

## **Gobernanza para una agricultura viva en un paisaje periurbano de calidad. Estudios de caso en la huerta metropolitana de Madrid**

*R.Mata Olmo<sup>1</sup>, C. Yacamán Ochoa Carolina<sup>1</sup>*

*<sup>1</sup> Departamento de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Autónoma de Madrid. Campus de Canto Blanco. 28049 Madrid.*

*rafael.mata@uam.es, carolina@heliconia.es*

**RESUMEN:** La comunicación presenta dos iniciativas recientes de gestión y activación de la agricultura periurbana en los municipios de Fuenlabrada y Rivas Vaciamadrid, en el área metropolitana de la capital. Los dos casos se enmarcan en un estado de la cuestión sobre ese tipo de agricultura en el oeste de Europa, destacando que el panorama alentador que se vislumbra parece responder sobre todo a los avances en materia de gobernanza local y territorial, y al creciente protagonismo de los agricultores y de la alimentación de proximidad y calidad en la gestión de estos espacios. Los dos casos locales se contextualizan también en el marco muy adverso de la Comunidad de Madrid, donde la pérdida imparable de superficie agraria de regadío y de relaciones funcionales entre campo y ciudad responden a la falta de una estrategia territorial autonómica que considere de modo especial este tipo de áreas, y de una política agroalimentaria dirigida al fomento de la producción de una agricultura urbana de tan importantes funciones, entre ellas la paisajística, en una región urbana saturada.

**Palabras-clave:** agricultura periurbana, gobernanza, Fuenlabrada, Rivas Vaciamadrid.

### **1. AGRICULTURA PERIURBANA Y GOBERNANZA TERRITORIAL**

Un reciente balance de la agricultura periurbana en países del oeste de Europa en los dos últimos decenios (Sazada, 2011) ofrece un panorama relativamente alentador, frente al discurso dominante de la falta de alternativas, el abandono y la pura desaparición. Aunque se mantienen fuertes presiones sobre las agriculturas de la “franja rural-urbana”, las respuestas desde la multifuncionalidad de la producción y de los espacios agrarios próximos a la ciudad aportan numerosos ejemplos de vitalidad. Más allá de zonificaciones protectoras, cambios técnicos y estrategias de mercado –importantes, sin duda-, las agriculturas periurbanas viables parecen estar innovando, sobre todo, en el ámbito de la gobernanza local y territorial, integrando lógicas, prácticas y representaciones sociales diversas y a veces contradictorias (de la profesión agrícola, los habitantes urbanos y las instituciones de la ciudad o de la aglomeración) (Nahmias y Le Caro, 2014:a3) y generando nuevas formas de concertación y coordinación. En muchos casos, los poderes locales suelen jugar un importante papel y en casi todos gana presencia la alimentación de calidad y proximidad, y las “redes agroalimentarias alternativas” (Aubry y Chiffolleau, 2009; Sánchez Hernández, 2009; Paül y Haslam Mackencie, 2013).

Ese panorama esperanzador no es el que se percibe en la mayor parte de las agriculturas urbanas españolas. Quizás con la excepción de Cataluña y, en concreto, de la región urbana de Barcelona, en la que están arraigando diversas iniciativas de parques agrarios (Paül, 2013), estudios que nosotros mismos hemos realizado en grandes huertas metropolitanas de reconocidos valores agrológicos y paisajísticos, como las de Murcia (Mata Olmo y Fernández Muñoz, 2004) o Valencia (Romero y Francés, eds., 2012), y las vegas de Madrid, ponen de manifiesto que, con honrosas excepciones, se mantienen las inercias de decenios de incuria política y el letargo de agriculturas y paisajes, pese al reconocimiento de sus múltiples valores productivos, ambientales y paisajísticos. En ese contexto hay que incardinar las dos “experiencias” locales de defensa y activación de agriculturas periurbanas en la región madrileña, objeto de esta comunicación. Ambas han sobrevivido como se verá a casi medio siglo de ocupación feroz de terrenos agrícolas fértiles, y pretenden incorporarse ahora a los planteamientos más renovadores de las agriculturas urbanas europeas, aunque sin haber pasado por las fases y los debates que aquellas han conocido en países de nuestro entorno.

Porque las agriculturas periurbanas han recorrido en Europa –y no solo aquí– un largo camino conceptual y estratégico del que la geografía ha sido cronista destacada y disciplina activa en la formulación de alternativas para su salvaguarda y gestión (Gómez Mendoza, 1987). Pese a la ruptura funcional iniciada a mediados del siglo XIX en los países de primera industrialización entre la ciudad y *su* campo, entre habitantes urbanos y campesinos, entre consumo alimentario de la urbe y producción de proximidad, la teoría urbanística pone bien de manifiesto que la toma en consideración de la agricultura por parte de la ciudad no constituye un hecho reciente. Lo señaló ya Façoise Choay en 1965 en sus “utopías y realidades del urbanismo”: la agricultura y la naturaleza en la ciudad están presentes en la Teoría General de la Urbanización y su aplicación al ensanche de Barcelona de Idefonso Cerdá (1859), en la ciudad-jardín de Ebenezer Howard de 1902 o en las recomendaciones de Le Corbusier sobre los espacios verdes (Choay, 1965, ed. 1983). Hoy, más de un siglo después, la integración de la agricultura –no solo de los espacios rurales– en la ordenación de los territorios urbanos suscita un interés creciente de investigadores y planificadores, bien es verdad que en un contexto social y político muy diferente y con una concepción distinta también de la agricultura y de los espacios agrarios próximos a la ciudad.

La agricultura periurbana, o simplemente urbana, sigue sin contar con una definición plenamente compartida<sup>1</sup>. En ese sentido, poco han cambiado las cosas en los algo más de tres decenios transcurridos desde que abordamos el estudio sistemático de los regadíos de la entonces provincia Madrid en 1983–en particular de los periurbanos (Mata Olmo y Martínez Garrido, 1987; Mata Olmo y Rodríguez Chumillas, 1987)–, o desde que Josefina Gómez Mendoza publicara en 1977 su tesis pionera sobre la Campiña del bajo Henares, en el corredor Madrid-Guadalajara (Gómez Mendoza, 1977). No obstante, la noción abierta de agricultura periurbana, revisitada con asiduidad en los últimos años y reformulada con el paso del tiempo, abarca hoy en la mayor parte de sus acepciones tres grandes criterios que reflejan su evolución contextual.

El primero y más evidente es el de su localización, el de la contigüidad o proximidad a la ciudad o el de su implantación en intersticios y “vacíos” de las aglomeraciones urbanas. Sin entrar aquí en el recurrente asunto de hasta dónde llega la “proximidad” y de cuál es el alcance de lo periurbano, no cabe duda de que la proximidad urbana se manifiesta en la agricultura ya sea a través de los “juegos de anticipación de los propietarios rústicos” y de los precios de la tierra (Geniaux, Ay y Napoleone, 2011), de las particulares determinaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial (sobre Francia, Delattre, Chanel y Napoleone, 2014), y de la creciente demanda de ciclos cortos de producción y mercado (Aubry y Chiffolleau, 2009). El segundo criterio, muy ligado a la localización, es el de la multifuncionalidad de la agricultura periurbana, no exclusiva de ésta, pero con rasgos y problemas particulares a las puertas de la ciudad, fruto de las relaciones entre actores agrícolas y urbanos, con demandas y ofertas de bienes y servicios no siempre coincidentes en sus lógicas y necesidades (producción agrícola, calidad ambiental y paisajes culturales, ocio y recreación, salud, abastecimiento alimentario, etc.) (Sazada, 2011: 641-643), a lo que hay que sumar las otras funciones del espacio periurbano en general, de equilibrios frágiles y conflictos de uso habituales (Nahmias y Le Caro, 2012: a7).

Proximidad urbana y multifuncionalidad remiten al tercero de los criterios de definición, el de las dinámicas de aglomeración y de las políticas públicas (locales y regionales) en las que se desenvuelve la agricultura periurbana. A la presión urbanizadora y a la competencia por el uso del suelo, el agua y el trabajo, se suman hoy, paradójicamente, fruto también de la proximidad y la multifuncionalidad, las decisiones públicas relativas a la preservación de las tierras agrarias dentro de sistemas de espacios abiertos o infraestructuras verdes periurbanas. Mediante instrumentos de planificación, con formas diversas de zonificación protectora y, en menor medida, incentivos fiscales, como el Green Belt en el Reino Unido (Mouton, 1983; Gant et al., 2011), el Copenhagen “Fingerplan” (Vejre et al, 2007), el “Green Heart” y las zonas buffer en el Randstad de los Países Bajos (Koomen et al., 2008) o distintas iniciativas de ordenación urbanística y territorial en Francia (locales y de aglomeración urbana) (Bonney, 2011; Delattre, Chanel y Napoleone, 2014), se ha intentado y muchas veces conseguido frenar la urbanización descontrolada y preservar los suelos agrícolas como tales o

---

<sup>1</sup> No es momento de entrar aquí en este asunto sobre el que existe tanta literatura disponible. Valerià Paül, en un reciente texto inédito (2015), señala cómo el concepto “agriculture in the rural-urban fringe” y su idea de transición entre lo rural y lo urbano, es preferido en la tradición anglosajona, frente al de “agriculture périurbaine” del ámbito francófono, que subordina con el prefijo “peri” la agricultura a la ciudad, y que es el más extendido en los países latinos y el adoptado por la FAO o la OCDE. Otro asunto es el de la agricultura urbana y periurbana (la FAO distingue entre “intraurbana” y “periurbana”, Mougeot, 2000). De interés, el proyecto en marcha COST-Action Urban Agriculture Europe, que pretende clarificar conceptualmente la cuestión en Europa y que ha optado por denominar a ambas como “agricultura urbana”.

como parte de ecosistemas y hábitats valiosos. Pero la experiencia pone de manifiesto que las técnicas ortodoxas de *zoning*, por sí solas, además de lanzar el *sprawl* en algunos casos a mayores distancias, refuerzan la separación y hasta el enfrentamiento de ciudad y campo, viéndose los agricultores, sobre todo los profesionales, constreñidos por normas que dificultan su actividad. La contención urbana y las medidas de zonificación o clasificación de suelo son prerequisites necesarios para la preservación de los espacios abiertos en general (Mata Olmo y Olcina Cantos, 2010). Sin embargo, los instrumentos de planificación locales y supramunicipales –estos muy necesarios en la escala de los agrosistemas periurbanos– deben dar respuesta a los requerimientos de la agricultura multifuncional de la franja rural-urbana. Como afirma Zasada, el área periurbana debe ser reconocida como “una arena de política específica para superar la división urbano-rural y fortalecer sus relaciones” (Zasada, 2011: 646). Eso implica, como se verá en los dos casos madrileños objeto de esta comunicación, atender las necesidades particulares de funcionamiento de la actividad agraria y promover una gestión proactiva y participativa para que los terrenos protegidos constituyan realmente la base de una agricultura viva en un paisaje periurbano de calidad.

Junto a los tres criterios mencionados –proximidad, multifuncionalidad y dinámicas socioterritoriales y políticas públicas de aglomeración–, otro asunto gravita sobre la definición actual de la agricultura periurbana (o simplemente urbana, como recomienda el proyecto COST-Urban Agriculture in Europe): el de las prácticas agrícolas actuales en ese tipo de áreas. En esta materia, se observan posiciones encontradas entre quienes entienden que hay que considerar solo o preferentemente la agricultura urbana ejercida por los agricultores profesionales (Napoléone y Sanz, 2014) y los que integran también las distintas formas de agricultura como “experiencia de los habitantes” (Nahmias y Le Caro, 2012 a-11), desde los jardines-huertos domésticos a la agricultura de ocio en huertos urbanos como distintos “lifestyles farming” (Zasada, 2011: 643). Cierta desacuerdo se observa igualmente a la hora de considerar periurbanas solo las agriculturas de circuitos cortos, independientemente de la modalidad de venta (directa o con intermediación) o integrar también las producciones destinadas al mercado global, frecuentemente a cargo de grandes explotaciones empresariales. Nuestra posición –lo adelantamos ya a la vista de la experiencia madrileña– es tratar como periurbanas todas las prácticas y modalidades de agricultura próximas a la ciudad o del interior de la aglomeración, independientemente de cuál sea su destino comercial y cuáles sean sus actores. Aunque parece lógico que las agriculturas profesionales de circuito corto merecen atención preferente, la multifuncionalidad que genera la proximidad concierne como paisaje, como actividad y como experiencia a todo tipo de agriculturas en contexto urbano, sin perjuicio de que sus objetivos puedan ser diferentes. Uno de los retos de la gobernanza de la agricultura urbana consiste precisamente en articular lógicas, intereses y funciones diversas de distintos modos de hacer agricultura.

## **2. LA HUERTA METROPOLITANA DE MADRID**

Partiendo del principio de que toda agricultura periurbana requiere por su especificidad políticas diferenciadas, el estudio detallado de la misma en contextos ambientales, sociales y territoriales diversos reclama acciones adaptadas a las peculiaridades de cada caso. Justamente por su carácter de periurbana, la agricultura de aglomeración suele aparecer fragmentada en el espacio y con plurales trayectorias históricas y recientes. Ese es el panorama que presenta hoy la agricultura periurbana madrileña. Se ha utilizado para nombrarla una denominación poco habitual, la de “Huerta metropolitana de Madrid”, conscientes de que no existe hoy en el regadío superviviente de la región una huerta continua, con identidad y marca reconocidas, pero con el deseo de impulsar desde el conocimiento científico y colaborativo una red de iniciativas innovadoras que recuperen la capacidad productiva de las huertas locales de los viejos regadíos de vegas y campiñas.

A nuestro juicio, Madrid cuenta aún con una agricultura periurbana con posibilidades, pero sin proyecto, sobre una base agrológica de alta calidad. Su defensa y dinamización constituye un desafío difícil tanto por la falta de una estrategia territorial metropolitana y un marco normativo específico para la protección de estas áreas, como por la ausencia de apoyo institucional para evitar la desaparición del sector agrario en espacios tan frágiles y presionados. Sin embargo, como se verá más adelante, comienzan a surgir algunas iniciativas locales, como las de Fuenlabrada y Rivas Vaciamadrid, que están revirtiendo esa tendencia sobre la base de la gestión participativa, el apoyo técnico a la producción y la comercialización, y la implicación municipal.

En los tres últimos decenios nos hemos interesado por la agricultura madrileña, particularmente por sus sistemas y espacios de regadío, siendo cronistas de su decadencia. A comienzos de la década de los ochenta, por encargo de la entonces Diputación Provincial de Madrid, se llevó a cabo un estudio de cartografía, caracterización y evolución de los terrenos regados de la provincia (Gómez Mendoza, dir., 1985; Martínez Garrido y Mata Olmo, 1987; Mata Olmo y Rodríguez Chumillas, 1987). Diez años más tarde, con motivo de

la elaboración del Plan Regional de Estrategia Territorial –el instrumento de planificación de escala regional establecido por la legislación autonómica en materia de ordenación del territorio, nunca aprobado-, se solicitó al mismo equipo una “lectura” del territorio de la Comunidad de Madrid (CAM) “en clave de paisaje”. En esa lectura, los agrosistemas y paisajes de regadío, especialmente los de las grandes vegas del Tajo y sus afluentes, constituyeron piezas de alto interés estratégico para el diseño del modelo territorial de la región (Gómez Mendoza *dir.*, 1999). Finalmente, en 2006, desechada por el gobierno conservador de la CAM la pertinencia de un instrumento de planificación territorial de escala regional, la Dirección General de Ordenación del Territorio, en la búsqueda de argumentos para la definición de suelos no urbanizables, convocó un concurso para el estudio, valoración y directrices del paisaje a escala 1:25.000, que fue adjudicado al equipo Paisaje y Territorio de la UAM. Una vez más, los paisajes modelados por sistemas históricos de regadío resultaron ser de los más notables del territorio madrileño por sus elevados valores ecológicos, productivos, culturales y estéticos, y en determinados casos, como en la vega del Tajuña o en ciertos tramos de las vegas del Jarama y Tajo, por su alto grado de integridad morfológica (Mata Olmo *et al.*, 2009).

Pese a la tendencia decadente en superficie y en intensidad productiva, la alta valoración estratégica de los regadíos metropolitanos ha respondido a lo largo de este largo periodo a lógicas matizadamente distintas, aunque planteadas siempre desde y para la aglomeración urbana. Salvando muchas distancias, lo ocurrido en Madrid sigue pautas similares a lo acontecido en distintas aglomeraciones francesas y, particularmente, en L'Île de France (Vidal y Fleury, 2009). Tras la fuerte expansión urbana de los años cincuenta a setenta del siglo XX, en la década de los ochenta, coincidiendo con la constitución de los ayuntamientos democráticos y el gobierno regional, en un contexto de crisis económica, se retoma –había antecedentes en la planificación republicana y en el tardofranquismo con propuestas de COPLACO- la noción de los “cinturones verdes” como entorno y límites del crecimiento de los núcleos urbanos. Por la naturaleza geográfica del espacio metropolitano, los terrenos de regadío, junto a algunos secanos herbáceos, pasaron a ser elementos fundamentales de dichos cinturones.

A comienzos de los noventa, en años también de cierta crisis económica y con motivo de la elaboración de la estrategia territorial regional, comenzó a tomar cuerpo tímidamente la propuesta de un sistema de espacios abiertos, que junto a las áreas de alto interés natural de la Sierra de Guadarrama y su piedemonte, tenía en los grandes corredores fluviales –ámbitos del regadío tradicional- y en determinadas campiñas, sus principales bases espaciales. Más tarde y hasta hoy, aunque sin instrumento de planificación regional disponible ni esperable, el paisaje de base rural se ha ido incorporando a cierto discurso técnico de la ordenación del territorio y de algunos municipios en la idea de fortalecer las bases de una infraestructura verde regional. Es cierto –nosotros mismos lo hemos señalado reiteradamente- que la agricultura está en la base de la materialidad y las representaciones sociales de una parte muy importante del mosaico de paisajes madrileños, pero prácticamente nada se ha hecho para garantizar el futuro de la actividad y de los agricultores en ese particular contexto de proximidad urbana y de gobierno compartido y participativo que requiere la agricultura periurbana (Galli, Lardon, Marranchini y Bonari, 2010: 167).

Según el citado estudio de los regadíos de la Comunidad de Madrid, el techo de la superficie regada en la región se alcanza a comienzos de la década de los sesenta. A partir de entonces, se produce una reducción importante por las presiones derivadas del crecimiento metropolitano, y por otros procesos asociados propios de la una agricultura periurbana en decadencia, como el envejecimiento de la población activa, el descenso de la mano de obra y la reducción de las rentas agrarias (Martínez y Mata, 1987; Mata Olmo y Rodríguez Chumillas, 1987). En los 80, el sector oriental y suroriental del área metropolitana sobre la vega media del Jarama (San Fernando de Henares y Rivas Vaciamadrid, principalmente), presentaba ya el modelo de extensivismo productivo (cereales y forrajeras) en grandes propiedades, que llega hasta hoy, y una escasa participación de la explotación campesina. Pasados treinta años, el área conserva buena parte de la superficie regada. Su carácter de vega inundable, la humedad del terreno y el hecho de que la red viaria principal sigue un trazado transversal a los ejes fluviales, son circunstancias que han favorecido la contención del desarrollo de suelos residenciales e industriales. A eso se suma la creación por ley de la Comunidad de Madrid en 1994 del Parque Regional del Sureste, que incluye en su núcleo buena parte de estas vegas.

En el sector suroccidental metropolitano (términos municipales de Leganés, Móstoles, Parla y Fuenlabrada) el modelo histórico y su evolución reciente han sido muy distintos. Domina aquí una agricultura hortícola de parcelario atomizado y piezas discontinuas, a modo de huertas locales, organizadas sobre una campiña sedimentaria con suelos de textura equilibrada, abastecidos por aguas subálveas, base de explotaciones campesinas o mixtas familiares-capitalistas, y con bajos márgenes de beneficio. En ese contexto, la huerta de Fuenlabrada, como otras vecinas (la de Leganés, por ejemplo), se fue especializando en el cultivo de la acelga y en otras hortalizas de ciclo corto como repollo y coliflor. La comercialización se realizaba hasta

los ochenta por venta directa a pie de finca, a fruterías de la zona y a las primeras grandes superficies comerciales, lo que requería abundante mano de obra, predominantemente familiar. Con el paso de los años y por diversas razones de organización de la explotación y del sistema de mercado de productos frescos metropolitanos, toda la producción pasó a venderse exclusivamente a asentadores de Mercamadrid (creado en 1983), rompiéndose de esta forma “el esquema simple de las relaciones mutuas y biunívocas, aunque asimétricas, de la ciudad y su entorno de influencia rural” (Gómez, 1984,151).

Estas tierras regadas de la campiña suroccidental han conocido una ocupación muy importante por usos urbano-industriales, coincidiendo con el salto metropolitano de Madrid desde fines de los 60 y la consolidación de los pueblos agrícolas como ciudades dormitorio primero y como núcleos fabriles y de servicios después (Mata Olmo y Martínez Garrido, 1987). La denuncia de la pérdida de estos suelos fértiles y de su contribución al sistema verde metropolitano, que el Plan Regional de Estrategia Territorial de 1995 (nunca aprobado) quiso atajar, no detuvo un proceso imparable que ha llegado hasta el tsunami inmobiliario del último decenio (Mata Olmo, 2007). La huerta de Fuenlabrada constituye, en ese marco, una sorprendente excepción por la continuidad de la agricultura profesional y de una superficie agraria regada significativa. La tradición agraria hortícola se mantiene con la estructura de propiedad familiar de siempre (explotaciones de entre 0,5 y 5 ha), aunque por la información recogida en el trabajo de campo se evidencia una regresión de los cultivos de huerta y un aumento paralelo de la superficie regada con cereales de invierno. La producción se destina casi en su totalidad a Mercamadrid y la relación con el consumo local se ha roto definitivamente.

### **3. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y GOBERNANZA ALIMENTARIA**

El renovado interés de la planificación territorial por revalorizar las cualidades de las regiones urbanas y fortalecer una orientación preferentemente estratégica resulta cada vez más evidente en el contexto europeo. Se trata de una planificación que aborda el territorio desde una perspectiva integrada y sistémica, sobre la base de la cooperación horizontal entre políticas sectoriales, y la coordinación vertical de las administraciones locales y regionales, junto con una estrecha colaboración entre agentes públicos y privados, y de estos con la ciudadanía. Es una planificación, como señala Healey (2004), que enfatiza en la territorialidad de las intervenciones públicas y privadas, haciendo hincapié en la calidad de los lugares. En el caso que aquí se aborda, ese enfoque debe traducirse en un planeamiento municipal y metropolitano capaz de integrar en el modelo de ciudad las cualidades del espacio y la actividad agraria, vinculando las políticas territoriales con la alimentación, la agricultura y los agricultores, y la multifuncionalidad de los agroecosistemas, en particular su expresión en paisajes de calidad, vividos y gestionados como *bien común* (Magnaghi, 2012). Para ello se requiere un cambio de perspectiva que reconozca y legitime la actividad agraria periurbana como abastecedora de productos frescos y de calidad, y como actividad que incorpora identidad a los lugares, sostenibilidad a la gestión de los recursos naturales y culturales, y cohesión a las relaciones campo-ciudad.

En esa línea conceptual se presentan a continuación algunas respuestas que están surgiendo desde la planificación y la gestión territorial de escala local, con cierto eco en la ciudad-región. Son los casos ya citados de Fuenlabrada y de Rivas Vaciamadrid, donde se está actuando para recomponer la cohesión territorial y el abastecimiento alimentario desde el reconocimiento del valor estratégico de los espacios agrarios periurbanos y el rol de sus principales actores, los agricultores profesionales y los que quieren serlo. Son dos municipios con espacios agrarios históricos muy diferentes, como ya se ha visto, pero afectados por la misma falta de políticas públicas regionales, hecho agravado por las escasas competencias con las que han contado los ayuntamientos en materia de agricultura y empleo, que pueden desaparecer definitivamente con la reforma introducida por ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de diciembre de 2013.

#### **3.1. Planificación Estratégica en Fuenlabrada**

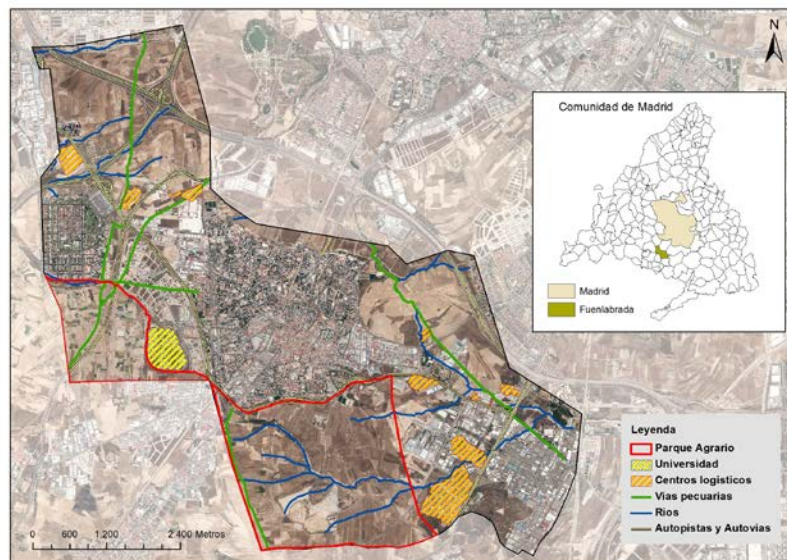
El primer caso es el de la huerta de Fuenlabrada y la puesta en marcha de su Parque Agrario en el año 2012, un proceso abierto que permite analizar las formas de convergencia del sector público y privado, y de la sociedad civil, en la adopción de estrategias que pretenden integrar acciones sectoriales en todos los eslabones de la cadena agroalimentaria.

La huerta de este municipio de 200.000 habitantes, con 220 ha potencialmente regables, se ha caracterizado en el último medio siglo por una propiedad minifundista gestionada por explotaciones familiares, sin apenas grandes fincas, lo que ha favorecido, por un lado, la existencia de un amplio colectivo de agricultores asociados en torno a la Comunidad de Regantes para la gestión colectiva del agua y del agro periurbano, y por otro, una orientación productiva principalmente hortícola. Sin embargo, la huerta se ha visto reducida y cada vez más presionada por el crecimiento urbano de la ciudad y por la densificación de infraestructuras metropolitanas. En este contexto, el proyecto de Parque Agrario, impulsado por el Ayuntamiento de la localidad,

surge y cobra sentido como instrumento de protección y gestión territorial. Entre sus principales objetivos está el apoyar y dinamizar la actividad profesional y mejorar los canales participación a través de la figura del órgano gestor del Parque.

El planeamiento municipal defiende el huerto con la equívoca clasificación de Suelo no urbanizable de protección ambiental, un enfoque más tutelar y prohibitivo que de gestión agraria, hecho que debilita significativamente la viabilidad económica de las explotaciones y refuerza la frontera entre el espacio rural y la ciudad. El principal problema que sufre el espacio periurbano rural del municipio es justamente la falta de gestión agrícola del suelo, lo que favorece el sobreprecio de la tierra, la existencia de explotaciones en desuso o claramente infrautilizadas y una escasa oferta de fincas para alquiler o venta. Por paradójico que pueda resultar, el mayor obstáculo para la dinamización y diversificación multifuncional de la actividad agraria radica en un planeamiento municipal de carácter exclusivamente protector y en la ausencia de fórmulas de gestión y fomento de la agricultura.

El municipio y el Parque asumen, de acuerdo con el CESE (2004) y la Carta de la Agricultura Periurbana (2010), que la agricultura local “(...) debe aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen la proximidad de un mercado consumidor, la sensibilización creciente de los consumidores en aspectos como la calidad y seguridad alimentarias y la demanda social de nuevas actividades (ocio, formación, educación ambiental, turismo ecológico, etc.)” (Yacamán y Mata, 2014: 282). Para organizar estas nuevas actividades complementarias, ordenar el uso público del espacio agrario y fortalecer una actividad agraria compatible con los recursos naturales, fue necesaria la elaboración de un documento estratégico bajo el nombre del Plan de Gestión y Desarrollo del Parque Agrario de Fuenlabrada (PGD). Este documento recoge un acuerdo institucional con el sector agrario del municipio y sirve para orientar el desarrollo de programas y medidas para la activación de todo el circuito agroalimentario a escala local, consolidando la función productiva y multifuncional de su base territorial. El documento se elabora en el año 2013 después de un exhaustivo diagnóstico participativo y técnico con los agentes locales, promoviendo un verdadero pacto territorial basado en la recuperación del vínculo campo-ciudad y en una visión compartida del modelo de producción y consumo a impulsar. Su aprobación por todos los partidos 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 Dasí, 2008: 4).



**Figura 1.** Parque Agrario de Fuenlabrada.

Una vez formuladas las ocho líneas estratégicas recogidas en el PDG, se ha priorizado el trabajo en torno a dos de ellas, por considerarse que tienen mayor incidencia en el apoyo al sector agrario del Parque. La primera consiste en el “Fortalecimiento de una agricultura viable, tanto económica como ambientalmente”. En este sentido se han ofrecido cursos gratuitos sobre agricultura integrada y ecológica incidiendo sobre las tres dimensiones de la sostenibilidad: que sea una práctica ambientalmente sana, porque se reduce el uso de insumos químicos; socialmente más justa al fomentar canales de comercialización directa; y económicamente

viable al generar un valor añadido asociado. También se ha impartido un curso de inserción sociolaboral sobre transformación agroalimentaria, que ha derivado en la constitución de una cooperativa de mujeres para la elaboración de conservas tradicionales con las hortalizas del Parque. Con objeto de contribuir a la mejora de las rentas agrarias y de acercar el paisaje rural a los vecinos de Fuenlabrada, se han señalizado los caminos del Parque, facilitando el acceso para el desarrollo de actividades al aire libre y la compra a pie de finca o la recepción de visitas de agroturismo.

La segunda línea estratégica sobre la que se viene trabajando hasta el momento es la de recuperar la agricultura de proximidad. En este sentido se ha realizado una campaña bajo el nombre “Cómete Fuenlabrada”, con la colocación de puntos de venta directa en los distritos del municipio, con objeto de acercar los productos recién cosechados de la huerta a los consumidores locales. Esta campaña ha estado acompañada por una importante difusión y sensibilización con material gráfico y a través de las redes sociales, incidiendo en la importancia de consumir producto local por su impacto positivo en la renta de los “vecinos agricultores”, por la reducción de la huella ecológica al recortar la distancia que recorren los alimentos desde las zonas de producción hasta las de consumo (*food miles*), y por el impacto positivo en la dieta, al ser productos de temporada y recién cosechados. Se han realizado también ferias y jornadas, que han servido de punto de encuentro entre los agricultores locales y los residentes urbanos, que en muchas ocasiones desconocían tener una huerta a la vuelta de la esquina.

A pesar de todo lo avanzado con mucho esfuerzo, la situación es aún frágil y sigue pendiente el reto de recuperar la relación funcional que tenía la huerta con su ciudad. Ante todo porque la actividad agraria profesional ha orientado su producción a Mercamadrid, lo que ha supuesto la especialización en el monocultivo de la acelga principalmente. Esta especialización productiva y comercial, junto con la avanzada edad de la mayoría de los jefes de explotación del municipio, en un contexto económico complicado y sin atención alguna por parte de la política regional, supone una dificultad para que se pueda reorientar la comercialización a través de circuitos cortos, que implica más mano de obra y algunas inversiones. Aunque el Plan Estratégico ha sido asumido por el gobierno municipal, queda por definir cómo conectar las acciones con las políticas sectoriales de nivel local y regional, cómo incorporarlas a los presupuestos anuales según el nivel de prioridad establecido y cómo materializar la participación de los agentes en la toma de decisiones sobre las estrategias agroalimentarias municipales.

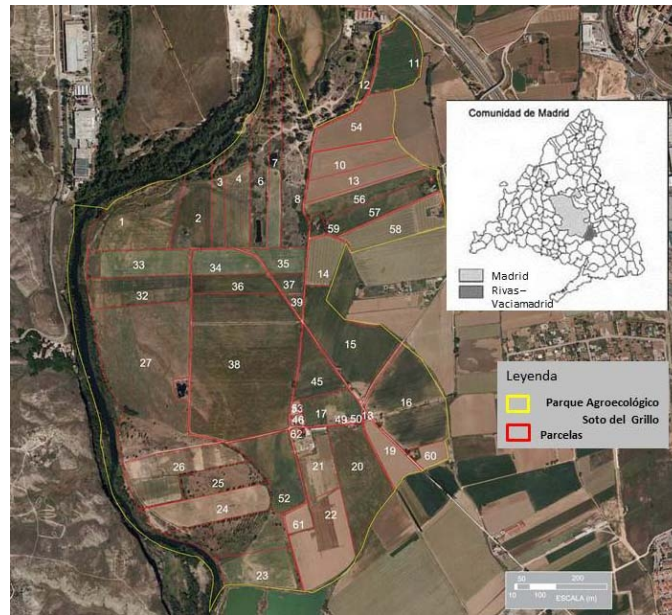
### **3.2. Planificación Estratégica en Rivas Vaciamadrid**

El segundo caso es el del municipio de Rivas Vaciamadrid y la puesta en marcha de su Parque Agroecológico Soto del Grillo en el año 2009. Recordemos que a diferencia de Fuenlabrada, la propiedad de la tierra en Rivas siempre ha estado en manos de grandes fincas, siendo un claro exponente del latifundismo dominante en determinados sectores de las vegas madrileñas del Jarama y el Tajo. El número de explotaciones en el conjunto del municipio era de 49 en 1989 (29 propiedades con 1.640 ha de riego según el Catastro de Rústica en 1985), habiéndose reducido a 17 veinte años más tarde según el Censo Agrario de 2009.

En este contexto, el Ayuntamiento pone en marcha un banco de tierras dentro de una finca de titularidad municipal dentro del Parque Agroecológico, con el objetivo de facilitar el establecimiento y consolidación de proyectos emprendedores de agricultura y ganadería ecológicas para su posterior inserción en el mercado, y la consiguiente creación de empleo y riqueza agraria en el tejido productivo del municipio. El Ayuntamiento fija un coste social por las parcelas y ofrece determinados servicios para apoyar las nuevas implantaciones (instalación de riego a pie de parcela, pago del agua, espacios destinados al almacenamiento de herramientas y maquinaria, así como formación y acompañamiento técnico). Se pone en marcha un mercado agroecológico quincenal para facilitar que los ciudadanos tengan una relación directa y de confianza con los productores del Parque y un mejor acceso a sus productos. El reto del gobierno municipal y de los nuevos productores y productoras pasa por que se afiancen económicamente estas iniciativas, consolidando un tejido agrario renovado que pueda contribuir al abastecimiento del municipio con alimentos locales agroecológicos mediante circuitos y canales de comercialización directa (grupos de consumo, mercado de productores, comedores escolares, etc.).

Junto a las acciones dirigidas al sector agroalimentario, se está restaurando también una pequeña laguna situada en la Parque, un elemento artificial del paisaje, pues es la cicatriz de un área de extracción de áridos abandonada, pero que ha ido ganando en naturalidad y en valores de biodiversidad y hasta paisajísticos, como lámina de agua permanente junto al río Jarama. De hecho, se ha convertido en una verdadera “infraestructura ecológica” local y en una pieza significativa de la “infraestructura verde” municipal y metropolitana, tal y como concibe este concepto la nueva estrategia adoptada por la UE en mayo de 2013, dirigida a impulsar la creación de infraestructuras verdes y a garantizar que la preservación de los procesos naturales y sus múltiples

funciones formen parte de la ordenación territorial de modo sistemático (European Commission, 2013). En la vega de Rivas es también una oportunidad de ligar la recuperación de una agricultura de proximidad con un paisaje ecológica y estéticamente atractivo.



**Figura 2.** Parque Agroecológico “Soto del Grillo” en Rivas Vaciamadrid, en la vega del Jarama.

Cómo en el caso de Fuenlabrada, esta experiencia pone también de manifiesto la importancia de que la planificación urbanística y ambiental, que protege los suelos de la vega, vaya acompañada de una figura gestión, que en Rivas pretende además avanzar desde lo público y lo privado en la construcción de un marco de producción y de consumo agroalimentario alternativo al convencional.

#### 4. CONCLUSIONES

A grandes rasgos, son dos los principales factores que explican la desarticulación y decadencia de la huerta madrileña: el primero de ellos, común a la mayor parte de las aglomeraciones urbanas, aunque con fases, matices y respuestas distintas según ciudades y países, es la presión hasta el puro desmantelamiento de los terrenos agrarios por los usos urbano-industriales e infraestructurales, sin políticas explícitas y efectivas para poner límite a esos procesos a una escala superior a la puramente municipal. La segunda, tampoco exclusiva del espacio madrileño, pero aquí especialmente aguda, es la ruptura de las relaciones tradicionales de consumo campo-ciudad como consecuencia del modelo alimentario globalizado, que ha favorecido el abastecimiento de la región metropolitana con productos que recorren largas distancias desde sus zonas de producción. La falta de una estrategia territorial en la Comunidad de Madrid y de cualquier tipo de acción pública para el fomento del sector agrario periurbano, de múltiples funciones para la calidad de un espacio saturado, ha favorecido grandemente la situación de derribo en la que se encuentran los vestigios de las huertas y vegas metropolitanas madrileñas.

El enfoque de la planificación estratégica que pretende ordenar racionalmente los fenómenos de metropolización que presionan a los espacios agrarios periurbanos es, en primera instancia, la vía para garantizar su preservación. Pero para que esos espacios alberguen una agricultura viva y ofrezcan paisajes interesantes es necesario recomponer los vínculos entre campo y ciudad, otorgando también un valor estratégico a la alimentación como acto cultural que reconoce la identidad y calidad de la producción de un lugar próximo y con historia. Se trata de fomentar un sistema de producción y consumo basado en intercambios económicos más justos, con bajos impactos sobre los recursos naturales y con mayor capacidad de decisión de los principales agentes de la cadena: productores y consumidores. En otras palabras, es preciso recuperar la democracia alimentaria (*food democracy*) de los municipios, de modo “que todos los miembros de un sistema agroalimentario tengan oportunidades iguales y efectivas de participación en la creación del sistema, así como en el conocimiento sobre las formas alternativas pertinentes para su diseño y funcionamiento” (Hassanein, 2003: 83).

Las experiencias presentadas brevemente en esta comunicación ponen de manifiesto que para alcanzar



los objetivos señalados se necesitan al menos tres requisitos: en primer lugar, que los poderes públicos locales se impliquen activamente; segundo, que exista una figura de gestión capaz de catalizar las diferentes iniciativas del territorio; y, por último, que los agentes locales estén dispuestos a construir escenarios de futuro de manera compartida. Estos dos casos nos cuestionan también acerca de cómo superar los límites administrativos locales para fortalecer la cooperación intermunicipal en materia de agricultura periurbana en un contexto regional tan adverso, y sobre el papel de la ciudadanía a la hora de impulsar la cooperación en pos de una mayor cohesión territorial y social entre campo y ciudad, entre agricultores y consumidores, en torno a una alimentación más sana, más justa y más respetuosa con su entorno.

## **5. BIBLIOGRAFÍA**

- Aubry, C., Chiffolleau, Y. (2009): “Le développement des circuits courts et l’agriculture périurbaine : histoire, évolution en cours et questions actuelles”. *Innovations Agronomiques*, 5, 53-67.
- Bonnefoy, S. (2011) : “La politisation de la question agricole périurbaine en France : points de
- Carta de la Agricultura Periurbana. (2010). Para la preservación, la ordenación, el desarrollo y la gestión de los espacios agrarios periurbanos Castelldefels, Parc Agrari del Baix Llobregat, Agroterritori, Red agroterritorial.
- CESE, Comité Económico y Social Europeo. (2004): Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre agricultura periurbana.
- Choay, F. (1965, ed. castellano 1983): *L’urbanisme: utopies et réalités. Une anthologie*. Paris, Seuil.
- Delattre, L., Chanel, O., Napoléone, C. (2014): “Determinants of Local Public Policies for Farmland Preservation and Urban Expansion: a French Illustration”. *Land Economics*, 90.
- European Commission (2013). Green Infrastructure Strategy, 'to promote the deployment of green infrastructure in the EU in urban and rural areas'. COM/2013/0249 final \*/
- Farinós Dasí, J. (2008): “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 46, 11-32.
- Galli, M.; Lardon, S.; Marrancini, E. y Bonari, E. (eds.) (2010): *Agricultural management in peri-urban areas. The experience of an international workshop*. Gezzanho, Felice Editore, 170 pp.
- Geniaux, G., Napoléone, C. Ay, J.S. (2011): “A spatial hedonic approach on land use change anticipation”. *Journal of Regional Science*, 51, 967-986.
- Gómez Mendoza, J. (1977). *Agricultura y expansión urbana. La campiña del bajo Henares en la aglomeración de Madrid*. Madrid, Alianza Universidad, 1977, 352 pp.
- Gómez Mendoza, J. (1984). “Las relaciones campo-ciudad en la provincia de Madrid”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 4, 149-166.
- Gómez Mendoza, J. (1987): “La agricultura periurbana. Su estudio, sus cambios, sus políticas”. *Agricultura y Sociedad*, 42, 109-146
- Gómez Mendoza, J. (dir.) (1985). *Estudio de los regadíos de la Comunidad Autónoma de Madrid*. Madrid, Comunidad Autónoma de Madrid, 3 vols., inédito.
- Gómez Mendoza, J. (dir.), Mata Olmo, R., Sanz Herráiz, C., Galiana Martín, L., Manuel Valdés, C. M., Molina Holgado, P. (1999): *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*. Madrid, Alianza Editorial-Fundación Caja Madrid, 301 pp.
- Hassanein, N. (2003). “Practicing food democracy: a pragmatic politics of transformation”. *Journal of Rural Studies*, 19, 77-86.
- Healey, P. (2004). “The treatment of space and place and place in the new strategic planning in Europe”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 45-67.
- Koomen, E., Dekkers, J., van Dijk, T. (2008): “Open-space preservation in the Netherlands: planning, practice and prospects”. *Land Use Policy*, 25, 361–377.
- Magnaghi, A. (2012): *In territorio bene comune*. Firenze University Press.

- Martínez, E., Mata, R. (1987). “Estructuras y estrategias productivas del regadío metropolitano de Madrid”. *Agricultura y Sociedad*, 42, 181-202.
- Mata Olmo, R. (2007). *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*. Madrid, Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 70 pp.
- Mata Olmo, R., Fernández Muñoz, S. “La Huerta de Murcia. Landscape guidelines for a peri-urban territory”. *Landscape Research*, 29, 4, 385-397.
- Mata, R., Rodríguez, I. (1987). “Propiedad y explotaciones agrarias en el regadío de las Vegas de Madrid”. *Agricultura y Sociedad*, 42, 149-180.
- Mata Olmo, R., Galiana Martín, L., Allende Álvarez, F., Fernández Muñoz, S., Lacasta Rehoyo, P., López Estébanez, N., Molina Holgado, P., Sanz Herráiz, C. (2009): “Evaluación del paisaje de la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial”. *Urban*, 14, 34-57.
- Mata Olmo, R. y Olcina Cantos, J. (2010): “El sistema de espacios libres”, en Galiana, L. y Vinuesa, J. (coords.): *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Editorial Síntesis, Madrid, p. 87-127.
- Mougeot, L. J. A. (2000): “Urban Agriculture: Definition, Presence, Potentials and Risks. Ottawa, International Development Research Centre, Thematic paper, 1, 42 pp.
- Nahmias, P., Le Caro, Y. (2012): “Pour une définition de l’agriculture urbaine : réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales”. *Environnement Urbain/Urban Environment*, 6, a-1 a a-16.
- Napoleone, C., Sanz Sanz, E. (2014): *Niveaux localisés de développement, agriculture et innovation territoriale*
- Paül, V. (2013): “Agriculture in the Metropolitan Area of Barcelona: A Key Issue, Multiple Landscapes and Various Solutions”, en Maldonado, L. (coord.): *COST Action Urban Agriculture Europe: Documentation of 2nd Working Group Meeting*. Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya, 11-19.
- Paül, V., Haslam McKenzie, F. (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, 94-105.
- Paül, V. (2015). *La agricultura periurbana: singularidad, ordenación y nueva agenda en el seno de las redes agroalimentarias alternativas*, 21 pp., inédito.
- Romero J., Francés, M. (eds.): *La Huerta de Valencia. Un paisaje cultural con futuro incierto*. Valencia, PUV Universitat de València
- Sanchez Hernandez, J.L. (2009): “Redes alimentarias alternativas: concepto, tipología y adecuación a la realidad española”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 49, 185-207.
- Sazada, I. (2011): “Multifunctional peri-urban agriculture-A review of societal demands and de provision of goods and services by farming”. *Land Use Policy*, 28, 639-648.
- Vejre, H., Primdahl, J., Brandt, J., (2007) “The Copenhagen finger plan: keeping a green space structure by a simple planning metaphor”. En: Pedrolí, B., van Doorn, A., de Blust, G., Paracchini, M.L., Wascher, D., Bunce, F. (eds.), *Europe’s Living Landscapes: Essays on Exploring our Identity in the Countryside*. KNNV Publishing, Zeist, 311–328.
- Vidal, R. y Fleury, A. (2009): “Aménager les relations entre la ville et l’agriculture. De nouveaux enjeux territoriaux et une nouvelle approche ‘agriurbaniste’ ”, *Urbia*, 8, 127-142.
- Yacamán, C., Mata Olmo, 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. et al. (eds.), *XVII Coloquio de Geografía Rural. Revalorizando el espacio rural: leer el pasado para ganar el futuro*, Girona, Documenta Universitaria, 275-288