

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 198, invierno 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 787-804

El Parque Agrario: Planificación estratégica para la preservación y gestión de los espacios agrarios metropolitanos

Carolina YACAMÁN OCHOA

Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: El Parque Agrario se está consolidando en los últimos años como una herramienta clave para la protección y gestión de los espacios agrarios periurbanos desde una perspectiva sistémica, multifuncional y estratégica. Ante la gran diversidad de aproximaciones teóricas y prácticas, el presente texto plantea como objetivos abordar una revisión crítica e indagar en sus fortalezas para su implementación en entornos metropolitanos, para lo cual se analizan recientes aportaciones científicas y se recogen los resultados empíricos del estudio de caso del Parque Agrario de Fuenlabrada, ubicado en la región metropolitana de Madrid.

PALABRAS CLAVE: Parque Agrario. Agricultura periurbana. Multifuncionalidad. Gobernanza. Planificación. Madrid.

The Agrarian Park: Strategic planning for the preservation and management of metropolitan agricultural spaces

ABSTRACT: The Agrarian Park is being consolidated in recent years as a key tool for the protection and management of periurban agricultural spaces from a systemic, multifunctional and strategic perspective. Given the great diversity of theoretical approaches and practices, this text aims to address a critical review of it and investigate their strengths for implementation in metropolitan environments, for which recent scientific contributions are analyzed and empirical results are collected of the case study of the Agrarian Park of Fuenlabrada located in the metropolitan region of Madrid.

KEYWORDS: Agrarian Park. Peri-urban agriculture. Multifunctionality. Governance. Planning. Madrid.

Recibido: 17.04.2018; Revisado: 12.06.2018.

Correo electrónico: carolina@heliconia.es. Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1258-0498>

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

1. Introducción

En las grandes ciudades españolas, las relaciones tradicionales entre las áreas urbanas y la agricultura circundante se han visto transformadas desde mediados de siglo XX como consecuencia de los procesos de crecimiento económico en el territorio, de claro signo neoliberal en la producción de ciudad de las tres últimas décadas. A medida que la población urbana se ha incrementado junto con los aspectos indeseados del *urban sprawl*, la reducción del suelo agrario parece ser inevitable (JOHNSON, 2001). Los cambios más profundos y probablemente más importantes en términos de resiliencia urbana han sido aquellos relacionados con la pérdida de suelo fértil en los bordes de las ciudades, que, en consecuencia, han generado una erosión de la soberanía alimentaria. El peso desmesurado de la construcción se ha visto facilitado, junto al posicionamiento especulativo del capital financiero, por la liberalización del suelo, es decir, por la consideración de que todo el suelo no protegido específicamente por las políticas sectoriales (ambientales y de patrimonio histórico-cultural) puede ser urbanizable. Y también por un deficiente marco de planificación territorial, que ha amparado muchas clasificaciones del suelo urbano y urbanizable en las revisiones de planes generales (LÓPEZ DE LUCIO, 2003). El territorio ha pasado a concebirse como un simple soporte para dinamizar la actividad económica, donde la estrategia concertada entre los agentes privados —sistema financiero y promotores— y los representantes políticos ha sido la de obtener inmensas plusvalías derivadas de la reclasificación de terrenos, su urbanización y construcción (ROMERO & al., 2015). Sobre este asunto, son varios los autores que inciden en el hecho de que el proceso de urbanización termina por marginalizar la actividad agraria como un sector residual (BERNETTI & AL., 2013; DARLY & TORRE, 2013; NAREDO, 2010), incapacitándola para ofrecer servicios en el futuro.

La falta de una estrategia territorial que tenga en consideración la defensa y gestión del suelo fértil puede terminar por dinamitar cualquier iniciativa que pretenda recuperar las relaciones funcionales entre el espacio agrario periurbano y la ciudad. Como su propio nombre indica, los espacios agrarios periurbanos son espacios de transición urbano-rurales, que se caracterizan por su carácter multifuncional, lo que los convierte en piezas clave para cualquier iniciativa de planificación orientada a mejorar la calidad alimentaria en las regiones urbanas. Por ello, resulta necesario hacer frente a las presiones sobre estos espacios y sus agriculturas yendo

más allá de las técnicas ortodoxas de protección mediante zonning, a través de la incorporación de nuevas figuras territoriales agrourbanas, que constituyan la base de una agricultura viva en un paisaje urbano de calidad (MATA & YACAMÁN, 2016). En ese conjunto de propuestas, destaca el Parque Agrario, registrado en diversas propuestas y publicaciones científicas a lo largo y ancho del Estado español (YACAMÁN & ZAZO, 2015). El Parque Agrario supone una oportunidad para activar los espacios agrarios periurbanos al considerarlos como piezas estratégicas para el desarrollo de políticas de planificación alimentaria en la ciudad, ya que, a través de sus herramientas de protección y gestión territorial, busca contrarrestar las presiones derivadas de la proximidad urbana y las convierte en oportunidades. Adquiere, por lo tanto, un renovado valor en el marco de las estrategias metropolitanas, dado el creciente interés por mejorar las relaciones campo-ciudad orientadas a mejorar la calidad del abastecimiento alimentario y la sostenibilidad en entornos urbanos (MATA & YACAMÁN, 2015), lo que hace que esté más que justificada la necesidad de profundizar en el concepto e instrumento del Parque Agrario en el contexto creciente de población urbana, aumento de los usos artificiales y regresión de la actividad agraria profesional.

A continuación, este texto expone como hipótesis que el Parque Agrario constituye una herramienta de gestión territorial válida para asegurar la sustentabilidad de una agricultura viable ambiental, económica y socialmente en contextos urbanos. Formulada esta hipótesis, se analizará cómo el fomento de la agricultura de proximidad y la puesta en valor de la identidad de los paisajes de la agricultura pueden ser un activo para revitalizar los espacios agrarios en retroceso y para contribuir a fortalecer las políticas agroalimentarias en las regiones urbanas. A partir de esta hipótesis, este artículo tiene un doble objetivo: en primer lugar, llevar a cabo una revisión de las recientes investigaciones del concepto de Parque Agrario y su aplicación en el contexto español; y en segundo lugar, evaluar el potencial que tiene el Parque Agrario a través de sus herramientas de gestión y gobernanza territorial para incidir en la viabilidad de la agricultura periurbana. Para ello, se ha escogido como estudio de caso el Parque Agrario de Fuenlabrada, al tratarse de la experiencia más madura que hay en la Comunidad de Madrid. Esta región urbana constituye un ejemplo notable de desregulación urbanística y especulación inmobiliaria, lo que permite evaluar la eficacia de esta figura para resolver los problemas y presiones que afectan al espacio agrario periurbano y al sector agrario profesional que trabaja en ese contexto territorial.

En segundo lugar, porque permite reflexionar sobre la viabilidad de poner en marcha un Parque Agrario en un ámbito metropolitano profundamente transformado y degradado por la expansión urbana y con una importante regresión de la actividad agraria en la escala regional. Y, por último, porque permite detectar las claves y las dificultades que ha tenido la institucionalización del Parque Agrario, desde el ámbito local/municipal, en un contexto de parálisis de las políticas públicas de nivel regional y con un recorte de competencias en la escala municipal.

Formuladas la hipótesis y los objetivos, el artículo se estructura en cinco apartados. El primero plantea las cuestiones teóricas asociadas al concepto de Parque Agrario. El segundo describe las particularidades del concepto en relación a otras figuras de ordenación territorial. En los dos apartados siguientes, se caracteriza el caso seleccionado como objeto de estudio, analizando las estrategias puestas en marcha para dinamizar la agricultura en relación con el sistema agroalimentario urbano. El artículo cierra con un apartado de discusión y conclusiones que revisa de forma crítica la capacidad que tiene esta figura para activar la agricultura periurbana y su base territorial.

2. Aproximación al origen y definición del concepto de Parque Agrario en el contexto español¹

La revisión crítica de las aportaciones sobre el concepto e instrumento del Parque Agrario en el contexto español nos traslada a los primeros documentos escritos en Cataluña sobre el tema. Se toma la referencia del texto escrito por el profesor VALERIA PAÜL (2015), sobre la contribución de Josep MONTASELL —técnico de la Diputación de Barcelona y, posteriormente, director del Parque Agrario del Baix Llobregat hasta el año 2013— a la definición conceptual. Se dice que fue Josep Montasell quien contribuyó de forma decisiva a reformular el concepto en España². Josep Montasell, junto con el arquitecto Agàpit Borràs, “importa” el concepto desde Italia (tomando como referencia el Parque Agrícola Sud Milano) en la década de los años noventa para su aplicación en el espacio agrario de Sabadell, con el objetivo de asegurar su protección frente al fenómeno del *urban sprawl* del área metropolitana de Barcelona. Montasell adapta el modelo milanés al contexto catalán y a lo largo

de los años posteriores enriquece y actualiza el concepto tanto desde la perspectiva teórica como desde la práctica, adecuándolo a la realidad del postproductivismo agrario. Sus reflexiones son la referencia para la puesta en marcha de otros Parques Agrarios y la base conceptual para otros autores. Joaquín Sabaté, arquitecto y urbanista, catedrático del Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Cataluña, ha contribuido también de forma destacada a profundizar en el concepto, a partir del estudio del caso del Baix Llobregat. Una parte significativa de su actividad investigadora se ha centrado en la sistematización del concepto desde la perspectiva patrimonial y su aplicación para mejorar el desarrollo territorial a través del fortalecimiento identitario de la agricultura. De los resultados de estas investigaciones, destaca de forma particular la publicación *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria* (YACAMÁN & ZAZO, 2015), que realiza una recopilación sobre el desarrollo de este concepto en los últimos 25 años y describe las experiencias puestas en marcha en España hasta el año 2015. A partir de las reflexiones y del ejemplo del Parque Agrario del Baix Llobregat, surge la teoría sobre el Parque Agrario como “modelo”, y posteriormente diferentes actores lo replican en otros territorios agrarios periurbanos (ZAZO & YACAMÁN, 2015; CALLAU & PAÜL, 2008). Es un concepto que presenta diferentes aproximaciones según las disciplinas y los contextos territoriales en los que se ha abordado, lo que da como resultado un panorama interpretativo complejo a la vez que innovador. En los resultados de las investigaciones más recientes es posible encontrar el concepto ligado a un cambio de perspectiva relacionado con las renovadas políticas agroalimentarias en la ciudad. El concepto ha evolucionado desde la estricta perspectiva de la protección de los espacios agrarios periurbanos hacia un enfoque estratégico de acción adaptado a las nuevas demandas de la población por alimentarse con productos de calidad y al apoyo de la agricultura tradicional, ecológica y de pequeña y mediana escala.

2.1. Definiciones de Parque Agrario en el contexto español

A pesar del gran número de experiencias bien asentadas en España, hasta el momento no hay un documento de planificación territorial

¹ Un tratamiento más detallado del concepto de Parque Agrario puede encontrarse en YACAMÁN & ZAZO, 2015; ZAZO 2015; YACAMÁN 2017b.

² Para más información sobre el análisis de la contribución de Josep MONTASELL a la concepción, desarrollo e implantación del Parque agrario, véase PAÜL, 2015.

de carácter estatal que defina el concepto. Sin embargo, las Comunidades Autónomas han tomado el liderazgo en su incorporación normativa, como es el caso del Anteproyecto de Ley de Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana y el anteproyecto de Ley Agraria de las Islas Baleares. En este caso, han sido las propias iniciativas las que se han desarrollado con anterioridad a que la propia figura haya sido incorporada a nivel normativo. Hasta el momento, la definición de referencia fue realizada por el Consell de Protecció de la Natura de Catalunya (CPN) en el año 1996, que define Parque Agrario como

“un espacio abierto y delimitado, cuyo propósito 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 sociocultural, y proteger el patrimonio de su entorno” (CPN, 1996: 40).

A partir de esta definición, se ha ido realizando un amplio abanico de contribuciones, que aportan innovaciones a las primeras definiciones desarrolladas en los años noventa, y que resultan de gran utilidad en el contexto de la ordenación territorial de los espacios agrarios periurbanos.

SABATÉ, 2000a: 254	“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”.
MONTASELL, 2001	Un espacio constituido por tres condiciones: una figura de ordenación urbanística que delimita y regula los usos del suelo; un ente gestor, que vela y dota de recursos humanos y técnicos al proyecto, y un plan de gestión y desarrollo que establece las líneas estratégicas de acuerdo a los objetivos generales del parque.
PAÛL 2006: 174-175	“Un espacio agrario protegido que busca la calidad y, asimismo, [...] un espacio agrario sometido al marketing territorial o geomarketing que caracteriza la práctica de la ordenación territorial actual”.
ZAZO, 2015	“Es la institucionalización del espacio agrario periurbano que trasciende el concepto tradicional de espacio delimitado”.
YACAMÁN, 2015	“Un espacio delimitado, orientado a la puesta en valor de la agricultura de proximidad desde un enfoque de gobernanza y soberanía alimentaria [...] y desde una perspectiva multifuncional, fortaleciendo la actividad de las fincas agrícolas, ganaderas y forestales, asegurando la producción alimentaria y los servicios de los agroecosistemas”.

Fig.1/ Definiciones científicas de Parque Agrario

Fuente: Elaboración propia.

De las anteriores definiciones se deduce, en primer lugar, que el Parque Agrario ha sido descrito como una herramienta estratégica de planificación y gestión en el marco de las políticas que pretenden asegurar la continuidad de la actividad agraria profesional, conservar los servicios de los ecosistemas y el fomento de la sostenibilidad urbana, frente a los fenómenos de expansión urbanística. La elección del término

“parque” se materializa espacialmente como un espacio delimitado y el adjetivo de “agrario” refleja que se trata de un espacio fértil, no construido, cuya función esencial es la producción de alimentos. El Parque Agrario se contrapone así a la idea de Parque Natural, porque prevalece la función económica sobre la ambiental y cultural, aunque estas no están ausentes. El concepto se fundamenta en la idea de que la contigüidad

urbana es una oportunidad económica y social. Desde esta perspectiva, la figura de Parque Agrario está estrechamente vinculada con el paradigma del proyecto agrourbano, ligado a su vez con la aproximación sistémica de agricultura y ciudad desarrollada por algunos autores (POULOT, 2008; MONTASELL & ZAZO, 2015; YACAMÁN, 2017B).

2.2. Funciones asociadas al concepto

Dado que la agricultura en los bordes de las ciudades tiene características específicas derivadas de la heterogeneidad de usos urbanos con los que compite por el uso del suelo —centros ecuestres, vertederos, granjas escuela, etcétera— (PAÜL & HASLAM, 2013), o donde concurren presiones específicas derivadas de la expansión urbanística y los cambios acelerados en el mercado de la tierra (PAÜL, 2008), los espacios agrarios necesitan allí mecanismos e instrumentos específicos para su defensa, ordenación y dinamización a la medida de sus particularidades (CESE, 2004). Desde este contexto territorial complejo, el Parque Agrario puede jugar un papel fundamental a la hora de formular estrategias simbióticas de reconexión entre el campo y la ciudad, dentro de un modelo de ciudad compacta (MONTASELL & CALLAU, 2015). Desde el punto de vista de la planificación, esta figura territorial orienta sus estrategias a relocalizar y reconectar la producción con el consumo local, para que sea posible resituar la agricultura dentro de una nueva ética, mediante la redefinición de los valores de calidad de los alimentos (ecológicos, km 0, etcétera).

En términos generales, y de acuerdo con lo que plantean MONTASELL & RODA (2003), se pueden agrupar las funciones esenciales asociadas al concepto en tres categorías: en primer lugar, se fortalece la función económica asociada a la dimensión productiva de alimentos y materias primas y, en menor grado, aquellas actividades que ayudan a complementar las rentas agrarias (agroturismo, educación y sensibilización ambiental, etcétera), al poner a disposición de la actividad agraria recursos e infraestructuras. En segundo lugar, se incrementa la calidad ambiental asociada a los valores ecológicos del agroecosistema, en cuanto a la conservación de los suelos fértiles y la puesta en valor de los paisajes de la agricultura. Por último, el Parque Agrario atiende a la función social de los espacios agrarios, gestionando los valores culturales y patrimoniales del territorio y creando un recurso en la ciudad donde poder desarrollar actividades

de carácter estético, educativo, recreativo y deportivo vinculadas con la agricultura. La distribución espacial de las funciones responde a los valores ligados al paisaje, que recobra sentido a través de las estrategias que buscan re-territorializar la producción local.

Como se observa, es posible identificar la vocación multifuncional como un rasgo esencial asociado al concepto. De forma general, la multifuncionalidad se refiere a aquellos bienes y servicios que no son estrictamente comercializables en el mercado, que implican beneficios sociales y ambientales para el interés general de la comunidad. Desde esta perspectiva, el Parque Agrario es capaz de mantener un balance equilibrado entre los valores que necesita preservar y las funciones que debe desarrollar el espacio agrario (MONTASELL & RODA, 2003), al tiempo que quiere transmitir el mensaje de actividad económica agraria, de apuesta de futuro, de territorio de calidad, de competitividad, de innovación y, sobre todo, de gestión (MONTASELL, 2009: 176). Para SABATÉ (2000a), es la identidad productiva lo que diferencia el Parque Agrario de otros parques rurales, donde predomina la función de preservación ecológica o cultural. Con una reflexión similar, para CALLAU & PAÜL (2008) la diferencia tipológica responde al peso que se otorga a los valores y funciones que son propios del sistema agrario. El resultado es una herramienta de gestión multifuncional que, aunque prima la actividad económica sobre otros usos, permite que se configuren nuevas facetas funcionales del sistema agrario, derivadas del carácter de su paisaje agrario y de los recursos endógenos propios de cada lugar.

2.3. Instrumentos necesarios para su institucionalización

Otro de los rasgos asociados al concepto que es posible identificar en la bibliografía española es, en primer lugar, el enfoque estratégico para resolver los problemas generados por las dinámicas territoriales expansivas y su capacidad para asegurar la continuidad de la actividad agraria profesional a través de mecanismos de gobernanza territorial. En particular, el carácter estratégico, según J. MONTASELL (2001), posteriormente secundado por otros autores e instituciones (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2007; MONTASELL & CALLAU, 2009; YACAMÁN & ZAZO, 2015; ZAZO 2015; YACAMÁN 2017C), se fundamenta en los tres instrumentos que le definen (FIG.1): a) una figura urbanística de protección del espacio agrario cuyas funciones básicas son la delimitación del ámbito territorial,

la regulación de usos y la definición de los regímenes de protección del espacio agrario periurbano; b) un ente gestor dotado de recursos humanos y financieros, con competencias para llevar a la práctica las estrategias descritas en el Plan de Gestión y Desarrollo; c) y la implantación de un Plan de Gestión y Desarrollo, que es el documento que recoge las líneas estratégicas, objetivos específicos y las medidas de actuación del proyecto.

Como bien resume J. SABATÉ (2002: 18), el reto está precisamente en que la estructura de Parque Agrario, pueda ser

“resistente a los procesos de transformación, dotarlo de estructura, de manera que sea capaz de encajar

las nuevas y cambiantes solicitaciones a que está sometido”.

En este sentido, las herramientas de protección, ordenación y gestión deben adaptarse a los contextos territoriales y a las escalas de intervención, y no al contrario, y en la medida de lo posible deben fundamentarse en un fuerte consenso y participación social entre los agentes locales, principalmente de aquellos vinculados con la actividad primaria. Desde el punto de vista de la organización administrativa, destaca la preferencia por la creación de entes flexibles de gestión adecuados a las necesidades de cada lugar, que en cierto modo se distancian de los procedimientos clásicos de la planificación territorial (PAUL, 2008).

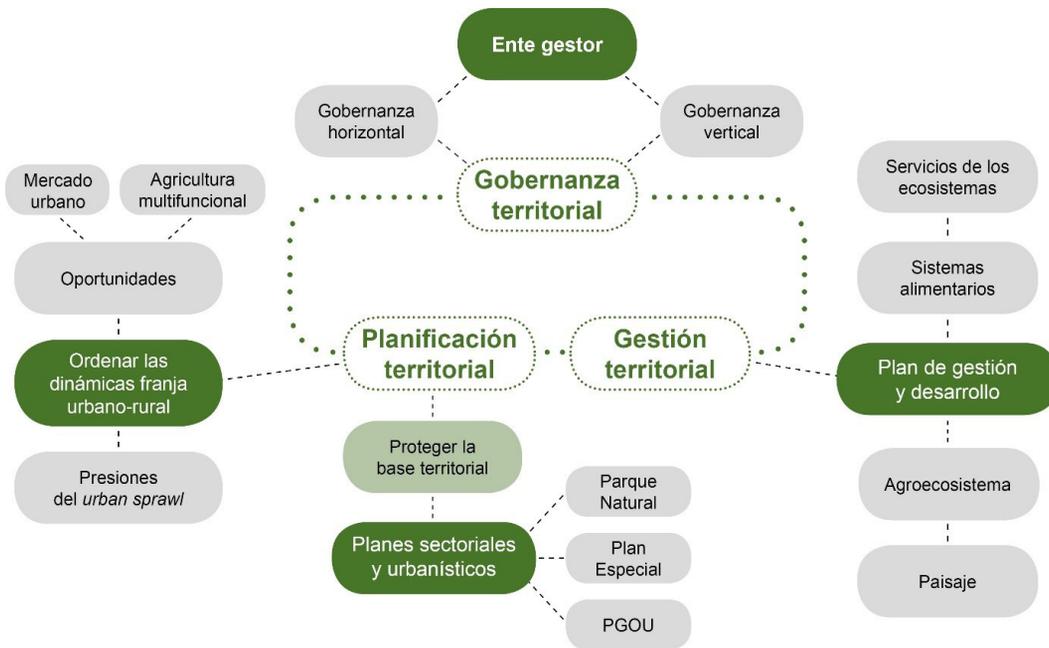


Fig. 2/ Modelo conceptual del Parque Agrario.

Fuente: Elaboración propia.

3. Particularidades de la figura de Parque Agrario

La adaptación del concepto a contextos geográficos y a escalas de intervención diferentes ha supuesto la aparición de diversas experiencias y enfoques de aplicación. Dentro del amplio abanico de definiciones, cabe destacar, como se ha señalado anteriormente, tres rasgos característicos: el enfoque multifuncional que otorga a la gestión de los espacios agrarios, la orientación estratégica en la planificación y, por

último, el importante peso que le otorga a la gobernanza y participación social a través de los órganos de gestión territorial. Además de estos tres rasgos esenciales, se deduce también que el concepto tiene dos grandes particularidades que lo diferencian de otras figuras territoriales de planificación. La primera es que el concepto está orientado a su aplicación en contextos urbanos, ya sea en ciudades o en áreas metropolitanas, por la necesidad imperante de apoyar la agricultura periurbana profesional y de proximidad. Esta particularidad se fundamenta

en que la proximidad urbana ejerce sobre la agricultura periurbana una enorme presión que termina por desarticularla, lo que obliga a que se desarrollen estrategias innovadoras específicas para su defensa y dinamización. Lo que se persigue, por tanto, es invertir la noción de “proximidad urbana”, de su actual connotación de impacto negativo, a factor de oportunidad para la recuperación de la relación complementaria entre agricultura y ciudad (ZAZO & YACAMÁN, 2015).

Las siguientes citas de distintos autores refuerzan el sentido de la figura de Parque Agrario en contextos urbanos:

“Surge como instrumento para el manejo de las áreas agrarias que están sometidas a mucha presión debido a la influencia de áreas metropolitanas o intensos fenómenos de metropolización” (CALLAU & MONTASELL, 2008).

“Preserva espacios de interés agrícola en zonas presionadas por el crecimiento urbano y se convierte en un instrumento de descongestión” (SABATÉ, 2000A: 254).

“Contribuye a integrar el paisaje en la promoción de una agricultura periurbana multifuncional y en el mantenimiento de entornos urbanos dignos” (MATA, 2015: 166).

“Negar la ciudad es negar la importancia del Parque, de los que lo trabajan y gestionan, o los que como ciudadanos y ecologistas lo defienden. Si no es urbano, siempre existe la posibilidad de sustituirlo más allá de la ciudad” (MALDONADO, 2013: 31).

“Aparece como una figura de protección territorial que se aplica básicamente en las áreas metropolitanas de grandes ciudades que apuestan por poner en valor las producciones agro-ganaderas del entorno periurbano” (RODA, 2015: 38).

La segunda particularidad consiste en que se trata de un concepto que, en términos generales, asume los principios esenciales de la Infraestructura Verde. La COMISIÓN EUROPEA define la Infraestructura Verde como

“una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos” (CE, 2013: 3).

Otros autores entienden la Infraestructura Verde como una vía de conservación inteligente (*smart conservation*), que se ocupa de los impactos ecológicos y sociales de la expansión urbana, del consumo acelerado de los espacios abiertos y de la fragmentación del territorio (BENEDICT

& MCMAHON, 2002) Desde esta perspectiva, el Parque Agrario, al igual que la Infraestructura Verde, adopta un enfoque proactivo en la gestión territorial

“adaptándose a los retos de la ciudad actual, y situando la conexión física y funcional entre zonas verdes, espacios abiertos y áreas naturales como eje prioritario de intervención sobre el territorio urbanizado” (FERIA & RAMOS, 2017: 120).

Por lo tanto, el tratamiento de los espacios abiertos por parte de ambas figuras es similar, puesto que supone una visión alternativa al enfoque urbanístico tradicional de zonificación, proponiendo un enfoque proactivo vinculado con la multifuncionalidad de los espacios abiertos y la conectividad ecológica.

Los siguientes autores refuerzan la funcionalidad del concepto de Parque Agrario como Infraestructura Verde:

“Se crea a partir de una cualificación urbanística, considerada como sistema, que recoge los valores positivos de las funciones en el territorio, proyectándose como un equipamiento de la ciudad metropolitana o conurbación, y que refuerza la estabilidad y los usos del suelo” (DOMÈNECH & SANTOJA, 1995: 90).

“Es una infraestructura porque está hecho de una serie de elementos o servicios que son necesarios para el funcionamiento del territorio (ríos, arroyos, humedales, bosques, corredores biológicos, control de escorrentía, erosión del suelo o inundaciones, aumento de la biodiversidad, sumideros de carbono, etcétera)” (MONTASELL, 2015: 139).

“El tratamiento actual de cinturón verde sobrepasa el concepto restrictivo de reserva y busca el entendimiento integral y articulado de unos espacios libres con uso y jerarquía definida” (SABATÉ, 2009).

4. Análisis de caso: el Parque Agrario de Fuenlabrada

Tras esta revisión crítica del concepto, se introduce brevemente el contexto socioeconómico de la región metropolitana de Madrid y del municipio de Fuenlabrada, para posteriormente analizar la utilidad del Parque Agrario para la activación de la agricultura periurbana y la defensa de su espacio agrario. Es importante señalar que los dos Parques Agrarios existentes en la Comunidad de Madrid, tanto el Parque Agroecológico Soto del Grillo (Rivas-Vaciamadrid) como el de Fuenlabrada, son de escala municipal. La principal razón que explica que el

ámbito de intervención no sea supramunicipal, como otras iniciativas en el Estado español, se debe fundamentalmente a que la Comunidad de Madrid carece de un instrumento de ordenación territorial de escala metropolitana, lo que dificulta la articulación de proyectos supramunicipales de esta tipología. Como señala VALENZUELA (2010: 114),

“por encima de la escala municipal solo ha sobrevivido la figura de los planes sectoriales cuya capacidad de entendimiento global del territorio es manifiestamente insuficiente”.

Esta situación se ve agravada por la actual Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que otorga las competencias en agricultura a las comunidades autónomas. La falta de un instrumento estratégico de planificación territorial y un gobierno de escala supramunicipal, plantea especiales dificultades para la gestión compartida de la agricultura y los espacios agrarios metropolitanos entre diferentes Gobiernos locales.

La Comunidad de Madrid, con una población de 6.507.184 millones (INE, 2017), es una de las regiones urbanas más pobladas de la Unión Europea. Tras un largo proceso de difusión de la urbanización desde la capital hacia los municipios periféricos, iniciado hace más de medio siglo y acelerado en las dos últimas décadas, los efectos de la urbanización afectan ya a la práctica totalidad del territorio (MÉNDEZ, 2007). La economía regional se ha basado, principalmente,

“en el sector inmobiliario, destacando el fuerte peso del empleo en el sector de la construcción hasta muy recientemente, con valores en torno al 11%, prácticamente el doble de otras capitales europeas” (LEBOREIRO, 2009: 9).

En este contexto, las huertas tradicionales han sufrido importantes transformaciones en los últimos sesenta años, a la vez que la agricultura no ha dejado de perder peso económico y social, al igual que ha ocurrido en otras regiones industrializadas de Europa. Los datos de población de personas afiliadas a la actividad agraria son expresivos de la evidente desagrarización que sufre la región frente al resto de España. La Comunidad de Madrid registraba en el año 2017 7.387 afiliados en la actividad agraria de los más de un millón registrados a escala nacional, lo que supone el 0,70% del número de afiliados a la Seguridad Social en esta actividad. En general, en todos los municipios el envejecimiento de la población agraria se relaciona con el abandono de tierras agrarias, debido a la progresiva disminución de la rentabilidad de las

explotaciones, a la distorsión del mercado de tierras, las malas condiciones para el desarrollo de la actividad agraria y el coste de oportunidad de desempeñar trabajos en otros sectores (CM, 2003). Según los datos del Censo Agrario, se viene produciendo una importante pérdida de explotaciones agrarias que afecta en mayor medida a las que tienen menos de 5 hectáreas de SAU. La falta de una estrategia territorial supramunicipal y de cualquier tipo de acción pública por parte de la administración regional para el apoyo de la agricultura periurbana, de múltiples valores para la calidad de un espacio tan saturado, ha favorecido la situación de derribo en la que se encuentran los vestigios de campiñas y vegas metropolitanas madrileñas (MATA & YACAMÁN, 2015). Pero a pesar de la tendencia generalizada de reducción de superficie y regresión de la actividad agraria profesional, existen iniciativas lideradas por algunas ciudades en la región urbana de Madrid que están generando dinámicas territoriales diferenciadas a partir de estrategias innovadoras de defensa y gestión del espacio agrícola en colaboración con agentes locales, cuyo efecto más visible es el surgimiento de redes de cooperación agroalimentarias. Son respuestas claras de defensa de la soberanía alimentaria y de la agricultura de base campesina.

4.1. La periurbanización de Fuenlabrada

Es necesario resaltar que Fuenlabrada fue uno de los municipios metropolitanos de Madrid que tuvo una de las mayores transformaciones por un crecimiento residencial e industrial sin precedentes a partir de los años setenta. De los 7.369 habitantes empadronados en Fuenlabrada en 1970, se pasó a 65.181 habitantes en 1980 (INE). En 1991 Fuenlabrada tenía 144.723,00 habitantes y una década más tarde había empadronados 178.221 (INE). Durante la segunda mitad de los años setenta el municipio se consolida como uno de los principales asentamientos industriales del área metropolitana (RODRÍGUEZ & GÓMEZ, 2008). En el año 2006, Fuenlabrada entró a formar parte del régimen de las grandes ciudades de Madrid, y en la actualidad es una de las urbes con mayor densidad de población del área metropolitana. La cercanía a la capital produjo una profunda transformación morfológica, funcional y social sobre los municipios periféricos de Madrid y, específicamente, sobre los espacios abiertos. Los municipios ubicados en la franja sur metropolitana, como el caso de Fuenlabrada, acogieron y dieron residencia a una parte muy

importante de la mano de obra industrial y de población de bajos ingresos, mayoritariamente inmigrantes de distintas áreas rurales (HEITKAMP, 2000). En palabras de AGUILAR (2006: 5), las transformaciones del modelo de expansión periférica fueron realmente dramáticas: grandes obras de infraestructura, infraestructuras viarias, masivas urbanizaciones formales e informales, pérdida de grandes extensiones de suelo agrícola y otros recursos naturales o surgimiento de complejos industriales y centros corporativos. En Fuenlabrada, el crecimiento vertiginoso de la población, la acelerada urbanización y la consolidación del espacio industrial fue desarticulando desde el último tercio del siglo XX la huerta, con una apreciable reducción de las tierras de regadío con mayor potencial productivo, ubicadas en la zona denominada Loranca. El crecimiento metropolitano de Madrid, más intenso en dirección suroeste —Villaverde, Leganés, Getafe, Fuenlabrada, Móstoles—, contribuyó además a dismantelar y a extensificar el paisaje agrario, con profusión de eriales y campos abandonados, que inmediatamente se fueron degradando y empobreciendo (GÓMEZ, 1999). En la década de los años setenta se construyó uno de los espacios industriales mayores de España bajo el nombre de Polígono Industrial Cobo Calleja, con 162 hectáreas de extensión (MORENO, 2008). La tendencia de la expansión del suelo industrial se mantiene hasta los años ochenta, cuando se duplica el número de naves y el personal empleado en ellas, de forma que, en 1990, Fuenlabrada es, sin contar Madrid, el municipio que posee mayor número de puestos de trabajo industriales de la provincia (RODRÍGUEZ & GÓMEZ, 2008).

En el momento en el que se produjo el fuerte crecimiento demográfico, el municipio carecía, como otros del entorno, de un instrumento de planeamiento urbano, lo que favoreció la urbanización dispersa y desordenada. La construcción de grandes desarrollos residenciales y áreas industriales se extendió sobre las campiñas de secano y regadío, invadió cauces de ríos y ocupó tramos de vías pecuarias. El primer Plan General de Ordenación Urbana de Fuenlabrada se aprobó en el año 1986. El siguiente, pocos años después, tras sufrir una tramitación lenta y tortuosa, en parte motivada por los desajustes con el proceso de planificación regional por entonces en marcha, fue aprobado finalmente el 15 de abril de 1999 por la Comunidad de Madrid. Este plan pretendía encauzar el desordenado crecimiento urbanístico que caracterizó los años setenta (RODRÍGUEZ & GÓMEZ, 2008). El primer desarrollo urbano de Fuenlabrada, desordenado e intenso, explica los posteriores esfuerzos del planeamiento

municipal, con un marcado carácter “remedial”, para paliar el ordenamiento precario del municipio y los déficits de equipamientos y servicios elementales, pero con una ausencia de enfoque estratégico para revalorizar el patrimonio agrario, a pesar de la importante extensión y arraigo en la historia del municipio. También se ejecutaron grandes infraestructuras viarias, especialmente las correspondientes al transporte público, como Metrosur, y la red viaria de circunvalación metropolitana y de conexiones internas (M-50, R5 y M-407), que han tenido un importante impacto sobre la continuidad territorial de la huerta. Con la revisión del Plan General de 1986, se propone la formación de un sistema articulado de espacios libres. Sin embargo, cuando se concretan las propuestas de intervención y gestión, el nuevo plan muestra algunas carencias e incoherencias en relación con los valores agrarios que, señala, tiene el municipio, con ausencia de medidas explícitas para su gestión y activación, más allá de la mera protección tutelar de determinados suelos. El suelo clasificado como no urbanizable queda, en parte, destinado a albergar todo tipo de infraestructuras que expulsa la ciudad: infraestructuras para servicios públicos (vertederos, depuradoras, plantas potabilizadoras), transporte (autopistas, líneas férreas, etcétera) y actividades privadas de esparcimiento (centros hípicas, granjas escuela). La revisión de 1999 da un tratamiento protector a una parte del suelo agrario, excluyéndolo de la urbanización “por sus valores ambientales”, cuando realmente son agrarios, olvidando formular una propuesta sobre el papel estratégico que tienen para el abastecimiento alimentario municipal y metropolitano.

4.2. La agricultura periurbana de Fuenlabrada en el contexto de la región urbana de Madrid

A pesar de que Fuenlabrada ha sido uno de los mayores exponentes del crecimiento metropolitano, en la actualidad presenta una de las superficies más importantes de regadío cultivado en la región urbana de Madrid sin protección sectorial. La huerta fuenlabreña ha mostrado tener una mayor capacidad de resiliencia que otros municipios cercanos que fueron en épocas pasadas hortícolas, probablemente porque todas las explotaciones tienen un importante arraigo de varias generaciones con el lugar y la actividad agraria.

Durante los años sesenta del siglo XX, al tiempo que se produce la mecanización del campo y

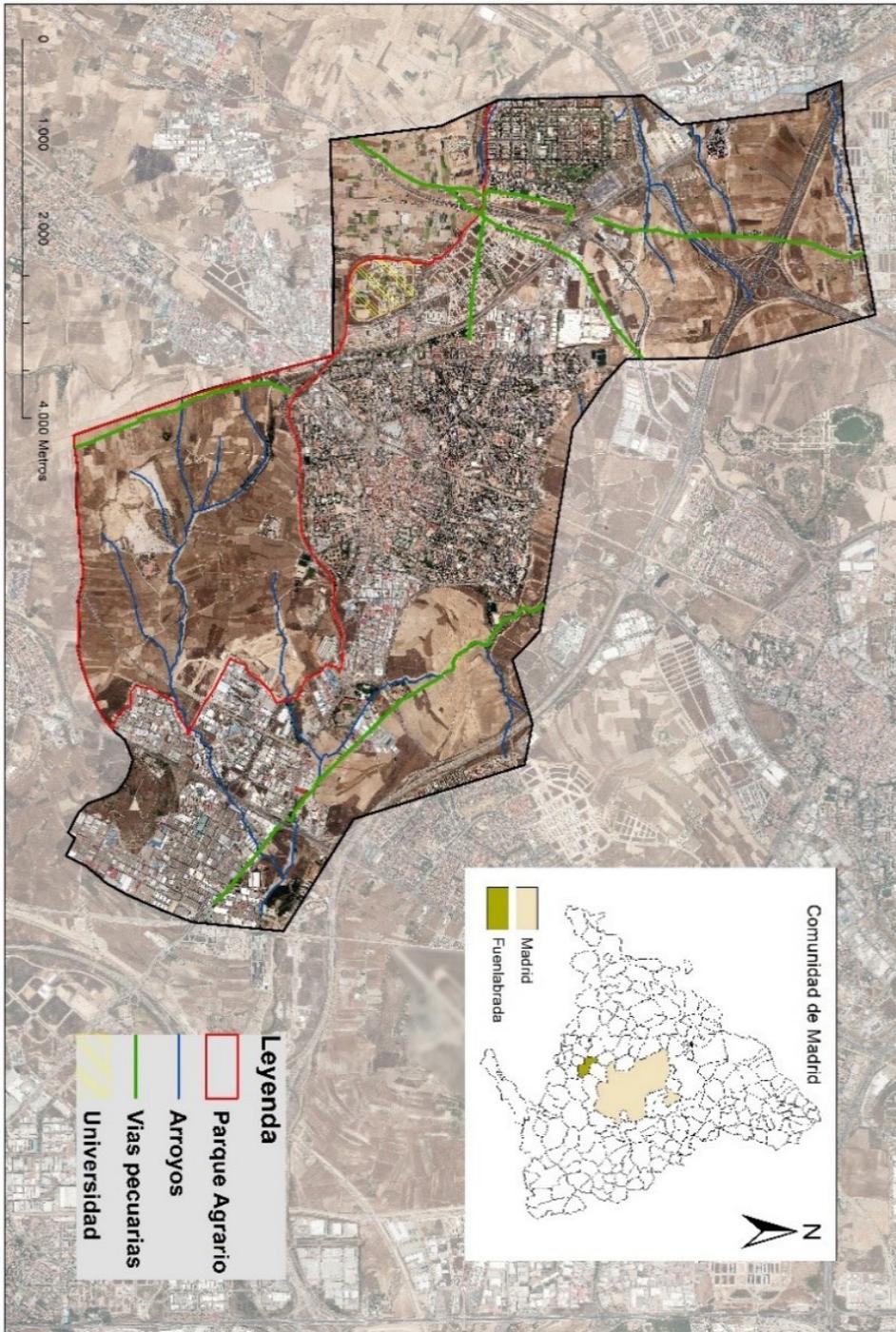


Fig. 3/ Localización, delimitación del Parque Agrario. Foto del paisaje.

Fuente: Elaboración propia.

la expansión y modernización del regadío, se inicia la ruptura del equilibrio e integración que existía entre la localidad, sus habitantes y la agricultura, a medida que el pueblo comienza su transformación vertiginosa en “ciudad-dormitorio” (MATA & YACAMÁN, 2018). Hasta los años ochenta, la comercialización de las hortalizas se realizaba, a través de venta directa a pie de finca, a fruterías y pequeños comercios de la zona, y al por mayor, a los primeros supermercados (YACAMÁN & MATA, 2017). El cambio producido en la organización del mercado metropolitano de productos frescos hizo que toda la producción se pasara a vender en Mercamadrid, y el cultivo se fue intensificando y especializando en pocas variedades. Tras una breve época de bonanza, el proceso de deslocalización de los mercados trajo consigo una creciente vulnerabilidad del sector agrario y una pérdida de viabilidad económica. El predominio de la pequeña propiedad familiar hortícola, sin grandes fincas, se convierte en el rasgo distintivo de la huerta, que aporta cierta estabilidad al espacio agrario. No obstante, estas tierras regadas de campiña han tenido que soportar fuertes presiones y una constante competencia por los recursos –suelo y agua– que han generado diversos impactos, que pueden resumirse en:

- a) reducción de la superficie fértil y fragmentación por el paso de carreteras;
- b) aumento del precio de las parcelas, lo que dificulta el acceso a la tierra (compra o arrendamientos) a nuevos agricultores;
- c) bloqueo del mercado de la tierra y abandono de la actividad agraria;
- d) escasa renovación generacional provocada por la mayor oferta de oportunidades laborales que ofrece la proximidad urbana;
- e) alegalidad de los pozos ante la negativa de la Confederación Hidrográfica de legalizarlos al considerar el acuífero reserva para uso urbano en caso de sequía;
- f) ocupación de vías pecuarias y suelo fértil por usos no agrarios.

4.3. El Parque Agrario de Fuenlabrada. Activación de la agricultura periurbana

El Ayuntamiento asume el compromiso de liderar la puesta en marcha del Parque Agrario en el año 2012, conforme al principio de subsidiariedad y aprovechando la coyuntura política y social sobre

políticas agroalimentarias en el contexto europeo. Se delimitó una superficie de 800 hectáreas, de las cuales aproximadamente 220 son de regadío. El objetivo para el que se crea es el de preservar y fortalecer la agricultura local y su paisaje, impulsando programas específicos que permitan desarrollar el potencial económico, ambiental y sociocultural desde un enfoque multifuncional y agroecológico, siempre entendiendo como una fortaleza el estar dentro de la región metropolitana de Madrid y en el borde de cuatro términos municipales: Fuenlabrada, Moraleja de Enmedio, Humanes y Móstoles (YACAMÁN, 2014). A medida que avanza el proyecto, se reformulan nuevas estrategias agroalimentarias y de puesta en valor del paisaje, según las nuevas demandas que van surgiendo, principalmente en la escala local (FIG. 4).

4.3.1. El modelo de gestión del Parque Agrario

En el caso del Parque Agrario de Fuenlabrada, el modelo de gestión se apoya en la existencia de tres elementos: primero, el documento estratégico que establece los objetivos y las estrategias de gestión multifuncional del espacio agrario elaborado a partir de metodologías participativas; segundo, la estructura organizativa, que está compuesta por la dirección del Parque como ente dinamizador; y, por último, la organización del espacio productivo y gestión del sistema de riego por las explotaciones campesinas integradas en la Comunidad de Regantes, que desarrollan un papel clave en el mantenimiento de los valores y funciones del regadío. El Plan de Gestión y Desarrollo (PGD) del Parque Agrario de Fuenlabrada se redactó en el año 2014, una vez elaborado un exhaustivo diagnóstico participativo y técnico tanto del sector agrario local como del espacio periurbano. Este instrumento, con enfoque bottom-up, se desarrolla con la voluntad de definir un marco general, a través de una serie de estrategias y medidas encaminadas a fortalecer el sector agrario y a garantizar la permanencia de los terrenos sobre los que se desarrolla su actividad (YACAMÁN, 2015: 60).

Una parte importante de las líneas estratégicas que se recogen en el PGD se encuentran orientadas a fomentar la innovación y competitividad del sector agrario, la agrodiversidad, mejorar la eficiencia de las infraestructuras y servicios del espacio agrario. Formula una serie de actuaciones orientadas a promover la gobernanza y la participación alimentaria y a reconectar la producción con el consumo a través del fortalecimiento de

1. Mejorar las infraestructuras y los servicios del espacio agrario periurbano
2. Fomentar una agricultura viable tanto económica como ambientalmente
3. Mejorar la competitividad y la innovación del sector agrario
4. Promover la agricultura de proximidad
5. Generar un territorio multifuncional y un paisaje de calidad
6. Promover la gobernanza y la participación
7. Promover la renovación y la igualdad de oportunidades en el sector agrario
8. Difundir los activos y recursos endógenos del parque agrario

Fig.4/ **Objetivos estratégicos y logotipo del Parque Agrario de Fuenlabrada.**

Fuente: YACAMÁN, 2014.

los canales cortos de comercialización (FIG. 5). El plan también promueve un territorio multifuncional y un paisaje de calidad y defiende el espacio agrario ante las distintas presiones a las cuales está sometido por su cercanía a la ciudad. Desde esta perspectiva, la planificación territorial estratégica puede entenderse como el resultado del esfuerzo de imaginación colectiva para revalorizar las cualidades del lugar y para encontrar soluciones frente a dinámicas territoriales conflictivas.

4.3.2. Grandes hitos del proyecto en gestión territorial³

A lo largo del periodo 2012-2017, desde la fase de propuesta hasta su actual fase de desarrollo, son diez los hitos más importantes para el fortalecimiento de la huerta:

1. Redacción de un estudio técnico en el año 2012 del espacio agrario, detonante para desarrollar la propuesta de Parque Agrario. Hasta ese momento, el Ayuntamiento no tenía ningún proyecto político ni territorial
2. Elaboración en el año 2013 de un diagnóstico participado con la comunidad de regantes Hortifuenla, para elaborar el PGD del Parque. Fue la primera vez que se realiza un documento estratégico cuya naturaleza estuviera orientada a dar respuesta a las expectativas y necesidades del sector agrario.
3. Limitación de las competencias a nivel municipal por la entrada en vigor de la Ley sobre la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que supuso uno de los grandes frenos del proyecto, ya que el Ayuntamiento no podía ejecutar licitaciones para coordinar las actuaciones relacionados con el Parque. Esta situación se vio agravada por la falta de apoyo por parte de la Comunidad de Madrid en la continuidad del Parque.

³ Información recopilada de las entrevistas realizadas a técnicos del Ayuntamiento de Fuenlabrada, la página web del

Parque www.parqueagrariofuenlabrada.es y actas de los plenos municipales.

Función económica asociada a la dimensión productiva de alimentos

Producción de hortalizas y marca que identifica el producto fresco y local

Servicio de asesoramiento técnico en buenas prácticas agrarias

Campaña “Cómete Fuenlabrada” de promoción de canales cortos de comercialización

Finca experimental de buenas prácticas agrarias y recuperación de variedades locales

Mantenimiento de la red de caminos y vías pecuarias

Feria Agroecológica de Fuenlabrada (anual)

Acuerdos de colaboración con comedores sociales y banco de alimentos de Fuenlabrada

Cursos de agricultura ecológica y apoyo a la instalación de jóvenes agricultores

Aplicación informática para dar a conocer los puntos de venta de producto local

Función social del paisaje agrario

Señalización de los caminos y de las vías pecuarias

Ruta interpretativa de los valores patrimoniales del paisaje agrario

Programa de visitas de centros escolares “Conoce quién nos alimenta”

Adecuación de un espacio de descanso con mesas e instalación de papeleras

Mantenimiento de la red de caminos y vías pecuarias para el uso deportivo

Funciones relacionadas con calidad ambiental del agroecosistema

Programa formativo para minimizar la aplicación de fitosanitarios y pesticidas

Marca de calidad de la variedad local de la acelga

Acuerdo con el IMIDRA para promover el cultivo de variedades locales

Fig.5/ **Funciones y actividades desarrolladas a partir del PGD.**

Fuente: Elaboración propia.

4. Aprobación el 5 de marzo del 2015, en el pleno del Ayuntamiento, la moción de apoyo al proyecto de Parque Agrario y la validación del PGD por mayoría absoluta. La materialización del apoyo político por parte de todos los partidos de la oposición y en el gobierno supuso un giro importante para la visibilización de la agricultura local y se validó el proceso de gobernanza territorial iniciado años atrás.
5. Formalización de un acuerdo de colaboración en el marco de un proyecto I+D+I sobre "Paisajes patrimoniales de España" (2013-2016), entre el Departamento de Geografía de la UAM y la coordinación del Parque, para realizar una investigación colaborativa para la patrimonialización de los valores del paisaje con los agentes locales. En el marco de esta iniciativa se publica el libro *Huertas y campos de Fuenlabrada. Historia de un paisaje agrario con futuro* (YACAMÁN & MATA, 2017).
6. Aprobación el 22 de enero del 2016 en el pleno del Ayuntamiento, por unanimidad de todos los grupos políticos, de la adhesión al Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán. La firma del pacto permite participar en una red internacional compuesta por más de un centenar de ciudades para tejer conjuntamente el desarrollo de políticas locales que fortalezcan los sistemas alimentarios locales y la seguridad alimentaria.
7. Aprobación el 6 de octubre del 2016 en el pleno del Ayuntamiento, por unanimidad de todos los grupos políticos, de la adhesión al Pacto Estatal de Intervegas y de acoger las III Jornadas Intervegas en octubre de 2017. Esta red trabaja por la aprobación de una ley que reconozca la figura de Parque Agrario y proteja de forma específica los espacios agrarios periurbanos con alto valor agroecológico⁴.
8. Cesión de competencias, el 10 de octubre de 2016, por la Dirección General de Agricultura y Ganadería, al Ayuntamiento para poder continuar con las actuaciones previstas por el municipio al no apreciar motivo de duplicidad de funciones y acciones. El Ayuntamiento recupera en parte el principio de subsidiariedad en materia de agricultura y empleo, cuestión fundamental para consolidar el proyecto.
9. Aprobación el 13 de julio del 2017 por el pleno del Ayuntamiento, por la mayoría de los grupos políticos, de la adhesión a la Red de Ciudades por la Agroecología⁵. La adhesión supone orientar recursos para políticas agroalimentarias sostenibles.
10. Creación de la finca experimental de buenas prácticas agrarias de 2 hectáreas para mejorar la competitividad e innovación del sector agrario. En las instalaciones se ha creado una escuela de formación y vivero para jóvenes agricultores. A través de esta actuación, el municipio asume un papel determinante en la renovación generacional y en la promoción de la agricultura ecológica, cuestiones determinantes para garantizar el futuro y la continuidad de la actividad agraria profesional.

5. Discusión de resultados

Una vez identificados los rasgos y funciones asociados al concepto —enfoque estratégico de planificación, enfoque multifuncional del espacio agrario y enfoque de gobernanza y participación social en la gestión territorial—, se valora en este apartado en qué medida los rasgos característicos del Parque Agrario pueden activar la agricultura periurbana. El estudio de caso analizado permite valorar la iniciativa de Fuenlabrada como excepcional y a la vez valiosa, por cuanto está permitiendo revertir la tendencia general de desarticulación del espacio fértil en la región urbana de Madrid. Está consiguiendo activar la actividad hortícola del municipio y la identidad paisajística de su huerta. Se observa que esto se está consiguiendo al incrementar el valor añadido de los productos locales, al diversificar y abrir nuevos canales cortos de comercialización, al mejorar las infraestructuras relacionadas con la actividad agraria y al brindar apoyo técnico al sector agrario. Aunque resulta todavía prematuro hacer un balance definitivo por el escaso tiempo transcurrido teniendo en cuenta el largo periodo sin un proyecto político y territorial para sus huertas, las acciones que están empezando a concretarse a nivel municipal permiten plantear una primera aproximación en lo que respecta a los componentes y funciones asociados al concepto.

El enfoque estratégico, mediante el uso de instrumentos, acciones y proyectos adaptados a resolver las demandas y necesidades del sector agrario local, a proteger el suelo fértil y a mejorar

⁴ Ver <https://intervegas.org/>.

⁵ Ver <http://www.ciudadesagroecologicas.eu/>

el acceso de productos de cercanía, frescos y de temporada a los consumidores urbanos, asegura el mantenimiento la dimensión productiva del espacio agrario periurbano. A diferencia de la protección sectorial, basada solo en objetivos de zonificación, el Parque Agrario gestiona el espacio agrario como una infraestructura verde, por lo que se convierte en un elemento de transformación territorial que:

- a) recupera la fractura entre campo y ciudad a través de la activación del paisaje y la puesta en valor de la agricultura de proximidad;
- b) activa la participación de los agentes locales bajo un objetivo de consenso en torno a la planificación agroalimentaria;
- c) permite la toma de conciencia del paisaje;
- d) fortalece la identidad productiva de la agricultura.

La gobernanza horizontal ha resultado clave para blindar el futuro del espacio agrario periurbano y su actividad agrícola. La formulación y validación del PGD de forma participada permite que los agentes locales se apropien del proyecto. En segundo lugar, la validación por todos los grupos políticos representados en la Corporación consolida el compromiso político con su ejecución. Se materializa así la gobernanza como expresión de

“formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales de formas innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución” (FARINÓS, 2008: 4).

La gobernanza territorial se ha concretado, por lo tanto, a través de dos vías: la primera de ellas consiste en incorporar las opiniones y propuestas de los agentes participantes y sus representantes institucionales en el diseño de los ejes estratégicos y en la definición de los objetivos, actuaciones y políticas del Parque; la segunda vía radica en que en el propio PGD define la importancia de generar canales de participación estables para el desarrollo y activación del patrimonio territorial. Por lo que el PGD, además de ser un instrumento de gobernanza territorial que orienta las políticas, se convierte en una pieza clave para la planificación estratégica al promover la coordinación entre distintos ámbitos políticos y al abrir nuevos canales de participación de la población en general.

El caso de estudio analizado también demuestra

que el Parque Agrario es una figura lo suficientemente flexible para que se puedan formular estrategias específicas para resolver las diversas y complejas presiones que existen sobre el espacio agrario periurbano y sobre el sistema agroalimentario. Su principal fortaleza radica en que permite equilibrar las demandas de la población urbana con las de la comunidad agraria a través de la gestión territorial. El Parque Agrario es resiliente, porque se dota de una estructura de gobernanza, que fundamenta el proyecto territorial a partir del conocimiento de la dimensión funcional del paisaje agrario, de la identidad cultural y de la puesta en valor de los recursos endógenos.

6. Conclusiones

Según la revisión bibliográfica realizada sobre Parque Agrario en el contexto español, se observa que existen diferentes aproximaciones asociadas al concepto, lo que da como resultado un panorama interpretativo complejo. Hasta el momento no existe un marco normativo estatal desde la ordenación del territorio aplicable a los espacios agrarios periurbanos, principalmente porque las competencias en esta materia son de las Comunidades Autónomas, por lo que cada una de ellas actúa a discreción según su contexto territorial y sociopolítico regional. El primer aspecto a considerar es que el concepto de Parque Agrario en el contexto español no responde a un único modelo y hasta el momento tiene un marcado carácter experimental. En cuanto a su inserción urbana, el Parque Agrario supone una nueva orientación para los espacios agrarios en los bordes de las ciudades, ya que tiene la capacidad de incidir en las políticas a través de la cuestión alimentaria. En este sentido, considera los espacios fértiles como reserva estratégica para la producción de alimentos. Por otra parte, es una figura de gobernanza territorial que puede ser implementada a diferentes escalas —desde lo local a lo supramunicipal— y liderada tanto desde iniciativas públicas como iniciativas privadas o mediante consorcios público-privados, pero siempre tiene como particularidad que la pieza esencial de la gestión son los agricultores.

En este sentido, podemos ver que se trata de un concepto asociado a un nuevo paradigma en lo referente al desarrollo territorial sostenible y a un modelo de producción y consumo alternativo sustentado en la agricultura de proximidad. Lo más innovador de esta figura es que mantiene una gestión activa de la agricultura profesional, fortaleciendo su dimensión económica, lo que permite asegurar su viabilidad en contextos urbanos. Realiza una gestión integrada de la

dimensión económica (producción de alimentos) con la dimensión cultural y social del paisaje, lo que permite fortalecer la identidad territorial. Como asegura MATA (2015), desempeña una importante tarea en

“el fortalecimiento de la identidad y marca de las producciones agrarias locales, en 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 a través de la lectura compartida del paisaje”.

Esto se consigue siempre que oriente las estrategias en torno a los circuitos cortos de comercialización, asegurando el control y la calidad de la producción y mejorando el acceso a los productos locales. Por estas razones podemos concluir que es una herramienta muy adecuada para activar la agricultura periurbana y su base territorial, porque prioriza la dimensión económica sobre la ambiental y la sociocultural, evitando que pierda su dimensión productiva ante las presiones neoliberales de producción de ciudad. En cuanto a la escala de aplicación, se observa que gran parte de la bibliografía que describe y analiza las políticas y procesos emergentes de planificación alimentaria en la ciudad enfatiza en la escala local y la idea de proximidad. Sin embargo, el estudio de caso pone de manifiesto que la adopción de la escala ciudad-región parece ser más adecuada desde la figura de Parque Agrario para mejorar la conectividad territorial de las huertas y para mejorar su capacidad de abastecimiento. De acuerdo con estas reflexiones, es recomendable ampliar la escala de intervención, para lograr que los espacios agrarios periurbanos funcionen como una infraestructura verde en las regiones urbanas, para que puedan desarrollar un mayor espectro de valores y funciones, mediante un redimensionamiento de las estrategias económicas de las explotaciones y mediante el fortalecimiento de los circuitos cortos de comercialización.

7. Bibliografía citada

- AGUILAR, A. G. (coord.) (2006): *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México
- BENEDICT, M. & MCMAHON, E. (2002): *Green Infrastructure. Smart Conservation for the 21st Century*, Island Press, Washington, DC.
- BERNETTI, I. & al (2013): “Evaluation of economic, social and sector impacts of agricultural land loss”, en *Italian Journal of Agronomy*, 8(4): 197-205.
- CALLAU, S. & MONTASELL, J. (2008): “The Baix Llobregat Agricultural Park (Barcelona): an instrument for preserving, developing and managing a periurban agricultural area”, en Dewaelheyns, V., Gulinck, H. (eds.), *Rurality near the City. Proceedings of the international conference held in Leuven*, Bélgica.
- CALLAU, S. & PAÛL, V. (2008): “Le parc agricole du Baix Llobregat: un moyen de préserver, développer et gérer un espace agricole périurbain”, en jornadas *Les agricultures periurbaines: un enjeu pour le ville*, Nanterre.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2013): *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (CESE) (2004): *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la agricultura periurbana*, NAT/204, Bruselas.
- COMUNIDAD DE MADRID (CM) (2003): *El medio ambiente en la Comunidad de Madrid. 1999-2000*, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Madrid.
- DARLY, S. & TORRE, A. (2013): “Conflicts over farmland uses and the dynamics of ‘agri-urban’ localities in the Greater Paris Region: An empirical analysis based on daily regional press and field interviews”, en *Land Use Policy*, 33: 90-99.
- DOMÈNECH, M. & SANTOJA, I. (1995): “Els parcs agrícoles. Una solució per a les agricultures periurbanes”, en *Quaderns Agraris* 17: 85-94.
- FARINÓS, J. (2008): “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46: 11-32.
- FERIA, J. M. & RAMOS, J. S. (2017): “Naturaleza y ciudad. Perspectivas para la ordenación de la infraestructura verde en los planes territoriales metropolitanos de España”, en *Boletín de Geógrafos Españoles*, 74: 117-141.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (dir.) (1999): *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*, Alianza Editorial-Fundación Caja Madrid, Madrid.
- HEITKAMP, T. (2000): “The integration of unplanned towns in the periphery of Madrid: the case of Fuenlabrada”, en *Habitat International*, 24 (2): 213-220.
- JOHNSON, M. (2001): “Environmental Impacts of Urban Sprawl: A survey of the literature and proposed research agenda”, en *Environment and Planning A*, 33 (4): 717-735.
- LEBOREIRO, A. (2009): “La región central, Madrid en el siglo XXI”, en *Urban*, 14: 6-33.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2003): “Transformaciones territoriales recientes en la región urbana de Madrid”, en *Urban*, 8: 124-161.
- MALDONADO, L. (2013): “El Parc Agrari del Baix Llobregat com paisatge cultural contemporani”, en *Materials del Baix Llobregat*, 19: 25-32.
- MATA, R. (2015): “Reflexiones en torno a la valorización y gestión del paisaje en los Parques Agrarios”, en YACAMÁN, C., Y ZAZP, A. (coords.): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp. 165-182, Heliconia, Madrid.

- & YACAMÁN, C. (2015): “Gobernanza para una agricultura viva en un paisaje periurbano de calidad. Estudios de Caso en la huerta metropolitana de Madrid”, en DE LA RIVA, J.; IBARRA, P.; MONTORIO, R., & RODRIGUEZ, M. (eds.): *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, pp. 265-274, Universidad de Zaragoza-AGE, Zaragoza.
- (2016): “Patrimonialización local de paisaje agrario periurbano. La experiencia del Parque Agrario de Fuenlabrada (Comunidad de Madrid)”, en RUIZ, A., SERRANO, M., & PLAZA, J. (eds.): *Treinta años de Política Agraria Común en España. Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de nueva ruralidad*, pp. 799-814, Asociación de Geógrafos Españoles, Ciudad Real.
- (2018): “El paisaje de la agricultura periurbana en proceso de patrimonialización. El caso de la huerta de Fuenlabrada en el área metropolitana de Madrid”, en MOLINERO, F. & TORT, J. (coords.): *Paisajes patrimoniales de España. Madrid*, MAPAMA-UAM, T. III, pp. 1.356-1.375.
- MÉNDEZ, R. (2007): “Transformaciones productivas y nuevas formas urbanas: difusión de las actividades económicas en la región metropolitana funcional de Madrid”, en *Anales de Geografía*, 27 (2), pp. 105-134.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Libro verde de medio ambiente urbano*, Secretaría Técnica del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- MONTASELL, J. (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, Institutió Catalana d'Estudis Agraris. [Inédito].
- (2009): “La gestió dels espais agraris a Catalunya”, en CALLAU, S., & al. (eds.): *La futura llei d'espais agraris de Catalunya. Jornades de reflexió, participació i debat*, 17-18 enero de 2008, Fundació Agroterritori, Girona.
- & CALLAU, S. (2009): “Il parco agricolo Baix Llobregat di Barcellona: uno strumento di conservazione, gestione e sviluppo di uno spazio agricolo periurbano”, en Fanfani, D., *Planificare tra città e campagna*, pp. 91-114, Firenze University Press, Florencia.
- (2015): “Células alimentarias: Un nuevo instrumento de planificación y gestión de sistemas agrourbanos”, en YACAMÁN, C., & ZAZO, A. (coords.): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp. 143-164, Heliconia, Madrid.
- & RODA, R. (2003): “Present i futur dels espais agraris en zones periurbanes”, en *Quaderns Agraris*, 28: 73-107.
- & ZAZO, A. (2015): “Todo gran cambio empieza con preguntas. Preguntas para un proyecto agrourbano: de lo necesario a lo posible”, en YACAMÁN, C., & ZAZO, A. (coords.): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp. 29-36, Heliconia, Madrid.
- MORENO, M. (2008): “Manuel Cobo Calleja, empresario. Exponente del desarrollismo de los sesenta”, en *El País*, 11 de agosto de 2008.
- NAREDO, J. M. (2010): “El modelo inmobiliario español y sus consecuencias”, en *Ciudades para un futuro más sostenible*. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es>
- PAÛL, V. (2006): *L'ordenació dels espais agraris metropolitans. Plans, gestió i conflictes territorials a la regió de Barcelona*, Universitat de Barcelona. (Tesis doctoral inédita).
- (2008): “Una nueva ordenación de los espacios abiertos metropolitanos. Instrumentos emergentes de gobernanza de perímetros protegidos en el área de Barcelona”, en *IV Seminario Internacional*, Ciudad Juárez, Chih., México.
- (2015): “Los parques agrarios en Cataluña. Breve análisis de la contribución de Josep Montasell a su ideación, desarrollo e implantación”, en YACAMÁN, C., & ZAZO, A.: *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp. 113-142, Heliconia, Madrid.
- & HASLAM, F. (2013): “Peri-urban farmland conservation and development of alternative food networks: Insights from a case-study area in metropolitan Barcelona”, en *Land Use Policy*, 30 (1): 94-105.
- POULOT, M. (2008): “Les territoires périurbains: ‘fin de partie’ pour la géographie rurale ou nouvelles perspectives?”, en *Géocarrefour*, 83 (4): 269-278.
- RODA, R. (2015): “Reflexiones en torno al ente gestor como figura de gobernanza”, en YACAMÁN, C., & ZAZO, A. (coords.): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp. 37-54, Heliconia, Madrid.
- RODRÍGUEZ, J., & GÓMEZ-ESCALONILLA, G. (2008): *Fuenlabrada s. XX. Historia de una gran ciudad*, Ayuntamiento de Fuenlabrada, Fuenlabrada.
- ROMERO, J., BRANDIS, D. & MELO, C. (2015): “El giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 69: 369-386.
- SABATÉ, J. (2000): “El Parc Agrari del Baix Llobregat”, en *Àrea. Revista de Debats Territorial*, 8: 251-282.
- (2002): “En la identidad del territorio está su alternativa”, en *Ingeniería y Territorio*, 60: 12-19.
- (2009): “Proyecto de Parque Agrario del Baix Llobregat”, en BUSQUETS, J., & CORTINA, A. (eds.): *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, pp. 643-657, Ariel, Barcelona, España.
- VALENZUELA, M. (2010): “La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente”, en *Cuadernos Geográficos*, 47: 95-129.
- YACAMÁN C. (2014): *Plan de Gestión y Desarrollo del Parque Agrario de Fuenlabrada*, Ayuntamiento de Fuenlabrada, Fuenlabrada.
- (2015): “Reflexiones sobre la gestión y la dinamización de los Parques Agrarios: democratizando el sistema agroalimentario”, en YACAMÁN, C., & ZAZO, A. (coords.): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp. 55-71, Heliconia, Madrid.

- (2016): "Sistemas Alimentarios Locales en Espacios Agrarios Periurbanos: Estudio del caso del Parque Agrario de Fuenlabrada, Comunidad de Madrid", en SIMÓN, X.; COPENA, D., & PÉREZ, D. (eds.): *Construyendo Coñecemento Agroecológico. Cambiando os modelos de consumo para construir sistemas agroalimentarios sustentables*, pp. 364-379, Grupo de Investigación en Economía Ecológica, Agroecología e Historia, Universidad de Vigo.
- (2017a): *Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid: análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión*, Universidad Autónoma de Madrid. (Tesis doctoral inédita).
- (2017b): "El paradigma del proyecto agrourbano: la agricultura defendida desde la ciudad", en *Revista Urbano*, 36: 8-7.
- YACAMÁN, C., & MATA, R. (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., & al. (eds.): *XVII Coloquio de Geografía Rural. Revalorizando el espacio rural: leer el pasado para ganar el futuro*, pp. 275-288, Documenta Universitaria, Girona.
- (2017): *Huertas y campos de Fuenlabrada. Un paisaje agrario con historia y futuro*, Heliconia, Madrid.
- YACAMÁN, C., & ZAZO, A. (coords.) (2015): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, Heliconia, Madrid.
- ZAZO, A. (2015): *El Parque Agrario: estructura de preservación de los espacios agrarios en entornos urbanos en un contexto de cambio global*. (Tesis doctoral inédita).
- ZAZO, A., & YACAMÁN, C. (2015): "Introducción. Estado de la cuestión de la figura de Parque Agrario en el Estado Español", en YACAMÁN, C., & ZAZO, A. (coords.): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp.13-26, Heliconia, Madrid.