hecho diferencial que caracteriza a este territorio, hasta la actividad recreativa y turística. Se propone que este ente esté conformado por la Junta —como administración impulsora—, los municipios —por sus competencias urbanísticas— y la Diputación Provincial —como entidad de cooperación de los municipios y prestadora de servicios a los mismos. Además, considera necesaria la incorporación de otros agentes económicos y sociales con intereses directos en la Vega, así como de entidades financieras y de la Universidad de Granada, mediante dos fórmulas: la fundación o el consorcio —que deberían constituirse durante la tramitación del Plan Especial.

El proyecto de IAP, en consonancia con lo ocurrido en los últimos años en la plataforma ciudadana, decide no esperar a la respuesta de las instituciones y prefiere pasar a la acción, acompañando y coordinando a un grupo de agentes urbano-rurales en torno al eje de la alimentación. Esta actuación no delimita ni espacial ni temporalmente su actuación, depositando en el Ecomercado 2.0 la responsabilidad de asumir el papel de espacio público, de intercambio y de coordinación entre sus propias redes y los nuevos agentes que quieran incorporarse —entre ellos los institucionales.

E. Coherencia en el Proyecto de Parque Agrario de la Vega de Granada

En resumen, se puede afirmar, en relación al Proyecto de Parque Agrario de la Vega de Granada que:

- Las propuestas de todos los agentes son reactivo-propositivas.
- La suma de las dimensiones que cada agente potencia convertiría el Parque Agrario en una herramienta de gran potencial multidimensional.
- Existe una carencia en la definición de la relación-urbano rural en términos morfológicos —la única propuesta arroja una visión aún demasiado urbana sobre el uso recreativo del espacio rural.
- Existe una carencia en la definición de los procesos de innvación que se deberían llevar a cabo. El Plan de Dinamización se encuentra obsoleto y aunque la IAP soluciona los problemas específicos a los que se enfrenta, la Vega se encuentra llena de múltiples problemas aún sin solucionar.

En términos generales, no se aprecia una visión consensuada común, a pesar de que algunos enfoques pudieran resultar complementarios, al no fusionarse en un único proyecto o visión común.

Los proyectos de Parque Agrario propuestos por los distintos agentes son, en realidad, diferentes escenarios, dentro de los márgenes que permiten las precondiciones y dentro de los posibles desarrollos de los mecanismos y de los diferentes niveles de institucionalización deseados dentro del modelo conceptual de la figura de Parque Agrario:

- El Parque Agrario propuesto por la plataforma ciudadana es una estructura institucional que debe actuar sobre el territorio en términos de concertación institucionalizada.
- El Parque Agrario propuesto por la IAP es un modelo descentralizado y autoorganizado, más cercado a un sistema agroalimentario local que a un Parque Agrario institucionalizado —en base al modelo conceptual propuesto para el caso español.
- El Parque de la Junta, en su concepción inicial, se plantea como una combinación de instrumentos institucionalizados que combinan diseño del espacio público metropolitano y dinamización agraria.

6b.2.3. La Ordenación Territorial

Se analiza en este apartado el mecanismo de la Ordenación territorial que, en el ámbito de la Vega de Granada, podría proporcionar la protección adecuada para contrarrestar las amenazas exógenas y un proyecto territorial adecuado para una recomposición morfológica del territorio capaz de recuperar su eficiencia agraria y determinar la relación campo-ciudad.

6b.2.3.1. La protección del suelo agrario[392]

Para este territorio para entender el marco normativo que ha constreñido a esta Vega durante los últimos 30 años y para entender la situación en la que se encuentra en la actualidad, se analizan los planes urbanísticos aplicados y redactados. Este análisis tiene también como objetivo descubrir si alguno de los instrumentos —existentes o en redacción— podría ser válido para institucionalizar este mecanismo o —en la línea menos rigurosa del modelo conceptual propuesto— entender si algún instrumento proporciona una protección suficientemente válida como para poder no necesitar la redacción de un nuevo instrumento.

A. Planes supramunicipales

A.1. Plan General Comarcal (1973)

El Plan General Comarcal del año 1973 surge de la declaración de polo de desarrollo de Granada con el objetivo de fomentar el desarrollo económico de la comarca, cambiando su base económica, de una actividad fundamentalmente agraria a otra industrial. Las consideraciones específicas que realiza sobre el suelo agrícola se basan en el reconocimiento de importantes áreas de la Vega como suelos de protección agrícola, utilizando criterios de índole económica. El plan no fue respetado y fracasó en su intento de proteger suelo de vega frente al *boom* inmobiliario de la periferia de la ciudad acaecido en la década de los años 1970.

A.2. Directrices de Coordinación del Planeamiento en la Comarca de la Vega de Granada (1983)

Estas directrices fueron el primer intento de coordinar el planeamiento urbanístico en el periodo democrático mediante el uso de herramientas territoriales. Desafortunadamente, estas directrices nunca se llegaron tramitar.

[392] Este capítulo está basado en el artículo FERNÁNDEZ, Cristina (2010) "Usos agrícolas en la Vega de Granada. La historia de los intentos de protección frente a la presión urbana con débiles resultados", dentro del proyecto de investigación de estudios internacionales de caso de agricultura periurbana, del Convenio con el Centro de Estudios Medioambientales de Vitoria realizado en el marco del GIAU+S (UPM).

A.3. Plan Especial de Protección del Medio Físico de Granada (1987)

Las consideraciones que el Plan Especial del Medio Físico realizó sobre el suelo agrícola de la Provincia de Granada fueron nulas. Este plan no incorporó entre sus áreas protegidas el suelo de la Vega de Granada, ya que sus criterios de delimitación no atendían 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 basándose en este plan, pero no se incluyeron las consideraciones relativas a su uso.

A.4. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (1999)

El POTAUG, como plan subregional, se enmarca en la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía, siendo sus determinaciones vinculantes para el planeamiento urbanístico y se encuentra actualmente vigente. Los principales problemas que detecta el POTAUG son los recogidos en el epígrafe 2.3.:

- Desequilibrio del mercado de viviendas entre periferia y capital.
- Escasez de infraestructuras en los nuevos núcleos urbanos.
- Insuficiencia de redes de comunicación que no pueden soportar el grado de movilidad del área metropolitana.
- Falta de espacios libres y planificación global deficiente 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.

El POTAUG 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 POTAUG 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.

En relación a sus consideraciones sobre el suelo agrícola, el POTAUG protege los espacios de la Vega de Granada con objeto de preservarlos de su posible ocupación urbanística. La superficie de Vega protegida es de alrededor de 5.000 ha, que disminuye respecto a la propuesta del Plan Comarcal de 1973, que protegía zonas naturales no ocupadas por suelo urbano que en 1999 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 —450.000 personas, aproximadamente. Además, 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)

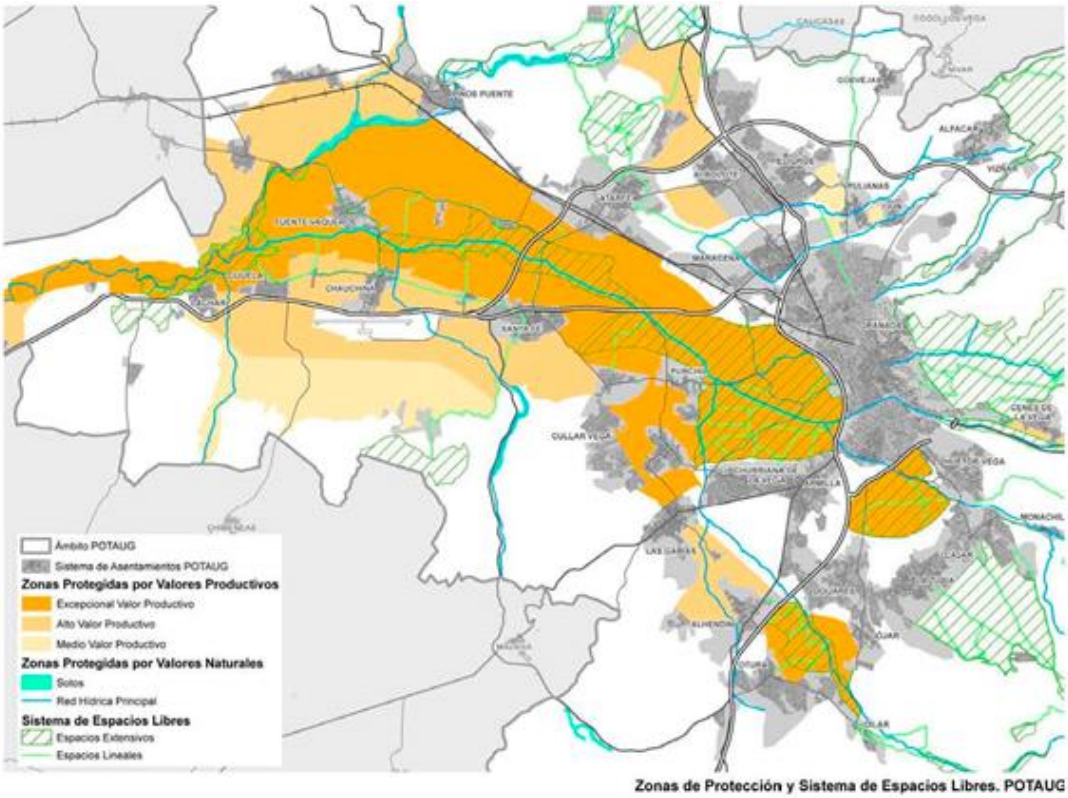


Figura 6b.12. Zonas de protección y sistema de espacios libres POTAUG
Fuente: Documento de Concertación (2012:26)

A pesar de la protección que este instrumento aporta al suelo agrario, no ha resultado efectivo, ya que el impacto del desarrollo urbano sobre la actividad agraria de la Vega ha seguido incrementándose, resumiéndose en dos fenómenos:

- La ocupación y fragmentación del territorio, que impiden su uso agrario adecuado.
- Las expectativas derivadas de las plusvalías que la construcción ha generado a los propietarios de las tierras durante la primera parte de la década de los años 2000.

El POTAUG resulta de especial relevancia para la redacción de instrumentos de desarrollo de la Vega de Granada, ya que establece las determinaciones básicas en las que deben insertarse las propuestas de ordenación de la Vega:

- El establecimiento de la estructura de articulación territorial de la aglomeración.
- La delimitación del sistema de espacios libres de la aglomeración.
- Las zonas sometidas a restricciones de usos y transformación.
- Las zonas sometidas a vinculación de usos.
- Las zonas de mejora y regeneración ambiental y paisajística.
- La protección de los elementos de interés histórico y cultural para la aglomeración.

Tras más de diez años de su aplicación, la evaluación que se hace de este plan desde la plataforma ciudadana es que el POTAUG fue un plan que nació con una enorme limitación. Por un lado, porque respetaba en gran medida los desarrollos urbanísticos previos realizados desde la escala municipal. Por otro lado, porque lo que en su estructura debían haber sino normas de obligado cumplimiento para los desarrollos urbanísticos locales se recogieron como recomendaciones, plegándose así al urbanismo expansivo que caracterizaba a la época (Félix, 2012).

Las estrategias previstas por el POTAUG resultaban asumibles y su desarrollo hubiera servido para ordenar la Granada metropolitana. Sin embargo, una década después no se le había dotado al Plan de un órgano de gestión que coordinara las actuaciones previstas por las administraciones, incumpliéndose sus objetivos. Este plan, fruto de la ideología desarrollista de los años 1990, mitificaba las infraestructuras viarias que nunca se llegaron a desarrollar y que hubieran tenido un efecto de segmentación muy significativo en el suelo de la Vega (Félix, 2012).

La Vega ha sido un espacio a merced de los intereses especulativos, de una profusa vulneración de la legislación urbanística y medioambiental y de una red de complicidades locales, que han relegado a un segundo plano el desarrollo sostenible de la agricultura y de la ganadería. Sin embargo, la existencia del POTAUG, al menos, ha servido para frenar algunas de las propuestas, y como medio de denuncia de proyectos insostenibles (Félix, 2012).

A.5. Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada (2012)

Este plan se redacta[393] desde la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía, que también será la que realizará la aprobación inicial, correspondiente a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda realizar la aprobación final. Puesto que su desarrollo quedaba tan desapegado del territorio objeto del plan, tras unos primeros avances, la SGOTU publicó un documento de síntesis de las propuestas, denominado "Documento para la concertación".

[393] Según la Orden 23 de marzo de 2012, por la que se acuerda la formulación del Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada. BOJA Nº73 de 16 de abril de 2012.

El Plan Especial mantiene la misma filosofía desarrollista del POTAUG, actuando únicamente en los márgenes que permite el desarrollo urbanístico local —incluso el POTAUG tiene objetivos más amplios— porque el Plan Especial de la Vega es un plan para ordenar exclusivamente los espacios públicos existentes en la Vega (Félix, 2012).

En relación a la protección territorial que este documento aporta, no se profundiza en las herramientas de protección que ya contenía el POTAUG, regulando E menos que el plan territorial y siendo menos ambicioso en los ámbitos y en las restricciones (Félix, 2012). De este modo, en vez de matizar la regulación de los usos agrícolas, reduce su potencial de protección y reinterpreta el territorio como un parque de ocio al servicio de la aglomeración urbana, y no de la agricultura y de la alimentación.

El Documento de Concertación resulta en sí mismo bastante decepcionante, ya que comienza con unas premisas y objetivos muy prometedores que en las propuestas se acaban quedando en una oferta de ocio en terrenos de la Vega —una red de itinerarios y áreas de equipamientos recreativos. El modelo de uso público está dirigido al ocio desde una perspectiva urbana, sin un tratamiento adecuado de los bordes urbanos, ni la lucha contra la construcción ilegal, persecución de las reparcelaciones, redefinición de infraestructuras viarias, localización de los suelos para el desarrollo de actividad productiva, la desclasificación de suelos urbanizables innecesarios o resolución de vertidos procedentes de la vivienda dispersa (Alcalde, 2012).

B. Planes municipales

B.1. Plan General de Ordenación Urbana de Granada (1985)

Este plan paralizó la construcción de viviendas en la ciudad y motivó la salida de los promotores a los municipios cercanos. Pretendía desviar el crecimiento hacia las primeras estribaciones montañosas, preservando la vega del crecimiento urbano.

En relación a sus consideraciones sobre el suelo agrícola, planteaba la creación de un extenso Parque Agrícola de la Vega por razones productivas, económicas —3.500 empleos—, paisajísticas, recreativas y ambientales, para lo cual promueve la conservación de 3.251 ha de la Vega fértil incluidas en el municipio.

B.2. Plan Especial de Protección de la Vega de Granada (1991)

La redacción de este Plan Especial, realizada por Emilia García Martínez, surge de la protección de la Vega incluida en el PGOU de Granada de 1985. Su objetivo era fomentar un desarrollo equilibrado de la Vega, definiendo las capacidades de acogida del territorio, estableciendo una predicción de impactos y ordenando los usos en función a su compatibilidad. No llegó a aplicarse y fracasó en su intento de acotar la cantidad de edificaciones ilegales, que proliferaron en la Vega, a pesar de que recogía un catálogo de las edificaciones ilegales que generaban problemas de agotamiento de recursos, falsas expectativas a terrenos colindantes, etc.

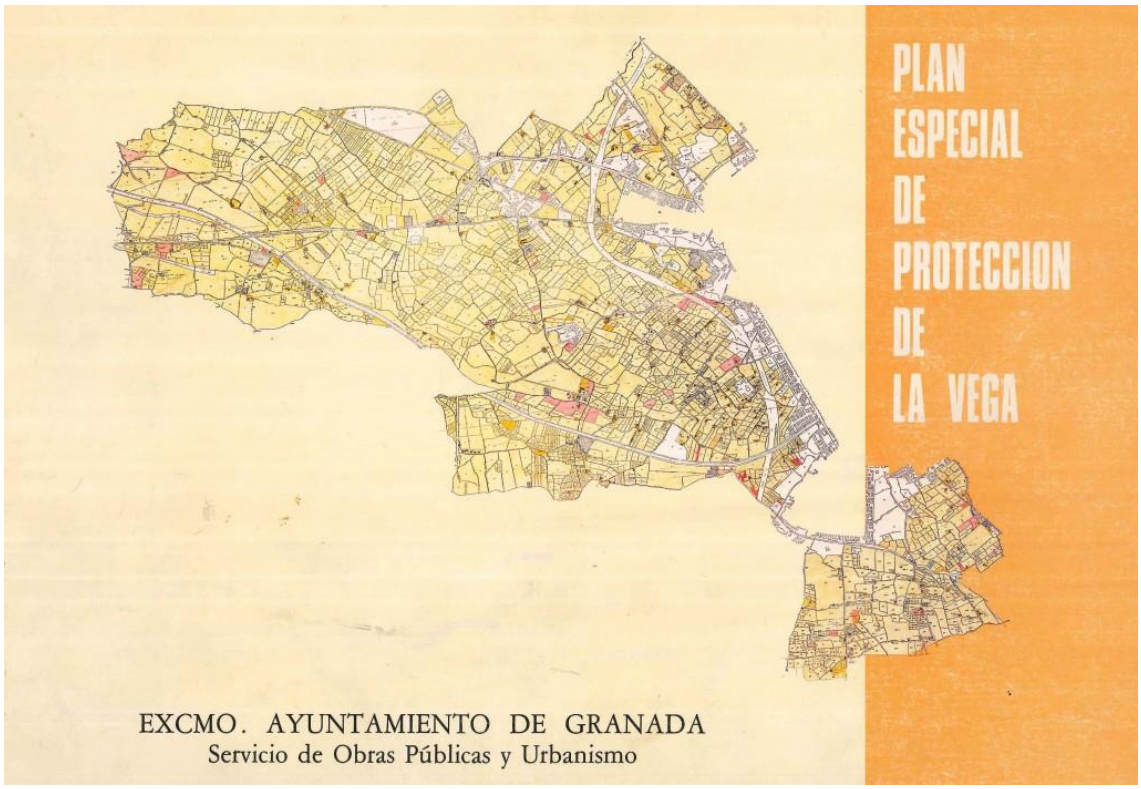


Figura 6b.13. Portada del Plan Especial de Protección de la Vega, desarrollado por el Ayto. de Granada en 1991.Fuente. www.granadablogs.com

El Plan Especial proponía una serie de zonas a proteger o regenerar según su situación, definiendo las siguientes categorías:

- Zona protegida agrícola
- Zona de protección agrícola arbórea
- Zona de protección agrícola activa
- Zonas a regenerar
- Zonas de contacto entre suelos urbano-urbanizables
- Zonas agrícolas residuales
- Zonas de huertos familiares

B.3. Plan General de Ordenación Urbana de Granada (2001)

El PGOU se desarrolla en el marco de las determinaciones del POTAUG de 1999, recuperando el enfoque territorial tras el largo paréntesis desde la derogación del Plan Comarcal de 1973 y su sustitución por el PGOU de 1985.

Entre los motivos que se expondrían para la revisión del PGOU se encontraban algunos relacionados con la Vega y su condición de espacio naturalizado periurbano:

- La 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).

- La 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.
- La 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 PGOU de 1985.

Entre los nuevos objetivos establecidos, incluía la protección del territorio y particularmente de la Vega de Granada, con la definición precisa de las determinadas de los usos del SNU y la adopción de políticas activas de regeneración.

El PGOU asume y desarrolla los criterios del POTA, siendo incluso más restrictivo en lo relativo a la afección del territorio más cercano a la ciudad, particularmente el de la Vega por usos que distorsionasen 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. Estudia 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 con una presión capaz de eliminar el suelo agrícola, en ocasiones incluso con la promoción por parte del propio PGOU de aparcamientos para descongestionar la ciudad, en el marco de un plan de un cinturón de aparcamientos periféricos que apoyase al plan de peatonalización del centro. El Plan adopta una actitud de mejora urbana y protección del medio, siendo 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.

En relación a las consideraciones específicas sobre la Vega, el PGOU de 2001 reconoce su valor productivo, sociocultural, paisajístico, etc., y el hecho de que es la base física del sistema formado por la aglomeración urbana. La limitación del crecimiento de la ciudad hacia la Vega se completa con el concepto de "especial protección agrícola". Para ello establece la categoría de "Suelo no urbanizable de especial protección agrícola", en la que incluye 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. Dentro de esta categoría se establecen las siguientes subcategorías:

- SNU de Protección Agrícola Arbórea.
- SNU de Protección Agrícola General.
- SNU de Protección Agrícola a Regenerar.
- SNU de Protección Agrícola de Huertos familiares.
- SNU de Protección Agrícola Activa.
- SNU de Protección Agrícola y Ganadera.

En relación a 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. Se recoge también un uso de enclaves excepcionales, que recoge aquellas situaciones especiales 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 se prohíben aquellos usos que provoquen los siguientes efectos:

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

Se clasifica como SNU de especial protección el 65% de la superficie del término municipal (8.793 ha), distribuido entre el suelo de la Vega y el cauce de los ríos. Las actuaciones propuestas por el PGOU 2001 en ese suelo son las siguientes:

- Reforestación y tratamiento de los 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 su conversión en sistemas generales de espacios libres para los pocos espacios de la Vega que quedan entre la ciudad y esta vía, incluyendo la creación de un Parque Periurbano —de ocio. Esta figura de protección, recogida en la Ley 2/89 de Inventario de Espacios Naturales, trata de proteger los espacios naturales próximos a las áreas urbanas por sus valores naturales, lúdicos y educativos, como áreas de esparcimiento de la población urbana.

6b.2.3.2. El proyecto de territorio

A. Plan Especial de la Vega de Granada. Documento de Concertación 2010

La materialización del Proyecto Territorial de la Junta para la Vega publicada en el Documento de Concertación del Plan Especial (SGOTU, 2012) entiende la Vega como un espacio al servicio de lo urbano, en la que diseña un parque de ocio metropolitano, yuxtapuesto al espacio agrario. Al contrario de lo que se podría esperar de un plan de la Vega, la ordenación del ámbito no parte del espacio agrario, sino de la organización territorial del parque y un sistema de espacios libres de la aglomeración.

El Documento argumenta en su diagnóstico que la aglomeración urbana de Granada cuenta con pocos espacios públicos debidamente equipados. Añade que hasta ahora todos los espacios abiertos de la Vega habían estado funcionando de forma deslavazada sin constituir un verdadero sistema integrado, que la agricultura expandida por la Vega había terminado por eliminar todos los espacios naturales, y que el alto valor del suelo de regadío no había permitido hasta entonces la posibilidad de crear sistemas de equipamientos supramunicipales (SGOTU, 2012:91). El Documento afirma que la Vega posee un conjunto de características en torno a la que configurar este sistema de equipamiento metropolitano: un rico patrimonio arquitectónico agrario, fabril, arqueológico e hidráulico; vías pecuarias y una densa red de caminos; corredores verdes, un conjunto de ríos en torno a los cuales se estructura una extraordinaria red de acequias, etc. Argumenta también que el Plan de Ordenación del Territorio (POTAUG) reconocía las carencias existentes y efectuó una propuesta de estructuración de un sistema de espacios libres lineales y extensivos y unas zonas de reserva para espacios libres urbanos, sobre los que se podría construir el sistema de espacios libres de uso de la Vega.

Figura 6b.14. Diagnóstico. Elementos para la constitución del sistema de espacios libres en la Vega de Granada. Fuente. Documento de Concertación para la elaboración del Plan Especial de la Vega (SGOTU, 2012:92)

De acuerdo con esta concepción del uso público de la Vega, distintas administraciones habían desarrollado ya un conjunto de actuaciones diversas que han ido dotando de diferentes elementos para la constitución del sistema, faltos aún de una coordinación interadministrativa:

- Itinerarios de carriles bici, corredores verdes.
- Áreas recreativas.
- Proyectos de reforestación —en fase de estudio.
- Tratamiento de márgenes de ríos —en fase de estudio.[394]

En suma, el diagnóstico del documento es que el área carecía de una propuesta diversificada de oferta de ocio y recreo —pistas deportivas, huertos familiares, juego de niños, espacios ajardinados extensivos, zonas de descanso, itinerarios de paseo a caballo, etc.— con dotaciones que permitiesen actividades de ocio múltiples. En el avance de sus propuestas, el Plan Especial trata de concretar, mediante un conjunto de actuaciones estratégicas, un modelo de uso público que preserve el espacio agrario y lo ponga en valor desde nuevas perspectivas que propicien su reconocimiento y apropiación por parte de la ciudadanía.

[394] En el caso de la reforestación y el tratamiento de las márgenes de los ríos, durante la etapa de redacción del Documento de Concertación no se habían llegado a integrar con el uso público y ni a articulra con itinerarios recreativos.

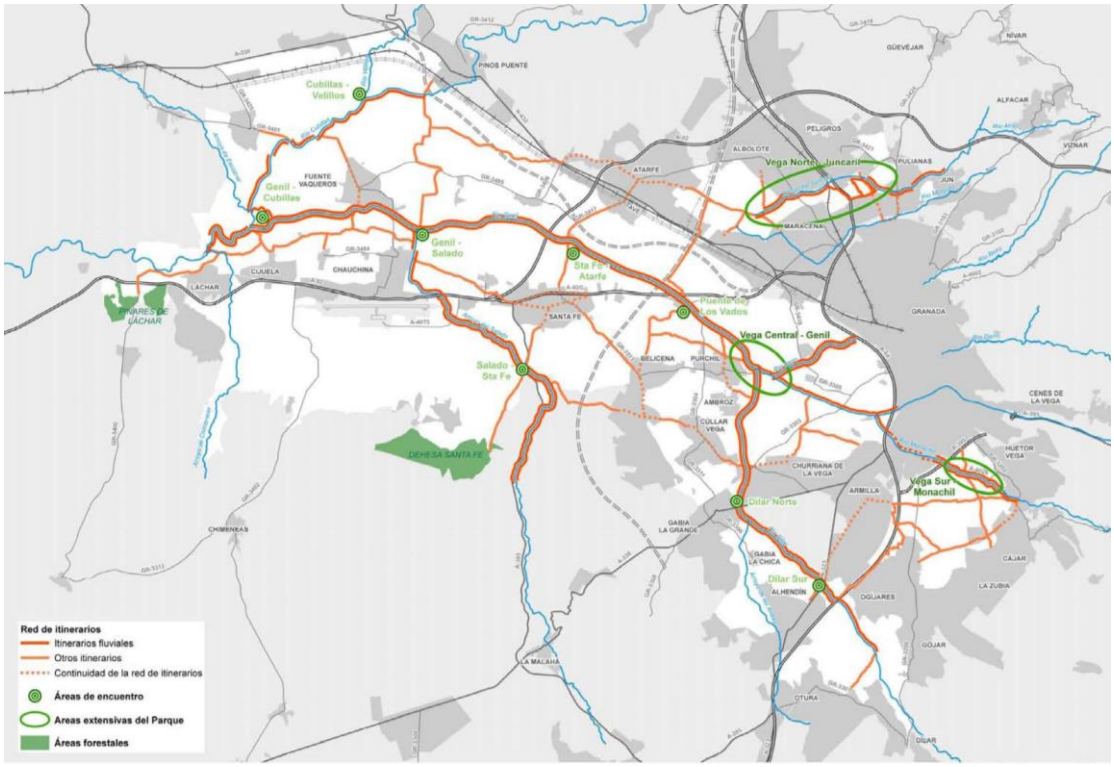


Figura 6b.15. Propuesta de modelo de Parque de uso público de la Vega
Fuente. Documento de Concertación para la elaboración del Plan Especial de la Vega (SGOTU, 2012:121)

Lo que denominan “Parque de la Vega de Granada” está compuesto por los siguientes elementos:

- Red de itinerarios.
- Áreas expansivas.
- Áreas de encuentro.
- Áreas forestales.

La red de itinerarios, en palabras del plan «en consonancia con el modelo ambiental que el Plan propone» (SGOUT, 2012:122), determina dos criterios para su desarrollo, la recuperación de los cursos fluviales y de sus espacios de soto y ribera, y la potenciación de su uso recreativo y de esparcimiento, contribuyendo a su integración en el espacio de Vega.

Las áreas expansivas son los elementos que tensionan la red de itinerarios y permiten acoger un uso intensivo por parte de la población, para lo cual habrán de dotarse de forma adecuada y contar con una superficie de 10 ha.

Las áreas de encuentro, donde se plantea un mínimo equipamiento (0,5 ha), se distribuyen de forma equilibrada en la red de itinerarios fluviales, articulándola y equipándola.

Las áreas forestales son las ya existentes en el ámbito, ejerciendo una función de espacio libre público para la aglomeración y acogiendo usos recreativos de ocio y esparcimiento.

6b.2.3.3. Evaluación de la Ordenación del Territorio

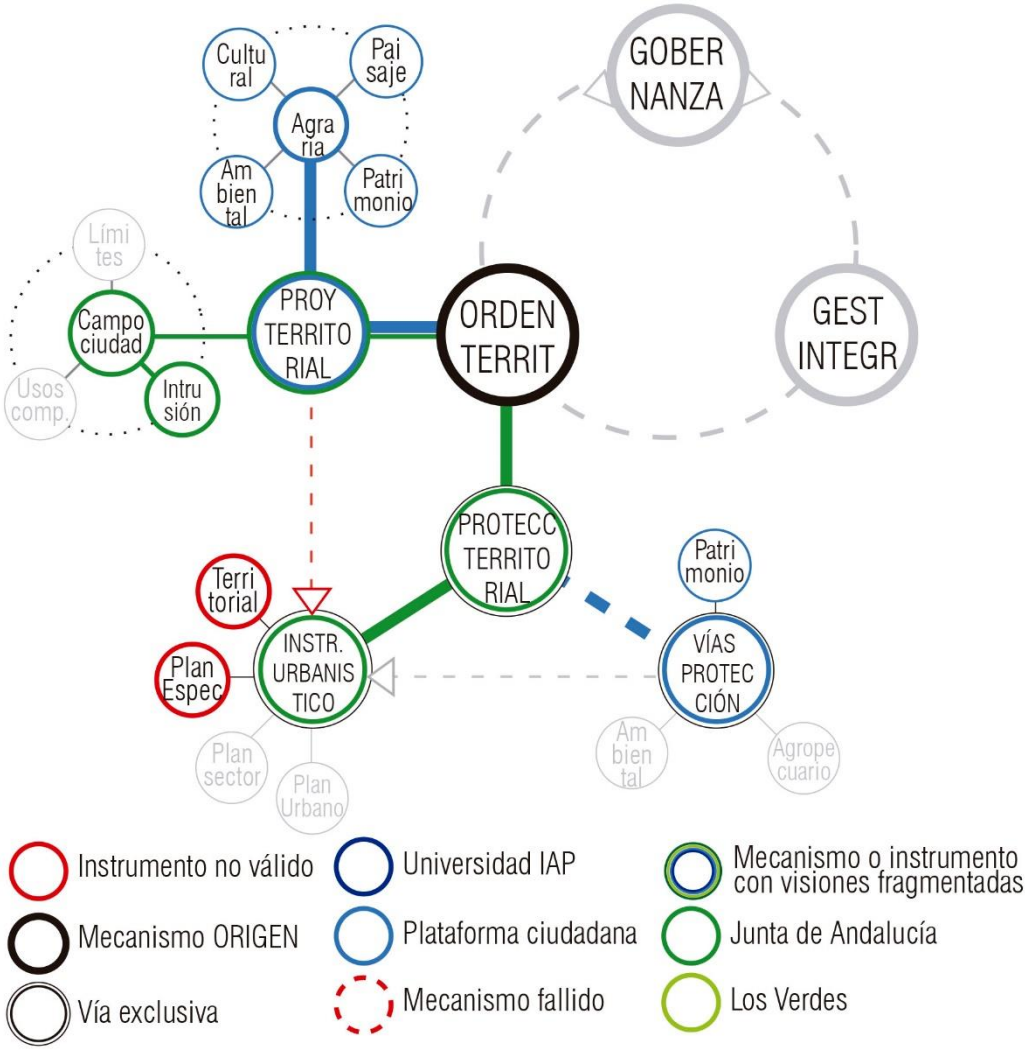


Figura 6b.16. Diagrama de evaluación del proceso de articulación del mecanismo de la Ordenación Territorial en la propuesta de Parque Agrario de la Vega de Granada. Fuente. Elaboración propia.

De todos los instrumentos vigentes —o en proceso— el Plan Especial, que desarrolla parte de las zonas libres del POTAUG, parece ser el que mejor podría adaptarse a la figura de protección y de proyecto territorial que el Parque Agrario precisa para materializar el mecanismo de Ordenación Territorial. Sin embargo, mientras sus premisas iniciales partían de unos objetivos ambiciosos y multidimensionales, el Documento de Concertación incumple esos objetivos, marcados en lo que hemos denominado e el marco de esta tesis el PPA. En esas premisas de partida se comprometía con la agricultura de la Vega y con la recuperación de las dimensiones ambientales, siempre bajo su objetivo principal de compatibilizar el uso de la Vega actual con el ocio y recreo urbano.

El POTAUG, aunque delimita los espacios libres, no parece hacerlo desde un criterio agronómico, mientras que el Plan Especial, aún con sus problemas de limitación a determinadas cuencas de los afluentes del Genil, parece adoptar una delimitación más ajustada a las necesidades de la Vega. Por otro lado, el POTAG proporciona una protección a las áreas agrarias y una organización territorial que no ha sido capaz de poner en marcha sus líneas básicas, debido a la inexistencia de un Ente Gestor territorial. En caso de aprobarse el Plan Especial, podría acabar de igual forma sin

la creación de un ente gestor supramunicipal que gestione el plan y coordine todas las actuaciones que se realicen en este territorio.

Por el carácter de instrumento de desarrollo del Plan especial, éste puede profundizar en la descripción de un proyecto del territorio que describa pormenorizadamente todos aquellos elementos conflictivos de la Vega que no se pueden solucionar en el POTAUG y que requieren de un plan supramunicipal para dar coherencia a las medidas que se apliquen con posterioridad en la Vega a nivel municipal.

El Plan Especial, sin embargo, no parece adoptar ese papel de elemento de reconducción del modelo territorial, aceptando el modelo estructural desarrollado desde la escala local y ya aceptado por el POTAUG, y adoptando un papel de descripción de un proyecto de territorio supramunicipal en el que el espacio agrario se entiende como u espacio libre de forma abstracta —como telón de fondo[395]—, y se convierte en un gran equipamiento urbano de ocio, olvidando las dimensiones que sustentan este ámbito: la agraria y su necesidad de equilibrio económico.

Tras tres años desde la pronunciación por parte del SEGOTU del Documento de Concertación, y sin noticias de avances del Plan, lo que en su momento pareció una oportunidad perdida para redactar un documento adecuado a la Vega (Félix, 2012) podría ser la oportunidad para reconsiderar comenzar una nueva propuesta de Proyecto de Territorio. Este debería basarse en un diagnóstico profundo y concertado que entienda la Vega desde una perspectiva rural, y cuyo objetivo principal sea el de la reconstrucción de la matriz agraria para mejorar la eficiencia del sistema agrario.

Como apunte final es necesario destacar que el Plan Especial, por su carácter urbanístico, no es el instrumento más adecuado para solucionar, por sí mismo, los problemas generales de la Vega de Granada, como se planteaba en sus premisas y objetivos. Es necesario, por tanto, entender su importancia dentro de un entramado más grande de instrumentos —como podrían ser los desarrollados para el Parque Agrario. Sin embargo, bien redactado y reconducido, puede ser una oportunidad para poner en evidencia esta problemática y afrontar algunos de sus problemas, siempre desde una óptica rural (Alcalde, 2012)

[395] Ni si quiera como paisaje.

6b.2.4. Gestión integral

Se analiza en este apartado el mecanismo de la gestión integral que, en el ámbito de la Vega de Granada, podría proporcionar la dinamización necesaria para contrarrestar los problemas endógenos de la actividad agraria de la Vega.

Para ello, se realiza el análisis de las diferentes líneas que han surgido en relación a la gestión agro-alimentaria en la Vega de Granada. Las propuestas relativas a este mecanismo en el marco de la propuesta de la Vega provienen de dos ámbitos:

- Del movimiento ciudadano. La plataforma elaboró dos documentos (2001 y 2006) consensuados con grupos de agricultores que recopilaban determinados compromisos y medidas que los agentes de la Vega deberían adquirir y aplicar para poder dinamizar la agricultura de la Vega.
- Del proyecto PLANPAIS (2010-2014). Su equipo, más que dirigir el tipo de acciones que deben desarrollarse en la Vega aplica la metodología IAP para su dinamización, realizando un acompañamiento y visibilización de determinadas acciones innovadoras ya en marcha y ayudando a generar redes agro-urbanas cuyo eje es una alimentación sostenible, ecológica y justa.

6b.2.4.1. Los documentos consensuados de dinamización de la Vega

Resulta curioso comprobar que, en el caso de la propuesta de Parque Agrario para la Vega de Granada, calificada desde el inicio como propuesta frustrada, se hayan llegado a desarrollar dos documentos de dinamización de la Vega consensuados por un gran número de colectivos:

- El **"Pacto Granadino por la Vega"** [396] (2001), que recoge ocho razones para el pacto y ocho compromisos para generar riqueza y trabajo en la Vega, dentro de los cuales se encuentra la creación del Parque Agrícola de la Vega de Granada. Este pacto, materializado en documento, fue suscrito por firmado por colectivos, cooperativas y organizaciones de agricultores.
- El "**Plan de Dinamización Integral de la Vega de Granada"** (2006), que reitera el potencial de la Vega para ser una fuente de riqueza y trabajo si se realizan determinadas acciones para su recuperación como agroecosistema. Para ello propone ocho medidas, dentro de las cuales se incluye la creación del Parque Agrario, con el objetivo de facilitar el desarrollo de la Vega. Este Plan, basado en el Pacto, fue redactado por la plataforma, por la Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Andaluzas (FAECO) y fue consensuado por 200 colectivos.

Se recopilan a continuación las líneas generales de cada uno de los documentos consensuados.

[396] Del que se puede encontrar la versión completa en: http://www.geocities.ws/centroauca/artic/pactovega.htm (fecha de consulta 09/06/2015).

A. El Pacto Granadino por la Vega (2001)

El Pacto recopila ocho razones que resumen su entendimiento de la vega como:

1. Patrimonio económico.
2. Patrimonio natural y cultural.
3. Patrimonio arquitectónico.
4. Modo de vida de sus agricultores.
5. Referente vivencia para los granadinos.
6. Un espacio agrario a proteger por la administración pública.
7. Un espacio a ordenar racionalmente para usar y consumir los recursos naturales de forma racional.
8. Un préstamo hecho por sus nietos.

Posteriormente propone ocho compromisos para generar riqueza y trabajo en la Vega:

1. Apoyar y fomentar la agricultura con el objetivo de dignificar el trabajo agrícola, obtener productos de calidad y mejorar la renta de los agricultores.
2. Crear el Parque Agrícola de la Vega de Granada, con el objetivo de facilitar el desarrollo de la Vega en General.
3. Diversificar usos integrados en el contexto de la Vega que generen trabajo y riqueza.
4. Acondicionar y mejorar las infraestructuras de la Vega.
5. Rehabilitar, revegetar y conservar las cuencas de los ríos […] y convertirlos en lugares de ocio y esparcimiento. De modo que a su vez sean fuente de trabajo para otros agricultores.
6. Recuperar el Patrimonio Histórico y Cultural de la Vega.
7. Aplicar las normativas de protección medioambiental y regular la protección paisajística de la Vega.
8. Fortalecer las estructuras administrativas y sociales al servicio de la agricultura y el ordenamiento territorial de la Vega, afianzando el compromiso de las administraciones e instituciones públicas en defensa de la Vega y de la agricultura.

En relación al segundo compromiso, en el que se propone la creación de un Parque Agrícola, las líneas internas propuestas son las siguientes:

- Promover y garantizar la calificación agrícola del suelo.
- Establecer fórmulas para la recuperación de fincas agrícolas abandonadas.
- Delimitar legalmente el perímetro de la Vega.
- Crear el Centro de Interpretación de la Vega.

B. El Plan de Dinamización de la Vega de Granada (2006)

Las medidas novedosas propuestas por el Plan de Dinamización son las siguientes

1. Apoyar y fomentar la agricultura y ganadería, con los siguientes subobjetivos:
    a. Conseguir productos de calidad, sanos y seguros.
    b. Investigar.
    c. Comercializar.
    d. Unificar administraciones y apoyar al cooperativismo.
    e. Formar.
    f. Crear de huertos familiares, terapéuticos y escolares.

2. Crear el Parque Agrario Vega de Granada, con el objetivo de facilitar el desarrollo de la Vega en general.

Además, el Plan de Dinamización (2006) tiene dos breves anexos:

I. La delimitación del ámbito de aplicación del Plan, que proponen que fuese aplicado a toda la Vega, hasta Loja. Sin embargo, reconocen que es un ámbito demasiado amplio y que podría comenzarse a aplicar en los suelos protegidos por el POTAUG.
II. La propuesta de la realización de una campaña de sensibilización ciudadana sobre la importancia de la Vega.

C. Evaluación de los documentos consensuados

Resulta interesante señalar el papel que ambos documentos le otorgan a la creación del Parque Agrario en la **estructura general de sus propuestas**. Ambos la incorporan como compromiso o medida al mismo nivel que otras propuestas de dinamización de la agricultura, cuando éstas tienen un alcance mucho menor y podrían ser incorporadas como líneas estratégicas dentro de un Plan de Dinamización del Parque Agrario Vega de Granada. Sin embargo, puede llegarse a entender que, desde la perspectiva de los autores de los documentos, se prefiriera no jerarquizar compromisos y medidas por la posible independencia de una búsqueda de soluciones para cada una de ellas, unido al hecho de que la imposibilidad en la aplicación de una penalizara el resto. Ambos documentos responden a las necesidades de la agricultura con las herramientas de la década pasada[397], es decir, ninguno incluye temas relacionados con la ***agricultura de proximidad***, clave para resolver los problemas de la agricultura en la Vega, se aplicase la figura de Parque Agrario, o no. Esta revolución ha llegado con posterioridad y debería ser incluida en un Plan Integral de Desarrollo de la Vega consensuado.

El principal problema en relación a la posible aplicación de estos documentos es que **fueron redactados a la medida del territorio** y no a la medida de una institución específica. Desde su redacción, ninguna institución se ha suscrito a sus compromisos ni se ha propuesto para su aplicación. La gestión del Plan de Dinamización requeriría un ente supramunicipal con los recursos y las competencias necesarias para poder aplicar las medidas, pero ningún ente por sí mismo posee todas las competencias necesarias. Por tanto, su aplicación requeriría la creación de un ente gestor mixto que, como mínimo, incorporara a los ayuntamientos —por sus competencias en urbanismo— al nivel regional —por sus competencias en agricultura, medio ambiente y legislación urbanística— y al sector agrario —como grupo social principalmente afectado por las decisiones.

En definitiva, a pesar del valor que estos documentos tienen como descripción del camino para alcanzar una visión común consensuada entre ciudadanía y sector agrario, el resultado es que los documentos no han conseguido alcanzar más que un **valor reivindicativo y simbólico** que, a día de hoy, ha quedado desactualizado. Sería necesario actualizar estos documentos mediante el desarrollo de un nuevo proceso de participación en el que se contara, esta vez, también con agentes institucionales. Estas nuevas alianzas podrían ayudar a profundizar en la necesidades y posibles soluciones de la Vega a día de hoy, y podrían asegurar la adquisición de compromisos desde todos los niveles, generando en el proceso no sólo una gobernanza horizontal —o *pacto local* como ocurrió el caso de los documentos previos— sino un también alcanzar una gobernanza

[397] No incluyen ningún tema relacionado con la agricultura de proximidad, cuya revolución ha llegado después a la Vega y que debería ser incluida en una renovación del Plan, en palabras de Francisco Cáceres.

vertical y, con ambas constituidas, generar una gobernanza local en relación al futuro del sistema agrario periurbano de la vega de Granada.

6b.2.4.2. El salto a la autogestión

Ante la constante falta de respuesta por parte de las administraciones frente a las necesidades de la Vega y de la población que lo habita, el equipo de PLANPAIS propone el salto a la acción para apoyar y coordinar diferentes iniciativas —en proceso o en estado de gestación— que cumplan con determinados criterios de sostenibilidad, autoorganización, transparencia y justicia social. El proyecto PLANPAIS no especifica en su metodología el tipo de procesos inexcusables para la realización de la necesaria transformación del SAP, sino que se basa en apoyar cada una de las experiencias seleccionadas asesorando y facilitando su modo de materializarse, de establecerse en red y de realizar el acercamiento a la ciudadanía, mediante la planificación conjunta del pequeño sistema agroalimentario autónomo que genera cada una de las experiencias.

En el caso de la IAP activada en la Vega Sur, la necesidad específica de dar salida rentable y justa a los productos, junto a la propuesta de incrementar la producción agroecológica ha generado la organización de dos grupos de consumo y un tercero como réplica en el sector norte de la ciudad, con sus propios espacios de producción en municipios septentrionales de la Vega. Relacionados con estos grupos de consumo, se ha dinamizado también la generación de dos sistemas participativos de garantía, en los que los que la certificación ecológica se basa en la confianza mutua.

En el caso de la IAP activada con motivo de organización de los colectivos y agentes territoriales interesados en los circuitos cortos de proximidad, los pequeños sistemas alimentarios autónomos en red se organizaronen un sistema mayor —materializado en un mercado mensual— que se ha convertido en un espacio de intercambio entre ciudadanía y productores, y cuyo eje además de la alimentación es la agroecología.

El aporte del proyecto PLAN PAIS ha sido la dinamización del proceso de planificación alimentaria —se espera la réplica de las experiencias de autogestión y, con ello, el aumento de la escala de la meta-red agroecológica.

En resumen, ante la ausencia de una imposición de la dinamización agraria y alimentaria, ésta ha comenzado a surgir de forma espontánea, reconstruyendo la cadena agroalimentaria los vínculos campo-ciudad roto, y demostrando que la mejor protección de la Vega es la verdadera dinamización de su actividad agraria.

6b.2.4.3. Evaluación de las propuestas de Gestión Integral

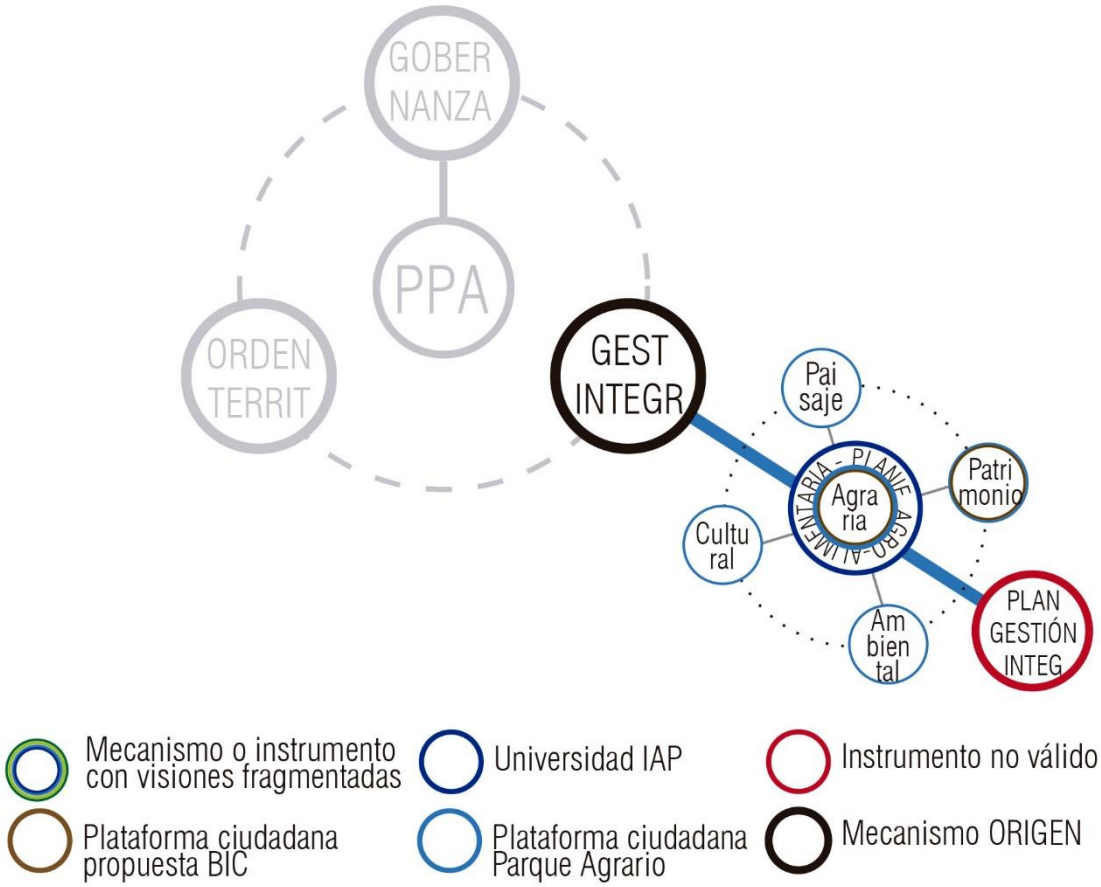


Figura 6b.17. Diagrama del análisis de la articulación del mecanismo de la Gestión Integral en la propuesta de Parque Agrario para la Vega de Granada. Fuente. Elaboración propia.

Frente a la incapacidad de generar un marco de gobernanza local que consensuara una visión común del PPA, emergen dos propuestas de gestión del espacio agrario de la Vega de Granada.

La primera, propuesta desde el consenso entre la plataforma ciudadana y el sector agrario. En los dos documentos buscan una Gestión Integral institucionalizada y realizan una propuesta de líneas estratégicas sobre las que trabajar. Sin embargo, la incapacidad de alcanzar un acuerdo común en el proyecto motivó que el instrumento no fuera adoptado por ningún agente institucional y no fuera aplicado.

La segunda, propuesta sin un objetivo claro de institucionalización del mecanismo y como una gestión integrada de los espacios agrarios, desde la propia ciudadanía proactiva implicada y generadora de los procos de innovación social y agraria. El enfoque de esta propuesta va más allá de la dinamización agraria y alcanza la planificación alimentaria de las experiencias apoyadas e incluso la red de productores que abastece a cada grupo de consumo. Los sistemas de garantía participados son una herramienta más del acercamiento justo y la transparencia de entre la relación campo-ciudad y de las personas que lo habitan.

6b.3. Evaluación integral de la propuesta de Parque Agrario para la Vega de Granada

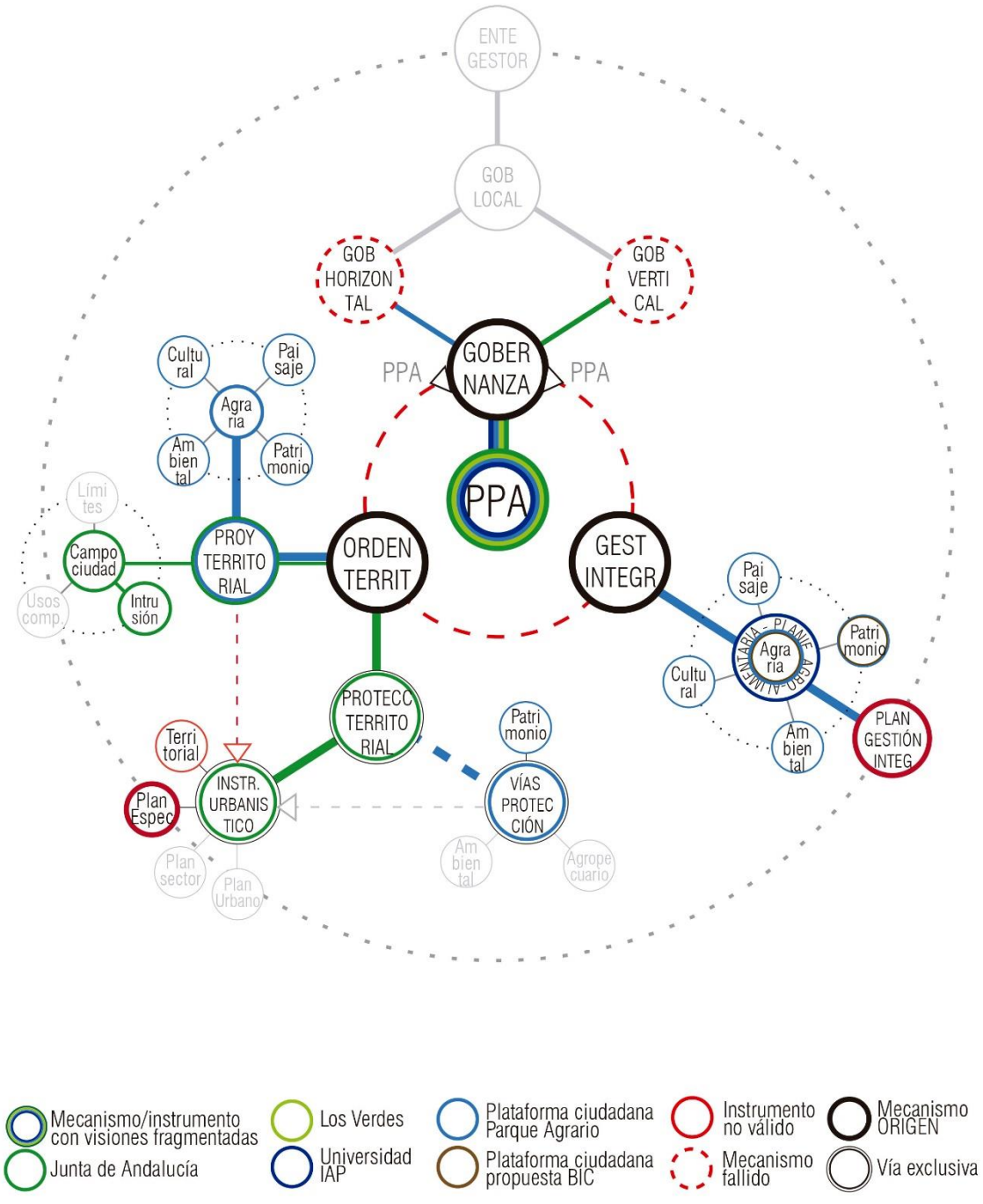


Figura 6b.18. Diagrama del proceso de institucionalización de la propuesta de Parque Agrario en la Vega de Granada. Fuente. Elaboración propia.

6b.3.1. Evaluación de cada uno de los mecanismos

Se recopilan en este apartado las evaluaciones de cada uno de los mecanismos efectuadas a lo largo del estudio de caso.

6b.3.1.1. La Gobernanza

La propuesta de Parque Agrario en la Vega de Granada no llegó alcanzar la gobernanza local porque no se llegaron a materializar ni la gobernanza horizontal ni la vertical. El análisis de la gobernanza del caso de la Vega de Granada es claro y concluyente, no llegó a existir un consenso suficiente como para poner en marcha este proyecto. Tampoco se aprovecharon los momentos de confluencia de intereses entre la plataforma ciudadana y algunos niveles institucionales para consolidar algún tipo de propuesta conjunta y comenzar a trabajar en la consolidación de la gobernanza y en la elaboración de un Proyecto de Parque Agrario conjunto. Las administraciones ni el sector agrario llegaron a hacerlo propio.

Entre las posibilidades más adecuadas para la configuración de un posible Ente Gestor —en caso de retomar la propuesta— se encuentran aquellas en las que se mantiene la escala de subsidiariedad del sistema: la supramunicipal. En la actualidad, en la Vega no existe un ente que se adapte a su tamaño, aunque existen dos posibilidades para configurar una posible institucionalización de la gobernanza —en caso de llegar a alcanzar en algún momento futuro el rango de loca". La primera, la creación de un ente de carácter supramunicipal —adaptado exactamente a la escala de la Vega— como resultado de la redacción del Plan Especial para su gestión[398], con competencias urbanísticas y de gestión de dinamización territorial agraria. Desafortunadamente, en Andalucía no existen precedentes de este tipo de entes[399].La segunda opción, que la Diputación —como institución coordinadora— se asociara a los 41 municipios de la Vega y a determinados grupos sociales —ciudadanos y agrarios— para realizar la gestión del Parque Agrario con recursos económicos de la Diputación[400]. Contaría con las competencias urbanísticas y adolecería de aquellas con las que cuenta la Junta, si ésta no apoya la iniciativa.

No se contempla, a priori, la opción de que sea el nivel regional el que realice la gestión diaria del proyecto como Ente Gestor principal, a pesar de que podría estar involucrado en el ente gestor, aportando recursos y competencias. Esto se debe a la idea de que cuanto más se aleje el ente gestor del nivel de subsidiariedad, más despegada de la realidad será la gestión que se realice sobre el territorio, como se ha demostrado en las propuestas sobre este territorio que ha realizado la Junta de Andalucía. Sin embargo, existen posibilidades dentro de las cuales se podría dar este caso y para las cuales sería necesario el estudio de su relocalización: la patrimonialización de la Vega, la protección como espacio natural, la creación de una ley de suelo agrario que protegiera este ámbito por su naturaleza intrínseca.

[398] Como ocurrió con la Corporación Metropolitana de Barcelona y el Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976.
[399] Seguramente por lo ajustados que se encuentran sus presupuestos.
[400] Como pasó en el caso del Baix Llobregat, donde también se incorporó el Consejo Comarcal. Los ayuntamientos, por sí mismos, no disponen de recursos para nuevas gestiones a su escala. Sin embargo la Diputación podría incorporar este reto, sólo en el caso de que se les asocien aquellos que poseen las competencias urbanísticas.

6b.3.1.2. El Proyecto de Parque Agrario

El Proyecto de Parque Agrario propuesto por los agentes es bastante heterogéneo y no consigue alcanzar una visión común:

- Las propuestas de todos los agentes son reactivo-propositivas.
- La suma de las dimensiones que cada agente potencia convertiría el Parque Agrario en una herramienta de gran potencial multidimensional.
- Existe una carencia en la definición e la relación urbano-rural en términos espaciales y la única propuesta arroja una visión aún demasiado urbana sobre el uso recreativo del espacio rural.
- Existe una carencia en la definición de los procesos de innovación que se deberían llevar a cabo. El Plan de Dinamización se encuentra obsoleto y la IAP soluciona los problemas específicos a los que se enfrenta, y la Vega se encuentra llena de múltiples problemas aún sin solucionar.

En términos generales, no existe —o no existió— una visión consensuada común. A pesar de que algunos de los enfoques pudieran resultar complementarios, no se han llegado a fusionar en un único proyecto o visión común.

Los proyectos de Parque Agrario propuestos por los distintos agentes son, en realidad, diferentes escenarios dentro de los márgenes que permiten las precondiciones y dentro de los diversos posibles desarrollos de los mecanismos y de los diferentes niveles de institucionalización deseados dentro del modelo conceptual de la figura de Parque Agrario:

- El Parque Agrario propuesto por la plataforma ciudadana en los años 2000 es una estructura institucional que debe actuar sobre el territorio en términos de concertación institucionalizada.
- El Parque Agrario propuesto por la IAP en los años 2010 es un modelo descentralizado y autoorganizado, más cercano a un sistema agroalimentario local que a un Parque Agrario institucionalizado en base al conceptual propuesto para el caso español.
- El Parque de la Junta propuesto en los años 2010, en su concepción inicial, se plantea como una combinación de instrumentos institucionalizados que implican diseño del espacio público metropolitano y dinamización agraria[401].

[401] La materialización desarrollada en el Documento de Concertación no refleja tal combinación de estrategias.

6b.3.1.3. La Ordenación Territorial

De todos los instrumentos vigentes o en proceso el Plan Especial —que desarrolla parte de las zonas libres del POTAUG— parece ser el que mejor podría adaptarse a la figura de protección y de proyecto territorial que el Parque Agrario necesitaría para materializar el mecanismo de Ordenación Territorial. Sin embargo, mientras que sus premisas iniciales partían de unos objetivos ambiciosos y multidimensionales, el Documento de Concertación no cumple esos objetivos marcados en lo que hemos denominado en el modelo conceptual de esta tesis el PPA. En esas premisas de partida se comprometía con la agricultura de la Vega y con la recuperación de las dimensiones ambientales, siempre bajo su objetivo principal, que era el de la compatibilidad del uso de la Vega actual con el ocio y recreo urbano.

El POTAUG, aunque delimita los espacios libres, no parece hacerlo desde un criterio agronómico, mientras que el Plan Especial, aún con sus problemas de limitación de determinadas cuencas de los afluentes del Genil, parece adoptar una delimitación más ajustada a las necesidades de la Vega. Por otro lado, el POTAG proporciona una protección a las áreas agrarias y una organización territorial que no ha sido capaz de poner en marcha sus líneas básicas, debido a la inexistencia de un ente territorial. En caso de acabar aprobándose, el Plan Especial podría acabar de igual forma si no se crea un ente gestor supramunicipal que gestione el plan y coordine las actuaciones que se realicen en este territorio.

Por el carácter de instrumento de desarrollo del Plan especial, éste puede profundizar en la descripción de un proyecto del territorio que, a escala supramunicipal, describa pormenorizadamente todos aquellos elementos conflictivos de la Vega que no se pueden solucionar en el POTAUG y que requieren de un plan supramunicipal para dar coherencia a las soluciones que se apliquen en la Vega con posterioridad a nivel municipal. Sin embargo, el Plan Especial no parece adoptar ese papel de elemento de reconducción del modelo territorial, aceptando el modelo estructural desarrollado desde la escala local y ya marcado por el POTAUG, y adopta un papel de descripción de un proyecto de territorio supramunicipal en el que el espacio agrario se entiende como espacio libre de forma abstracta —como telón de fondo[402]—, convirtiéndose en un gran equipamiento urbano de ocio, que olvida las dimensiones que sustentan este ámbito: la agraria y su necesidad de equilibrio económico.

Tras tres años desde la pronunciación del Documento de Concertación por parte del SEGOTU, y sin noticias de avance del Plan, lo que en su momento pareció una oportunidad perdida de redacción de un documento adecuado a la Vega (Félix, 2012) podría ser la oportunidad para reconsiderar el comenzar de cero una nueva propuesta, basada en un diagnóstico profundo y concertado que entienda la Vega desde una perspectiva rural y cuyo objetivo principal sea el de la reconstrucción de la matriz agraria para mejorar la eficiencia del sistema agrario.

Como apunte final es necesario destacar que el Plan Especial, por su carácter urbanístico, no es el marco más adecuado para solucionar, por sí mismo, los problemas generales de la Vega de Granada, como se planteaba en sus premisas y objetivos. Es necesario entenderlo dentro de un entramado más grande de instrumentos —como podrían ser los desarrollados para el Parque Agrario. Sin embargo, bien redactado y reconducido puede ser una oportunidad para poner en evidencia esta problemática y afrontar algunos de sus problemas, siempre desde una óptica rural (Alcalde, 2012).

[402] Ni si quiera como paisaje.

6b.3.1.4. La Gestión Integral

Frente a la incapacidad de generar un marco de gobernanza local que consensuara una visión común del PPA, emergen dos propuestas de gestión del espacio agrario de la Vega de Granada.

1. La propuesta desde el consenso entre la plataforma ciudadana y el sector agrario. En los dos documentos buscan una Gestión Integral institucionalizada y realizan una propuesta de líneas estratégicas sobre las que trabajar. Sin embargo, la incapacidad de alcanzar un acuerdo común en el proyecto motivó que el instrumento no fuera adoptado por ningún agente institucional y no fuera aplicado.
2. La propuesta sin un objetivo claro de institucionalización del mecanismo y como una gestión integrada de los espacios agrarios, desde la propia ciudadanía proactiva implicada y generadora de los procos de innovación social y agraria. El enfoque de esta propuesta va más allá de la dinamización agraria y alcanza la planificación alimentaria de las experiencias apoyadas e incluso la red de productores que abastece a cada grupo de consumo. Los sistemas de garantía participados son una herramienta más del acercamiento justo y la transparencia de entre la relación campo-ciudad y de las personas que lo habitan.

6b.3.2. Evaluación general de la propuesta de Parque Agrario en la Vega de Granada

Tras el análisis de caso se puede concluir que la indudable causa de la frustración de la propuesta de Parque Agrario para la Vega de Granada radica en la imposibilidad de alcanzar una Gobernanza Local en la red de agentes territoriales. Sin ella, el resto de mecanismos se encontraban fragmentados en las diversas visiones que cada uno de los agentes aportaba sobre la posible articulación-institucionalización del Parque Agrario. La Gobernanza —vertical— se muestra, por tanto, como mecanismo clave en este proceso cuando un agente no institucional que lidera el proyecto demanda una respuesta institucional, como es la de aplicar la figura de Parque Agrario para proteger el suelo con el objetivo de alcanzar una dinamización agraria. La Gobernanza —horizontal— también se muestra clave cuando es un agente distinto al sector agrario es el que lidera la propuesta, convirtiéndose en prioritaria la involucración de este sector en el liderazgo del Parque Agrario para que ésta pueda acabar siendo exitosa.

El resto de mecanismos se muestran dependientes de la formalización de los pactos que determinen una única visión del SAP transformado para, así, poder materializar sus instrumentos de la forma más idónea para alcanzar estos objetivos. Además, será necesario incorporar a los agentes institucionales necesarios en la red de gobernanza local para que los instrumentos puedan ser institucionalizados.

CAPÍTULO 7

Conclusioni

7.1. Coerenza della tesi: titolo, problematica, domanda, ipotesi e risultati

Il titolo della tesi pone come oggetto di studio il Parco Agricolo, inteso come una struttura territoriale la cui finalità è la conservazione[403] degli spazi agricoli prossimi alle aree urbane. Il titolo inquadra questo studio nel presente, sottolineando la necessità di analizzare il Parco Agricolo tenendo conto della sua coincidenza temporale con un periodo di profondo cambiamento a livello globale. L'obiettivo di questa prospettiva è quello di attualizzarne i postulati per arrivare a definirlo come struttura di transizione verso un nuovo modello di *governance* territoriale e alimentare dello spazio agricolo nel quale si colloca.

Con il proposito di dar conto del dibattito internazionale, si è realizzata una rassegna dei principali nuclei di studi e teorizzazioni sul Parco Agricolo e della loro relazione con i casi pratici —capitolo 2.Mentre gli studi nordamericani e italiani possono contare su un modello integrato per i casi di applicazione (pure caratterizzati da un certo grado di varietà) esistenti sui loro territori, il nucleo spagnolo non ha a disposizione un modello unitario capace di dare omogeneità alla casistica che sta nascendo all'interno dei suoi confini geografici. I contributi alla teorizzazione di questa figura si basano quasi esclusivamente sui ragionamenti induttivi sviluppati attorno alla figura del Baix Llobregat che, a seconda dei differenti momenti storici nei quali sono stati formulati, inquadrano gli obiettivi a lungo termine in una prospettiva differente.

A partire da questa prima affermazione si individua l'obiettivo principale della tesi: definire un modello concettuale del Parco Agricolo che sia capace di rappresentare tutte le proposte e i casi del contesto spagnolo. Per poter raggiungere questo obiettivo si pongono due sfide, che diventano gli obiettivi secondari della tesi.

In primo luogo, definire una metodologia che permetta di analizzare le proposte e i casi concreti verificando l'esistenza di una continuità nell'idea del Parco Agricolo attraverso i progetti sviluppati negli ultimi 25 anni (le invarianti), analizzando nello stesso tempo tutti gli elementi che hanno arricchito questa figura in ciascuna specifica esperienza —le varianti. A questo scopo, si propone di utilizzare la genealogia come strumento analitico, in modo che, attraverso uno studio sistematico delle sue componenti, permetta di classificare questi elementi, categorizzare le relazioni tra le proposte e contestualizzare temporalmente i casi e, in questo modo, analizzare la possibile evoluzione della figura nella sua breve storia.Il risultato del capitolo dedicato alla genealogia (capitolo 4) si è rivelato molto utile nella raccolta dei dati necessari per il processo di definizione induttiva del modello e nell'analisi dell'evoluzione della figura per contestualizzarla nel momento attuale. Altri contributi del capitolo sono l'albero genealogico della figura, le mappe di dispersione dei casi chiave e la prima rassegna di proposte di Parco Agricolo concretizzate nel contesto spagnolo.

[403]Nel titolo della tesi il termine "conservazione" si impiega nel senso con cui è utilizzato in Zazo (2010), ovvero una conservazione attiva che comprende sia un aspetto dinamico, legato allo sviluppo agroalimentare locale, che incentiva l'attività endogena, sia un aspetto statico, legato alla protezione territoriale, che difende lo spazio agricolo periurbano da fenomeni esogeni.

In secondo luogo, una volta definito il modello, è necessario verificare la sua affidabilità attraverso la sua applicazione come metodologia descrittiva di uno studio di caso. A questo scopo è stato applicato a due casi distinti, uno di successo e uno risoltosi in un fallimento. In entrambi i casi il modello si è mostrato uno strumento efficace per caratterizzare il processo di articolazione-istituzionalizzazione. Il risultato è la rappresentazione attraverso un modello grafico della struttura territoriale della proposta o realizzazione del Parco Agricolo in ciascun sistema agricolo periurbano (SAP). Questa struttura territoriale funziona come strumento in grado di riassumere in un diagramma il modo in cui ciascun meccanismo si è articolato in vista della concretizzazione del processo, indipendentemente dal tempo. Si è dimostrato efficace anche come metodo di valutazione di processi di articolazione-istituzionalizzazione, dal momento che identifica quei meccanismi che non hanno funzionato o che non si è stati capaci di concretizzare.

Concluso lo sviluppo della ricerca, si può affermare che il modello ottenuto dalla organizzazione e ordinamento gerarchico dei dati desunti dall'analisi genealogica risulta essere valido come strumento di rappresentazione di tutti i casi spagnoli, il che raggiunge l'obiettivo iniziale di questa tesi. Inoltre, come ha dimostrato nella sua applicazione agli studi di caso, il modello si conferma uno strumento valido per la caratterizzazione e valutazione di processi di articolazione.

7.2. Il modelo concettuale di Parco Agricolo proposto

Il principale contributo della tesi è il modello concettuale di Parco Agricolo (capitolo 5) rappresentato in figura 7.1, che riassume tutti gli elementi invarianti e varianti raccolti attraverso un'analisi sistematica della casistica spagnola. Questi elementi sono stati categorizzati e ordinati secondo quattro modalità di funzionamento e alcune regole interne di funzionamento che ne fanno un modello aperto, flessibile, adattabile e non gerarchico. Il risultato del modello è una struttura organica di pianificazione-gestione-governo del territorio capace di adattarsi alle necessità specifiche di ciascun SAP che richieda l'articolazione-istituzionalizzazione di questa figura.

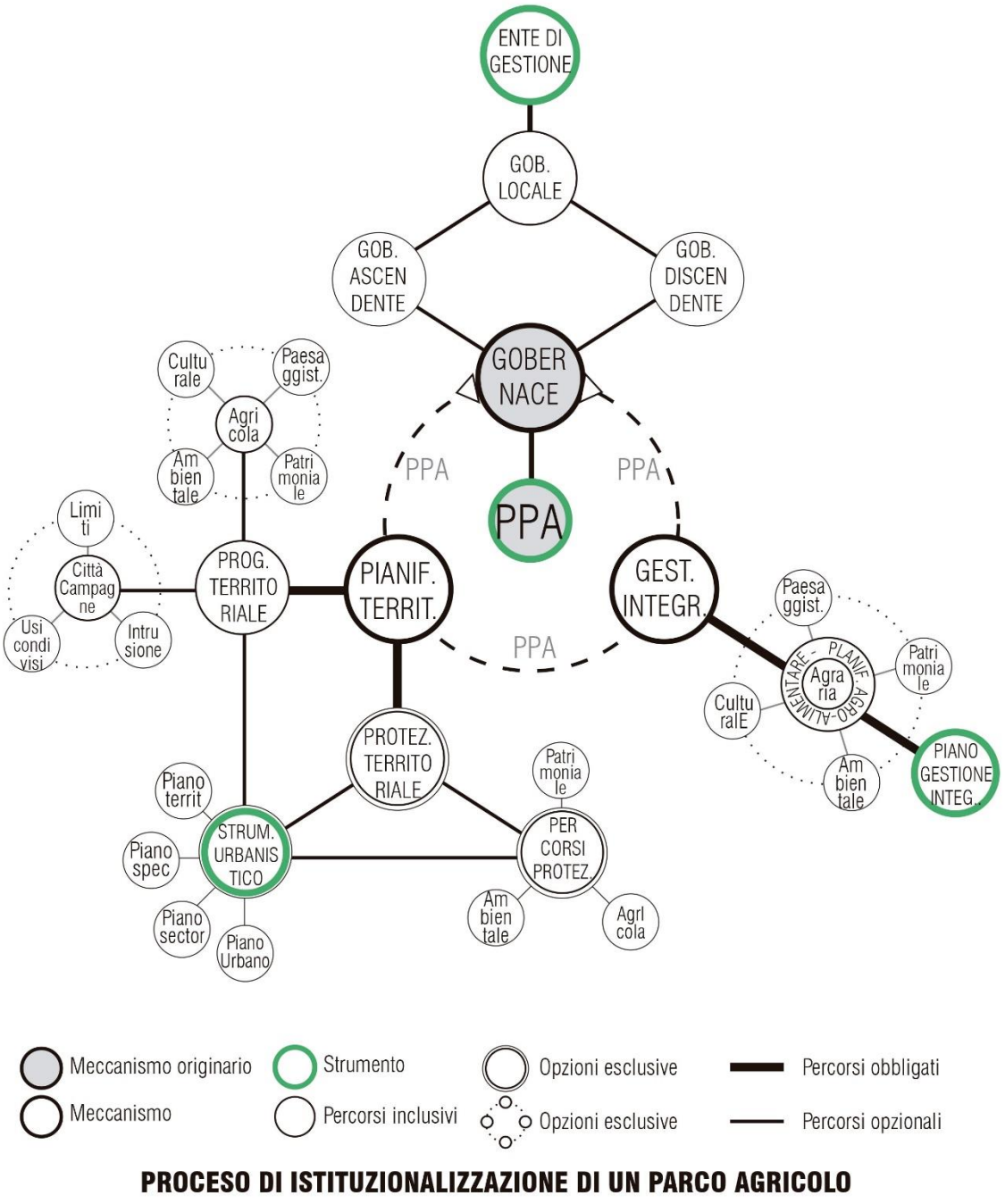


Figura 7.1. Il modello concettuale di Parco Agricolo proposto. Fonte: elaborazione propria.

7.2.1. Caratteristiche e istituzionalizzazione

Il risultato del capitolo 5 è la definizione di un modello concettuale assoluto capace di rappresentare ciascuna delle proposte emerse sull'intero territorio spagnolo negli ultimi 25 anni. La definizione di tale modello muove dalla preziosa analisi sistematica che è stata realizzata nel capitolo 4 sulla genealogia, nel quale sono stati realizzati i seguenti studi:

1. La revisione sistematica di ciascuna delle proposte, progetti o casi studio emersi in Spagna negli ultimi 25 anni per poter definire le invarianti che si mantengono costanti attraverso tutte le esperienze e raccogliere le proposte inedite che ciascuna di esse porta come contributo.
2. La definizione dell'albero genealogico della figura del Parco Agricolo nel contesto spagnolo, dimostrando che esiste una continuità tra l'idea sviluppata a principio degli anni '90 e le proposte degli ultimi anni.
3. La contestualizzazione temporale, e causale, che a partire dai dati precedenti permette di analizzare l'evoluzione delle sue caratteristiche di questa figura negli ultimi 25 anni: cause, obiettivi, tematiche, dimensioni predominanti, ecc.

I risultati descritti nel capitolo 4 hanno permesso di raccogliere gli elementi *invarianti* identificati nell'analisi sistematica delle proposte, oltre a tutti di quegli elementi complementari che ciascun caso concreto apporta per soddisfare i bisogni di ogni singolo SAP: le *varianti* o *variabili*. Il modello concettuale proposto nel capitolo 5 ordina e cataloga i risultati della genealogia, al fine di determinare una struttura che mostri tutte le possibili vie percorribili per un'articolazione e istituzionalizzazione della figura, e che proietti tutti gli elementi in essa compresi dal contesto temporale della prima proposta fino al presente, rendendola attuale rispetto alla fase di cambiamento globale nella quale ci troviamo oggi. Il risultato è una struttura sufficientemente complessa e inclusiva, che si rivela adatta per essere applicata ed adattata alle necessità di qualsiasi SAP in cui s'intenda articolare questa figura.

Nel capitolo 5 si descrive un modello assoluto del Parco Agricolo che, a seguito di un processo di categorizzazione ed elaborazione delle informazioni, costituisce una struttura nella quale vengono descritti i seguenti aspetti:

1. I meccanismi (*governance*, Progetto di Parco Agricolo – PPA, pianificazione del territorio e gestione integrale), dei quali vengono definiti obiettivi, caratteristiche e modalità di articolazione – inclusiva ed esclusiva, a seconda dei casi.
2. Le relazioni esistenti tra i quattro meccanismi, il cui risultato è una struttura territoriale all'interno della quale non viene stabilita una gerarchia a priori tra le parti.
3. Il percorso di istituzionalizzazione e i suoi requisiti minimi: la concretizzazione delle invarianti in strumenti.
4. Il funzionamento della figura una volta istituzionalizzata.
5. Un modello concettuale grafico, per facilità di rappresentazione ed interpretazione.

In questo modo, il modello diventa una struttura nella quale si determinano non solo gli elementi, ma anche la maniera in cui devono essere organizzati, l'insieme delle relazioni che s'instaurano fra le parti, le regole di funzionamento, oltre ad una modalità di rappresentazione capace di riassumere il processo nel suo complesso.

Le caratteristiche del modello concettuale descritto sono le seguenti:

1. Il modello è efficace sia euristicamente che concettualmente, nel senso che il metodo utilizzato per il suo sviluppo – l'analisi genealogica – ha permesso di raccogliere tutti i dati necessari per la definizione induttiva[404] di un modello che rappresenta la totalità delle proposte nate sul territorio spagnolo negli ultimi 25 anni.
2. Il modello è innovativo, nel senso che attualizza la totalità dei concetti e proposte finora realizzati e che, sorti in periodi diversi necessitano di un adeguamento temporale al contesto spagnolo odierno, posto di fronte ad un cambiamento globale (all'anno 2015).
3. Il modello non definisce una gerarchia, nel senso che non si dà rilievo particolare ad alcun meccanismo rispetto agli altri, considerando la struttura territoriale del Parco Agricolo come omogenea. Ai fini del modello concettuale, risultano maggiormente rilevanti le relazioni causali tra i meccanismi e le loro possibili modalità di articolazione e istituzionalizzazione che non la loro gerarchia. Sarà l'applicazione del modello a un SAP attraverso il "disegno" di una proposta e di un processo a definire la gerarchia e priorità nello sviluppo di alcuni meccanismi rispetto ad altri, e a determinare le dimensioni e decisioni complementari da integrare ai requisiti minimi.
4. Il modello è adattabile al SAP, nel senso che la sua applicazione ad un SAP presuppone la selezione di quegli elementi che meglio si adattano alle precondizioni e alle linee guida definite dalla rete di attori: il Progetto di Parco Agricolo (PPA). L'unico aspetto vincolante è rappresentato dai requisiti minimi che una struttura territoriale deve presentare per essere considerata come Parco Agricolo.
5. Il modello è flessibile, nel senso che così come le condizioni intrinseche di un SAP o le linee guida approvate dalla rete di attori possono variare nel tempo (ed è necessario tenere in considerazione questo dinamismo), la struttura può variare e incorporare nuove dimensioni.
6. Il modello non è autoreferenziale, nel senso che non si chiude in se stesso ma è aperto ad implementazioni e modifiche della sua struttura, a seconda di eventuali casi che lo richiedano. Il modello, come già accennato, riepiloga la totalità degli elementi proposti dalla casistica spagnola. Tuttavia, è possibile che alcuni aspetti siano sfuggiti o che esistano opzioni differenti che ancora non sono state sviluppate. Il modello si pone come una struttura sufficientemente aperta e capace di incorporare nuovi elementi. Si è tenuto conto, inoltre, che nella sua possibile applicazione ad altri contesti geografici il funzionamento dei meccanismi sia differente, o l'articolazione–istituzionalizzazione funzioni in maniera differente a causa del diverso contesto normativo. In questi casi il modello potrà essere modificato per adattarsi alle specifiche necessità geografiche e normative.

Viste le sue caratteristiche, il modello concettuale qui proposto è definito come un modello organico, dal momento che risulta efficace nella sua applicazione a diversi SAP che presentano condizioni differenti, ed è in grado di sviluppare un apprendimento organizzativo a partire dall'esperienza attraverso processi di feedback. Questa caratteristica organica del modello si affievolisce man mano che viene articolato in uno specifico SAP e con l'avanzare del processo di istituzionalizzazione. Ciononostante, il modello non perde di organicità durante la fase di gestione e valutazione dei

[404]Applicazione di un'analisi sistemica delle proposte e casi-studio, analizzati in funzione del contesto temporale nel quale nascono e delle loro relazioni di parentela.

risultati ottenuti e di verifica dell'idoneità degli strumenti in funzione delle condizioni, possibilmente dinamiche, del SAP.

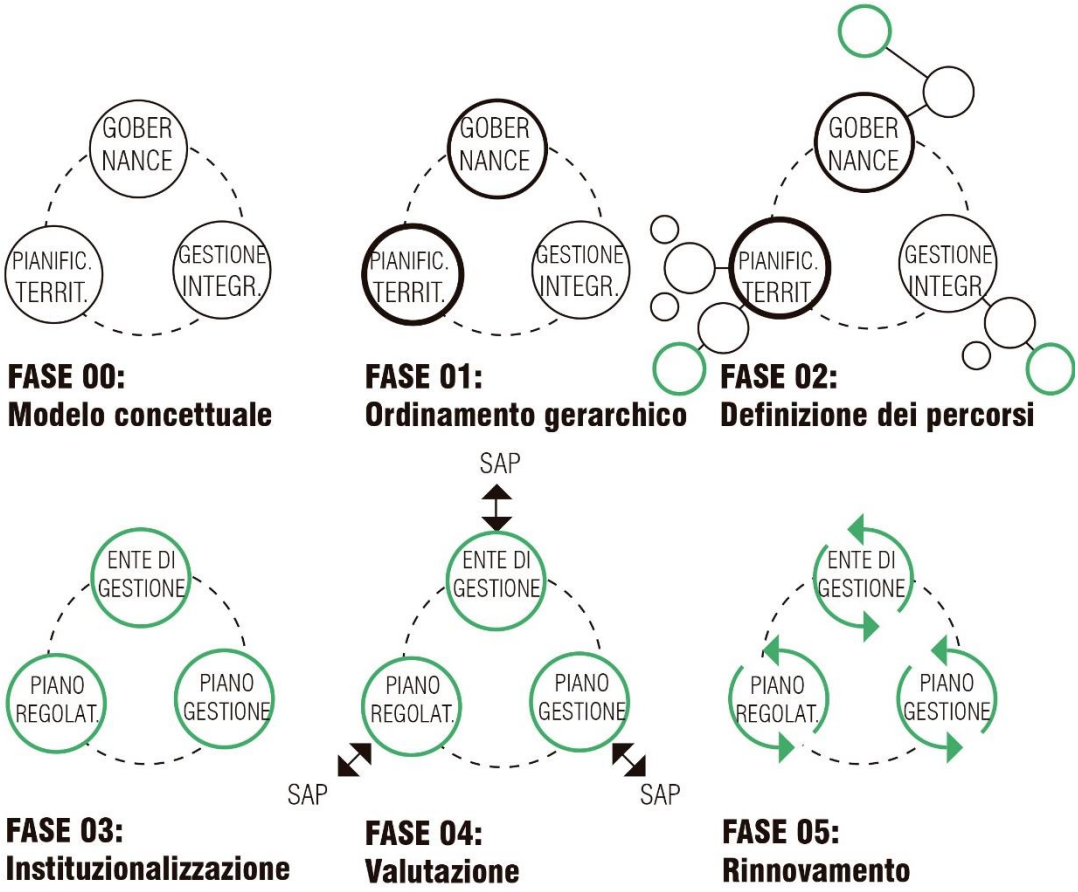


Figura 7.2. Schema del processo di istituzionalizzazione. Fonte: elaborazione propria.

Le fasi del processo in cui si perde l'organicità del modello, quando si procede con l'articolazione e concretizzazione all'interno di un SAP e si passa alla fase di gestione e valutazione successiva, sono le seguenti cinque, riassunte nello schema visibile alla figura 7.2.

1. Si definiscono i bisogni di articolazione e istituzionalizzazione dei meccanismi, dando maggiore importanza ad alcuni piuttosto che ad altri a seconda delle precondizioni del SAP e delle linee guida determinate dalla rete di attori (PPA)[405].
2. Si definiscono le modalità di articolazione del Parco Agricolo. A seconda dei casi, esistono delle modalità non esclusive che possono rimanere "latenti" in attesa di essere incorporate, mentre le modalità esclusive eliminano direttamente le possibilità "altre".
3. I meccanismi si concretizzano, istituzionalizzando la figura mediante la stabilizzazione della sua struttura.

[405]Come già osservato, il modello è non-gerarchico, ma quando viene applicato ad un SAP gli attori decidono le priorità del territorio e stabiliscono una gerarchia tra le necessità di sviluppo dei suoi meccanismi.

4. Si discute se le precondizioni del SAP e le linee guida degli attori siano rimaste le medesime o necessitino di una modifica del PPA.[406]
5. Si modifica il PPA in funzione delle nuove necessità del SAP e ne deriva come conseguenza il rinnovo degli strumenti necessari.

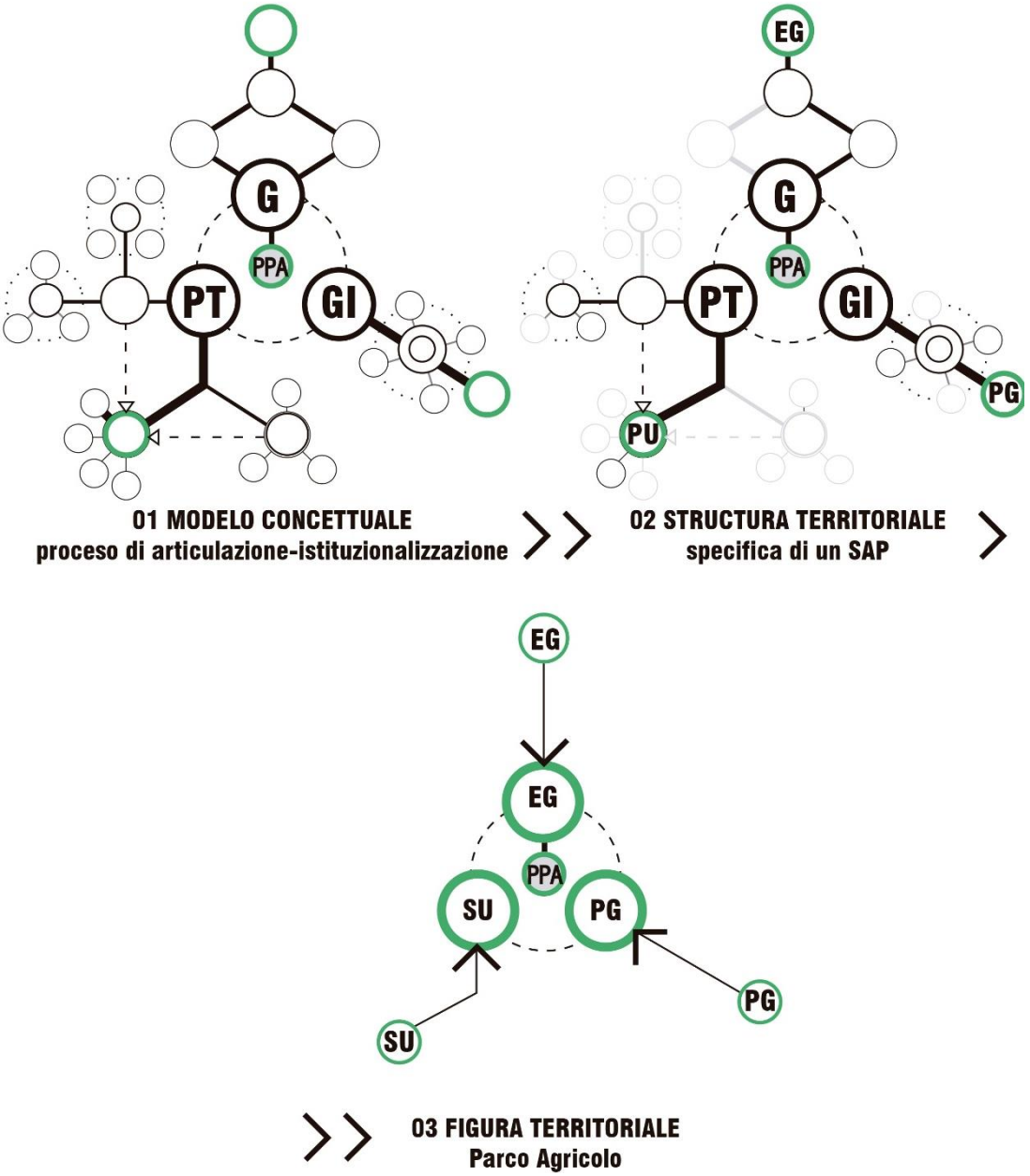


Figura 9.3. Rappresentazione grafica del modello concettuale, la struttura territoriale e la figura globale del Parco Agricolo. Fonte: Elaborazione propria.

Queste fasi definiscono la transizione da un modello concettuale a una struttura territoriale, e da questa alla figura del Parco Agricolo —figura 7.3.:

[406]Questo processo si realizza nella fase di gestione-autovalutazione, una volta che il Parco Agricolo è stato istituzionalizzato.

1. Il **modello concettuale** è il modello assoluto, non-gerarchico, flessibile, ecc. descritto nel capitolo 5, che riassume la rosa di opzioni che un caso può sviluppare.
2. La **struttura territoriale** è il risultato dell'applicazione del modello al SAP. Ciò presuppone la definizione dei meccanismi e dell'insieme delle loro relazioni o gerarchia, la selezione dei percorsi di articolazione e del loro metodo di concretizzazione e istituzionalizzazione.
3. La **figura** è il risultato di questo processo nel suo insieme: gli strumenti, le relazioni e l'insieme delle norme e regole che definiscono il suo funzionamento.

7.2.2. Il modello concettuale come strumento di ricostruzione, valutazione e orientamento dei processi di articolazione-istituzionalizzazione.

La necessità di definire un modello concettuale del Parco Agricolo nel contesto territoriale spagnolo nasce in conclusione al capitolo 2 ("Rassegna critica internazionale") a fronte dell'inesistenza di un modello unitario che rappresentasse in maniera esauriente la variegata casistica spagnola e che tenesse conto della capacità di adattamento e di resilienza che questa figura sembra in grado di offrire. A seguito della sua definizione, il modello concettuale, oltre che una approssimazione teorica, si presenta come un potenziale strumento capace di soddisfare tre obiettivi:

1. La caratterizzazione dei processi di articolazione-istituzionalizzazione e la loro rappresentazione.
2. La valutazione dei processi di articolazione-istituzionalizzazione.
3. L'orientamento dei processi di articolazione-istituzionalizzazione.

L'applicazione del modello concettuale ai due casi-studio nel capitolo 6 ha permesso di testare lo strumento nella ricostruzione e valutazione di processi. Il terzo obiettivo resta al di fuori delle possibilità della presente tesi; tuttavia, si spera possa essere applicato, nel medio-lungo termine, a qualche proposta in fase di sviluppo.

7.2.2.1. Il modello concettuale come strumento di caratterizzazione dei processi

Il modello concettuale del Parco Agricolo si presenta come un potenziale strumento di caratterizzazione di processi di articolazione-istituzionalizzazione, delle proposte in via di realizzazione, dei casi di successo e di quelli fallimentari. La sua applicazione richiede due tipi di analisi: una settoriale e una globale.

L'analisi settoriale studia in maniera indipendente ogni singolo meccanismo, rendendo possibile la ricostruzione dei percorsi scelti e delle dimensioni incorporate nelle proposte in fase di realizzazione o fallite, e la trasformazione in strumenti per quanto riguarda i casi istituzionalizzati.

- Il PPA analizza le precondizioni del SAP e le decisioni, consensuali o meno, che gli attori hanno preso nel corso del processo, e indica se questo si è concretizzato in qualche strumento.
- La Governance analizza il processo di convergenza degli attori attorno all'idea del Parco Agricolo e la maniera con la quale lo stesso si concretizza.
- La Pianificazione Territoriale analizza le modalità di protezione adottate e il tipo di strumento urbanistico messo in campo, e controlla l'esistenza o meno di un progetto territoriale precendente, con le decisioni che questo implicava.
- La Gestione Integrale del territorio analizza le dimensioni insite nelle sue linee guida e il tipo di strumento sviluppato.

La rappresentazione dei risultati parziali dei meccanismi mediante il modello grafico riassume il processo di articolazione-istituzionalizzazione per ognuno di essi. Il diagramma incorpora due tipi di informazioni diverse: la proposta e il risultato infine concretizzato[407].

L'analisi generale approfondisce la comprensione delle relazioni vigenti tra i meccanismi, la loro mutua dipendenza ed eventualmente la loro gerarchia (se esistente), la maniera in cui la figura viene istituzionalizzata, l'individuazione del momento nel quale si avvia la fase di gestione-valutazione, e se, infine, si compie un'autovalutazione dei risultati ottenuti nell'avviamento degli strumenti. La rappresentazione dei suddetti risultati unisce in un modello grafico gli studi parziali risultanti dall'analisi precedente, sottolineando il tipo di relazioni esistenti fra essi.

Il risultato di queste analisi è la costruzione della struttura territoriale del SAP oggetto di studio. Una struttura che caratterizza il processo sviluppato in questo determinato SAP concreto e il suo risultato, gli strumenti derivanti, in tutta la sua complessità (o semplicità). Si tratta di una struttura che permette di comprendere a prima vista come l'articolazione del Parco Agricolo cerca di dare risposta ai bisogni del SAP nel quale si inserisce. Una struttura che implica una rappresentazione statica del processo. In un caso di successo, essa riassume l'articolazione-istituzionalizzazione del processo. In caso di insuccesso, essa riassumerà le fasi raggiunte e i punti critici che hanno determinato il blocco del processo. In un caso in fase di sviluppo, essa riassumerà lo stato nel quale si trova e le prospettive di continuazione del processo.

Una caratteristica del modello che è necessario evidenziare è la sua autonomia rispetto agli obiettivi iniziali dai quali scaturisce la proposta – protezione territoriale o rilancio dell'agricoltura[408] – giacché entrambi gli obiettivi verranno raggiunti se il Parco Agricolo sarà istituzionalizzato. Per quanto riguardo l'approccio generale, il modello si configura sulla base di un modello di *governance* territoriale di tipo agroalimentare. Tuttavia, se il processo del caso analizzato si è realizzato con un altro tipo di approccio, lo svolgersi del processo di articolazione rivelerà il tipo di matrice teorica esistente in ogni proposta.

7.2.2.2. Il modello concettuale come strumento di valutazione dei processi

Il modello concettuale qui proposto si presenta come potenziale strumento di valutazione dei processi di articolazione-istituzionalizzazione delle proposte in via di realizzazione, sia per quanto riguarda i casi di successo che di insuccesso.

La struttura territoriale ottenuta come risultato della precedente caratterizzazione permette di valutare, in maniera globale, il processo sviluppato e, settorialmente, ogni sua singola parte. In questo modo, il modello agisce come strumento capace di valutare le decisioni prese nei casi di successo, di individuare le cause di fallimento nei casi di insuccesso, e di analizzare il punto in cui si trovano le proposte in maniera da orientarle o ridefinirle. Questa valutazione, inoltre, presuppone un secondo livello di analisi, nella quale si comparano la composizione della struttura territoriale e l'effettiva realtà che presenta un determinato SAP. Ovvero, viene effettuata un'analisi di idoneità delle strade percorse, delle dimensioni incorporate e degli strumenti sviluppati.

---

[407] L'esperienza dimostra una generale perdita di complessità delle proposte nel momento in cui queste vengono istituzionalizzate.

[408] Come si è visto nella genealogia, esistono due motivazioni principali: la protezione del territorio e il rilancio dell'agricoltura, entrambe accompagnate da integrazioni ambientali, culturali, patrimoniali, paesaggistiche, etc.

Nei casi in cui la proposta ha avuto successo, come accade nello studio del caso del Baix Llobregat, la valutazione della struttura territoriale presuppone l'analisi delle vie percorse, della maggiore o minore complessità acquisita dalla proposta al momento della sua istituzionalizzazione, e dell'adeguatezza degli strumenti in relazione alle dimensioni, ai bisogni, al potenziale, ecc. del SAP. Nel casi in cui la proposta non è andata buon fine, come accade nello studio del caso della Vega de Granada, la valutazione della struttura territoriale presuppone l'individuazione del punto in cui si è bloccata la proposta. Questo può essere individuato nella mancata articolazione di un meccanismo, o nella proposta di strumenti inadeguati, nel venir meno della *governance* come elemento motore, nell'assenza di alcuni punti di partenza chiari che permettano il raggiungimento di un consenso generale, nella variazione degli interessi degli agenti promotori, o nel tipo di relazioni che si instaurano tra i vari meccanismi. Quest'ultima circostanza può derivare dall'assenza di una struttura coerente tra i meccanismi. In tutti questi casi è possibile, inoltre, valutare l'idoneità delle proposte in relazione al SAP, sebbene le stesse non siano giunte ad una effettiva realizzazione. Per quanto riguarda le proposte in corso di realizzazione, la struttura territoriale rende visibile lo stato attuale della proposta e le intenzioni degli agenti promotori o della rete di agenti. Questo rende possibile valutare se il cammino percorso e quello tracciato sono adeguati e, in funzione di questo, orientare o reindirizzare il processo.

Riepilogando, il modello concettuale del Parco Agricolo dà la possibilità, a seguito della costruzione della struttura territoriale, di valutare la struttura di pianificazione-gestione-governo del territorio che si vuole creare in un SAP concreto.

7.2.2.3. Il modello concettuale come strumento-guida dei processi

Il modello concettuale proposto si presenta come potenziale strumento che può guidare i processi di articolazione-istituzionalizzazione delle proposte ex novo o in *corso di realizzazione*. Nel caso delle proposte in corso di realizzazione, il modello concettuale del Parco Agricolo permette di:

1. Proporre il metodo di articolazione dei meccanismi che più si adattano al SAP, il che può implicare una rivisitazione dell'orientamento iniziale del processo.
2. Effettuare degli aggiustamenti ai meccanismi, con l'obiettivo di definire un quadro di senso complessivo che dia coerenza alle azioni.

Al fine di raggiungere i risultati attesi, si renderà necessario prima caratterizzare la struttura territoriale al momento attuale, schematizzandola nel modello grafico, inglobando nel diagramma le decisioni prese in corso d'opera per articolare e istituzionalizzare i meccanismi, definendo così la potenziale struttura territoriale completa, valutarne il risultato da un punto di vista settoriale e globale, e, infine, confrontare questo risultato con le caratteristiche del SAP, attraverso l'analisi SWOT[409].

Nel caso di proposte ex novo, il modello concettuale del Parco Agricolo dà la possibilità, in primo luogo, di stabilire una visione globale del processo di articolazione-istituzionalizzazione di un Parco Agricolo all'interno di un SAP. Questa visione globale è di supporto per fare chiarezza sulle direttrici di lavoro, i meccanismi, per definire il ventaglio di opzioni relative alle dimensioni e decisioni che si possono integrare e per determinare gli obiettivi da raggiungere, cioè gli strumenti. In questo caso, la metodologia da seguire inizia con l'analisi del SAP per poter "disegnare" la struttura territoriale più adeguata sulla base di una matrice SWOT multisettoriale. Grazie a ciò sarà possibile definire e avviare una tabella di marcia per lo sviluppo del processo descritto nella figura 7.2.

[409] Tipo di analisi che individua punti di forza e di debolezza, minacce e opportunità.

7.3. La figura di Parco Agricolo

7.3.1. Definizione di Parco Agricolo

Il Parco Agricolo è la figura che risulta da un processo di articolazione e istituzionalizzazione della struttura territoriale di uno specifico SAP. La figura si compone di quattro strumenti, un ente di gestione, un accordo territoriale formalizzato, un piano di gestione e uno strumento urbanistico, uniti da una serie di relazioni di mutua dipendenza e coerenza, determinate dagli obiettivi e dall'impostazione generale che la rete di attori definisce per il SAP. Nel caso di questa figura così specifica, i suoi strumenti non possono essere analizzati né compresi in maniera isolata, dal momento che risultano da un processo che si è sviluppato in un contesto territoriale e temporale (uno specifico SAP in uno specifico momento), e la concretizzazione di ciascun meccanismo dipende da tutti questi fattori.

Il Parco Agricolo è una figura territoriale che non trova definizione né accoglienza in alcun quadro normativo del contesto spagnolo. Questa anomalia le ha permesso di emergere e svilupparsi attraverso la sperimentazione di casi *ad hoc* nell'arco degli ultimi 25 anni, e non a partire da una strategia generale,[410] come nel caso di altre tipologie di parco.[411] Tutte le proposte hanno mantenuto alcuni elementi invarianti che le distinguono all'interno dell'insieme delle azioni territoriali (obiettivi e meccanismi generali) e, grazie al carattere aperto derivante dalla mancanza di una definizione, sono state capaci nello stesso tempo di adottare strategie differenziate e di dotarsi di diversi tipi di strumenti per potersi adattare nella maniera più adeguata alle caratteristiche del SAP per il quale sono state formulate.

Alla fine del percorso della tesi, la figura del Parco Agricolo si rivela essere uno strumento efficace di trasformazione da un SAP debole, vulnerabile, in un SAP forte, che raggiunga un livello di sviluppo locale endogeno tale da riuscire a mettere in moto le proprie potenzialità di innovazione, strutturando azioni capaci di produrre un valore aggiunto territoriale che lo rende competitivo e contrasta la minaccia della pressione urbana facendo della prossimità un'opportunità. Questa componente proattiva della figura, che può portare con sé lo sviluppo di un progetto territoriale di miglioramento dell'efficienza agricola, si combina con una strategia conservativa di protezione dello spazio agrario in una forma definita dalla rete di attori.

7.3.2. Obiettivi del Parco Agricolo

Gli obiettivi iniziali che hanno animato le proposte di Parco Agricolo sono differenti a seconda del contesto. Si è tuttavia dimostrato che la figura che ne risulta richiede l'istituzionalizzazione di tutti i suoi strumenti, a prescindere dal percorso che l'ha generata. Gli obiettivi principali, definiti tenendo conto del momento attuale di cambiamento globale, sono i seguenti:

- In primo luogo, lo sviluppo locale del SAP a partire da una dimensione prevalentemente agroalimentare, che mantenga un equilibro con la dimensione ambientale[412] e che includa il resto delle dimensioni paesaggistiche, patrimoniali, culturali, ecc.

[410] Per strategia si intende una politica regionale settoriale di conservazione dotata di un insieme di strumenti e normative predefinite e orientata ad obiettivi chiaramente individuati

[411] Parchi Periurbani, Parchi Naturali e Parchi Nazionali

[412] Si sottolinea la dimensione ambientale rispetto alle altre perché, come dimostrato nella Genealogia, alcuni casi hanno come obiettivo principale quello di rendere l'attività agricola compatibile con essa.

- In secondo luogo, la protezione dello spazio agricolo periurbano dalle pressioni esogene. Sebbene in un primo momento si sia intuito che la protezione del suolo dovesse essere un obiettivo primario nell'attuale contesto di crisi, l'analisi sviluppata nella Genealogia e la sua inclusione nel modello ha messo in evidenza la necessità di proteggere il territorio a lungo termine attraverso uno strumento urbanistico.
- In terzo luogo, il tema generale nel quale si inserisce la figura descritta in questa ricerca è quello della *governance* agroalimentare del territorio, per cui questo asse tematico dovrebbe orientare tutte le decisioni che vengono prese nel PPA, nella rete di *governance* e al momento dell'istituzionalizzazione.

Gli obiettivi secondari che il Parco Agricolo può includere sono tutti quelli che possono integrare lo sviluppo dell'attività agricola, il miglioramento territoriale dello spazio agricolo e il rafforzamento del SAP.

Los objetivos secundarios que el Parque Agrario puede incluir son todos aquellos que puedan complementar el desarrollo de la actividad agraria, la mejora territorial del espacio agrario y el fortalecimiento del SAP.

7.3.3. Il Parco Agricolo come figura giuridica

Come messo in evidenza nello sviluppo del testo, il Parco Agricolo è una figura che non trova attualmente corrispondenza in alcun quadro normativo all'interno del contesto spagnolo, e che è il prodotto di differenti meccanismi e volontà che convergono nel riconoscere la sua esistenza. In alcuni contesti, in conseguenza delle difficoltà di articolazione che si incontrano nel momento in cui non tutte le volontà sono concordi, si è giunti a proporre la sua trasformazione in figura giuridica, definita in un contesto normativo che determini i caratteri dei luoghi nei quali debba essere istituito[413] e gli strumenti che, a partire dal livello regionale, debbano essere sviluppati.

La possibilità che questa figura trovi definizione in qualche contesto normativo pone due dubbi che vengono di seguito esposti. Il primo è relativo al tipo di legislazione nella quale dovrebbe trovare posto.[414] Trattandosi di una figura che mette insieme meccanismi di pianificazione territoriale e di gestione perlopiù agroalimentare, si sostiene che non esista un quadro legislativo adeguato.

- La legislazione in materia agricola non è incline alla territorializzazione delle sue politiche, ragione per la quale non sembra un'opzione praticabile.
- La legislazione ambientale negli ultimi anni ha incluso alcuni spazi agricoli periurbani come spazi protetti all'interno della sua pianificazione, quantomeno nel contesto catalano. La possibilità di annoverare la figura del Parco Agricolo tra gli spazi *naturali* protetti implica che la gestione dell'attività agricola possa generare conflitti di interesse rispetto agli aspetti ambientali, come quelli nati in molti spazi agricoli compresi all'interno di queste aree. Senza scartare questa opzione, non la si considera la più adeguata.

[413] In questo caso si utilizza il termine "istituito" piuttosto che il termine "articolato", dal momento che la figura verrebbe a costituire uno strumento di sviluppo dall'alto (*top-down*), di competenza regionale.
[414] Nel modello è stata sviluppata un'analisi analoga riguardo al metodo di protezione territoriale. In questo momento si sta invece valutando la possibilità che la figura completa del Parco Agricolo, con tutti i suoi strumenti, venga inserita in un quadro normativo.

- Una legislazione sui suoli agricoli (come quella proposta in Catalogna,[415] inedita nel contesto spagnolo) potrebbe essere la soluzione per combinare i due meccanismi. In Catalogna, l'approvazione di una Legge dei Suoli di Uso Agricolo implicherebbe la creazione di un contesto legislativo che trasforma gli spazi agricoli in un soggetto attivo della pianificazione territoriale, dotandoli di certezza giuridica e dando impulso alla loro gestione. L'articolo 39 riconosce la figura dei parchi agricoli come «spazi di interesse agricolo, situati all'interno di una zona di agricoltura periurbana di una certa entità e con una volontà di gestione integrata».

Il secondo dubbio che nasce in relazione alla possibilità di convertire il Parco Agricolo in una figura giuridica è relativo a quanto dovrebbe essere normativo, o costrittivo, il quadro della legislazione. La legislazione ambientale, indipendentemente dal contesto regionale, è quella che definisce un elenco di spazi naturali protetti per i quali identifica chiaramente il tipo di strumenti da sviluppare e mettere in atto[416] (lo strumento di pianificazione che deve essere redatto, la composizione dell'ente di gestione e il tipo di gestione che deve essere applicata) e un'altra serie di normative riguardo ai confini, la conservazione statica del territorio, la promozione di opportunità di svago e tempo libero, ecc. Come si è potuto verificare nella descrizione del modello e nella sua valutazione (paragrafo 7.2.2.), la virtù del Parco Agricolo, oggi come oggi, è la sua capacità di adattamento e la flessibilità della sua forma di pianificazione, di gestione e governo del territorio. Queste caratteristiche possono essere considerate la chiave sia del successo delle proposte riuscite che dell'insuccesso di quelle fallite:

- La capacità di adattamento e la flessibilità possono essere viste come chiavi del successo, dal momento che l'adattamento al territorio è totale: gli obiettivi, le strategie applicate, il progetto di territorio e il lavoro di riconnessione con la città sono specifici e si concretizzano in una forma ad hoc per ciascun territorio, nell'ordine e nel tempo necessario per ciascuno di essi.417
- La capacità di adattamento e la flessibilità possono essere viste anche come chiavi dell'insuccesso poiché, non essendo riconosciuto legalmente, le possibilità di fallimento del processo a metà percorso sono più probabili che nel caso di una istituzione del parco a livello regionale, di qualunque tipo essa sia. Quando un luogo viene dichiarato parco o spazio naturale viene istituzionalizzato prima ancora che vengano sviluppati i suoi specifici strumenti.

Si ritiene che la conversione della figura del Parco Agricolo in soggetto giuridico, inserito nel quadro legislativo regionale, richieda una proposta molto concreta per quel che riguarda la definizione della figura e la descrizione dell'ambito di applicazione; una proposta che permetta di mantenere un

[415] Il Dipartimento di Agricoltura, Allevamento, Pesca, Alimentazione e Ambiente Naturale del Governo della Catalogna ha elaborato e approvato recentemente un progetto preliminare di Legge del Suolo di Uso Agricolo.

[416] Il caso del Parco Agricolo Sud Milano – analizzato nel paragrafo 3.3.1.4. – è piuttosto rivelatore in questo senso. Protetto dal 1990 come parco regionale, è inquadrato nella legge ambientale regionale 86/1983 che definisce esplicitamente i tre strumenti del parco – piano di settore ambientale, piano di gestione e tipologia di ente gestore. I tre strumenti sono stati sviluppati, tuttavia nessuno di essi risulta adeguato alla scala (41.000 ettari), alle dimensioni (in particolare a quella agricola) e agli obiettivi del Parco Agricolo: potenziare il SAP e proteggere la sua Area Agricola Periurbana (AAP). Il Parco Agricolo ha cominciato a funzionare come spazio agroalimentare di prossimità negli ultimi anni, più per merito della proattività della rete di attori che lavorano alla valorizzazione e rilancio del territorio che non del lavoro specifico dell'ente di gestione.

[417] La realtà mostra che in alcuni casi è necessario che la proposta resti ferma per un certo periodo finché non sia giunto il momento opportuno per tornare a proporre il Parco Agricolo.

margine di flessibilità adeguato per la gestione della figura stessa e degli strumenti che vengono sviluppati. Quindi, la conversione della figura di Parco Agricolo in soggetto giuridico, necessita di una proposta concreta per quanto riguarda le seguenti questioni:

1. La definizione della figura del Parco Agricolo, intesa come modello di gestione-pianificazione- governo del territorio, dei suoi meccanismi (PPA, governance, pianificazione del territorio e gestione integrale), e dei suoi principali obiettivi: la conservazione del SAP attraverso la protezione dell'AAP e il rilancio della produzione agroalimentare, in un contesto di governance territoriale.
2. La definizione delle caratteristiche del luogo in cui si istituisce questa figura, mediante una descrizione dello spazio di interesse agrario[418].

Dall'altro lato, di fronte alla tipica chiusura che caratterizza le figure di protezione prestabilite dalla normativa vigente secondo un processo dall'alto (*top-down*), la conversione della figura di Parco Agricolo in soggetto giuridico richiede un progetto flessibile che renda possibile uno sviluppo dal basso verso l'alto (bottom-up), per quanto riguarda i seguenti due aspetti:

1. Gli strumenti mediante i quali si concretizzano i meccanismi che, invece di essere già predefiniti, sarebbe opportuno risultassero dall'applicazione del modello concettuale sul territorio. Il processo di articolazione (anziché la tipica *applicazione*) del modello andrebbe a sviluppare la struttura territoriale del Parco Agricolo specifica per il SAP in questione, sviluppando le potenzialità e le specifiche dimensioni del territorio, concretizzando così il processo mediante gli strumenti più adeguati al SAP nel quale si colloca.
2. L'organo di gestione deve essere necessariamente decentrato, basandosi sul principio di sussidiarietà[419] in maniera da coinvolgere gli agenti locali, sempre però con un supporto a livello regionale. Il livello di decentramento sarebbe da localizzarsi a un livello istituzionale che corrisponda a ciò che è il SAP: provinciale, sovramunicipale o municipale.

Per arrivare a una formalizzazione di questi insediamenti, sarebbe necessario sviluppare una specifica normativa regionale settoriale: una legge sul suolo agricolo, ad esempio, simile a quella vigente in Catalogna; con essa si potrebbe infatti contare su di un margine di flessibilità scevro da rigidi inquadramenti legislativi, come accade invece nella normativa di protezione ambientale.

Il principale risultato della trasformazione del Parco Agricolo in soggetto giuridico è l'immediata istituzionalizzazione dell'area, che viene dichiarata come "parco". Tale dichiarazione, precedente allo sviluppo del processo, dovrebbe evitare le possibilità di fallimento causate da eventuali criticità di processo, denominate *chiavi del fallimento*. Si ritiene importante sottolineare che tale dichiarazione dovrebbe partire da una richiesta di articolazione locale.

[418] Si tratta della terminologia utilizzata dalla Normativa sul Suolo Agricolo della Catalogna. Il suo utilizzo si considera appropriato nell'identificazione dello spazio agricolo periurbano adeguato all'insediamento della figura del Parco Agricolo.

[419] Nel senso più ampio, questo principio prevede che una questione debba essere risolta da parte dell'autorità (normativa, politica o economica) più vicina all'oggetto del problema.

7.4. Linee di ricerca future per lo studio della figura del Parco Agricolo

In conclusione della ricerca effettuata in questa tesi di dottorato, si vuole stilare una serie di domande di ricerca che potrebbero offrire dei validi spunti per un eventuale sviluppo del lavoro fin qui realizzato:

1. L'applicazione del modello concettuale del Parco Agricolo come strumento di caratterizzazione e valutazione di tutti i casi della rassegna delle proposte e casi realizzati in Spagna, descritti nel capitolo 4. Il modello si è mostrato efficace per quanto riguarda la caratterizzazione e valutazione dei casi consolidati e dei casi di fallimento, nei quali si ricercano le cause che non hanno portato a buon fine una proposta. L'applicazione nei casi in corso di realizzazione permetterebbe di conoscere lo stato in cui si trova la loro struttura territoriale, in maniera tale da poter indirizzare i processi da mettere in atto.
2. Ampliare i limiti terminologici che la tesi si è data e verificare se altre terminologie come "Parco Rurale" o "Parco Agroforestale" possano adottare un modello simile per la gestione-protezione-governo del territorio.
3. Confrontare il modello concettuale del Parco Agricolo con altri contesti geopolitici. Dopo averlo definito nel caso spagnolo, si propone un confronto con le proposte di Parco Agricolo realizzate sul territorio italiano, con le loro relazioni di ascendenza e discendenza rispetto alla "famiglia" spagnola. L'obiettivo di questo confronto potrebbe essere quello di determinare se la relazione tra i loro meccanismi è la stessa, se sono caratterizzati dalle stesse invarianti, varianti e gradi di istituzionalizzazione. Inoltre, il modello concettuale potrebbe essere applicato nella caratterizzazione e valutazione dei casi di Parco Agricolo proposti in America Latina e in Asia, eredi del Baix Llobregat.
4. Approfondire l'analisi della fase di gestione-autovalutazione. Tenendo conto del fatto che questa fase è stata applicata unicamente ai casi già consolidati, Baix Llobregat e Sabadell, lo studio si è focalizzato sulla fase di articolazione e istituzionalizzazione, che presenta una casistica più ampia. Tuttavia, si pone la necessità di determinare protocolli generali che stabiliscano quali siano le azioni più adeguate in questa fase, affinché qualsiasi Parco Agricolo che sia riuscito a concretizzarsi possa sviluppare tutti gli strumenti necessari al raggiungimento degli obiettivi di lungo periodo per la conservazione attiva del territorio attraverso il rafforzamento del SAP.

BIBLIOGRAFÍA

ABADIA, Xavier (2002) *El fenómeno periurbano: caracterización y propuestas de regulación en el marco del área metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Institut d'Estudis Territorials.

ALCALDE, Fernando (2012) "¿Qué abordar antes, el Plan Especial o la problemática global de la Vega?, *Otragranada*, 5 junio de 2012. [Disponible en: http://www.otragranada.org/spip.php?article511 fecha de consulta 17/7/2015)].

ALEXANDER, Cristopher (1977) *A pattern language. Towns, buildings, construction.* New York: Oxford University Press.

ÁREA DE ESPACIOS NATURALES-DIPUTACIÓN DE BARCELONA (2004) *Memoria Pla Especial de Protecció i millora del Parc Agrari del Baix Llobregat,* Barcelona: Diputación de Barcelona.

ÁREA DE TERRITORIO. OFICINA DEL PLA (1991) *Pla General Municipal d'Ordenació de Sabadell. Aprovació definitiva Desembre 1993.* Memoria. Sabadell: Ayuntament de Sabadell.

ARNOLETTO, Eduardo J. (2007**)** *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*, Ed. Eumednet [Disponible en: http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3 fecha consulta 26/03/2015].

AVOGLIO, Giuseppe (1997) "Presentazione. Una strategia agrícola tra città e campagna". En: Instituto di Ricerche Ambiente Italia (coord.)*, Il progetto Life per ir Parco Agricolo di Palermo*, Palermo: Confederazione Italiana di Agricoltori.

AJUNTAMENT DE SABADELL (1995) *El paisatge que ens envolta. La protecció de l'espai agrícola i forestal periurbà*. Sabadell: Ayuntament de Sabadell. Departament d'Urbanisme.

AYUNTAMIENTO DE MOTRIL (2009) *Revisión del Plan de Acción de Motril. Marzo 2009.* Motril: Ayuntamiento de Motril.

BAIGORRI, Artemio (1998) Hacia la urbe global ¿El fin de las jerarquías territoriales?. Comunicación presentada en el XIV Congreso Mundial de Sociología, ISA, RC07, Montreal.

BECATTINI, Giacomo (2000) "Distrettualità fra industria e agricultura". En: *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Torino: Bollati Boringhieri.

BECATTINI, Giacomo & OMODEI ZORINI, Luigi (2003) "Identità local rurali e globalizzazione", *QA – La Questione Agraria 1,* pp: 24-29.

BENGSTON, David N.; FLETCHER, Jennifer O. & NELSON, Kristen C. (2004) "Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States", *Landscape and Urban Planning* 69, pp: 271-286.

BERG, Peter (coord.) (1987) *Reinhabiting A Separate Country: A Bioregional Anthology of Northen California,* San Francisco: Planet Drum Fondation.

BERNETTI, Iacopo (2009) "Il parco agricolo come strumento di sviluppo rurale nel territorio periurbano". En: Pianificare tra città e campagna. Scenari, attori e progetti di nuova rurarlità per il territorio di Prato. Firenze: Firenze University Press.

BERTRÁN, Jordi (1999) "Contradicciones entre consciencia ecològica i artificialització del medi. Aproximació a la complexitat del procés i dels factors que el condicionene", *Área. Revista de Debats territorials* 6, pp: 10-261.

BOADA, Martí & OTERO, Iago (2006) "Els espais d'interès natural i l'economia agroforestal". En: *Primer Congrés del Món Rural de Catalunya.* Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp: 143-192.

BOOKCHIN, Murray (1974) The limits of the city, New York: Harper Torchbooks.

BROECH van der Jef (2003) "Networking and urban networks: a challenge for spatial planning. The case of Flemish Diamond / Belgium", *39th IsoCarp Congress.*

BUSQUETS, Jaume (2010) "Les cartes del paisatge". En NEL-LO I COLOM, O. (dir.): *La política de paisatge a Catalunya.* Barcelona, Generalitat de Catalunya, pp. 69-79.

CALLAU, Sònia (2009) "Els espais agraris periurbans a Europa. El cas d'Holanda". En: Alfranca, Óscar & Pujolá, Montserrat (eds) *Agricultura periurbana*, El Prat de Llobregat: UPC, pp: 118-139.

(2013) "The Baix Llobregat Agricultura Park: A model to re-connect the City and its Countryside". En: Maldonado, Luis, *COST Action Urban Agriculture Europe: Documentation of 2nd Working Group Meeting.* Castelldefels, Barcelona, 12.15 de marzo de 2013.

CALLAU, Sònia; ISLA Elena & PAÜL, Valerià (2008) "El SIGAT, un sistema d'informació geográfica per al Parc Agrari del Baix Llobregat", *Treballs de la Societat Catalana de Geografía* 65, pp: 522-536.

CALLAU, Sònia; LLOP, Nuria; MONTASELL, Josep; PAÜL, Valerià; RIVAS, Anna & ROCA, Ana (2009) *La futura llei d'espais agraris de Catalunya. Jornades de reflexió, participación i debat.* Girona, 17-18 enero 2009, Girona: Documenta Universitaria - Fundació Agroterritori.

CALLAU, Sònia & PAÜL, Valerià (2007) "Le parc agricole du Baix Llobregat: un moyen de préserver, développer et gérer un espace agricole périurbain". Comunicación presentada en *Les agricultures periurbaines: un enjeu pour le ville. Ves des projects de territoire.* Nanterre, 10-12 octubre de 2007.

CALORI, Andrea & SANTIVO, Daphne (2010) "Esperiencie europee di filiere agro-alimentari alternative local e di qualità: verso politiche pubbliche di radicamento territoriale". En: Ferraresi, Giorgio (coord.) *Produrre e scambiare valore territoriale. Dalla città ciffusa allo scenario di forma urbis et agri,* Firenze: Alinea, pp: 201-216.

CAMAGNI, Roberto (1994) "Il concetto di «milieu innovateur» e la sua rilevanza per le politiche pubbliche di sviluppo regionale in Europa". En: Garofoli, Gioacchino & Mazzoni, Riccardo, *Sistemi produttivi local: struttura e transformazione,* Miilano: Franco Angelici.

CAMÓS, Margarita, CANES, Manel, & COSTA, Jordi (1983) *Els horts familiars a l'àmbit territorial de l'entitat municipal metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Corporació Metropolitana de Barcelona.

CAMÓS, Margarita & MAURI, Joan (1996) *Estudi sobre la viabilidad d'implementació d'un Parc Agrícola a la Comarca del Baix Llobregat,* Barcelona: Diputación de Barcelona.

CARATTI di VALFREI, Lorenzo (2004) *Manuale di genealogía. Profilo, fonti, metodologie.* Roma: Carocci (1ª ed. 1929).

CARBÓ, Genís & otros (1993) *Estudi preliminar sobre l'agricultura periurbana a Catalunya.* Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques / Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca. [Documento inédito].

CASEY, Edward (1997) *The fate of place*, Berkeley: University of California Press.

CASTELLS, Manuel (1998) *El poder de la identidad*, Madrid: Alianza.

CASTILLO, José (2003) "Patrimonio y desarrollo local; sí, pero…", *PH: Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico* 42, pp: 89-90.

(2004) "Los fundamentos de la protección: el efecto desintegrador producido por la consideración de patrimonio histórico como factor de desarrollo", *Patrimonio cultural y derecho* 8, pp: 11-36.

(2006) "La Vega como Sitio Histórico", *Ideal* 30 de septiembre de 2006.

(2010) "La vega de Granada. La construcción cultural de un territorio a través de la actividad agraria", *PH: Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico* 18, pp: 20-26.

(2015) "la *«Bictitis» o la alergia social (¿o es sólo política?) a la protección de los bienes culturales de carácter territorial. Reflexiones y propuestas a partir del caso de la Vega de Granada".* En: II Congreso Internacional de Buenas Prácticas en Patrimonio Mundial: Personas y comunidades, 29-30 abril, 1-mayo de 2015, Menorca (España).

CASTIILLO, José & MARTÍNEZ, Celia (2014) "El patrimonio agrario: definición, caracterización y representatividad en el ámbito de la UNESCO", Bo*letín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 66, pp: 105-124.

CASTIILLO, José, MARTÍNEZ, Celia & PÉREZ, Gloria (2014) "El sistema histórico de riego de la Vega de Granada. Reconocimiento y protección desde la perspectiva del Patrimonio Agrario". En: Sanchis-Ibor, C., Palau-Salvador, G., MANGUE, I., Martínez-Sanmartín, L.P., *Irrigation. Society, Landscape. Tribute to Thomas F. Glide,* Valencia: Universitat Politècnica de València.

CATTANEO, Carlo (1972) *La città come principio,* Venezia: Marsilio.

CCRS ARQUITECTOS (2001) *Avance del Pla Especial del Parc Agrari del Baix Llobregat*. Barcelona, Diputación de Barcelona [Documento inédito].

CE[420] (1988) *Environment and Agriculture*, COM (88) 338, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Community.

CESE[421] (2004) *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre "La agricultura periurbana"*. NAT/204 (CESE 1209/2004). Bruselas, 16 de septiembre de 2004.

CESE (2004) *Dictamen sobre "La agricultura periurbana",* NAT/204, Bruselas: CESE.

CONSEJO DE EUROPA (2000) *Convenio Europeo del Paisaje*. Florencia: Consejo de Europa.

CONSELL COMARCAL DEL BAIX LLOBREGAT (1995) *Pla estrategic del Baix Llobregat*. Sant Feliu de Llobregat: Consell Comarcal del Baix Llobregat.

[420] Comisión Europea (CEC, las siglas en inglés de la *Commission of the European Communities)*
[421] Comité Económico y Social Europeo

CONSELL DE PROTECCIÓ DE LA NATURA (1994) *Memòria 1990•1993*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

(1996) *Memòria 1994•1995*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

(2000) Memòria 1998•*1999*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

(2011) *Acord del Consell de Protecció de la Natura de la Generalitat de Catalunya sobre la "Carta de Agricultura Periurbana"*. Barcelona, 7 de julio de 2011.

CONSORCI DEL PARC AGRARI DEL BAIX LLOBREGAT (2000) "Elaboración de propuestas técnicas y normativas y realización de actuaciones piloto para la conservación, mejora y promoción económica de la zona agrícola periurbana de la Región Metropolitana de Barcelona. Proyecto de Parque Agrícola del Llobregat". Sant Feliu de Llobregat: Consorcio del Parc Agrari del Baix Llobregat.

(2002) *Pla de gestió i desenvolupament del Parc Agrari del Baix Llobregat*, Sant Feliu de Llobregat: Consorcio del Parc Agrari del Baix Llobregat.

(2004) *Pla de gestió i desenvolupament del Parc Agrari del Baix Llobregat.* Barcelona: La Terra.

(2005a) *Pla Especial de Protecció i millora del Parc Agrari del Baix Llobregat.* Sant Feliu de Llobregat: Consorcio del Parc Agrari del Baix Llobregat.

(2005b) "El Parc Agrari: model a seguir per als Ayuntaments de Granada i Motril", *Noticies del Parc Agrari* 13 p. 14.

CORTINA, Albert (2009) "Les cartes del paisatge a Catalunya". En: Nogué, Joan, PUIGBERT, L. y BRETCHA, G. (eds.) (2009) *Ordenació i gestió del paisatge a Europa*. Observatori del Paisatge de Catalunya, Plecs de Paisatge. Eines 2, pp. 254-276.

CRESPO, Salustiano (2010) *PANAR*: *Propuesta de Parque Agrario en Vegas del Narcea,* Salas: Ayuntamiento de Salas.

CRIADO, Rosa M. (2010) *Estudio comparativo de diversos Parques Agrarios y su posible implantación en el Valle del Guadalhoce*, Pizara: GDR Valle del Guadalhorce.

DEMATTEIS, Giuseppe (2001) "Per una geografía della territorialità attiva e dei valori territoriali". En: Gonora, P. (coord) *SLoT, Quaderno I*, Bologna: Baskerville, pp: 11-30.

DEMATTEIS, Giuseppe & GOVERNA, Francesca (coord) (2005) *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modelo SLoT,* Milano: Franco Angelici.

DEPARTAMENT D'URBANISME I OBRES. OFICINA DEL PLA (1989a) *L'estructura dels espais publics: el viari, els espais verds i els equipaments.* Sabadell: Ajuntament de Sabadell.

(1989b) *La dimensió física de la ciutat i el sol no urbanitzable.* Sabadell: Ajuntament de Sabadell.

(1990) *Criteris, objectius i solucions generals de planejament.* Sabadell: Ajuntament de Sabadell.

DEPARTAMENT D'URBANISME I OBRES (2006) *Modificació puntual del Pla General Municipal d'Ordenació de Sabadell MPG-54.* Sabadell: Ajuntament de Sabadell.

(2010) *Text refós del Pla Especial de desenvolupament i millora del Parc Agrari de Sabadell. Memoria i normativa.* Sabadell: Ajuntament de Sabadell.

DÍAZ, Ismael & ACHKAR, Marcel (2009) "Soberanía alimentaria y dimensión espacial. La horticultura en Uruguay, un análisis multiescalar", *Pampa* 05, pp: 177-196.

DIPUTACIÓN DE GRANADA (2005) *Comisión para la protección y promoción económica sostenible de la Vega de Granada.* Granada: Diputación de Granada.

DOMÈNECH, Miquel (1994a) *L'agricultura al delta i Vall Baixa del Llobregat,. Una proposta d'ordenació territorial i de gestió per al futur*. Sant Feliu de Llobregat: Patronat de Promoció Agrícola - Consell Comarcal del Baix Llobregat.

(1994b) El futur de l'agricultura del Delta i de la Vall Baixa del Llobregat en el marc del Pla d'Infraestructures i Medi Ambient. Proposta de Parc Agrícola del Llobregat. Sant Feliu de Llobregat: Patronat de Promoció Agrícola - Consell Comarcal del Baix Llobregat.

(1995) *Els Parcs Agrícoles: la vertebració de l'agricultura periurbana en el sistemes d'espais verds metropolitans de Barcelona*. Sant Feliu de Llobregat: Patronat de Promoció Agrícola - Consell Comarcal del Baix Llobregat.

(2003) "La planificación y gestión de los espacios libres en la provincia de Barcelona". En: Folch, Ramon, *El territorio como sistema*, Barcelona: Diputación de Barcelona.

DOMÈNECH, Martí (2003) "La planificación y gestión de los espacios libres en la provincia de Barcelona. Evolución y progresos a lo largo de tres décadas". En: Folch, Ramón (coord.) *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*, Barcelona: Diputación de Barcelona pp: 179-190.

DOMÈNECH, Miquel & SANTOJA, Ismael (1995) "Els parcs agrícoles. Una solución per a les agricultures periurbanes?", *Quaderns Agraris* 17, pp: 85-94.

DOMINGO, Guilem (2008) *L'ordenació dels espais del sòl no urbanizable periurbà al Vallès Occidental¸* Barcelona: Universitat Autónoma de Barcelona [Proyecto fin de carrera].

DONADIEU, Pierre (2006) *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città,* Roma: Donzelli. [1ª edición (1998) *Campaignes urbaines*, Paris: Actes Sud/ENSP.

EIZAGUIRRE, Xavier (1988)"El plan del espacio rural metropolitano de Barcelona", *Ciudad y Territorio: Revista de ciencia urbana* 75, pp: 33-54.

EQUIPO PAEc-SP (2012) *Estado del arte. Incorporación de los servicios de los ecosistemas en la planificación urbana y territorial,* Madrid: GIAUS.

EQUIPO PLANPAIS (2015) *Informe final del proyecto PLANPAIS: la Vega de Granada.* Granada: Universidad de Granada [Documento inédito].

ESTEBAN, Juli (1997) "Els 20 anys del Pla General Metropolità: les distintes escales i formes de desplegament del Pla", *Papers* 28, pp: 69-83.

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* 4 (6), pp: 54-69.

(2009) "Introduzione. Ripensare politiche, piano e progetto nel territorio agrourbano". En: Fanfani, David (coord.) *Pianificare tra città e campagna. Scenari, attori e progetti di nuova ruralità per il territorio di Prato,* Firenze: Firenze University Press.

FANFANI, David & MAGNAGHI, Alberto (2010) "Il parco agricolo, un nuevo instrumento para la planificación del territorio abierto". En: Magnaghi, Alberto & Fanfani, David, Patto cittá campagna. Un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale, Firenze: Alinea, pp: 15-34.

FAO (2015) "Gobernanza y participación", *Agronoticas América Latina y Caribe.* [Disponible en: http://www.fao.org/agronoticias/territorios-inteligentes/gobernanza-y-participacion/es/, fecha de consulta: 24/06/2015].

FARINÓS, Joaquín (2005) "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional", *Ería* 67, pp: 219-235.

(2008) "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda", *Boletin de la AGE* 46, pp: 11-32.

FÉLIX, Rosa (2012) "El Plan Especial de la Vega no es la respuesta, *Otragranada.org,* 27 de junio de 2012. [Disponible en: http://www.otragranada.org/spip.php?article514 fecha de consulta 17/07/2015].

FERNÁNDEZ, Cristina (2010) "Usos agrícolas en la Vega de Granada. La historia de los intentos de protección frente a la presión urbana con débiles resultados" En: Verdaguer, Carlos & Vázquez, Mariano, *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*, Madrid: CF+S.

FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón (2006) *El tsunami urbanizador español y mundial,* Madrid: Virus.

FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón (2011) *El inicio del fin de la energía fósil: una ruptura histórica total*, Barcelona: Ecologistas en acción.

FERRARESI, Giorgio (1993a) "Elementi per la definizione dell'ipotesi del parco agricolo". En: Ferraresi & Rossi (coord.) *Il Parco come cura e coltura del territorio. Un percorso di ricerca sull'ipotesi del parco agricolo*, Brecia: Grafo, pp: 42-46.

(1993b) "Gli elementi costitutivi della tipología del parco agricolo". En: Ferraresi & Rossi (coord.) *Il Parco come cura e coltura del territorio. Un percorso di ricerca sull'ipotesi del parco agricolo*, Brecia: Grafo, pp: 119-122.

(1993c) "La tipología complessa del parco agricolo: i tipi di ambiti". En: Ferraresi & Rossi (coord.) *Il Parco come cura e coltura del territorio. Un percorso di ricerca sull'ipotesi del parco agricolo*, Brecia: Grafo, pp: 133-137.

(2009) "Scenari di ricostruzione del territorio per un progetto di «forma urbis et agri». Ruolo strutturale dell'attività primaria e tracce di trasformazione antropológica". En: Ferrareis, G., *Produrre e scambiare i valore territoriale*, Firenze: Alinea.

FERRARESI, Giorgio & ROSSI, Anna (Coord) (1993) *Il Parco come cura e coltura del territorio. Un percorso di ricerca sull'ipotesi del parco agricolo*, Brescia: Grafo, pp: 42-46.

FERRER, Amador (1997) "El Pla General Metropolità de Barcelona. La versió de 1976", *Papers* 28, pp: 43-54.

FERRER, Amador & SABATÉ, Joaquín (1999) "L'urbanisme municipal". En: Nello, Oriol (dir) *Vint Anys d'Ajuntaments Democràtics*, Barcelona: Federación de Municipios de Cataluña, pp. 117-159.

FOLCH, Ramón (1976) *Natura, us o abus? Llibre blanc de la gestió de la natura als paisos catalans,* Barcelona: ICHN.

(2003) "Los conceptos sociológicos de partida. Principios ecológicos *versus* criterios territoriales". En: FOLCH, Ramón (coord.) *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*, Barcelona: Diputación de Barcelona, pp: 19-42.

FOLLET, Jeffrey (2009) "Chossing a Food Future: Differentiatin Among Alternative Food Options", *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 22, pp: 31-51.

FORO MUNDIAL SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA (2001) *Declaración final del foro mundial sobre soberanía alimentaria*, La Habana.

FREIRE TRIGO, Sonia (2010) "El parque agrario de Sabadell. Contención del crecimiento urbano mediante la recuperación de un espacio agrícola para la ciudadanía". En VÁZQUEZ, M & VERDAGUER, Carlos- *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. Madrid: Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible.

GARCÍA FERRANDIS, Ignacio (2002) *Estudio de viabilidad de un Parque Agrario en la Partida del Dalt (Huerta de Campanar-Valencia).* Trabajo final de carrera. Escuela de Ingenieros técnicos Agrícolas de Valencia. Universidad Politécnica de Valencia [documento inédito].

(2007) *Propuesta de Parque Agrícola en la Huerta periurbana noroeste de la ciudad de Valencia".* Trabajo final de carrera. Escuela de Ingenieros Agrónomos de Valencia. Universidad Politécnica de Valencia [documento inédito].

GARCÍA RUBIO, Fernando (2002) "El suelo no urbanizable" *Urbsnet* 15 Año III, Mayo 2002.

GAVIRIA, Mario (1978) "La competencia Rural-Urbana por el uso de la tierra", *Agricultura y Sociedad 7,* pp: 235-261.

GDR VALLE DEL GUADALHORCE (2010) *Informe. Integración de la Nueva Estrategia rural de Andalucía en el Plan de Actuaciones estratégicas de la Provincia de Málaga: Valle del Guadalhorce.* Pizarra: GDR Valle del Guadalhorce-MADECA.

GEA La Corrala (2007) Violencia urbanística y conflictos vecinales en Granada. Actas de las Jornadas Activas contra la violencia urbanística junio de 2007.

GEDDES, Patrick (2010) *Ciudades en evolución*, Madrid: KRK [1ª edición (1905)].

GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT D'AGRICULTURA, RAMADERIA I PESCA (1993) Proposta de Pla Director de Política Agrària i Pesquera de Catalunya. Barcelona, mayo de 1993.

GOODMAN, David (2004) "Rural Europe Redux? Reflections on Alternative Agro-Food Networks and Paradigm Change", *Sociologia Ruralis* 44 (1). Publicado 09/02/2004.

GOODMAN, David; DUPUIS, E. Melanie & GOODMAN, Michael (2011) *Alternative Food Networks: Knowledge, Practice and Politics,* Abingdon: Routledge.

HARVEY, David (1989) *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origin of Cultural Change.* Cambridge: Blackwell.

HEALEY, Patsy (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies, Planning, Envrionment and Cities.* London: Palgrave MacMillan.

HERNÁNDEZ-JIMENEZ, Verónica, OCÓN, Blanca; ENCINAS María .A.; PEREIRA, David & WINDER, Nick (2009) "Planificación territorial participativa en el entorno de las grandes ciudades. Madrid y sus relaciones urbano-rurales". En*:* Farinós, Joaquín, *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Valencia: Universidad de Valencia.

HERNÁNDEZ-JIMENEZ, Verónica & WINDER, Nick (2007) "Knowledge integration and power relations: Pathways to sustainability in Madrid. En: Andersson, Kjell; Eklund, Erland; Lehtola, Mina & Salmi, Pekka (eds), *Beyond the Rural-Urban Divide: Cross-Continental Perspectives on the Differentiated Countryside and its Regulation,* Bingley: Emerald Group.

IBERMAD (2006) *Agenda 21 de Motril. Plan de Acción Ambiental. Documento resumen,* Motril: Ayuntamiento de Motril.

JORNET, Sebastià (2006) "La gestión de espacios rurales en transición: los ejemplos de Gallecs y Les Cinc Sènies". En: MATA, Rafael & Tarroja A. (coords.) *El paisaje y la gestión del territorio,* Barcelona: Diputació de Barcelona, pp. 569-583.

LARDON, Sylvie; PIVETEAU, Vincent & LELLI, Laurent (2005) *Le diagnostiques des territories,* Geocarfor 80.

LATOUCHE (2008) *Breve tratado sulla decrescita serena*, Torino: Bollati Boringhieri.

LITTLE, Ruth; MAYE, Damian & ILBERY, Brian (2010) "Collective purchase: moving local and organic foods beyond the niche market", *Environmental and Planning A* 42, pp: 1797-1813.

LLOP, Carles (2003) "De la reserva urbana al proyecto del territorio municipal. Del territorio asediado al territorio libre". En: FONT, Antonio (coord.) *Planeamiento urbanístico,* Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 151-168.

LOVELOCK, James (2006) *The Revenge of GAIA. Earth's Climate Crisis & the Fate of Humanity.* New York: Basic Books.

MAGNAGHI, Alberto (2009) "Pianificazione e sviluppo rurale: il progetto per la bioregione della Toscana centrale". En: Pianificare tra città e campagna. Scenari, attori e progetti di nuova rurarlità per il territorio di Prato. Firenze: Firenze University Press.

(2010) *El proyecto local. Hacia una conciencia de lugar,* Barcelona: UPC [Ed. Original: (2000) *Il progetto locale*, Torino: Bollati Boringhieri].

MAGNAGHI, Alberto & FANFANI, David (2010) *Patto cittá campagna. Un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale*, Firenze: Alinea.

MAGNI, Carlo & CONSTANTINI, Valeria (2004) "Politiche di sviluppo rurale, multifunzionalità e beni publicchi. Un tentativo di sistemazione", *QA – La Question Agraria,* 4.

MAJORAL, Roser (1988) *Dinámica de les explotacions agràries a 'àmbit de la CMB.* Barcelona: Corporación Metropolitana de Barcelona [Trabajo Inédito].

MALDONADO, Luis (2013) "El Parc Agrari del Baix Llobregat com paisatge cultural contemporani", *Materials del Baix Llobregat* 19, pp: 25-32.

MARSDEN, T; BANKS, J & BRISTOW, G (2002) "The social management of rural nature: understanding Agrarian Based rural development", *Environmental and planning A,* vol ¾, pp: 809-825.

MARTÍ, María (1994) "La creació i gestió d'un sistema de parcs metropolitans", *Papers* 20, Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, pp. 63-70.

MARTÍN RODRÍGUEZ, M (1982) *Historia económica de la Vega de Granada (siglos XV-XX). Una propuesta de interpretación malthusiana.* Granada: Don Quijote.

MATA, Rafael (2004) "Agricultura, paisaje y gestión del territorio", *Polígonos* 14, pp: 97-137.

(2006) Métodos de estudio del paisaje e instrumentos para su gestión. Consideraciones a partir de la experiencia de planificación territorial. En Mata, Rafael y Torroja, Álex (Coords.) *El paisaje y la gestión del territorio*. Barcelona: Diputación de Barcelona, pp: 199-240.

(2015) "Reflexiones en torno a la valorización y gestión del paisaje en los Parques Agrarios". En: Yacamán, Carolina & Zazo, Ana (coords) *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, Madrid: Heliconia.

MATA, Rafael & FERNÁNDEZ, Santiago (2010) "Paisajes y patrimonios culturales del agua. La salvaguarda del valor patrimonial de los regadíos tradicionales", *Scripta Nova* 337 (vol.XIV).

MATARÁN, Alberto (2010a) "Introducción del traductor Alberto Matarán. El proyecto local: un referente de gran madurez dentro de la evolución del planteamiento ambiental. En: *El proyecto local. Hacia una conciencia de lugar,* Barcelona: UPC, pp: 13-42.

(2010b) "Diseño del Parque Agrario y Cultural de la Vega de Granada a través de la investigación acción participativa", *Otra Granada*, viernes 19 de marzo de 2010. [Disponible en: http://www.otragranada.org/spip.php?article276 fecha de consulta 16/07/2015].

(2013) "Participación social en la protección activa de los espacios agrarios periurbanos: un estado de la cuestión", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 63, pp: 57-79.

MATARÁN, Alberto & AGUILERA, Francisco (2005) "Criterios para la definición de corredores y parques agrarios multifuncionales en vegas litorales y metropolitanas. Área de Urbanística y Ordenación del Territorio.

MATARÁN, Alberto; RUSSO, Fiorella; MARTÍNEZ, e & PANIAGUA, JA. (2010) "New Metropolitan Mainstreams: Granada". En: INURA Conferenze 2010, Zurich (Suiza), 27 de junio-3 de julio 2010.

MATARÁN, Alberto; TORRES, A.; MELLADO, T; GUTIÉRREZ, Marta; MARTIN, A.; FAYÓS, Carmen; TORO, F.J.; GÁNDARA, L.; ORGEGA, A. & RUSSO, Fiorella (2014) "Proyectos participativos para la (re)construcción colectiva de la Vega de Granada como territorio agrario periurbano", *Scienze del territorio,* 2/2014, pp: 273-286.

MAURI, Joan (1988) "Los conflictos entre políticas agrarias y urbanas en las áreas de agricultura periurbana". En: Gómez Benito, C.; Fourneau, F, (coords). *Agricultura periurbana.* Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp: 85-95.

MAURI, Joan & CAMÓS, Margarita (1997) *Esborrany de l'estudi sobre la viabilitat legal de la proposta de creació del Parc Agrari del Llobregat.* Barcelona: Diputació de Barcelona. [Document inèdit].

MENOR TORIBIO, Jose A. (1997) "Transformaciones recientes en la organización territorial de la Vega de Granada: del espacio agrario tradicional a la aglomeración urbana actual", *Estudios regionales* 48, pp: 180-214.

(2000) *La Vega de Granada. Transformaciones agrarias recientes en un espacio periurbano*. Granada: Universidad de Granada, Instituto de Desarrollo Regional.

MESTRES, Francesc (1994) "Els espais lliures i l'agricultura periurbana". En: Seminario Internacional "Les ciutats mitjanes en el context regional europeu", 28-29 de abril de 1994, Sabadell, pág: 12.

MONTASELL, Josep (1993a) *L'agricultura, el medi ambient i la ciutat*, Confeferencia presentación del programa de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sabadell, 26 de noviembre de 1993.

(1993b) *Aportaciones a la propuesta de dictamen sobre el Plan Territorial de Cataluña*. [Documento inédito]

(1996a) *Els parcs agrícoles. Concepte, règim jurídic, òrgans i agents de gestió*. Barcelona: Diputació de Barcelona. [Informe inédito]

(1996b) "Estudi sobre la implementació d'un Parc Agrari a la Comarca del Baix Llobregat", Barcelona: Diputación de Barcelona [informe inédito].

(1997) "La gestió de la terra en el marc del Parc Agrari del Baix Llobregat", Barcelona: Diputación de Barcelona [informe inédito].

(1998) "Els Parcs Agraris: un nou concepte de gestió de l'espai agrari" dins III Jornades Naturalistes del Maresme. Dosrius: Centre d'Acció Territorial i Ambiental del Maresme. pp. 127-130.

(2001) *L'espai agrari: un territori provocador. Consideracions i propostes per a la preservació, la gestió i el desenvolupament dels espais d'interès agrari de Catalunya*. Barcelona: Institució Catalana d'Estudis Agraris. [Libro inédito]

(2002) *El Parc Agrari del Baix Llobregat. La darrera esperança. Passat, present i futur?* Barcelona: Parc Agrari del Baix Llobregat [Libro inédito].

(2004a) *Del SEAT al TIC [1953-2003] Breu historia del Parc Agrari del Baix Llobregat*. Barcelona. [Libro inédito].

(2004b) "Conclusions de les Jornedes Europees d'Agricultura Periurbana. Estratègies i instruments per a la protección i gestió sostenible dels espais agraris periurbans a la Unió Europea". *Jornades Europees d'Agricultura Periurbane,* mayo 2004, Viadecans [Disponible en: http://www.diba.cat/projectelife/pdfs/Conclusiones.pdf] Fecha de consulta 02/06/2015.

(2006) "El espais agraris de la regió metropolitana de Barcelona", *L'Atzavara* 14: Ecosistemes de Catalunya, pp: 73-89.

(2009) "La gestió dels espais agraris a Catalunya". En: Callau, Sonia; Llop, Nuria; Montasell, Josep; Paül, Valeriá; Ribas, Anna & Roca, Anna (eds) *La futura llei d'espais agraris de Catalunya. Jornades de reflexió, participación y debate. Girona 17-18 enero 2008.* Gerona: Fundació Agroterritori.

(2010) "El parque agrario del Baix Llobregat: un paisaje cultural", *Identidades: territorio, cultura y patrimonio* 2, pp: 30-39.

(2013) "Francesc (Quico) Mestres Angla (In memoriam) (1948-2013)", *Reflexions de del racó de pensar 9,* 26 de octubre de 2013.

MONTASELL, Josep & BORRÀS, Agàpit (1991) *Estudi sobre l'espai agrari de Sabadell (El Rodal)*, Sabadell: Ayuntament de Sabadell.

(1993a) "La función de la agricultura periurbana. El proyecto de parque agro-tecnológico de Sabadell". En: Seminario Internacional sobre la huerta Valenciana. Palau de la Música de Valencia, 28-30 abril de 1993. Ayuntamiento de Valencia. Valencia.

(1993b) *Agricultura, medio ambiente y ciudad. Seminario Agricultura, medio ambiente y ciudad: teoría y práctica para un nuevo urbanismo*. Curso impartido en la Universidad de Granada, 2-5 noviembre 1993, Granada.

MONTASELL, Josep; BORRÀS, Agàpit & CANES, Manel (1992a) "L'area agrícola periurbana di Sabadell (Spagna)". En: Convegno *Un futuro per le aree agricole della Conca D'Oro,* 30 de enero de 1992, Universitat di Palermo, Palermo.

(1992b) "Una experiencia en España de regulación de la agricultura periurbana. El espacio agrario de Sabadell. En: *Seminario Europeo sobre la diversificación agrícola en las zonas periurbanas*. Informe nacional CEPFAR-España. Sesto Fiorentino (Italia), mayo de 1992.

MONTASELL, Josep & CALLAU, Sònia (2008) "The Baix Llobregat Agricultural Park (Barcelona): an instrument for preserving, developing and managing a periurban agricultural area". Comunicación presentada al congreso *Rurality near the City*, 7-8 de febrero de 2008, Leuven.

(2015) "Células alimentarias: Un nuevo instrumento de planificación y gestión de sistemas agrourbanos". En: Yacamán, Carolina & Zazo, Ana (coords) (2015) *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, Madrid: Heliconia.

MONTASELL, Josep & RODA, Raimon (2003) "Present i futur dels espais agraris en zones periurbanes", *Quaderns Agraris* 28, pp: 73-107.

MONTASELL, Josep & ZAZO, Ana (2015) "Todo gran cambio empieza con preguntas. Preguntas para un proyecto agrourbano: de lo necesario a lo posible". En: Yacamán, Carolina & Zazo, Ana (coords) (2015) *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, Madrid: Heliconia.

MONTILLA, Josep (1999) "Introducción", *Área. Revista de debats territorials 6,* pp: 6-10.

MONTSENY, Antoni (1999) "L'anella verda: una proposta de planificació i gestió dels espais naturals de la regió metropolitana de Barcelona", *Área. Revista de debats territorials 6,* pp: 262-3000.

MORAGUES, A; MORGAN, K; MOSCHITZ, H; NEIMANE, I; NILSSON, H; PINTO, M; ROHRACHER, H: RUIZ, R; THUSWALD, M; TISENKOFS, T & HALLIDAY, J (2013) *Urban Food Strategies: the rough guide to sustainable food systems*. Document developed in the framework of the PP7 project FOODLINKS.

MORGAN, Kevin (2006) "Sustainable Regions: Governance, Innovation and Scale!, *European Planning Sutdies* 12 (6), pp: 871-889.

MORGAN, Kevin; SONNINO, Roberta (2010) "The urban foodscape: world cities and the new food equation", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3, pp 209-224.

MORÁN, Nerea; HERNÁNDEZ, Verónica; ZAZO, Ana & SIMÓN, Marian (2015) "Multifuncionalidad, preservación y retos futuros de la agricultura periurbana en la Europa Mediterránea". En: Briz, Julián & de Felipe, Isabel, *Agricultura urbana integral. Ornamental y alimentaria. Una visión global e internacional,* Madrid: MAGRAMA, pp: 153-170.

MORÁN, Nerea; SIMÓN, Marian; HERNÁNDEZ, Verónica; ZAZO, Ana & RODRÍGUEZ, Raquel (2014) "Planificación de los sistemas alimentarios desde un enfoque biorregional". Comunicación presentada al XVI Congreso Iberoamericano de Urbanismo, Sintra, 1-4 de octubre de 2014. FIU.

MUMFORD, Lewis (1961) The city in history: its origins, its transformations and its prospects. New York: Harcourt, Brace & World.

NAREDO, Jose M. (2004) *La evolución de la agricultura en España (1940-2000).* Granada: Universidad de Granada.

NATERA, Antonio (2004) *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Madrid: Universidad Carlos III Madrid, Documentos de Trabajo Política y Gestión 2/2004.

NECESITAMOS LA VEGA (2006) *Plan para la dinamización integral y sostenible de la Vega de Granada*, Granada.

NEL·LO , Oriol (2003) *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Barcelona: Empúries.

NIÑO, Naú S.; SEGRELLES, José A. & SALDAÑA, Javier (2013a) "Metodología e investigación humanística aplicada al Parque Natural Agrario "Los Carrizales" (Elche, Allicante, España)". Comunicación presentada al 8º Congreso Internacional de metodología de la ciencia y la investigación para la educación, 6-8 noviembre 2013, Campeche (México).

(2013b) "Percepción de la calidad ambiental en los Parques Naturales Agrarios Alicantinos como estrategia para la competitividad global", Comunicación presentada en el VII Congreso Anual de la Red Internacional de Investigadores en Competitividad, Puerto Vallarta (Jalisco, México), noviembre 2013.

NOGUÉ, Joan & SALA, Pere (2014) *Catáleg de paisatge. Regió Metropolitana de Barcelona.* Barcelona: Observatori del Paisatge.

NOVA TECNIA AGRO-ALIMENTARIA (1986) *Usos agrícolas de los márgenes y delta del Llobregat,* Hospitalet de Llobregat: Corporación Metropolitana de Barcelona.

OBSERVATORIO METROPOLITANO (2007) *Madrid, ¿La suma de todos? Globalización, territorio y desigualdad,* Alcalá de Henares: OSE.

OCAÑA, M.C (1974) *La Vega de Granada.* Granada: Instituto de Geografía Aplicada del Patronato Alonso de Herrera (CSIC) y Caja de Ahorros de Granada.

OCDE[422] (1979) L'agriculture dans l'aménagement des aires périurbaines. Paris: Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

PARRA, Fernando (1990) "La política de espacios naturales: una historia ambigua", *Ciudad y territorio* 83, p.67-76.

[422] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, las siglas en inglés).

PAÜL, Valerià (2006). L'ordenació dels espais agraris metropolitans. Plans, gestió i conflictes territorials a la regió de Barcelona, Barcelona: Departament de Geografia Física i Anàlisi Geogràfica Regional, Universitat de Barcelona. Tesis doctoral inédita.

(2008a) *Estudi de les explotacions agràries en l'àmbit del Parc AGrari del Baix Llobregat.* Barcelona: Institut d'Estudis Territorials.

(2008b) "L'ordenació dels espais agraris a Catalunya. Una visió restrospectiva". En:. *La futura llei d'espais agraris de Calalunya. Jornades de reflexió, participación i debat,* Gerona: Fundación Agroterritori, pp: 39-84.

(2009a) "L'ordenació dels espais agraris a Catalunya. Una visió retrospectiva". En: Callau, Sònia; Llop, Nuria; Montasell, Josep; Paül, Valerià; Rivas & Anna; Roca, Ana (2009) *La futura llei d'espais agraris de Catalunya. Jornades de reflexió, participación i debat.* Girona, 17-18 enero 2009, Girona: Documenta Universitaria - Fundació Agroterritori, pp: 39-84.

(2009b) "«Bones pràctiques» d'ordenació dels espais agraris periurbans".En: Alfranca, O. & Pujolá, M. (Eds.): *Agricultura periurbana.* Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya. pp. 96-117.

(2015) "Los *parques agrario*s en Cataluña. Breve análisis de la contribución de Josep Montasell a su ideación, desarrollo e implantación". En: Yacamán, Carolina & Zazo, Ana (2015) *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, Madrid: Heliconia.

PAÜL, Valerià & ARAÚJO, Noelia (2012) "Agroturismo en entornos periurbanos: enseñanzas de la iniciativa *holeriturismo* en el Parc Agrari del Baix Llobregat (Cataluña)", *Cuadernos de turismo* 29 pp: 281-286.

PAÜL, Valeriá & HASLAM McKENZIE, Fiona (2010) "Agricultural areas under metropolitan threats: lessons for Perth from Barcelona". En: Luck, G.W., Race, D., Black, R. (Eds.), *Demographic Change in Australia's Rural Landscapes,* Dordrecht: Springer, pp. 125–152.

(2013) "Peri-urban farmland conservation and development of alternative food networks: insights from a case-study area in metropolitan Barcelona (Catalonia, Spain)", *Land Use Policy* 30 (1), pp: 94-105.

PEIX, Andreu (1999a) *25 anys de la Unió de Pagesos (1974-1999)*. Lleida: Pagès.

(1999b) "Vint-icinc anys de la Unió de Pagesos (1974-1999). El camí cap a la llibertat sindical al camp", *Quaderns Agraris* 25 pp: 73-79.

PELLEGRINO, Lilian & BRAND, Caroline. (2013) Sustainable Food in Urban Communities. Developing low-carbon and resources efficient urban food systems. URBAACT II. Thematic report Delivering Interim report November 2013.

PÉREZ ARELLANO, David (2012) *La agricultura periurbana en Zaragoza: infraestructura verde de la ciudad sostenible.* Proyecto fin de carrera, Ingeniería Agrónoma, Escuela Politécnica Superior de Huesca.

PÉREZ, Rocío (2013) *La Vega del Guadalfeo como paisaje agrario periurbano. Transformación, ecoestructura y multifuncionalidad.* Tesis Doctoral. Universidad de Granada. Granada.

PERXACS, Helena (2008) "Evaluación y comparación de la protección y gestión de la agricultura en las políticas de planificación territorial. Estudio de casos en Cataluña y el Sur de Ontario". En: *Los espacios rurales españoles en el nuevo siglo*: *Actas XIV Coloquio de Geografía* Rural, Murcia, 22, 23 y 24 de septiembre de 2008, pp. 363-376.

POLI, Daniela (2010) "The Agrarian Park of Central Tuscany: innovative planning instruments". En: Galli, Mariassuna; Lardon, Sylvie; Marraccini, Elisa & Bonari, Enrico, Agricultural management in peri-urban areas. The experience of an international workshop, Ghezzano:Felici, pp:105-115

PUENTE, Raúl (2013) "La Vega de Granada: de un espacio agrario en crisis a un complejo paisaje cultural", *Revista de estudios regionales* 96, pp: 181-213.

PUJADAS, Romà & FONT, Jaume (1998) *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid: Marcial Pons.

QUIRANTE, M. Rosa (coord.) (1995) El paisatge que ens envolta. La protecció de l'espai agrícola i forestal periurbà. Sabadell: Ajuntament de Sabadell.

RAFFESTIN, C (1984) "Images et identitée térritoriales". Comunicación presentada en el congreso.

REALES, Lluis (2000) "Entrevista a Lluís Paluzie" *Medi Ambient: Tecnologia i Cultura* 27, pp.46-53.

RHODES, Roderick A.W. (1996) "Territorializzazione, deterritorializzazione, riteritorializzazione e informazione". En: Turco, A. (ed) *Regione e regionalizazzione,* Milano: Franco Angeli.

(1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Refexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

RODA, Raimon (2009) "Los territorios periurbanos: un hecho territorial creciente en Europa. Sus límites imprecisos y las dificultades de su definición". En: Alfranca, Óscar & Pujolá, Montserrat (eds) *Agricultura periurbana*, El Prat de Llobregat: UPC, pp: 40-95.

(2015) "Reflexiones en torno al ente gestor como figura de gobernanza". En: Yacamán, Carolina & Zazo, Ana, *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. Madrid: Heliconia, pp: 37-54.

ROTGER, Daniela & LÓPEZ, Isabel (2012) "El proyecto de paisaje como instrumento de sustentabilidad urbana". Comunicación presentada al VII Congreso de Medio Ambiente, 22-24 mayo 2012, Universidad Nacional de la Plata, Montevideo.

RUSSO, Fiorella; CAMPOS, J; ZAPIAIN, M. Teresa; TORICES, A.; MATARÁN, Alberto; LÓPEZ-MEDINA, Jose; GUTIÉRREZ, Marta & FAYÓS, Carmen (2014) "La agricultura de proximidad como recurso para la restauración ecológica y la diversificación económica local. La experiencia participativa de las Asociaciones de Parados en el sector norte de Granada". Comunicación presentada al II Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana. Huertos urbanos, autoconsumo y participación social, 13-15 marzo de 2014 Utrera, Sevilla.

SABATÉ, Joaquín (1997) "Des critères pour construire la périphérie". En: *La Ville Émergente*. Paris: Éditions de l'Aube, pp. 163-172.

(1998) *Elementos para la construcción de un proyecto territorial,* Córdoba: Universidad de Córdoba, 261 pp.

(1999a) "El patrimonio de la forma del territorio como criterio de ordenación", *Ciudades* 4, pp.233-249.

(1999b) "El Parc Agrari del Baix Llobregat". En: Montaner, Josep (ed), *Barcelona 1979/22004: del desarrollo a la ciudad de calidad.* Barcelona: Ajuntament de Barcelona, pp: 68-71.

(2000a) "El Parc Agrari del Baix Llobregat", *Àrea. Revista de Debats Territorials* 8, pp: 251-282.

(2000b) "El periode de suggeriments del Pla Especial", *Noticies del Parc Agrari* 6, pág. 13.

(2000c) "Intervenir des de l'ecologia". En: Biennal Europea de Paisatge de Barcelona *Refer paisatges. Remaking landscapes.* Barcelona: Fundación Caja de Arquitectos, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Universitat Politécnica de Catalunya.

(2000d) "Acerca de los espacios públicos contemporáneos", *Marina Waisman* 3, pp: 51-61.

(2000e) "Paisatges en transformació: exigències de noves Claus de lectura i instruments d'intervenció". En: BARBA, Rosa. *Arquitectes en el Paisatge.* Girona: Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, pp: 91-102.

(2000f) "O Parque Agrícola do Baix Llobregat". En: Brandao, Pedro & Remesar, Antoni. *Espaço Público e a Interdisciplinaridade*, Lisboa: Centro Português Desing, pp: 165-176).

(2001a) "El Parque Agrario del Baix Llobregat". En: Sabaté, Joaquín (ed.) *El eje del Llobregat: Patrimonio y desarrollo territorial.* Barcelona: Fundació Politécnica de Catalunya – Universitat Politécnica de Catalunya.

(2001b) *Projectant l'eix del Llobregat. Paisatge cultural i desenvolupament regional.* Barcelona: UPC – MIT.

(2002a) "Elementos para a construção de um projecto territorial", *Urbanismo Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses* 11, pp: 24-36.

(2002b) "En la identidad del territorio está su alternativa", *OP Ingeniería y Territorio* 60, pp: 12-19.

(2003) "Balance y perspectivas del planeamiento urbanístico municipal". En: FONT, Antonio (coord.) *Planeamiento urbanístico,* Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 181-204.

(2004b) "El Plan Especial del Parque Agrario del Baix Llobregat". En: Sabaté, Joaquín (coord.) *Patrimonio y proyecto territorial. Colonias, Sèquia de Manresa y Delta del Llobregat.* Barcelona: Diputació de Barcelona - Universitat Politécnica de Catalunya, pp: 45-62.

(2004c) "Parc Agrari Barcelona. CCRS Arquitectos", *A+ (Architectuur + Stedebouw + Design + Kunst)* 190, pp: 56-59.

(2007) "Paisajes culturales y desarrollo local: ¿alta costura o prêt a porter?, *Revista Labor & Engenho* 1(1), pp: 51-71.

(2009) "Paisajes culturales. El patrimonio como recurso básico para un nuevo modelo de desarrollo", *Urban* 9, pp: 8-29.

(2015) "Reflexiones en torno a un proyecto urbanístico de un Parque Agrario". En: Yacamán & Zazo (coords) *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria,* Madrid: Heliconia, pp: 93-112.

SABATÉ, Joaquín & LISTA, Antoni (2001) "Casos d'estudi europeus". En: Sabaté, Joaquín & Schuster, J. Mark. *Designing the Llobregat Corridor. Cultural Landscape and Regional Development / Projectant l'eix del Llobregat. Paisatge cultural i desenvolupament regional.* Barcelona: Universitat Politécnica de Catalunya – Massachusetts Institute of Technology, pp: 78-90.

SAGE (2005a) Urban Edge Agricultural Parks Feasibility Study. Final Report Phase. SAGE: Berkeley

(2005b) Urban Edge Agricultural Parks Toolkit. SAGE: Berkeley.

SALE, Kirk Patrick (1985) *Le ragioni della natura. La proposta bioregionalista,* Milano: Elèuthera.

SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, Miguel Ángel (1999) "La propuesta de ordenación territorial de la Aglomeración Urbana de Granada", *Cuadernos geográficos* 29, pp: 119-135.

SANCHO, Fernando; MARTÍNEZ, Margarita; CERRILLO, Manuel; REDONDO, Arturo; JIMÉNEZ, Antonio; CASTILLO, Antonio; TORICES, Nicolás; RAMÓN, José & OLMEDO, Fernando (2012) *Granada nazarí y renacentista. 1600,* Sevilla: Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Junta de Andalucía.

SANTONJA, Ismael (1988) "Caracterización de la agricultura del Baix Llobregat (Catalunya) como prototipo de agricultura periurbana". En: Gómez, C. y Fourneau, F. (coord.) *Agricultura periurbana.* Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. pp. 173-194.

SARAGOSA, Claudio (2005) *L'insediamento umano*. *La proposta bioregionalista.* Roma: Donzellli.

SCHUMPETER, Joseph A. (1961) Capitalismo, socialismo y democracia, Ciudad de México: Aguilar [edición original (1942)].

SEGRELLES, Jose A. (2013) "Conservación ambiental y aprovechamiento agropecuario: el caso del parque natural agrario "Los Carrizales" (Elche, Alicante)", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 62, pp: 295-316.

(2015) "Agricultura urbana, parques naturales agrarios y mercados agropecuarios locales: una respuesta territorial y productiva a la subordinación del campo a la ciudad", *Scripta Nova*, 502 vol. XIX.

SEGRELLES, Jose A. & VÁSQUEZ, Jaime (coord.) (2012) *Multifuncionalidad rural y nueva ruralidad. La experiencia europea y la potencialidad de Colombia.* Madrid: MAGRAMA.

SEMPERE, Jordi (2005) *La pagesia, gestora o subordinada en el periurbà: semblances i diferències entre la Regió Metropolitana de Barcelona i l'àrea urbana de Toulouse (1950-2000).* Universitat Autónoma de Barcelona, Barcelona.

SEMPERE, Jordi & TULLA, Antoni (2008) "El debat teòric sobre el periurbà i la concreció d'un planeamient urbanístic en un entorn complex: el cas de Barcelona i Tolos", *Documents d'Analisi Geogàfica* 52, pp: 125-144.

SERRANO, Claudia (2011) Gobernanza para el desarrollo económico territorial en America Laticna, Providencia: RIMISP. [Disponible en: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf, fecha consulta 24/05/2015].

SERRATOSA, Albert (1979) *Objetivos y metodología de un plan metropolitano,* Vilassar de Mar: Oikos-Tau.

(1997) "La revisió del Pla comarcal de 1953: alternatives a l'origen i organización dels treballs", *Papers* 28, pp: 9-14.

(dir.) (1999) *Factors clau de la planificació territorial a l'àrea metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Institut d'Estudis Territorials/Centre Internacional de Mètodes Numèrics en Enginyeria.

SEVILLA, Álvaro (2010) "El marco legal y algunos instrumentos útiles". En: Vázquez, Mariano & Verdaguer, Carlos (coords), *El espacio agrícola entre la ciudad y el campo,* Madrid: CF+S, pp: 27-45.

SILVA, Rocío (2010) "Tratamiento normativo de los paisajes agrarios españoles", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense,* vol. 30 n. 1, pp: 119-138.

(2010b) "Multifuncionalidad agraria y territorio. Algunas reflexiones y propuestas de análisis", *Eure* 109 (36), pp: 5-33.

SIMÓN, Marian; ZAZO, Ana & MORÁN, Nerea (2012) "Nuevos enfoques en la planificación urbanística para proteger los espacios agrarios periurbanos", *Ciudades* 15, pp: 151-166.

SOLÁ-MORALES, Manuel (1969) *Sobre metodología urbanística*, Barcelona: ETSAB.

STOLFI, Nicola (1992) "Informe definitivo del seminario europeo del CEPFAR sobre la diversificación de la agricultura en las zonas periurbanas en Europa". En: Seminario europeo sobre la diversificación de la agricultura en las zonas periurbanas en Europa, 14-16 mayo 1992, Sesto Fiorentino.

(1994) "Conclusions. Els espais lliures i l'agricultura periurbana". En: Seminario Internacional "Les ciutats mitjanes en el context regional europeu", 28-29 de abril de 1994, Sabadell, pág: 35.

(1997) "La valorizzazione dell'agricoltura nelle aree periurbane". En: Instituto di Ricerche Ambiente Italia (coord.)*, Il progetto Life per ir Parco Agricolo di Palermo*, Palermo: Confederazione Italiana di Agricoltori.

(2004) "L'agricolture negli spazi periurbani: caratteristiche e tendenze". Comunicación presentada en las Jornadas Europeas de Agricultura Periurbana, Viladecans, Barcelona, 12-14 de mayo de 2004.

SGOTU (2012) *Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada. Documento para la concertación.*Sevilla: Junta de Andalucía.

SPINACH, Ramon (2000) "Los prolegòmens de l'anella verda", *Área. Revista de Debats Territorials,* pp: 9-14.

TCHÉKÉMIAN, Anthony (2012) "Grenoble entre natures et cultures: exemle de la valorisation de l'agriculture périurbanine grenobloise". *Project de Paysage,* [Disponible en: http://www.projetsdepaysage.fr/editpdf.php?texte=749 fecha de consulta 27/05/2015].

TERÁN, Fernando (1997) "El Plan General Metropolitano de Barcelona en el contexto del urbanismo español de los setenta", *Papers* 28, pp. 55-61.

TERRICABRAS, Ramón (2005) *El parque agrario del Baix Llobregat (Barcelona). Una agricultura de futuro en un territorio periurbano de calidad.* Girona: Fundació Agroterritori.

(2009) "La complejidad de la gestión del agua en el Parc Agrari del Baix Llobregat". Comunicación presentada al III Congreso Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 8-10 de julio 2009, Castelldefels.

TODD, Nancy J. & TODD, John (1989 *Progettare secondo natura,* Milano: Elèuthera.

UNIÓ DE PAGESOS-BAIX LLOBREGAT (1977) *Salvem el Pla!,* Sant Boi del Llobregat: Unió de Pagesos.

(1980). Reflexions i propostes per a una política d'ordenació i protecció de l'agricultura al Baix Llobregat. Copisteria La Juliana. Argentona (El Maresme).

UNIÓ DE PAGESOS - EL MARESME (1980): *Per la defensa de l'espai agrari a la comarca del Maresme*. Argentona: La Juliana.

VALENZUELA, Luis M.; MATARÁN, Alberto & PEREZ, Rocío (2007) *Proyecto de Investigación "Estrategia multifuncional y modelo de uso y gestión del parque agrario de la Vega del Guadalfeo"*. Convenio entre el Ayuntamiento de Motril y la Universidad de Granada. 2005-2007.

(2009) *Proyecto de Investigación "Integración de la actividad productiva agraria en los suelos de crecimiento turístico del litoral mediterráneo: análisis, diagnóstico y propuestas para el caso de Granada".* 2007-2008. Ayuda a la Investigación de la dirección general de Arquitectura y Vivienda de la Junta de Andalucía.

VALENZUELA, Luis Miguel; PEREZ CAMPAÑA, Rocío & MATARÁN, Alberto (2009) "Ecoestructura y multifuncionalidad del paisaje agrourbano", *Ciudades* 12, pp: 67-95.

(2011) "Fundamentos para la innovación en la gestión de los espacios agrarios periurbanos del litoral mediterráneo", *Quiviera* 13 (1), pp: 63-82.

VARNER, M (2000) "Qu'est-ce que le tiers espaces: territorialités complexes et construction politique", *Revue de Géografie Alpine,* 88 (1), pp: 105-113.

VÁZQUEZ, Mariano & VERDAGUER, Carlos- *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. Madrid: CF+S.

VERDAGUER, Carlos (2010) "La agricultura periurbana como factor de sostenibilidad urbano-territorial". En: Vázquez, Mariano & Verdaguer, Carlos (coords), *El espacio agrícola entre la ciudad y el campo,* Madrid: CF+S, pp: 27-45.

VIDAL, Pere (1993) "Tratamiento de la información y formulación de propuestas". En: Diputació de Barcelona, *Planejament i gestió del sòl no urbanitzable. Ponències presentades al seminari celebrat el 26 d'octubre de 1990 al castell de Montesqiu*, Barcelona: Diputació de Barcelona-Sevei de Pacs Naturals.

VIDAL de LA BLACHE (2008) *Principes de géographie umaine,* Paris: L'Armattan.

VILJOEN, André (2005) *CPULs. Continuous Productive Urban Landscapes. Designing Urban Agriculture for Sustainable Cities,* Oxford: Elsevier.

VILLAMIL QUIROZ, José (2010a) "Gobernanza del desarrollo local para Latinoamérica", Voxlocális 30, pp:1-12.

(2010b) "Un equipo de gobernanza local", *Revista Gobernanza* 32 [Disponible en: http://www.aigob.org/un-equipo-de-gobernanza-local/, fecha consulta 24/06/2015].

VILADOMIU, Lourdes (2013) "Es la PAC una eina apropiada per fer front a la problematica dels espais agraris periurbans?". En: Roca, Anna & Tous, Cristina, *Percepcions de l'espai agrari periurbà",* Girona: Funadció Agroterritori.

WINDER, Nick (2007) "Innovation and metastability: a systems model"*, Ecology and Society* 12 (2):28.

XIFRÉ SALVADÓ, Miquel Àngel (2013) *Análisis comparativo del Parc Agrari del Baix Llobregat y la Vega de Granada. Estudio comparativo de los territorios y su planificación desde una perspectiva agroambiental.* Proyecto fin de carrera. Licenciatura de Ciencias Ambientales. Universidad de Granada.

YACAMÁN, Carolina (2014) *Plan de Gestión y Desarrollo del Parque Agrario de Fuenlabrada.* Fuenlabrada: Ayuntamiento de Fuenlabrada.

(2015a) "El potencial transformador de un parque agrario. La experiencia de Fuenlabrada", *Revista de soberanía alimentaria* 20, pp: 13-16.

(2015b) "Reflexiones sobre la gestión y la dinamización de los Parques Agrarios: democratizando el sistema agroalimentario". En: Yacamán, Carolina & Zazo, Ana (coords) (2015) *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria,* Madrid: Heliconia.

YACAMÁN, Carolina & MATA, Rafael (2014) "La gobernanza territorial y alimentaria como base para la protección y dinamización del espacio agrario periurbano. Estudio de caso del parque agrario de Fuenlabrada (Comunidad de Madrid)". En: Pavón D. et al. (eds) *XVII Coloquio de Geografía Rural. Revalorizando el espacio rural: leer el pasado para ganar el futuro,* Girona: Documenta Universitaria, pp. 275-288.

YACAMÁN, Carolina & ZAZO, Ana (coords) (2015) *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria,* Madrid: Heliconia.

ZAZO, Ana (2010) "Motril: tres procesos de urbanización en coevolución. La competencia por el suelo entre sus sectores productivos". En: Vázquez, Mariano & Verdaguer, Carlos (coords), *El espacio agrícola entre la ciudad y el campo,* Madrid: Biblioteca CF+S.

(2010) El parque agrario: preservación de la actividad agraria en entornos periurbanos. El Parc Agrari del Baix Llobregat. Trabajo fin de Máster. Máster en Planeamiento Urbano y Territorial (Estudios Urbanos). Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Madrid [Documento inédito].

(2011) "El parque agrario: preservación de la actividad agraria en espacios periurbanos (El caso del Baix Llobregat", *Territorios en Formación 1*, pp: 211-232.

(2013a) *Estudio para la incorporación del Parque Agrario Valle del Guadalhorce en las redes de parques europeos*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid-GIAU+S.

(2013b) *Estrategias para la articulación de un Parque Agrario en la Comarca del Valle del Guadalhorce, Málaga (España).* Poster presentado a Conama Local 2013, 11-12 noviembre 2013. Granada.

(2013c) "El Parc Agrari del Baix Llobregat. Breve análisis de la figura de preservación de su espacio agrario periurbano". En: Roca, Anna & Tous, Cristina, *Percepcions de l'espai agrari periurbá.* Girona: Fundació Agroterritori.

(2015) "Reflexiones sobre la protección de la base territorial del Parque Agrario: la institucionalización de su espacio agrario periurbano". En: Yacamán, Carolina & Zazo, Ana (coords) *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria,* Madrid: Heliconia.

ZAZO, Ana & HERNÁNDEZ, Agustín (2010) "El parque agrario. Preservación de la actividad agraria en espacios periurbanos. El caso del Bajo Llobregat". Comunicación y Póster presentado al Conama 10, 22-26 de noviembre de 2010. Madrid.

(2011) "El parque agrario: figura de protección y dinamización de los agrosistemas periurbanos". Comunicación presentada al I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana, 6-7 mayo 2011, Elche.

ZAZO, Ana & YACAMÁN, Carolina (2015) "Introducción. Estado de la cuestión de la figura de Parque Agrario en el Estado Español". En: Yacamán, Carolina & Zazo, Ana (coords) *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria,* Madrid: Heliconia, pp: 13-26.

ZAZO, Ana; PAÜL, Valerià; CALLAU, Sònia & MONTASELL, Josep (2015) "Agro-culture in the metropolitan area of Barcelona: a big issue, multiple landscapes, several solutions". En: Scarozzi, Lionella & Branduini, Paola (coord.) *AgriCultura. The cultural potential of urban agricultura"* ,Springer [In press]

ZOIDO, Florencio (2006) "Principales retos de adaptación de la Convención Europea del Paisaje a las políticas de ordenación del territorio en Europa". En: Mata, Rafael & Torroja, Álex (Coords.): El paisaje y la gestión del territorio. Barcelona, UIMP- Diputación de Barcelona, pp: 356-374.

ANEXO A: Listado de figuras

Capítulo 2

Figura 2.1. Índices de innovación local.

Figura 2.2. Camino evolutivo hacia un *milieu innovateur* rururbano.

Figura 2.3. Proyectos territoriales y sociales del Parque Agrícola como *milieu innovateur*.

Capítulo 2

Figura 3.1. Diagrama de la relación entre los cuatro mecanismos de la figura de Parque Agrario. Fuente: elaboración propia.

Capítulo 4

Figura 4.1. Árbol genealógico de la figura de Parque Agrícola en el ámbito español. Fuente. Elaboración propia.

Figura 4.2. Árbol genealógico del Parque Agrícola de Sabadell. Fuente. Elaboración propia.

Figura 4.3. Áreas de agricultura periurbana en la Región Metropolitana de Barcelona, según el Estudio preliminar sobre agricultura periurbana en Cataluña (1993). Fuente. Paüll (2006:834).

Figura 4.4. Zonas de valor agrario y forestal del PGOUS de 1993. Fuente. Fundació Agroterritori.

Figura 4.5. Logo del Parque Agrario de Sabadell.Fuente. Ayuntamiento de Sabadell.

Figura 4.6. Delimitación de la MPG-54 del PGOUS de 1993 desarrollada en 2006. Fuente. Departament d'urbanisme i obres (2006).

Figura 4.7. Mapa de la génesis, exportación y primeras dispersiones de la idea y de las materializaciones en el contexto catalán vinculadas con el PAS. Fuente. Elaboración propia.

Figura 4.8. Árbol genealógico parcial de las relaciones directas del Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

Figura 4.9. Ámbito del Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Página electrónica del Parque Agrario del Baix Llobregat.

Figura 4.10. Mapa de la propuesta de los parques agrarios propuestos por Montasell en la Provincia de Barcelona. Fuente. Montasell (1996: 44).

Figura 4.11. Localización de las iniciativas de parques en la RMB. Fuente. Paül (2013).

Figura 4.12. Localización de las iniciativas de parques en Cataluña. Fuente. Montasell (2009).

Figura 4.13. Zonas de protección del POTAUG (1999). Fuente. POTAUG.

Figura 4.14. Área de la Vega de Granada hasta Loja. Fuente. Elaboración propia a partir de GoogleMaps.

Figura 4.15. Ecoestructura de la Vega de Motril. Fuente. Valenzuela et al. (2007).

Figura 4.16. Elementos básicos para la configuración de un Parque Agrourbano. Fuente: Valenzuela et al. (2007), adaptado de Montasell (2004).

Figura 4.17. Zonificación del Parque Agrourbano Motril. Fuente. Valenzuela et al. (2007).

Figura 4.18: Mapa de localización del Parc Natural Agrari Les Carrissals en la Comunidad Valenciana.

Figura 4.19: Mapa de localización del Parc Natural Agrari Les Carrissals como conector de los Parques Naturales de El Hondo y las Salinas de Santa Pola. Fuente. Elaboración propia.

Figura 4.20. Delimitación del Parque Agrario Vegas del Narcea. Fuente. Presentación del Ayuntamiento de PANAR (Crespo, 2010).

Figura 4.21. Delimitación de las Vegas del Parque Agrario Vegas del Narcea. Fuente. Presentación del Ayuntamiento de PANAR (Crespo, 2010).

Figura 4.22. Comarca del Valle del Guadalhorce. Fuente. GDR Valle del Guadalhorce.

Figura 4.23. Plan Guadalhorce. Fuente. Calvo (1973a).

Figura 4.24. Modelo de Parque Agrario propuesto en el primer informe del proyecto EUROEMPLEO *Parque Agrícola como modelo de empleabilidad* / Fuente. Criado (2010).

Figura 4.25. Panfleto de las Jornadas de Dinamización del proyecto EUROEMPLEO. Fuente. GDR.

Figura 4.26. Panfleto de las Jornadas Finales del proyecto EUROEMPLEOFuente. Grupo de Desarrollo Rural.

Figura 4.27. Parque Regional del Sureste. Fuente. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Figura 4.28. Localización de la primera etapa del Parque Agroecológico del Soto del Grillo. Fuente: Página electrónica del Ayuntamiento de Rivas.

Figura 4.29. Ámbito del Parque Agrario de Villena. Fuente. Ayuntamiento de Villena.

Figura 4.30. Ámbito del Parque Agrario de Fuenlabrada, Madrid. Fuente. Yacamán & Zazo (2015).

Figura 4.31. Mapa de la descendencia del Parque Agrario del Baix Llobregat en el contexto español.Fuente. Elaboración propia.

Figura. 4.32. Anella Verda Metropolitano. Fuente. Battle Durany (2000), recogido en Paül (2006:861).

Capítulo 5

Figura 5.1. Esquema de las posibles estrategias para contrarrestar las características negativas de los EAP. Fuente. Elaboración propia.

Figura 5.2. Diagrama de la relación entre los cuatro mecanismos de la figura de Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia.

Figura 5.3. Modelo conceptual gráfico del proceso de articulación-institucionalización de Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia

Figura 5.4. Esquema del papel del mecanismo de la Gobernanza Local en la figura del Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia.

Figura 5.5. Esquema del papel del mecanismo del Proyecto de Parque Agrario en la figura del Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia.

Figura 5.6. Esquema de la transición entre el modelo conceptual de Parque Agrario a la figura de Parque articulada en un SAP concreto. Fuente. Elaboración propia.

Figura 5.7. Esquema del papel del mecanismo de la Ordenación Territorial en la figura del Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia.

Figura 5.8. Esquema del papel del mecanismo de la Gestión Integral en la figura del Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia.

Figura 5.9. Diagrama de la interacción entre los cuatro mecanismos de la figura de Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia.

Figura 5.10. Modelo conceptual gráfico del proceso de articulación-institucionalización de Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia.

Figura 5.11. Diagrama de los grados de institucionalización en el proceso de articulación-institucionalización del Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia

Figura 5.12. Estructura de la figura de Parque Agrario en la fase de gestión-consolidación. Fuente. Elaboración propia

Capítulo 6

Figura 6a.1. Portada del primer número de la revista *Noticies del Parc Agrari*, publicado en enero de 1998. Fuente. Página electrónica del Parque Agrario del Llobregat.

Figura 6a.2. Diagrama de evaluación de la articulación del mecanismo de la Gobernanza en el caso del Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

Figura 6a.3. Diagrama del proceso de configuración de la red de agentes locales y de la gobernanza local para el caso del Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

Figura 6a.4. Cronología del proceso de articulación-institucionalización de la gobernanza local para el caso del Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

Figura 6a.5. Zonas de "suelo rústico protegido de valor agrícola", clave 24, del PGM (1976). Fuente. Paül, 2006:726.

Figura 6a.6. Mapa del suelo calificado no urbanizable en el PGM 1976 incluido en el Plan Especial de Ordenación del Espacio Rural Metropolitano (1988). Fuente. Eizaguirre (1988:35).

Figura 6a.7. Ámbito territorial del Parque Agrario. Fuente. Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario del Baix Llobregat. Plano O-1. Ámbito territorial.

Figura 6a.8. Ámbito funcional del Parque Agrario. Fuente. Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario del Baix Llobregat. Plano O-3. Ámbito funcional.

Figura 6a.9. Estudio de las iniciativas en curso en el Baix Llobregat en 1998. Fuente. Avance del Plan Especial del Parque Agrario (1998).

Figura 6a.10. Caminos agrícolas. Fuente. Yacamán & Zazo (2015).

Figura 6a.11. Caminos del agua. Fuente. Yacamán & Zazo (2015).

Figura 6a.12. Huertos de uso social. Fuente. Área Metropolitana de Barcelona.

Figura 6a.13. Red de riego drenaje. Fuente. Área Metropolitana de Barcelona.

Figura 6a.14. Jerarquía de caminos. Fuente. Área Metropolitana de Barcelona.

Figura 6a.15. Uso social. Fuente. Área Metropolitana de Barcelona.

Figura 6a.16. Diagrama de evaluación del proceso de articulación del mecanismo de la ordenación territorial en el Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

Figura 6a.17. Diagrama del proceso de institucionalización del Parque Agrario del Baix Llobregat en el escenario futuro de la aprobación de la Revisión del Plan Especial que está desarrollando el AMB. Fuente. Elaboración propia.

Figura 6a.18. Diagrama de evaluación del proceso de articulación del mecanismo de la Gestión Integral en el Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

Figura 6a.19. Diagrama del proceso de institucionalización de la propuesta de Parque Agrario del Baix Llobregat. Fuente. Elaboración propia.

Figura 6b.1. Vista de la ciudad de Granada desde los campos de cultivo.

Figura 6b.2. Panfleto de las Jornadas celebradas en la Zubia, que resultaron un punto de inflexión en la propuesta de Parque Agrario. Fuente. Archivo personal de Josep Montasell.

Figura 6b.3. Panfleto de difusión del Seminario impartido por Josep Montasell y Agapit Borrás en Granada en el año 1993. Fuente. Archivo histórico de Josep Montasell.

Figura 6b.4. Cartel de las jornadas organizadas por IU apostando por el Parque Agrario en la Vega. Fuente. http://www.profesionalespcm.org/

Figura 6b.5. Delimitación de la propuesta de Parque Agrario realizada por Los Verdes en 2008. Fuente. http://marioortega.blogia.com

Figura 6b.6. Proceso de participación del Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada. Fuente. Documento para la Concertación (2012:106).

Figura 6b.7. Panfleto de la Jornada Debate sobre el Documento de Concertación elaborado por la Junta. Fuente. www.lajuntadeandalucia.es

Figura 6b.8. Diagrama de evaluación de la articulación del mecanismo de la Gobernanza en el caso de la propuesta de Parque Agrario de la Vega de Granada. Fuente. Elaboración propia.

Figura 6b.9. Diagrama de la relación de los agentes con la propuesta de protección de Parque Agrario de la Vega. Fuente. Elaboración propia.

Figura 6b.10. Cronología del proceso de asunción a largo plazo de la Vega como EAP protegido como Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia.

Figura 6b.11. Diagrama del análisis de la articulación del mecanismo del PPA en la propuesta de Parque Agrario para la Vega de Granada. Fuente. Elaboración propia.

Figura 6b.12. Zonas de protección y sistema de espacios libres POTAUG. Fuente. Documento de Concertación (2012:26).

Figura 6b.13. Portada del Plan Especial de Protección de la Vega, desarrollado por el Ayto. de Granada en 1991. Fuente. www.granadablogs.com

Figura 6b.14. Diagnóstico. Elementos para la constitución del sistema de espacios libres en la Vega de Granada. Fuente. Documento de Concertación para la elaboración del Plan Especial de la Vega (SGOTU, 2012:92).

Figura 6b.15. Propuesta de modelo de Parque de uso público de la Vega. Fuente. Documento de Concertación para la elaboración del Plan Especial de la Vega (SGOTU, 2012:121).

Figura 6b.16. Diagrama de evaluación del proceso de articulación del mecanismo de la Ordenación Territorial en la propuesta de Parque Agrario de la Vega de Granada. Fuente. Elaboración propia.

Figura 6b.17. Diagrama del análisis de la articulación del mecanismo de la Gestión Integral en la propuesta de Parque Agrario para la Vega de Granada. Fuente. Elaboración propia.

Figura 6b.18. Diagrama del proceso de institucionalización de la propuesta de Parque Agrario en la Vega de Granada. Fuente. Elaboración propia.

ANEXO B: Listado de tablas

Capítulo 2

Tabla 2.1: Diagrama de la compatibilidad entre los servicios ambientales y las características urbanísticas.

Tabla 2.2: Diagrama de las restricciones y obligaciones de cada servicio ambiental.

Tabla 2.3: Diagrama de las oportunidades de cada servicios ambientales.

Tabla 2.4. Tipos de parques según sus valores y funciones.

Tabla. 2.5. Análisis comparativo modelos (I). Fuente. Elaboración propia.

Tabla. 2.6. Análisis comparativo modelos (II). Fuente. Elaboración propia.

Tabla. 2.7. Análisis comparativo modelos (III). Fuente. Elaboración propia.

Tabla. 2.8. Análisis comparativo modelos (IV). Fuente. Elaboración propia.

Capítulo 3

Tabla 3.1. Ficha de análisis de los casos de Parque Agrario. Fuente. Elaboración propia.

Tabla 3.2. Eventos en los que se ha participado como observante directo. Fuente. Elaboración propia.

Tabla 3.3. Entrevistas realizadas a los actores más importantes de los casos. Fuente. Elaboración propia.

Tabla 3.4.Trabajo de campo desarrollado en diversos de los casos. Fuente. Elaboración propia.

Tabla 3.5. Resumen metodológico de la tesis. Fuente. Elaboración propia

Capítulo 4

Tabla 4.1. Datos sobre el sistema de espacios libres propuestos por el PGOU de Sabadell (1993). Fuente: Elaboración propia basada en la Memoria del PGOUS (1993:81).

Tabla 4.2. Diferencias generales de los modelos de Parque Agrícola de Milán y Sabadell. Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.3. Distribución de la superficie de ocupación del área del Parque Agrario Vegas del Narcea. Fuente. Crespo (2009).

Tabla 4.4. Distribución de la superficie de las parcelas del área del Parque Agrario Vegas del Narcea. Fuente. Crespo (2009).

Tabla 4.5. Distribución de la superficie comarcal. Fuente: GDR, a partir de datos SIMA.

Tabla 4.6. Datos de distribución del suelo en la primera etapa. Fuente: Romea (2013).

Tabla 4.7. Tabla comparativa de los objetivos y enfoques de los casos de Parque Agrario en España. Fuente. Elaboración propia.

Capítulo 6

Tabla 6a.1. La composición de los "sistemas" en las versiones del plan de ordenación urbanística metropolitana de Barcelona, aprobación inicial de 1974 y versión del PGM 1976. Fuente: Paül (2006: 720).

Tabla 6a.2. Clasificación y calificación del suelo en el Plan Comarcal de 1953, revisión de 1974 y el PGM de 1976. Fuente. Paül (2006:724).

Tabla 6a.3. Previsiones del Plan Provincial de 1959. Fuente. Plan Provincial 1959.

Tabla 6a.4. Esquema de la primera generación de Parques de la Diputación de Barcelona. Fuente. Zazo (2010:29).

Tabla 6a.5. Esquema de la segunda generación de Parques de la Diputación de Barcelona. Fuente. Zazo (2010:30).

Agradecimientos

Como cierre a esta tesis y a cinco largos años de idas y venidas, viajes, estancias, seminarios, trabajos de campo, entrevistas, bibliotecas y horas frente al ordenador, me gustaría agradecer el apoyo y acompañamiento que determinadas personas me han brindado a lo largo del camino y sin las cuales esta tesis nunca hubiera sido posible.

Al equipo del Baix Llobregat, particularmente a Josep y a Sonia, por abrirme Can Comas y su amistad; pero también a la gran familia creada en torno al parque: Terri, Valerià, Marc, Marta, Elena, Anna y Xavi.

A mi director de tesis, Agustín, por apoyarme incondicionalmente y confiar en mí mucho más de lo que he hecho yo misma durante estos años.

A mi equipo del DUyOT, particularmente a Fernando por acogerme bajo su paraguas, pero también a Marian, Nerea, Vero, Raquel y Susana por el aprendizaje continuo que hemos desarrollado durante estos años.

A los responsables de mis estancias, Elisabetta, Joaquín y Alberto, por acogerme, orientarme y, sobre todo, dejarme hacer.

Al equipo del GDR Valle del Guadalhorce, Sebas y Marga, por confiar en mí en la redacción de una hora de ruta para su Parque Agrario que arrancó la configuración del modelo conceptual.

Al equipo de Heliconia, particularmente a Carolina, por contar conmigo para el libro del Parque Agrario, base para la creación del modelo conceptual y la genealogía.

A mi familia, por apoyarme psicológica y logísticamente, sobre todo durante estos últimos meses.

Y, en general, a todos aquellos que me han acompañado durante estos años en el DUyOT, jefes, profesores, investigadores y coristas, porque esta tesis tiene un poco de cada uno de vosotros.

A todos,

Gracias.