



Oportunidades en la planificación del espacio periurbano.

LOS CASOS DE ARANJUEZ Y CIUDAD REAL¹

PLANNING OPPORTUNITIES IN PERIURBAN SPACE.

Cases of Aranjuez and Ciudad Real.

OPORTUNIDADES DE PLANEAMENTO NO ESPAÇO PERIURBANO.

Casos de Aranjuez e Ciudad Real

Raquel Rodríguez-Alonso

raquel.rodriguez@upm.es

Susana Simón-Tenorio

susana.simon.tenorio@gmail.com

Recibido: 28 de abril de 2014

Aprobado: 10 de octubre de 2015

<http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v26n1.43164>

Resumen

Los espacios agrarios periurbanos, sometidos al avance del frente urbano, se han visto afectados especialmente por el proceso de expansión de las ciudades desarrollado en España en los últimos años. Las políticas urbanísticas y territoriales, y los instrumentos que las desarrollan han tenido, y tienen, un papel clave dentro de este proceso. En muchas ocasiones las herramientas de ordenación y gestión del territorio se han diseñado ignorando la función productiva, ecológica y cultural de dichos suelos. El estudio de los instrumentos actualmente vigentes en Ciudad Real y Aranjuez, dos ciudades medias del interior español de tradición agraria, permitirán evaluar su validez y sus carencias, así como las oportunidades para la protección y puesta en valor de los espacios agrarios periurbanos.

Palabras Clave: espacio agrario, planeamiento y ordenación del territorio, multifuncionalidad del suelo, servicio de los ecosistemas.

Abstract

The peri-urban agricultural areas, subject to encroachment by the urban front advance, have been particularly affected by the expansion process of cities developed in Spain in recent years. Urban and land policies, and the tools developing them, have had, and still have a key role within this process. In many cases, tools for land planning and management have been designed ignoring these territories' productive, ecological and cultural functions. Analyzing current acting tools in Ciudad Real and Aranjuez, two mid-sized towns of interior Spain with agrarian tradition, will allow assessing their validity and short-comings as well as opportunities in protecting and enhancing peri-urban agricultural spaces.

Keywords: agrarian areas, land use planning, millennium ecosystem assessment.

Resumo

As áreas agrícolas peri-urbanas, sujeitas o avanço da frente urbana, foram particularmente afetadas pelo processo de expansão das cidades desenvolvidas em Espanha nos últimos anos. As políticas urbanas e territoriais, instrumentos que desenvolvem-os, tiveram e têm um papel fundamental neste processo. Em muitas ocasiões as ferramentas para planeamento e gestão do território foram projetadas ignorando a função produtiva, ecológica e cultural destes solos. O estudo dos instrumentos existentes em Ciudad Real e Aranjuez, dois médios da tradição agrícola espanhola dentro de cidades, permitirá avaliar a sua validade e suas deficiências bem como oportunidades para a proteção e valorização das áreas agrícolas peri-urbanas.

Palavras-chave: espaço agrícola, planeamento e ordenamento do território, multifuncionalidade do solo, serviços ecossistêmicos.

¹ El presente artículo se enmarca en el proyecto de investigación *Integración de los espacios agrarios periurbanos en la planificación urbana y territorial desde el enfoque de los servicios de los ecosistemas – PAEc-SP (Periurban Agrarian Ecosystems in Spatial Planning)*, desarrollado por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (Universidad Politécnica de Madrid). Convocatoria 2011 del Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental No Orientada del Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN).

Durante las últimas décadas, España ha sufrido un proceso importante de expansión urbana en el que los espacios periurbanos han resultado especialmente afectados. De modo directo, por la urbanización de los mismos, y por el papel de soporte y absorción de aquellos usos y actividades imprescindibles para el metabolismo urbano (García-Bellido y González, 1979). De modo indirecto, por las expectativas de revaloración que generan los nuevos desarrollos y que fomentan el abandono de las prácticas agrarias (Naredo y García-Zaldívar, 2008). En España, los suelos artificiales crecieron un 29.5% entre 1987 y 2000 (OSE, 2006).

Las políticas de ordenación urbanística y territorial han sido esenciales en este proceso. Ajustados al marco legal de aplicación, los documentos de planeamiento general² definen cuál ha de ser el destino del suelo: urbano o ya construido; urbanizable o susceptible de incorporarse al proceso de desarrollo urbano; y no urbanizable o suelos a proteger.

El marco normativo urbanístico español tiene su origen en 1956³ y surge con el objetivo de regular y ordenar el crecimiento de las ciudades. Así, los instrumentos legales desarrollados en la ley se centran en la gestión del desarrollo urbano, sin profundizar en las herramientas necesarias para la intervención en la ciudad consolidada o para el tratamiento del suelo excluido del desarrollo. A pesar de los cambios socioeconómicos producidos desde esa fecha, toda la legislación urbanística desarrollada con posterioridad adolece del mismo problema.

Como hito dentro del desarrollo legislativo, se destaca la reforma que incorpora el texto de 1998⁴ al inicio del último *boom* inmobiliario, que considera como susceptible de urbanización cualquier suelo que no tenga condiciones especiales para su protección. Hasta ese momento, se delimitaban los suelos urbanos y los suelos necesarios para el crecimiento o urbanizables, quedando el resto del territorio excluido del proceso urbanizador. Desde 1998 el proceso se invierte: se delimitan los suelos urbanos y los suelos no urbanizables de protección, quedando reservado el resto del territorio al crecimiento urbano, tal y como recogen la mayoría de los textos legislativos autonómicos.⁵

La construcción de la ciudad y de la vivienda se consolida como el motor económico del país durante los años sesenta y este factor está en el origen del reciente *boom* inmobiliario que ha sufrido España: entre 2000 y 2011 se construyen 5.7 millones de viviendas, la misma cantidad que durante los años de consolidación de las ciudades (las décadas de 1960 y 1970), con más de 7 millones de personas emigradas del campo a la ciudad (Tamames, 1986). De los 25.2 millones de viviendas existentes, un 28% no se utiliza como residencia habitual (INE, 2011) y 3.4 millones permanecen vacías, sin contar con aquellas que han quedado a medio construir como consecuencia de la crisis (Schulz-Dornburg, 2013). Además de las 723.043 viviendas sin vender,

Raquel Rodríguez-Alonso

Arquitecta urbanista por la Universidad Politécnica de Madrid y profesora asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid de la misma institución. Cuenta con una amplia experiencia en la redacción y dirección de documentos de planeamiento a todas las escalas. Compagina la actividad docente e investigativa con el ejercicio libre de la profesión, destacando la asesoría urbanística, la elaboración de trabajos profesionales para distintas administraciones públicas y la redacción de dictámenes periciales. Formó parte del equipo de investigación del PAEc-SP.

Susana Simón-Tenorio

Arquitecta y magister en Planeamiento Urbano por la Universidad Politécnica de Madrid. Investigadora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid de la misma institución. Ha colaborado en el proyecto PAEc-SP y en proyectos del grupo de investigación Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad relacionados con agricultura, regeneración y políticas urbanas. Formó parte del equipo editor de la biblioteca *Ciudades para un futuro más sostenible*, y del mantenimiento y actualización de la base de datos de buenas prácticas latinoamericanas del programa UN-Habitat.

2 Cada municipio español debe contar con un documento de planeamiento general.

3 Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

4 Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Ley estatal que sirve de marco para el desarrollo de las 17 legislaciones autonómicas según lo establece la Constitución española. La mayoría de las comunidades redactaron su legislación entre finales de 1990 y principios de la década de 2000.

5 Es el caso de la Comunidad de Madrid y la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Las consecuencias se comentan posteriormente en el caso de Aranjuez.

España cuenta con suficiente suelo urbanizable para absorber el crecimiento urbano de los próximos cuarenta y cinco años⁶ (Ministerio de Fomento, 2011).

Dentro de este contexto, las áreas más vulnerables son los espacios periurbanos.⁷ Como zona de contacto entre lo rural y lo urbano, dichos espacios conservan los rasgos fundamentales del primero, a la vez que soportan la atracción del segundo (Montasell y Roda, 2003). Constituyen las zonas de interface esenciales entre las ciudades y las áreas rurales vecinas, el lugar de contacto donde se interpenetran y afrontan los dos mundos. El espacio periurbano se definiría como los márgenes de la aglomeración, todavía no englobados en lo urbano, pero sometidos a su avance (Roda, 2009). Los espacios periurbanos suelen ser, además, los más fértiles, al situarse las ciudades tradicionalmente en la proximidad del área que era capaz de abastecerlas de materias primas. La presión urbanística sobre este área supone, en muchos casos, la pérdida de suelo agrario de alta calidad agronómica (Hernández-Jiménez, Ocón y Guillén, 2009).

El marco actual. Objetivos y metodología⁸

Una de las cuestiones fundamentales a tratar es la capacidad de los instrumentos de planeamiento para reconocer y proteger las distintas funciones de los suelos periurbanos, entendidos como parte fundamental de una red continua que pone en relación los espacios de alto valor ambiental con los principales espacios libres públicos urbanos (Fariña y Naredo, 2010). La función social de relación está muy vinculada con el papel tradicional de las zonas verdes en la ciudad que el planeamiento reconoce desde sus orígenes. La función ecológica entendida como el soporte del desarrollo de los ecosistemas y la biodiversidad, y la función de infraestructura verde relacionada con la capacidad de paliar algunos de los efectos negativos del desarrollo urbano (absorción de CO₂, amortiguador del ruido, integración paisajística, regulación de procesos como inundaciones, entre otros) (Fariña, 2013).

La función de los espacios agrarios periurbanos va mucho más allá de su papel como productores de alimentos, destacando sus funciones ecológicas o culturales (Hernández-Jiménez, Ocón y Guillén, 2009). Aunque esta visión no siempre queda incorporada a los instrumentos políticos y urbanísticos (Simón, Morán y Zazo, 2012), existen algunas prácticas europeas y españolas

que empiezan a gestionar estos espacios desde su multifuncionalidad: el Anillo Verde de Múnich, donde prima el enfoque productivo (Morán, 2010); o el Parc Agrari del Baix Llobregat, donde lo hace el enfoque ambiental (Zazo, 2011). Desde la puesta en marcha del programa científico por parte de Naciones Unidas (MEA, 2005), los conceptos de socioecosistema y de servicios de los ecosistemas se presentan como el paradigma actual para analizar y gestionar el territorio (Simón et al, 2013). El enfoque de los servicios de los ecosistemas permite incorporar una visión multifuncional del territorio a la planificación, al añadir, al valor natural del ecosistema, los beneficios intrínsecos que aporta a la sociedad: servicios de abastecimiento, de regulación y culturales (Gómez-Sal, 2012).

Una de las particularidades del marco urbanístico español es que los documentos de planeamiento general redactados por cada uno de los municipios son los que deciden el destino del suelo a través de su clasificación (suelo urbano, urbanizable o no urbanizable). De este modo, el futuro crecimiento de la ciudad o la preservación de los valores ambientales se establecen desde la administración local en función del interés general y las necesidades sociales. La función social es parte integrante de la propiedad⁹ y la delimita, quedando vinculado el suelo a una serie de derechos, pero también de deberes, que vienen determinados por la clase de suelo y por la ordenación prevista (Betancor Rodríguez y García-Bellido, 2001). Así, la clasificación como urbanizable de un suelo no solo concede el derecho a desarrollar una nueva ciudad, sino también la obligación de hacerlo. Aunque este concepto se consolida en 1956, la identificación entre interés general y desarrollo económico la ha convertido en “el instrumento de reparto del poder económico del espacio” (Betancor Rodríguez y García-Bellido, 2001: 99), enfrentando campo y ciudad desde la óptica del valor económico del suelo. Sin embargo, la integración de ambos conceptos: multifuncionalidad del suelo periurbano y función social de la propiedad en el marco urbanístico, pueden ser oportunidades interesantes para una nueva forma de ordenación y gestión del territorio que reivindique el *derecho al campo* (Córdoba et al., 2013).

Determinar qué influencia han tenido las políticas urbanísticas y territoriales en la transformación del espacio periurbano, tomando como casos de estudio Aranjuez y Ciudad Real, será fundamental para establecer la capacidad de los instrumentos de ordenación para poner en valor dicho espacio y señalar así las oportunidades que permitan reconducir el proceso. Así, para cada caso de estudio y municipio se han desarrollado los siguientes trabajos:

Recopilación de las distintas herramientas de ordenación,¹⁰ análisis de sus objetivos y previsiones; orden cronológico de aprobación y legislación con la que se redactan; homogeneización de contenidos y regulaciones; y coherencia en la ordenación y gestión del territorio.

6 Según se detalla en la exposición de motivos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: “estos suelos se encuentran situados en entornos donde no es previsible ningún incremento de demanda en los próximos años”.

7 En el desarrollo de la investigación se asumió la definición de espacio periurbano de la OCDE, que incorpora la doble perspectiva poblacional y territorial. Para los casos de estudio, la zona periurbana es aquella comprendida en un radio de 10 km alrededor de núcleos de entre 50.000 y 100.000 habitantes (OCDE, 1979).

8 Los objetivos, metodología y resultados preliminares fueron evaluados en el Seminario Internacional sobre Planeamiento Urbanístico y Ecosistemas Agrarios Periurbanos, celebrado en noviembre de 2012 en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

9 Sentencia No. 37/1987 del Tribunal Constitucional, Pleno, 26 de Marzo de 1987.

10 Además de los documentos de planeamiento, se analizaron los que ordenan los espacios naturales protegidos, así como aquellos de carácter no vinculante que implican la toma de decisiones sobre el territorio como Agendas 21, planes de desarrollo local, entre otros (véase el Anexo 1 y el Anexo 2).

Además de los ámbitos de crecimiento previstos y no desarrollados, uno de los aspectos más importantes en los documentos de planeamiento urbanístico es la regulación de usos establecida dentro de los suelos excluidos del desarrollo urbano, al ser la herramienta que mejor desvela el valor que el plan le otorga al suelo. Las categorías establecidas en el suelo no urbanizable deberían derivar de los valores intrínsecos del suelo que se intenta proteger, distinguiendo entre usos característicos, o intrínsecos e inofensivos para el valor que se protege, permitidos, mediante algún tipo de procedimiento administrativo que avale el desarrollo de la actividad o prohibidos. La Tabla 1 recoge los usos regulados para las distintas categorías de suelo no urbanizable en cada municipio, así como el peso del suelo afectado.

La valoración que los distintos documentos hacen de la multifuncionalidad del suelo fue la segunda tarea abordada. Para ello, se utilizó la clasificación de los servicios de los ecosistemas de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EME, 2012):

- Servicios de abastecimiento: producción de alimentos (PR), generación de empleo (EE) o circuitos de comercialización (CC).
- Servicios de regulación de los procesos ambientales: ciclo del agua (CA), residuos (R) o soporte de biodiversidad (B).
- Servicios culturales o beneficios no materiales que las personas obtienen de los ecosistemas como el enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estética: ocio (O), turismo (T), empoderamiento de la comunidad (CE), patrimonio/identidad (P), paisaje (Pj) o educación (E).

Este análisis permitirá evaluar la capacidad de cada uno de los instrumentos para proteger y poner en valor el espacio periurbano, incluidas sus carencias y fortalezas (véase la Tabla 2).

Tabla 1. Regulación de usos en el suelo excluido del desarrollo

		Total	%	P. agropecuaria	E. extractivas	Ocio	Infraestruc	Utilidad pública	Viviendas
Ciudad Real	C. Real	Común	19	Característico	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido
		Protección	10,2	Permitido		Permitido			
		P. Agrícola	14,4	Característico	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido
		R desarrollos	1,9	Característico		Permitido		Permitido	Permitido
		N. diseminados	4,6	Característico	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido
	Miguelturra	Común	13	Característico	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido
		Protección	3	Permitido		Permitido	Permitido	Permitido	Permitido
		PENP	13,4	Característico					
		R. crecimientos	1	Característico			Permitido	Permitido	Permitido
	Carrión	Común	11,3	Característico	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido
		Protección	0,4	Permitido		Permitido			
	Poblete	Común	6,7	Característico	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido
		Protección	0,7	Permitido		Permitido			
	Picón	Común	0,4	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido
Aranjuez	Aranjuez	P. Agrícola	11,3	Característico		Permitido	Permitido		
		P. Paisajística	9,7			Permitido			
		P. Cultural	9,2			Permitido			
	Seseña	Común	4,6	Característico	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido
		P. Agrícola	6,1	Característico	Permitido		Permitido	Permitido	Permitido
		P. Paisajística	3,4	Permitido			Permitido	Permitido	
	Borox	Común	7,2	Característico			Permitido	Permitido	Permitido
		P. Paisajística	1,6	Característico					
	C. Oreja	SUNS	7,5	Característico			Permitido	Permitido	
		Protección	3,3	Característico			Permitido	Permitido	
	Ontígola	Común	10,6	Característico			Permitido	Permitido	Permitido
		P. Agrícola	0,6	Característico			Permitido	Permitido	Permitido
	Ciruelos	Común	3,3	Característico			Permitido	Permitido	

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Evaluación de la multifuncionalidad del suelo

			Abastecimiento			Regulación			Cultural					
			PR	EE	CC	CA	R	B	O	T	CE	P	Pj	E
Aranjuez	Planeamiento	NNSS '81 Ocaña											o	
		NNSS '85 Colmenar	+	o				+				o	+	
		NNSS '85 Borox	+					+					o	
		NNSS '95 Ontígola	o					+					+	
		NNSS '96 Seseña	-					-					-	
		PGOU '96 Aranjuez	+	o				o	+	+		+	+	
	P. a	PORN '99 Manz-Jar	+		+			+						+
		PORN '02 Mar Ontg	+					+						
		PRUG '09 Manz-Jar	+	+				+						
	No. Vic	A-21 Aranjuez '06	+		o	o	o	+				+	+	+
PT Com de Ocaña '11		+	+	+			+	+	+	o	o	o	o	
Ciudad Real	Planto	DSU '89 Picón				-							-	
		NNSS '94 Carrión				-			o				-	
		NNSS '95 Poblete	-			+		-						
		PGOU '96 CR	o			-		-	-	-		-	o	
		POM '07 Miguelturra	-	-		-		o	-	-		o	+	o
	P. a	ZEPA '08 Cpo Calatrava	+	-		+	+	+				+	+	+
	NO.Vinc	A21 '07 Miguelturra	+			-	o	+	+				+	o
		PEDSMR-CLM '08	+	+	o	+		o		o	o	+	+	+
		PDL '06 Cpo Calatrava	o	o	+				+	+	+	+	+	o
		PDL '06 Montes Norte	o	o	+					o		+	+	

+	: Consideración positiva, regulaciones encaminadas a su potenciación.
o	: Consideración positiva pero no hay regulaciones que lo potencien.
-	: Regulaciones que perjudican el servicio

Fuente: elaboración propia.

Por último, y con el objetivo de comprender el impacto real que las políticas han tenido sobre el territorio, se realizó una aproximación a la evolución de la estructura socioeconómica, así como un diagnóstico cuantitativo del grado de transformación actual del territorio derivado del crecimiento urbano y del desarrollo

de las infraestructuras como consecuencia de las determinaciones incluidas en los instrumentos de ordenación. Los resultados permiten detectar oportunidades para repensar el modelo de crecimiento, especialmente en los suelos reservados para la expansión urbana (véase la Tabla 3).

Tabla 3. Funcionalidad del suelo en los desarrollos previstos (suelo urbanizable)

		Total		E. Urbano		E. Productivo		E. Protector		E. Transición		Agua	
		Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
CIUDAD REAL	C. Real	589,5	51,7	426,2	37,4	99,4	8,7	0,1	0	63,8	5,6	0	0
	Migueltura	484,1	42,4	45,3	4	389,7	34,2	49,1	4,3	0	0	0	0
	Carrión	37,6	3,3	0,1	0,1	37,5	3,3	0	0	0	0	0	0
	Poblete	29,3	2,6	27,7	2,4	1,3	0,1	0,2	0	0	0	0	0
	Total	1.140,50	100	499,4	43,8	527,9	46,3	49,4	4,3	63,8	5,6	0	0

ARANJUEZ	Aranjuez	929	51,3	433	23,9	310,7	17,1	184,6	10,2	0	0	0,7	0,1
	Ontígola	275,6	15,2	240,2	13,3	27,8	1,5	6,9	0,4	0,7	0,1	0	0
	Seseña	608	33,6	190,9	10,5	399,8	22,1	17,3	1	0	0	0	0
	Total SUS	1.812,60	100	864,1	47,7	738,3	40,7	208,8	18,3	0,7	0,1	0,7	0,1
	Chinchón	391,6	15,2	17,1	0,7	221,7	8,6	152,8	5,9	0	0	0	0
	C. Oreja	2019	78,5	53,8	2,1	1.810,60	70,4	152,4	5,9	0	0	16,6	0,6
	Villaconejos	161,2	6,3	9	0,3	134,6	5,2	17,6	0,7	0	0	0	0
	Total SUNS	2571,8	100	79,9	3,1	2166,9	84,2	322,8	12,5	0	0	16,6	0,6

Fuente: elaboración propia.

La ordenación del espacio periurbano en las ciudades del interior español. Aranjuez y Ciudad Real

Aranjuez y Ciudad Real se caracterizan por ser ciudades de tamaño medio (entre 50.000 y 325.000 habitantes) del interior español y tener un importante pasado agrario. En ambos casos, el ámbito analizado corresponde a un conjunto de municipios en los que tanto Aranjuez como Ciudad Real funcionan como cabeceras del sistema urbano próximo. Cada municipio cuenta con un documento de planeamiento general,¹¹ aprobado en contextos socioeconómicos diversos y redactados con distintos textos legislativos.¹²

El ámbito estudiado en Aranjuez abarca el fin de la Vega del Jarama y parte de la Vega del Tajo, afectando parcialmente al territorio de nueve municipios diferentes, de los cuales, cuatro pertenecen a la Comunidad de Madrid y el resto a la provincia de Toledo, en Castilla La Mancha, siendo el límite administrativo entre ambas el curso fluvial. Las dos vegas poseen suelo de la más alta capacidad agronómica que, tradicionalmente, ha estado destinado al cultivo de regadío repartido entre cuatro municipios diferentes: Aranjuez y Colmenar de Oreja en Madrid, y Seseña y Bórox en Castilla La Mancha.

El valor de la vega en Aranjuez es especialmente importante debido al origen histórico del sistema de huertas recreativas, construido en época de Felipe II (1560) y del entrono desarrollado en el siglo XVIII donde se integran el palacio, la zona de huertas, y el casco urbano mediante paseos arbolados y acequias. Su papel como abastecedora de productos hortofrutícolas a la capital se consolida a partir de la construcción del ferrocarril (1851). Sin embargo, en la actualidad, la agricultura tiene un peso muy pequeño en la economía local, dedicándose gran parte de la vega al cultivo de maíz forrajero.

Los ríos Tajo y Jarama son los ejes del Paisaje Cultural de Aranjuez¹³ que engloba 2.047 hectáreas en el norte de la población y que integra las huertas históricas, los paseos arbolados y los sotos, el Palacio, los jardines y el casco histórico. La declaración definitiva de la zona como Paisaje Cultural podría ser una oportunidad para la gestión conjunta del suelo urbano y de los suelos agrícolas.¹⁴

La agricultura extensiva de secano ha sido la principal actividad de Ciudad Real hasta mediados de los años sesenta, cuando la ciudad empezó a perder empleo en el sector primario. La llegada de nuevas infraestructuras en los años noventa como el tren de alta velocidad, y las autopistas de Los Viñedos (A-43) y de Valencia-Lisboa (A-41) han convertido a la ciudad en un polo de accesibilidad privilegiada que le ha permitido centrar su desarrollo económico en las actividades terciarias, principalmente en la administración y el comercio (86,4% de la población activa) en detrimento de la agricultura (2,4%) y de la industria (3,8%)

11 Los documentos de planeamiento general en España tienen vigencia indefinida hasta que no se revisen o se aprueben otros diferentes.

12 En el caso de Aranjuez, seis de los nueve planes fueron aprobados durante los años ochenta y los tres restantes en los noventa, con distintas legislaciones. En Ciudad Real, sólo Miguelturra cuenta con un planeamiento adaptado a la legislación autonómica en vigor. De los cuatro restantes, tres se aprobaron durante los noventa y uno en los años setenta.

13 El Paisaje Cultural de Aranjuez fue declarado Patrimonio Mundial por la UNESCO en Helsinki el 14 de diciembre de 2001.

14 En los años ochenta se rompe la gestión unitaria de ambos espacios, quedando la zona de huerta a cargo del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) que arrendaba las tierras sin ocuparse de su cultivo directo, y la zona urbana a cargo del Ayuntamiento.

(Caja España, 2012). Pese a la pérdida de su peso económico, más del 90% de la tierra aparece cultivada (principalmente por cultivos extensivos de herbáceos, olivar y vid de secano) (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2011) y la agricultura sigue siendo valorada por la población por su carácter identitario.

La estructura urbana de Ciudad Real, de crecimiento disperso, se podría definir como monocéntrica y radial, con una ocupación discontinua del suelo periurbano, apoyada en las infraestructuras viarias, que incluso acaba por absorber los núcleos de población próximos, creando un continuo urbanizado que supera los límites municipales.

Dos enfoques, un territorio: Aranjuez

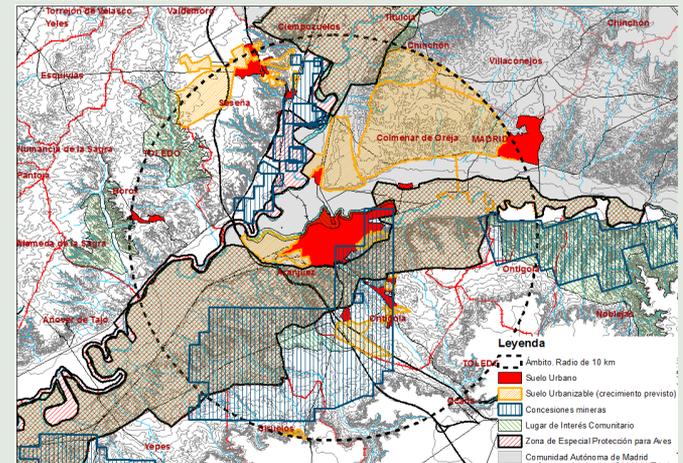
La situación limítrofe entre dos regiones, con gobiernos y legislaciones diferentes, y contextos socioeconómicos y estructuras territoriales muy distintas es la principal característica de Aranjuez. En la comunidad que alberga la capital, con alta presión demográfica y productiva, el valor que se le da al suelo es mucho más alto que en una comunidad eminentemente rural. En este sentido, dentro del ámbito de influencia de Aranjuez, el 34% del suelo está protegido por figuras de carácter ambiental. Sin embargo, mientras que el territorio es gestionado a partes iguales por la Comunidad de Madrid y la Comunidad de Castilla La Mancha, el 80% del suelo protegido pertenece a Madrid. Los criterios para la delimitación de los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000 son muy diferentes en ambas comunidades. La Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA) Carrizales y Sotos del Jarama y el Tajo, situada en Castilla La Mancha, se delimita en continuidad con la ZEPA Carrizales y Sotos de Aranjuez y con el Lugar de Interés Comunitario (LIC) Vegas, Cuestas y Páramos del sureste de Madrid, pero, mientras que en el caso de Madrid se protege la vega completa, Castilla La Mancha limita la protección prácticamente al curso del río (véase la Figura 1). Esta visión disfuncional del territorio se repite en el caso del Paisaje Cultural de Aranjuez, cuya área de protección (16.604 hectáreas) coincide con la superficie del término municipal de Aranjuez, dejando por fuera el área situada en la otra margen del río.

Las visiones distintas sobre la gestión del territorio quedan reflejadas no solo a nivel autonómico, sino también a nivel municipal. Aunque toda la vega está clasificada por los cuatro municipios como suelo no urbanizable de protección y los criterios para su protección derivan de su alto valor agrícola, la regulación dispar de los usos facilita la aparición de algunas actividades incompatibles con el valor que se pretende proteger. Se destaca Seseña, que gestiona la vega opuesta a las huertas históricas de Aranjuez, y que permite las explotaciones extractivas y la construcción de viviendas dentro del ámbito. Actualmente existen doce concesiones activas para la explotación de grava, áridos o arcilla, muchas de ellas en funcionamiento (véase la Figura 1). La presión sobre los suelos agrícolas también es importante en el municipio de

Aranjuez, donde la protección de la vega es bastante estricta: el espacio abandonado de la huerta empieza a ocuparse para usos diversos, no siempre adecuados, como cuadras equinas, campo de golf, equipamientos, entre otros.

La presión urbanística sobre el periurbano queda patente en la superficie de suelo clasificada como urbanizable en el planeamiento vigente, que supera con creces la urbana, por la condición de Aranjuez como cabecera del entorno, lo que ha derivado en el planteamiento de crecimientos en el límite de su término municipal, y por la ubicación de algunos crecimientos e infraestructuras que cierran la conexión ecológica entre las huertas históricas y el resto de la vega. Es especialmente significativo el caso de los municipios madrileños, Villaconejos, Colmenar de Oreja y Chinchón, en donde mientras no se modifique el planeamiento vigente, el suelo clasificado como no urbanizable común se ha convertido automáticamente en urbanizable no sectorizado, en aplicación de la disposición transitoria primera de la Ley 9/2001. Esto supone la incorporación al proceso urbanizador de 2.892 hectáreas, que representan el 9% del total del suelo incluido dentro del ámbito de influencia de Aranjuez (véase la Figura 1). Dentro de estos suelos, Colmenar de Oreja preveía la construcción de 15.000 viviendas junto al desarrollo de La Montaña. También los desarrollos previstos en Ontígola llegan hasta el límite del término de Aranjuez sin tener en cuenta la existencia de la Reserva Natural del Mar de Ontígola.

Figura 1. Suelos urbanos y urbanizables, espacios naturales protegidos y explotaciones extractivas activas



Fuente: elaboración propia.

La desaparición del suelo agrario: Ciudad Real

El caso de estudio de Ciudad Real es representativo de la situación de las ciudades medias de interior, en las que las políticas de ordenación han fomentado en los últimos años el desarrollo de los servicios y la construcción en detrimento del sector agrícola, pero cuyo espacio periurbano todavía conserva su carácter rural.

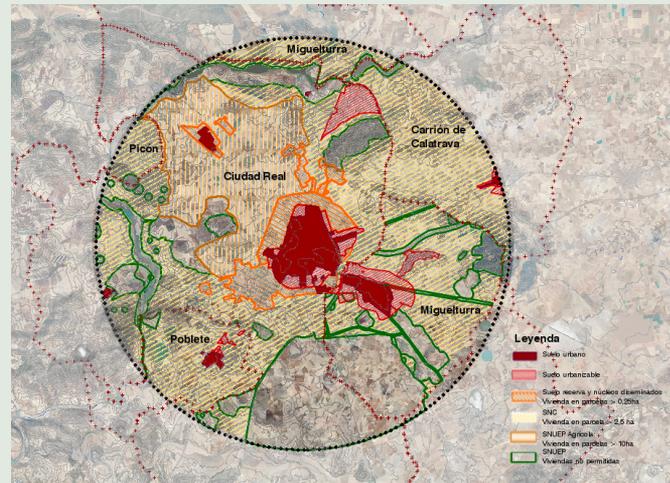
Durante los últimos veinte años, el territorio ha sido objeto de una alta presión urbanística derivada de la nueva condición de Ciudad Real como polo de accesibilidad privilegiada con el desarrollo de grandes proyectos como el aeropuerto, el campus universitario o el complejo deportivo Don Quijote. Esta presión urbanística no solo queda patente en la superficie clasificada como urbanizable, que en el caso de Miguelturra duplica la urbana, sino también en las distintas categorías del suelo no urbanizable. En Ciudad Real y en Miguelturra aparece la figura del suelo no urbanizable de reserva, que incluye los suelos que por su proximidad y situación con respecto a las áreas urbanas se entienden como futuras reservas de expansión y que, en el caso de Ciudad Real, igualan en superficie al suelo clasificado como urbanizable.

Por otro lado, la mayor parte del suelo no urbanizable está incluido dentro de la misma categoría, caracterizada por su bajo nivel de protección (véase la Tabla 1). Dentro de los usos permitidos se destaca la construcción de viviendas, que ha dado lugar a la formación de núcleos dispersos en el periurbano (véase la Figura 2). Su origen se remonta a una época más agraria en la que estas viviendas estaban vinculadas con la explotación de la tierra, pero en los últimos años el número, tamaño y carácter de estas viviendas las han convertido en la mayor amenaza de la actividad agraria. La permisividad dentro del suelo no urbanizable pone en entredicho la lógica propia del modelo de crecimiento urbano, trasladando la presión urbanística sobre el suelo que se pretende proteger y promoviendo la construcción de la ciudad a través de viviendas que no contribuyen a los costes de urbanización, a las cesiones, ni a los servicios que tarde o temprano reclamarán. Por el contrario, pese a la progresiva ocupación del suelo excluido de la urbanización, más del 50% del suelo urbanizable, todavía no se ha desarrollado. Destaca el caso de Miguelturra, con un plan aprobado en 2007, donde prácticamente la totalidad de los suelos son recuperables para la actividad agraria (véase la Tabla 3).

Los instrumentos de planeamiento general fueron redactados en un contexto en el que el sector primario ya no era visto como una actividad productiva y en el que todavía no se valoraba la biodiversidad de sus ecosistemas, por lo que la agricultura ni se protege ni se fomenta (véase la Tabla 3). La regulación de los usos permite la ocupación del suelo por actividades incompatibles con la agricultura. Es importante reseñar el escaso valor hacia los servicios de regulación, que no tienen en cuenta la delicada situación de los acuíferos, susceptibles de agotamiento y contaminación debido al incremento de la agricultura de regadío y a su uso como agua de riego para zonas verdes.

El inicio del reconocimiento de la biodiversidad y del valor del paisaje de los grandes cultivos a partir de la Red Natura 2000 ha supuesto una cierta recuperación del valor de la actividad, no tanto como servicio de abastecimiento, sino como paisaje cultural potencialmente explotable a través del turismo, en el que el modo de cultivo tradicional ha permitido que estos ecosistemas sean refugio de las aves esteparias. La puesta en valor del paisaje agrícola (no así de la actividad agraria) está presente también en los documentos no vinculantes, pero desde estas políticas tampoco se apoya de forma directa el mantenimiento y la mejora de la producción agraria, ni se reconocen sus servicios de regulación o de conservación de la biodiversidad.

Figura 2. Clasificación del suelo en Ciudad Real



Fuente: elaboración propia.

El control de las construcciones y la recuperación de los suelos urbanizables no desarrollados pueden suponer un freno al progresivo abandono de los suelos agrícolas. Sin embargo, para lograr una recuperación más profunda de la actividad agraria parece necesario un impulso desde las instituciones locales, autonómicas, estatales y europeas. La falta de apoyo al sector, que en última instancia supone el no relevo generacional, entra en contradicción con el interés de poner en valor, y comercializar su paisaje a través del turismo cultural y gastronómico. Un paisaje que puede desaparecer si no se apuesta por recuperar la agricultura como elemento principal que ordena el territorio.

Retos en la ordenación del espacio periurbano

Las peculiaridades del planeamiento general, de vigencia indefinida y con capacidad para consolidar derechos y deberes, así como la creciente complejidad en su tramitación, hacen que documentos redactados en contextos socioeconómicos y con sensibilidades territoriales muy diferentes a los actuales sigan siendo el marco normativo para el desarrollo de las ciudades y la protección de los suelos excluidos del proceso urbanizador. Es significativo que, a pesar de las numerosas modificaciones legislativas que se han producido desde el primer documento analizado hasta el último, las herramientas disponibles para la protección del suelo no urbanizable son las mismas: delimitación del suelo no urbanizable, definición de la categoría o valor que se pretende proteger, y regulación de los usos en función de dichos valores. Una de las preguntas a plantear sería si estas herramientas son o no suficientes para la salvaguarda y puesta en valor de dichos suelos, o si bastaría con un cambio de lectura del territorio.

A través del análisis del planeamiento en el ámbito de influencia de Aranjuez y Ciudad Real, se puede concluir que parte de los procesos de degradación que sufren los suelos agrarios periurbanos son consecuencia de la propia regulación contenida en los pla-

nes. A pesar de reconocer su valor productivo, incluso paisajístico o ambiental (véase la Tabla 2), la regulación de usos propuesta es contraria a los valores del suelo que se pretenden proteger. La presión a la que se ven sometidos estos espacios no procede solo del proceso urbanizador reglado que tiene como objetivo el crecimiento de la ciudad, ni de la construcción de infraestructuras o servicios para el abastecimiento urbano, sino que deriva de la posibilidad de sustituir una actividad económica en declive, como la agricultura, por actividades o usos que mejoren la rentabilidad económica del suelo. Es el caso tanto de la extracción de materiales destinados a la construcción en Seseña, como de la suburbanización del suelo agrario en el entorno de Ciudad Real. Es difícil dilucidar si dicha disfunción deriva de las herramientas empleadas o de la propia sinergia del planeamiento urbanístico, identificado como el único instrumento capaz de revalorizar económicamente el suelo por la simple expectativa del uso permitido.

Por lo general, los instrumentos no vinculantes, con un carácter más estratégico, son los que incorporan una visión más compleja del periurbano, integrando aspectos relacionados con el abastecimiento, la regulación o su importancia cultural (véase la Tabla 2). Por el contrario, los documentos de protección ambiental y de planeamiento urbanístico, enfocados tradicionalmente en la regulación de usos en un entorno localizado, tienden a centrarse en el fomento de una función en concreto, obviando o incluso perjudicando el correcto desarrollo del resto de las funciones. La falta de una comprensión más compleja del territorio aumenta la vulnerabilidad del espacio periurbano al incrementarse las contradicciones entre las diferentes políticas de ordenación del territorio. Estas contradicciones pueden adquirir una dimensión territorial, como es el caso de Aranjuez, donde convergen administraciones con una visión casi opuesta sobre los servicios y beneficios extraíbles de un mismo territorio. O una dimensión estratégica, el caso de Ciudad Real, en las que se busca explotar las funciones culturales del territorio sin comprender la depen-

dencia del paisaje cultural con la continuidad y, por lo tanto, con la sostenibilidad económica de la actividad agraria. En este sentido es fundamental, al menos, citar la importancia que tiene y ha tenido para la agricultura en ciudades como Ciudad Real las políticas europeas, tanto por el impacto de la Política Agraria Común, donde se subvenciona por superficie de cultivo y no por producción, como por las directrices que condicionan la subvención de iniciativas en los planes de desarrollo local, en las que se excluye de financiación directa las actividades destinadas a mejorar la producción, políticas que en última instancia tienden a favorecer el abandono del cultivo de la tierra.

Pese a todo, los instrumentos de planeamiento tienen la capacidad suficiente para reconocer y proteger las distintas funciones de los suelos periurbanos. Con una coordinación correcta entre instrumentos, y la incorporación de una visión compleja y multifuncional de estos espacios, los documentos de planeamiento podrían ser una herramienta clave para la puesta en valor de los espacios periurbanos. Entendiendo que la crisis actual puede ser una oportunidad para revertir el proceso de urbanización, la integración de la visión multifuncional del territorio y la función social de la propiedad en un mismo marco de ordenación es clave para reconducir el proceso. Sólo la aplicación de estos conceptos al suelo urbanizable sin desarrollar podría suponer la recuperación de 641 hectáreas en Ciudad Real, la mayoría sin expectativas de desarrollo al haber sido destinadas por el planeamiento para el crecimiento de la ciudad al final de la burbuja inmobiliaria, y de 3.463 en Aranjuez, en la misma situación desde hace trece años, en el mejor de los casos (véase la Tabla 3). Al igual que en los procesos de regeneración urbana, las políticas encaminadas a la inversión en regeneración ambiental, desde la perspectiva de la multifuncionalidad del suelo, y en la consolidación de los espacios periurbanos como infraestructura verde que permita la integración del campo en la ciudad podrían resolver gran parte del problema actual. 

Bibliografía

- BETANCOR RODRÍGUEZ, A. y GARCÍA-BELLIDO, J. (2001). "Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales". *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 127: 87-146.
- CAJA ESPAÑA. (2012). "Fichas municipales de Ciudad Real, Miguelturra, Poblete, Carrión de Calatrava y Picón". En: *Informe datos económicos y sociales de las unidades territoriales de España 2012*. Valladolid: Caja Duero y Caja España.
- CÓRDOBA, R. et al. (2013). "Elements of opportunity for change in our cities". En: ECTP-CEU Young Planners Workshop, *The city without public funds & Opportunities from the crisis*. Bruselas: ECTP-CEU, pp. 69-88.
- EME. (2012). *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Conservación de los servicios de los ecosistemas y la biodiversidad para el bienestar humano. Informe final*. Madrid: Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, y Fundación Biodiversidad.
- FARIÑA, J. (2013). "Zonas verdes en nuestras ciudades". En: *El escarabajo verde*. Madrid: Radio Televisión Española. Disponible en: www.rtve.es/alcarta/videos/el-escarabajo-verde/jose-farina-zonas-verdes-ciudades/1812554/
- FARIÑA, J. y NAREDO, J. M. (dirs.). (2010). *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Madrid: Ministerio de Vivienda. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.es.pdf>
- GARCÍA-BELLIDO, J. y GONZÁLEZ, L. (1979). *Para comprender la ciudad. Claves sobre los procesos de producción del espacio*. Madrid: Nuestra cultura.
- GÓMEZ-SAL, A. (2012). *Evaluación de los tipos operativos de ecosistemas*. Disponible en: <http://www.ecomilenio.es/wp-content/uploads/2012/03/17-Agroecosistemas-web.pdf>
- HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V, OCÓN, B. y GUILLÉN, V. (2009). "Espacios periurbanos. Transición de la ciudad al campo". *Ecosostenible*, 49: 5-12.
- INE. (2011). *Censo de población y viviendas 2011*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm
- MEA. (2005). *Ecosystems and human well-being: A framework for assessment*. Washington: Island Press.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE. (2011). *Mapa de cultivos y aprovechamientos 2000-2010*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.
- MINISTERIO DE FOMENTO. (2011). *Sectores residenciales en España 2011. Estudio sobre la situación actual de ámbitos o sectores con especial potencialidad edificatoria incluidos en el Sistema de Información Urbana (SIU)*. Madrid: Ministerio de Fomento. Disponible en: https://www.fomento.gob.es/VIVIENDA/201112_SectoresResidenciales2011.pdf
- MONTASELL, J. y RODA, R. (2003). "Present i futur del espais agrari en zonesperiurbanes". *Cuaderns Agraris*, 28: 73-107. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/QuadernsAgraris/article/view/152028/203928>
- MORÁN, N. (2010). "Perspectiva Múnich. El Anillo Verde como herramienta de protección del paisaje rural y freno al crecimiento disperso". En: M. Vázquez y C. Verdaguer (eds.), *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. Madrid: Biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/eacc/amunich.html>
- NAREDO, J. M. y GARCÍA-ZALDÍVAR, R. (coords.). (2008). *Estudio sobre la ocupación del suelo por usos urbano-industriales aplicado a la Comunidad de Madrid. Informe final*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid y Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/oscam/>
- OCDE. (1979). *Agriculture in the planning and management of peri-urban areas*. Vol. 1 y 2. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- OSE. (2006). *Sostenibilidad en España 2006*. Madrid: Observatorio de la Sostenibilidad en España.
- RODA, R. (2009). "Los territorios periurbanos: un hecho territorial creciente en Europa. Sus límites imprecisos y las dificultades de su definición". En: O. Alfranca y M. PUJOLA (eds.), *Agricultura Periurbana*. Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya, pp. 41-95.
- Schulz-Dornburg, J. (2013). *Ruinas modernas. Una topografía de lucro*. Barcelona: Ambit Serveis Editorials.
- SIMÓN, M. et al. (2013). *Urbanismo y sistemas agrarios periurbanos. Urbanism and Periurban Agrarian Ecosystems*. Madrid: Mairea. Disponible en: http://oa.upm.es/19880/2/PAEC_2ed_SP_EN.pdf
- SIMÓN, M., MORÁN, N. y ZAZO, A. (2012). "Nuevos enfoques de planificación territorial para reducir la vulnerabilidad de los espacios agrarios periurbanos". *Ciudades*, 15 (Ordenación del territorio: fundamentos y práctica de una disciplina en construcción): 151-166.
- TAMAMES, R. (1986). *Introducción a la economía española*. Madrid: Alianza.
- ZAZO, A. (2011). "El Parque Agrario: Preservación de la actividad agraria en espacios periurbanos (el caso del Bajo Llobregat)". *Territorio en Formación*, 1: 211-232. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/territoriosinformacion/article/view/1294/1298>

Anexo 1

Documentos de planeamiento urbano vigentes en Aranjuez:

- Normas Subsidiarias de Ocaña (1981)
- Normas Subsidiarias de Colmenar de Oreja (1985)
- Normas Subsidiarias de Borox (1985)
- Normas Subsidiarias de Ontígola (1995)
- Normas Subsidiarias de Seseña (1996)
- Plan General de Aranjuez (1996)

Documentos de planeamiento urbano vigentes en Ciudad Real:

- Delimitación de Suelo Urbano de Picón (1989)
- Normas Subsidiarias de Carrión de Calatrava (1994)
- Normas Subsidiarias de Poblete (1995)
- Plan General de Ciudad Real (1997)
- Plan de Ordenación Municipal de Miguelturra (2007)

Anexo 2

Documentos analizados para el caso de Aranjuez:

- Normas Subsidiarias de Ocaña (1981)
- Normas Subsidiarias de Colmenar de Oreja (1985)
- Normas Subsidiarias de Borox (1985)
- Normas Subsidiarias de Ontígola (1995)
- Normas Subsidiarias de Seseña (1996)
- Plan General de Aranjuez (1996)

Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama (1999)

Plan Regulador de Uso y Gestión del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama (2009)

Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Reserva Natural El Regajal-Mar de Ontígola (2002)

Agenda 21 Local de Aranjuez (2006)

Programa Territorial de la Comarca de Ocaña (2011)

Documentos analizados para el caso de Ciudad Real:

- Delimitación de Suelo Urbano de Picón (1989)
- Normas Subsidiarias de Carrión de Calatrava (1994)
- Normas Subsidiarias de Poblete (1995)
- Plan General de Ciudad Real (1997)

Plan de Ordenación Municipal de Miguelturra (2007)

Plan de Desarrollo Local de Campo de Calatrava (2000-2006)

Plan de Desarrollo Local de Montes del Norte (2000-2006)

Plan de Gestión de la ZEPA Aves Esteparias del Campo de Calatrava (2008)

Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible del Medio Rural de Castilla la Mancha (2008-2013)

Agenda 21 Local de Miguelturra (2007)