

Nacima Baron y Juan Romero (eds.)

# Cultura territorial e innovación social

## ¿Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?

Estudios y Documentos

26





# **Cultura territorial e innovación social**

¿Hacia un nuevo modelo metropolitano  
en Europa del Sur?

Nacima Baron y Juan Romero (eds.)

**UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**

Colección: Estudios y Documentos de Desarrollo Local, 26

Director: Juan Romero

Este texto ha sido publicado en el marco de los programas desarrollados dentro de la «Convocatoria del Ministerio de Educación y Ciencia para la financiación de la adaptación de las instituciones universitarias al Espacio Europeo de Educación Superior» (septiembre de 2006)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: los autores, 2018

© De esta edición: Universitat de València, 2018

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-328-8>

ISBN: 978-84-9134-290-8 (Papel)

ISBN: 978-84-9134-328-8 (PDF)

Edición digital

# ÍNDICE GENERAL

## Introducción

<i>Nacima Baron, Juan Romero</i> .....	9
--	---

## Primera Parte. Planificación, innovación social y *commoning*

¿Frente a la desigualdad social, innovación social? Lecciones teóricas, políticas metodológicas de una investigación en Catalunya

<i>Ismael Blanco</i> .....	21
----------------------------	----

Crisis, transformaciones urbanas e innovación social en Sevilla: contrastes y complejidades

<i>Inmaculada Caravaca</i> .....	35
----------------------------------	----

Políticas públicas locales e innovación social colectiva: repensando la acción pública para acompañar la construcción de nuevos modelos sociales desde abajo

<i>Belda-Miquel, Sergio; Boni Aristizábal, Alejandra; Pellicer-Sifres, Victoria</i> .....	47
---	----

Social participation and the development of alternative economies in the post-crisis city of Athens

<i>Athina Arampatzi</i> .....	59
-------------------------------	----

Innovation sociale, «lieux communs» et action publique locale: Expériences napolitaines

<i>Pascale Froment</i> .....	67
------------------------------	----

Actores y redes en la innovación social. El caso de la ciudad de Valencia

<i>Julia Salom, M<sup>a</sup> Dolores Pitarch</i> .....	79
---	----

Los nuevos activismos urbanos y la institucionalidad del cambio en Madrid

<i>Andrés Walliser, Rosa de la Fuente</i> .....	95
---	----

Recentring the right to the city in Lisbon: Post-authoritarian trends in the housing domain

<i>Giovanni Allegretti</i> .....	115
----------------------------------	-----

Contested urban regeneration in ‘deprived’ inner areas. Practices and policies in Barriera di Milano, Turin (Italy).

<i>Carlo Salone</i> .....	131
---------------------------	-----

El hábitat cooperativo, de la innovación social hasta la creación de nuevos comunes territoriales. El caso de la cesión de uso y del concurso municipal de *cohabitatge* de Barcelona

<i>Diego Miralles Buil</i> .....	143
----------------------------------	-----

## Segunda Parte. Regeneración urbana y planificación integrada

Planificación y ordenación territorial en espacios metropolitanos. Evolución y análisis de la situación en España	
<i>Joaquín Farinós, Enrique Peiró, Andrés Gomis</i> .....	157
La Marina de València: la apropiación ciudadana y la activación productiva del frente marítimo de la ciudad.	
<i>Ramon Marrades Sempere</i> .....	193
The urban regeneration stakes: Rome or the unaccomplished change	
<i>Maria Prezioso, Angela D’Orazio</i> .....	205
Le littoral dans le modèle métropolitain romain. Quelle culture territoriale dans le contexte de crise?	
<i>Dominique Rivière</i> .....	217
Ivry et le grand Paris: positionnement, compétition et changement social	
<i>Annick Tanter-Toubon, Jean-Claude Toubon</i> .....	229

## Tercera Parte. Políticas y modelos de movilidad urbana

La movilidad sostenible se juega en las escalas metropolitanas	
<i>Carme Miralles-Guasch, Guillem Vich, Xavier Delclòs-Alió</i> .....	253
Les difficultés de la transition écomobile	
<i>Frédéric Héran</i> .....	271
Gouverner les politiques de mobilités urbaines. Quatre équations politiques à résoudre pour les grandes métropoles. Le cas des vélos partagés	
<i>Maxime Huré</i> .....	281
Desplazamientos sostenibles y conflictos ciudadanos: la implantación y desarrollo de la movilidad en bicicleta en la ciudad de Zaragoza	
<i>Ángel Pueyo Campos, Carlos López Escolano</i> .....	295
Modes actifs au centre, voiture en périphérie: un modèle de mobilité inéluctable pour la métropole de Lille?	
<i>Cyprien Richer, Mathieu Rabaud</i> .....	307
Nuevos datos para una nueva cartografía de la movilidad ciclista en la ciudad	
<i>Gustavo Romanillos, Juan Carlos García Palomares</i> .....	329
Un nuevo boom de la bicicleta. Conflictos y resistencias en la Barcelona del siglo XXI	
<i>Azahara Sillero, Ángel Cebollada</i> .....	339

La ciudad amable y el poder de los movimientos ciclistas	
<i>Diego Ortega Botella</i> .....	351

**Cuarta Parte. Alimentación, solidaridad ciudad-campo y control del crecimiento metropolitano**

Agricultura periurbana y estrategias agroalimentarias en las ciudades y áreas metropolitanas españolas. Viejos problemas, nuevos proyectos	
--	--

<i>Rafael Mata Olmo</i> .....	369
-------------------------------	-----

L'essor d'initiatives agricoles et alimentaires dans les villes françaises: mouvement marginal ou transition en cours?	
--	--

<i>Perrin Coline, Soulard Christophe-Toussaint, Baysse-Lainé Adrien, Hasnaoui Amri Nabil</i> .....	391
--	-----

Metropolitan initiatives for 'Food Justice': Rural-Urban Solidarity in Greece	
---	--

<i>Nikolaidou Sofia</i> .....	409
-------------------------------	-----

City and country relationships in the metropolitan area of València. Territorial policies for <i>l'horta</i> landscape	
--	--

<i>Carme Melo</i> .....	427
-------------------------	-----

Alternative food networks and food citizenship in Turin metropolitan area	
---	--

<i>Giacomo Pettenati, Egidio Dansero</i> .....	441
--	-----

Sistemas agroalimentarios: apropiación del territorio a través de la alimentación. Los ejemplos de Aviñon y de Madrid	
---	--

<i>Esther Sanz Sanz, Carolina Yacamán, Rafael Mata Olmo</i> .....	453
---	-----

Huerta y ciudad en València Reconexión de un sistema agroubano	
--	--

<i>Carles Sanchis Ibor, Pedro Cerrada Serra, Dionisio Ortiz Miranda</i> .....	477
---	-----

Installer de nouveaux maraîchers pour construire un système alimentaire métropolitain. Publicisation, formes d'appropriations de l'espace agricole et coexistence des usages	
--	--

<i>Isabelle Duvernoy, Liliane Sochacki</i> .....	495
--	-----

**CONCLUSIONES**

<i>Nacima Baron, Juan Romero</i> .....	507
--	-----



# INTRODUCCIÓN

Nacima Baron

*Université Paris Est LVMT*

Juan Romero

*Universitat de València<sup>1</sup>*

El proyecto Metrópolis Españolas, Crisis y Mutaciones, fruto del cual son el coloquio internacional celebrado en Valencia en mayo-junio de 2018 y este libro tiene como objetivo contribuir al estudio sobre los efectos socio-espaciales de la crisis y, en particular, a los estudios relativos a un «urbanismo de la austeridad» (Peck J. 2012, Sevilla Buitrago A., 2015) y a un urbanismo desterritorializado (Farinós, 2017) en las grandes ciudades españolas, teniendo en perspectiva otros espacios urbanos de países del norte del Mediterráneo. Se enmarca dentro del programa de investigación «Metrópolis, crisis y mutaciones» puesto en marcha por la Escuela Francesa de Roma y Casa de Velázquez de 2017 hasta 2019. Se inscribe en una perspectiva multidisciplinar que asocia la geografía, los estudios urbanos, la economía política y la ciencia política. Comparte con otros programas internacionales un interés por el *rescaling* urbano y por la reestructuración de las políticas públicas hacia el ámbito local (Brenner N. 1999). Pretende abordar estudios comparados de distintas dinámicas regionales y urbanas al tiempo que proponer escenarios de futuro y, desde esta perspectiva, el objetivo central es considerar la transformación de las espacialidades metropolitanas a la luz de una reflexión sobre las nuevas relaciones de poder y las recomposiciones que originan en materia de política pública y sus efectos sobre la cohesión y justicia territoriales.

## 1. LA CUESTION METROPOLITANA

Varios factores explican la necesidad de abordar las formas, las escalas y las modalidades de acción pública metropolitana, a pesar del grado muy desigual de institucionalización de los poderes supra-municipales en Valencia y en las ciudades del Sur de Europa.

La primera razón es que, en la década de 1990 y 2000, la dinámica de metropolitanización constituyó el principal motor del proceso de acumulación de la mano de un «giro neoliberal» (Borja, 2013; García M. 2010) que finalizó con la gestación de una burbuja especulativa y con una grave crisis de la financiación pública (Romero, Jiménez, Villoria, 2012; Coq Huelva D., 2013). Los procesos de ampliación del área construida, los fenómenos de reubicación del hábitat y el aumento de la movilidad a todas las escalas son todos marcadores físicos de una «máquina metropolitana» que sostuvo regímenes locales de producción, acumulación y captación del valor inmobiliario y de la propiedad hasta elevar el ren-

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen a Alicia García Fernández por la traducción del texto.

dimiento del capital urbano hasta un punto límite y sin adecuado encaje con el resto del territorio. La crisis supuso la paralización de algunos procesos al tiempo que agudizó tendencias de fondo y fracturas sociales en parte debido a la gestión de la crisis desde los poderes públicos. Supuso también en muchos casos la emergencia de nuevos movimientos sociales y cambios de ciclo político en ciudades y regiones del sur de Europa, que han marcado el inicio de una nueva etapa en las agendas y prioridades políticas inspiradas en relatos alternativos a modelo neoliberal hegemónico hasta ese momento.

La segunda razón es que el hecho metropolitano se despliega de manera también crítica en la coyuntura más reciente que se puede calificar de momento post-crisis. Desde 2014-2015, la vuelta del crecimiento y de las capacidades de financiación están vinculadas a la reducción de los tipos de interés, a la reestructuración bancaria, al regreso de la inversión internacional y a la reducción de la deuda de familias y empresas. La absorción parcial del exceso de viviendas y la recuperación de los precios del mercado inmobiliario en espacios que conservan su valor de demanda por su especificidad (dentro y fuera de la ciudad) reactivan la producción inmobiliaria, aunque de manera muy desigual en el territorio, la cual beneficia al sector servicios y a la creación de empleo. Al mismo tiempo, el aumento de los fenómenos de polarización socio-espacial y las expectativas en materia de servicios e infraestructuras vuelven a plantear la cuestión de una planificación metropolitana coherente entre usos del suelo y otras políticas territoriales (Romero J. 2011; Romero et al. 2015).

Esto lleva a la necesidad de reflexionar, de una parte sobre la profundidad de esos procesos socio-espaciales (nuevas fracturas y vulnerabilidades urbanas, segregación urbana, «separatismo social»), y de otra, sobre la forma en que, después de una década, la acción pública ha aprovechado las oportunidades de la recuperación, bien para iniciar una repetición de la mecánica perversa de acumulación y de desarrollo desigual o, al contrario, para mejorar la capacidad de gestión y regulación del urbanismo de mercado. Lo que está en juego es finalmente un modelo de ciudad hecho por parte de los poderes urbanos en una relación más sostenible con la ciudadanía y con los recursos territoriales inmediatos, próximos y lejanos, que prestan los necesarios servicios ecológicos al territorio.

En esta parte, será fundamental poder analizar las distintas respuestas y reacciones a la crisis en ciudades y regiones metropolitanas en perspectiva comparada (Knieling, Othengrafen, 2016).

## **2. LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS PODERES URBANOS Y DE LAS PRÁCTICAS DE ACCIÓN PÚBLICA LOCAL**

Las elecciones del 24 de mayo de 2015 representan uno de los momentos destacados de un ciclo más amplio de relevo, renovación y reorientación de la acción pública local en el caso español (Cole A. et al. 2015).

El término *relevo* hace referencia a la aparición de nuevos liderazgos locales y regionales y al cambio en la forma en la que los equipos dirigentes de las principales ciudades y de varias regiones españolas hacen visible y dan sentido al cambio de ciclo político. Este relevo está vinculado a una profunda reestructuración de los movimientos políticos y de la sensibilidad ciudadana, en la línea de movilizaciones masivas desde 2011. Se traduce en una reorganización de los poderes urbanos y de las relaciones que éstos mantienen con sus interlocutores en la vida municipal, hacia abajo (hacia los colectivos de ciuda-

danos) o hacia arriba (hacia las instituciones metropolitanas, provinciales, regionales y del Estado) (del Pino et al. 2015).

La renovación de la acción pública se refiere inicialmente a la constitución de mayorías (alianzas, coaliciones) cuya lógica responde a circunstancias recientes y también a las herencias históricas y al contexto específico en cada caso (Casellas A, 2016). Esta renovación nos llevará a estudiar una aproximación a la necesaria clarificación y significado del concepto y al verdadero alcance de los procesos de innovación social surgidos en la escala local, bien como nueva expresión de respuesta ciudadana, bien como programas de acción pública municipal (Blanco I., 2016), así como el verdadero papel que las diferentes experiencias hayan podido tener en la solución de problemas estructurales que afectan a los grupos más vulnerables. Se abordará también, en perspectiva comparada, los contenidos de distintos programas urbanos, en unos casos mediante procesos de ruptura con el modelo de ciudad neoliberal a partir la activación productiva, rehabilitación y apropiación ciudadana del espacio y a partir de nuevos enfoques de sostenibilidad y coherencia territorial urbana y metropolitana, y en otros manteniendo o acentuando procesos de privatización del espacio urbano y consolidando el modelo neoliberal de producción y reproducción de la ciudad.

### **3. VALENCIA: UN LUGAR REPRESENTATIVO DE LAS CUESTIONES METROPOLITANAS ESPAÑOLAS, AL MISMO TIEMPO SOBRE- Y SUB-ANALIZADO**

El coloquio se celebra en Valencia, un lugar clave para el tema abordado al menos por tres motivos.

En primer lugar, la trayectoria histórica de la ciudad representa un caso singular de espiral especulativa sostenida por formas de proximidad y connivencia entre dirigentes y empresarios, especialmente en megaproyectos de construcción (Salom J., 1995, Aguilera et al., 2009, Sorribes J. 2011, Iglesias M. et al. 2011) y el abandono de cualquier planificación territorial subregional de carácter integrado (García Jiménez, 2015). El modelo de ciudad neoliberal de Valencia es, en lo básico, similar, al de otras ciudades. Sin embargo, no estuvo tan centrado en la urbanización masiva del área metropolitana sino en grandes desarrollos inmobiliarios, en la promoción de mega eventos y en la inversión en grandes proyectos singulares para la ciudad aprobados *ad hoc*. Proyectos o eventos singulares que en ocasiones se impulsaron en detrimento de políticas urbanas para toda la ciudad (Romero; Melo; Brandis, 2015).

El fracaso del proyecto de «ciudad neoliberal espectacularizada» (Hernández y Torres, 2013) deja ahora importantes consecuencias en la ciudad «ocultada» (Torres y García, 2013): privatización del espacio urbano, aumento de la deuda pública municipal y regional, relegación material y simbólica de muchos barrios y numerosos edificios e infraestructuras inacabadas, abandonadas o infrautilizadas. El contraste vino definido por la retirada del gobierno local en la prestación de servicios públicos y por el aumento de la fragmentación, la desigualdad y la precariedad.

Después, y en consecuencia, la suspensión de varios de estos programas y el estallido de una serie de escándalos político-financieros hace de Valencia uno de los símbolos a partir del cual los medios de comunicación nacionales e internacionales construyen desde hace varios años un relato de la crisis es-

pañola en su conjunto, mediatizando diferentes términos (corrupción, despilfarro) a partir de proyectos y eventos singulares de gran contenido simbólico (Subirats J. 2015, Tarazona Vento A., 2015).

Por último, la ciudad de Valencia representa también un panorama socio-espacial que contribuye a la comprensión de la complejidad de la acción pública post-crisis (Ponce Herrero G., 2013). La llegada de nuevas mayorías a nivel municipal y regional genera nuevas expectativas en materia de justicia socio-espacial, así como potenciales conflictos en materia de priorización de la acción pública, sobre todo porque los medios de acción son limitados. En efecto, el endeudamiento excesivo, la infrafinanciación del gobierno regional y las limitaciones presupuestarias de las administraciones públicas son consecuencias del mantenimiento de sistemas de financiación pública estructuralmente desfavorables para las regiones mediterráneas.

Este escenario de austeridad, aún más acusado que en otras ciudades emblemáticas del cambio (Madrid, Barcelona, Santiago, Zaragoza, Cádiz...), limita considerablemente los márgenes de maniobra de los responsables públicos, crea una sobre-visibilidad con respecto a las dificultades de gestión de la crisis y puede hacer menos obvio, pero al mismo tiempo más interesante, el estudio de las opciones, métodos, iniciativas y nuevos proyectos impulsados y resultados obtenidos por los nuevos dirigentes en el gobierno regional, en la ciudad y desde las nuevas iniciativas ciudadanas (Farinós y Lloret, 2016).

Por tanto, a partir de un contexto local singular, pero abierto a experiencias urbanas de grandes ciudades y metrópolis de toda España y de Francia, Italia y Grecia, el libro se organiza en cuatro capítulos que se basan sobre las ponencias estructuradas en las cuatro sesiones.

#### **4. CONCEBIR Y IMPLEMENTAR NUEVAS VIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL**

El primero capítulo presenta textos que estudian la fábrica del urbanismo por la innovación social y el *commoning* y especialmente acuerdos sociales que fomentan la participación ciudadana. Varios textos se centran en el *commoning* entendido como fabricación de un común a través de diversos prismas. Algunos textos observan cómo se estructuran y se vuelve a socializar a los colectivos a partir de redes formales e informales para crear participación democrática, reclutamiento y capacitación (*empowerment*) (Janoschka M, 2011) a través de, por ejemplo, el estudio de la constitución de escenarios donde se enfrentan actores, intereses y modos de expresión opuestos, donde se inventan modos de gestión colectiva auto-organizada y se crean nuevas formas de sociabilidad que mitigan la crisis de las formas de reproducción social y responden a visiones del mundo alternativas: sociabilidad, sostenibilidad... Otros textos presentan dispositivos de experimentación, de mediación y de traducción de intereses empleados para crear o mantener estas dinámicas colectivas, prestando atención, por ejemplo, a las tensiones, conflictos y contradicciones potencialmente existentes entre diferentes modelos de acción pública local que se enmarcan en el registro del urbanismo radical (Charnock G. et al, 2014, Janoschka M., 2015) o en una perspectiva más reformista y progresiva (Bartel K., 2017). Y en fin, otros textos consideran la forma en que estos procesos marcan un momento creativo a partir del cual se reinventan valores urbanos que enriquecen los conceptos de calidad urbana, sostenibilidad real, buenos modos y estilos de vida a partir de lugares antes considerados intersticiales, olvidados o desvalorizados, dentro y fuera de la ciudad.

El capítulo dos reúne textos que abordan la regeneración urbana, el porvenir de grandes proyectos y las dificultades de fomentar una planificación integrada al nivel metropolitano. Los primeros estudios analizan la forma en que la planificación urbana trata de generar continuidad y coherencia, a la vez política y espacial, a partir de lo fragmentario, contradictorio y conflictivo. Un primer nivel de integración se refiere a la articulación entre principios de urbanismo más sobrios y más sostenibles y el apoyo a la actividad constructiva, evitando, por ejemplo, el riesgo de gentrificación asociado a la reactivación de los mercados inmobiliarios en algunos barrios populares (por ejemplo Cabanyal-Canyamelar) (del Romero Renau L., 2014, Hervás Mas J. 2017). Un segundo nivel de integración aborda el abandono de una perspectiva de grandes proyectos puntuales, en ocasiones suspendidos por razones económicas o jurídicas, y de enfoques zonales más integrados, abordando globalmente (es decir, social y espacialmente) el futuro de grandes porciones de espacio metropolitano como la fachada litoral, el centro o las franjas rurales. Especial atención merece la llegada del ‘Community Planning’ (de carácter integral) a la planificación pormenorizada de la ciudad, por barrios, pero con los peligros de su descoordinación y visión de conjunto.

El tercero y el cuarto capítulo estudian la manera de romper con los modelos heredados en relación con la reforma del espacio y del ámbito productivo en un nuevo modelo territorial más sostenible. Esos dos partes tratan en general la forma en que las políticas urbanas pueden romper con una «dependencia del camino» (*pathway dependency*) y reorientar los grandes pilares de la actividad local hacia sistemas menos consumidores de espacio y menos especulativos, al mismo tiempo que mantienen y sostienen este crecimiento recuperado (Arampatzi A., 2016). La reflexión se refiere a las estrategias puestas en práctica para limitar los efectos de destrucción espacial, ambiental y social, y a la vez realizar los cambios sectoriales del ladrillo a otros pilares económicos (re-industrialización, servicios y productos de proximidad...), especialmente en relación con la política de movilidad urbana y la política del suelo en la periferia.

El tercer capítulo aborda reflexiones en torno a la nueva cultura de movilidad urbana desde una perspectiva multiescalar. En nuestros días, la planificación metropolitana se basa en opciones de localización de proyectos y programas urbanos que están articulados entre sí por condiciones de accesibilidad (en tiempo y en coste) y, por tanto, por una oferta de movilidad intra e interurbana (Pitarch Garrido M., 2013; Albertos, 2014). La actual reorientación de las políticas públicas en materia de desplazamientos y movilidad constituye, por tanto, un factor estructurante de la reflexión sobre la coherencia metropolitana. Genera opciones no sólo técnicas, sino visiones políticas relativas a la morfología del espacio urbano y a la organización de las prácticas colectivas o individuales de circulación y ordenación del espacio metropolitano (Ortega, 2015). Ese capítulo no se basa en la necesidad de contener o reformar un sector económico específico, a pesar de que el sector de obras públicas se apoya tradicionalmente en importantes obras de infraestructura de transporte. Sin embargo, los textos cuestionan de forma crítica la realidad y el alcance de las rupturas en las políticas urbanas de movilidad en el escenario post-crisis, reflexionando sobre la forma en que se actualiza y cuestiona el modelo del automóvil (clásicamente factor de metropolitanización, de expansión, de dualidad urbana) mediante iniciativas emergentes que ponen de relieve lógicas económicas, prácticas sociales y formas urbanas alternativas (apoyo a movilidades activas, espacios públicos renovados). Esto no puede dissociarse de la localización de actividades y de los usos del suelo, lo que nos devuelve a la necesidad de una planificación territorial y urbana coordinada,

y no únicamente sectorial y puntual, como ha resultado habitual hasta la fecha (Peirí, 2017; Farinós, Aldrey et al., 2017).

El cuarto capítulo estudia las consecuencias de cómo los procesos de dispersión en distintas regiones metropolitanas ha reconfigurado la trama de los espacios abiertos y superficies construidas y, al mismo tiempo, ha generado procesos de valorización y desvalorización, desconexión y re-conexión de la ciudad y su respectivo espacio agrario periurbano. En la actualidad, el impulso a favor de la reconquista espacial y social de un territorio que une a su función estratégica, su consideración de paisajes culturales, abarca proyectos impulsados a escala local y, en su caso, regional orientados a garantizar esos valores y funciones. Ello nos lleva a estudiar experiencias de agricultura social (Guirado et al. 2017) y la forma en que una reapropiación social colectiva de los espacios abiertos (naturales y agrarios) responde a la vez a una reorientación de las políticas públicas a una visión territorial y a una reorientación de modelos productivos locales. De manera singular se presta atención a cómo los procesos recientes han modificado considerablemente el paisaje de la *Huerta* de Valencia, un territorio que todavía mantiene su vocación agraria, a la vez que realiza diversas funciones ecosistémicas y representa valores materiales e inmateriales propios de uno de los grandes paisajes culturales de mediterráneo.

## REFERENCIAS

- ALBERTOS PUEBLA J.M., 2007, «Transporte, movilidad y sostenibilidad in València», *Cuad. de Geogr.* 81-82.
- ALBERTOS PUEBLA, J.M., 2014, «Movilidad sostenible en áreas metropolitanas. Evolución reciente y escenarios futuros en el Área Metropolitana de Valencia, en Pitarch. M.D.(dir.) *Sostenibilidad en las áreas metropolitanas*, PUV, Valencia, 63-80.
- ANDREOTTI A, GARCIA SM, GOMEZ A, 2001, Does a southern European model exist? *Journal of European Area Studies* 9, 1, 43–62.
- AGUILERA KLINK F. NAREDO, J. M.L (eds.), 2009, *Economía, poder y megaproyectos*. Lanzarote Fundación César Manrique.
- ARAMPATZI A, 2016, The spatiality of counter-austerity politics in Athens, Greece: Emergent ‘urban solidarity spaces’. *Urban Studies*. Epub ahead of print 3 February 2016.
- BLANCO I, CRUZ H, MARTÍNEZ R, 2016, El papel de la innovación social frente a la crisis. *Ciudad y Territorio*. pp.
- BARTEL K., 2017, The double bind of social innovation, relational dynamics of change and resistance in neighbourhood governance *Urban studies*, <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0042098016682935>.
- BORJA J., 2013, *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid. Alianza Editorial.
- BRENNER N, 1999, Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies* 36 (3), 431–451.

- CHARNOCK G, PURCELL T, RIBERA-FUMAZ R 2014, *The Limits to Capital in Spain. Crisis and Revolt in the European South*. London: Palgrave Macmillan.
- CASELLAS A., 2016, Desarrollo urbano, coaliciones de poder y participación ciudadana en Barcelona: una narrativa desde la geografía crítica' *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* N° 70, 57-75.
- COLE A., HARGUINDEGUY J B., PASQUIER R., 2015, La gouvernance territoriale espagnole à l'épreuve de la crise économique: vers la recentralisation?, *Critique internationale* Presses de Sciences Po 2 (67), 103-122.
- COQ-HUELVA D, 2013, Urbanization and financialisation in the context of a rescaling state: The case of Spain. *Antipode* 45(5): 1213–1231.
- CRUZ I GALLACH H, MARTÍ-COSTA M, 2010, Conflictos urbanísticos y movilizaciones ciudadanas: reflexiones desde Barcelona *Finisterra*, XLV, 90, 2111-132.
- DEL PINO E, PAVOLINI E, 2015, Decentralisation at a time of harsh austerity: Multilevel governance and the welfare state in Spain and Italy Facing the Crisis. *European Journal of Social Security* 17(2): 246–270.
- DEL ROMERO RENAU L., 2014, Análisis comparativo de conflictos territoriales: el caso de poblats marítims (valencia, españa) y el distrito sud-ouest (Montreal, Canadá), *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 66, 83 10.
- EVANS, P. and W.H. SEWELL, 2013, *The Neoliberal Era: Ideology, Policy, and Social Effects*. In: M.L. PETER, A. HALL (eds.), *Social resilience in the neoliberal era*, Cambridge University Press, New York, NY (2013), pp. 35-68.
- FARINÓS, J., 2017, *La gobernanza como elemento de transformación territorial, ambiental y urbana. ¿Gobernanza territorial sin territorio?* En A. Serrano (coord.) Serrano, A. (coord.); Farinós, J. y Serrano, A. (eds.) (2017): *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo de cambio*. Valencia, Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, págs. 213-245.
- FARINÓS, J; ALDREY, J.A.; DEL RÍO, D. Y PEIRÓ, E., 2017, *Situación y evolución de la política de Ordenación del Territorio en los gobiernos y administraciones de las Comunidades Autónomas*. Comunicación presentada al XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. Madrid, UAM, 25-27 de octubre de 2017.
- FARINÓS, J. Y LLORET, P., 2016, *Nuevas formas de gobernanza en el espacio público de la ciudad. El caso valenciano*. En Queirós, M. (coord.) *O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI: dinâmicas, processos, experiências e propostas | El reto de la planificación y observación territorial en Iberoamérica para el siglo XXI: dinámicas, procesos*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos. Instituto de Geografia e Ordenamento do Território. Universidade de Lisboa, págs. 199-212.
- GARCIA M., 2010, The Breakdown of the Spanish Urban Growth Model: Social and Territorial Effects of the Global Crisis *International Journal of Urban and Regional Research* 34.4 967–980.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M.J., 2015, *Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*. Valencia. IIDL-PUV. Colección 'Estudios y Documentos' 15.

- HACKWORTH, J., 2007, *The Neoliberal City. Governance, Ideology, and Development in the American Urbanism*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 225 p.
- GUIRADO, C.; VALLDEPERAS, N.; TULLA, A., 2017, *L'Agricultura social a Catalunya*, Cossetània Edicions.
- HERVAS MAS J., 2017, El barrio del Cabanyal-Canyameral de Valencia: historia y futuro *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 191, 81-97.
- HERNÁNDEZ, G.M, TORRES, F., 2013, «El impacto de la Valencia glocalizada en el Centro Histórico popular», en *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*. (Cucó, J. ed.).Madrid. Anthropos, 19-40.
- IGLESIAS M, MARTÍ-COSTA M, SUBIRATS J. (eds), 2011, Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales. Barcelona: Icària, pp. 45–74.
- JANOSCHKA, M., 2011, Urban Geographies in the Age of Neoliberalism. A Conceptualization of Local Resistance in Terms of Participation and Urban Citizenship. *Investigaciones Geograficas* 76, 118-132.
- JANOSCHKA M., 2015, Politics, citizenship and disobedience in the city of crisis: contemporary housing struggles in Madrid *Die Erde*, 146, 2-3.
- KARAMICHAS J, 2007, «New and alternative social movements in Spain: the left, identity and globalizing processes» *South European Society & Politics*, 13, 3, 273.
- KNIELING J, OTHENGRAFEN F., 2015, *Cities in Crisis Socio-spatial impacts of the economic crisis in Southern European cities*, Ebook, Regional Studies Association.
- MACLEOD G, GOODWIN M, 1999, Space, scale and state strategy: Rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography* 23(4), 503–527.
- NEZ H., 2013, Qui est légitime pour représenter les intérêts de la population? Luttes urbaines et institutions participatives en France et en Espagne, *Revue internationale de politique comparée*, 09/2013, Numéro 1, pp. 7 - 23.
- PECK, J., 2012, Austerity urbanism. *City*, 16 (6), pp. 626–655.
- PEIRÓ, E., 2017, *Análisis de los planes territoriales sectoriales en España. Diagnóstico y tipificación por Comunidades Autónomas*. Valencia, IIDL-PUV, Serie 'Estudios y Documentos' n° 20.
- PITARCH GARRIDO M.D., 2013, «Measuring equity and social sustainability through accessibility to public services by public transport. the case of the metropolitan area of Valencia (Spain)» *European Journal of Geography*, 4, 1., 64-85.
- PONCE HERRERO G., 2013, Estrategias de metropolización de la ciudad de Valencia en la etapa autonómica: la centralidad cuestionada en el *modelo postchristaller* de ordenación del territorio BAGE n° 62 pp. 141 - 172.
- ROMERO, J., 2010, Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. *Cuadernos Geográficos* 47(2): 17–46.
- ROMERO J., FARINÓS J., 2011, Rediscovering governance behind right government practices. democracy as basis, territorial development as result, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 56, 461-466.

- ROMERO J., 2010, Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias *Cuadernos Geograficos*, 47, 17-46.
- ROMERO J., MELO, C., BRANDIS D., 2015, The neoliberal model of the city in southern Europe, a comparative approach to Valencia and Madrid, in Knieling Jörg, Frank Othengrafen *Cities in Crisis Socio-spatial impacts of the economic crisis in Southern European cities*, Regional Science Association e book.
- ROMERO, J., JIMÉNEZ, F., VILLORIA, M., 2012, «(Un)sustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996–2010) and its territorial, environmental, and sociopolitical consequences», en *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 30, nº 3, 467-486.
- SALOM J., 1995, La política territorial de la Comunidad valenciana *Cuadernos de geografía*, 209, 200.
- SEVILLA BUITRAGO A., *Crisis and the city, neoliberalism, austerity planning and the production of space* in Eckhart F., Ruiz Sanchez J, «City of Crisis. The Multiple Contestation of Southern European Cities». Bielefeld, pp. 31-49.
- SORRIBES I MONRABAL J., 2011, *Valencia 1940 2014 Construcción y destrucción de la ciudad*, Presses de l'Université de Valence, coll. Desarrollo territorial, 468 pp.
- SUBIRATS J, MARTÍ-COSTA M., (eds), 2015, *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- TARAZONA VENTO A., 2015, Santiago calatrava and the 'power of faith': Global Imaginaries in Valencia, *International journal of urban and regional research*, 39, 550-567.
- SEVILLA BUITRAGO A. 2015, *Urbanismo, crisis, austeridad*, *Ciudades*, 18, 31-48.
- TORRES, F. y GARCÍA, P., 2013, «La ciudad ocultada. Desigualdad y precarización en la Valencia global» en Cucó, J. (ed.), *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*. Madrid. Anthropos, 163-188.



**PRIMERA PARTE**  
**PLANIFICACIÓN, INNOVACIÓN SOCIAL**  
***Y COMMONING***



# **¿FRENTE A LA DESIGUALDAD SOCIAL, INNOVACIÓN SOCIAL? LECCIONES TEÓRICAS, POLÍTICAS METODOLÓGICAS DE UNA INVESTIGACIÓN EN CATALUNYA**

Ismael Blanco

*Universidad Autònoma de Barcelona, IGOPP*

Durante los últimos años, hemos asistido al desarrollo de un discurso político y académico que señala, desde perspectivas diversas, la importancia de la acción social innovadora como respuesta a los desafíos de la crisis y el llamado «cambio de época». El abordaje de desafíos como el cambio climático, el envejecimiento de la población, la precarización del empleo o las crecientes dificultades financieras de los Estados del Bienestar exigen el desarrollo de soluciones innovadoras en las que la iniciativa social debe tomar un protagonismo renovado. La confianza en la acción pública como correctora de los desequilibrios sociales y ambientales generados por la economía de mercado ha ido disminuyendo en los últimos años y, como consecuencia, cada vez son más las voces que, desde perspectivas teóricas e ideológicas muy diversas, remarcan la importancia de la innovación social para el bienestar futuro y presente de nuestras sociedades. Es en el marco de este tipo de reflexiones que debemos enmarcar la importancia actual de conceptos como la propia innovación social o de otras nociones próximas como la sociedad participativa, la *Big Society*, los bienes comunes o la lógica de lo común. Aunque conceptualmente muy variopintas, todas estas nociones remarcan la necesidad de un mayor protagonismo social en la construcción de alternativas a los modos tradicionales de actuación tanto en la esfera del mercado como del estado.

En esta ponencia se exponen sintéticamente los planteamientos analíticos y metodológicos y los principales resultados de una línea de investigación liderada en los últimos años por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona al respecto del papel de la innovación social como estrategia de lucha contra la creciente polarización socioespacial. Esta línea de investigación ha representado una oportunidad para profundizar en la discusión sobre el significado de la innovación social, el tipo de metodologías que nos permiten aproximarnos a ella y el papel que puede desempeñar en el contexto de la crisis y del escenario social emergente. Basándonos en los planteamientos y resultados de esta investigación, focalizada en la realidad de Catalunya y del Área Metropolitana de Barcelona, la ponencia problematiza el papel de la innovación social como estrategia de cohesión social y su función particular en el contexto de las áreas urbanas vulnerables.

En la primera parte de la ponencia, se explica nuestra aproximación conceptual al fenómeno de la innovación social. En la segunda parte, indagamos en la reflexión sobre la importancia de la innovación social como estrategia de combate contra las desigualdades sociales. En la tercera parte, nos centramos

en la discusión sobre el tipo de metodologías que nos permiten aproximarnos a la comprensión de este fenómeno. En la cuarta parte, exponemos los principales resultados de la línea de investigación que hemos desarrollado. Por último, remarcamos las que consideramos las principales implicaciones políticas, teóricas y metodológicas del trabajo realizado.

## 1. INNOVACIÓN SOCIAL: ¿DE QUÉ (NO) ESTAMOS HABLANDO?

Si bien su uso ha ido claramente en aumento a lo largo de los últimos años, la noción de la innovación social continúa sujeta a ciertas ambigüedades y discrepancias conceptuales. Como señalan Martínez y Subirats (2014), las diferentes concepciones de la innovación social que encontramos en la literatura académica e institucional conllevan acentos distintos en el papel de los diferentes actores y en el tipo de objetivos a alcanzar. Ciertas corrientes de la literatura, por ejemplo, tienden a representar la innovación social como un espacio de hibridación entre actores públicos, privados y sociales, mientras que en otras definiciones se enfatiza en el papel de la acción social como alternativa al estado y al mercado. Por otro lado, el valor transformador o disruptivo atribuido a la innovación social también puede ser muy variable: así, mientras algunos autores hablan explícitamente de la innovación social como un proceso que conlleva una transformación significativa de las relaciones de poder (Moulaert, 2010), algunos de los ejemplos habitualmente citados en la literatura tienen un potencial transformador muy discutible.

En el marco de tal diversidad de definiciones, nos parece especialmente relevante la ofrecida por el *Bureau of European Policy Advisers*, organismo vinculado a la Comisión Europea, la cual se hace eco a su vez de la de la definición recogida por *The Open Book of Social Innovation*. En esta definición, se describe la innovación social como «nuevas ideas, productos, servicios o modelos que satisfacen las necesidades sociales (con mayor eficacia que las alternativas) y que a su vez crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones» (BEPA, 2010: 26). Es decir, las iniciativas de innovación social no sólo aspiran a «desarrollar soluciones innovadoras, sino también nuevas formas de organización y de interacción para abordar temas sociales» (ibid 2010:26).

Aunque dicha definición abre algunos interrogantes importantes, nos permite identificar algunos aspectos básicos de la innovación social que nuestra propia conceptualización recoge. Así, desde nuestro punto de vista, y en consonancia con esta definición, la innovación social puede caracterizarse a partir de los siguientes rasgos característicos fundamentales:

- a) El *protagonismo social en las prácticas sociales*. Aunque ello no sea óbice para el apoyo institucional, o para la interacción con el mercado, para ser definidas como tales las iniciativas de innovación social deben tener un protagonismo fundamentalmente ciudadano.
- b) La *focalización en la satisfacción de necesidades sociales*, de carácter colectivo. Estas necesidades pueden ser en realidad muy diversas, comprendiendo tanto aquellas de carácter básico como la vivienda, el empleo, la alimentación, lo el acceso a la energía, como otras más sofisticadas o de carácter inmaterial como la alimentación ecológica, las energías renovables, el acceso a Internet o el disfrute del espacio público.
- c) El *papel fundamental de la cooperación* como estrategia para el logro de objetivos compartidos, de tal forma que el acceso a los bienes o servicios producidos por las prácticas de innova-

ción social se realiza a través de relaciones colaborativas entre pares, y no como concesión de los poderes públicos ni como producto adquirido en el mercado.

- d) La *promoción de alternativas* a los modos dominantes de provisión de bienes y servicios tanto en la esfera del mercado como en la esfera pública-institucional, de tal forma que, más allá de la satisfacción de necesidades compartidas, este tipo de prácticas acostumbra a constituir ámbitos de reivindicación y de promoción de alternativas a los modelos dominantes de consumo y de producción en la sociedad.

La definición ofrecida nos acerca al campo de nociones y prácticas sociales como la economía cooperativa y solidaria, la acción comunitaria o los llamados comunes urbanos, a las que consideramos dentro de la misma familia conceptual de la innovación social. Sin embargo, cabe reconocer que cada uno de estos conceptos forma parte de tradiciones políticas y teóricas distintas. En ese sentido, son varias las voces que han expresado su visión crítica con respecto al uso de la noción de la innovación social, críticas que hacen referencia no sólo a su significado impreciso, sino también a las connotaciones ideológicas que contiene. Conviene, pues, hacer mención a estas críticas y establecer un diálogo con ellas antes de continuar desplegando nuestra argumentación.

La primera de estas críticas hace referencia a la propia noción de la innovación, y es que el tipo de iniciativas a las que normalmente nos referimos como socialmente innovadoras no pueden considerarse en su mayoría, *stricto sensu*, una novedad. Iniciativas como las cooperativas de vivienda, las cooperativas de consumo o las cooperativas de trabajo forman parte de una larga tradición cooperativista promovida por movimientos sociales progresistas a lo largo del último siglo e incluso más allá (Martinielli, 2010). Por ello, hay quien pone en duda, con razón, su carácter novedoso. En este sentido, cabe argumentar que la noción de la innovación no debe asimilarse con la de la novedad, sino más bien con la de la alternatividad. La innovación social no es innovadora en el sentido que constituya necesariamente formas nuevas de acción social, sino más bien en el sentido que promueve alternativas a los modos dominantes de organización, producción y consumo en un determinado contexto espacio-temporal. En ese sentido, la innovación social se define por su carácter disruptivo, más que por su carácter novedoso.

La segunda crítica se refiere a la falta de reconocimiento del conflicto como motor del cambio social. Así, se ha argumentado que al poner el énfasis en las relaciones cooperativas entre la ciudadanía como forma de satisfacción de necesidades colectivas, la innovación social desvía nuestra atención con respecto a los temas clave del conflicto y la desigualdad social (Miró, 2015). Si bien es cierto que ésta es una perspectiva habitual, cabe remarcar que algunas corrientes significativas de la literatura enfatizan en la concepción de la innovación social como estrategia de empoderamiento de los grupos sociales vulnerables y excluidos y como estrategia para la transformación de las relaciones de poder (ver más abajo), y por lo tanto asimilan la noción de la innovación social con la de la transformación social. En términos más generales, como hemos comentado más arriba, la innovación social no sólo promueve espacios de cooperación ciudadana para la satisfacción de necesidades compartidas, sino que también promueve la concienciación social sobre la naturaleza colectiva de los problemas y sus posibles alternativas (Blanco y León, 2016).

Por último, también se ha acusado a la innovación social de ser un concepto al servicio de la ideología neoliberal, en la medida en que supuestamente contribuiría a justificar los recortes en el sector públi-

co y el retroceso en las responsabilidades sociales del Estado en favor de dinámicas de privatización o comunitarización. Así, la innovación social es vista a menudo como una noción legitimadora o encubridora de las políticas de austeridad promovidas por el neoliberalismo. De nuevo, cabe admitir que, en su versión dominante, la justificación de la innovación social se realiza desde la asunción de la austeridad como una praxis inevitable e indiscutible, de tal forma que la necesidad de las prácticas cooperativas entre la ciudadanía se asocia a la «inevitabilidad» del retroceso de lo público-institucional. Frente a esta crítica, no ausente de razón, cabe sin embargo contraponer aquellas visiones alternativas que remarcan el valor de la innovación social como estrategia de reformulación de la esfera pública, una esfera pública comprendida desde esta perspectiva por dinámicas de colaboración o de coproducción público-comunitarias, alternativas a la privatización y la mercantilización de servicios públicos (Blanco y Gomà, 2016).

No cabe duda, en todo caso, que la innovación social es un concepto paraguas que engloba ideas, nociones y prácticas extremadamente heterogéneas y que, en ese sentido, constituye un ámbito en el que confrontar proyectos políticos y sociales contrapuestos. Ciertamente, existe una concepción neoliberal de la innovación social que sacraliza la novedad, higieniza el conflicto y promueve la privatización del bienestar social. Pero también existe una concepción alternativa, que ubica la innovación social en la trayectoria de lucha de los movimientos sociales progresistas, remarca el valor conflictual y alternativo de las prácticas cooperativas y reivindica la preservación y la ampliación de la esfera pública a través del reforzamiento de las alianzas público-comunitarias. Es desde esta segunda perspectiva normativa que utilizamos y reivindicamos el valor de la innovación social.

## **2. INNOVACIÓN SOCIAL FRENTE A LA DESIGUALDAD SOCIAL: CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

Como hemos comentado anteriormente, la literatura ha tendido a remarcar el valor especial de este tipo de prácticas ciudadanas colaborativas en un contexto en el que se aceleran las inequidades y las exclusiones generadas por el mercado y en el que crece la desconfianza con respecto a las capacidades correctoras de la acción pública institucional.

En la línea de reflexión señalada cabe ubicar, por ejemplo, las aportaciones de autores como Leadbeater (1997), para quien uno de los principales motivos de la innovación social debe ser «responder más eficazmente a una serie de problemas sociales para los que el Estado de Bienestar no está preparado para hacer frente» (Leadbeater 1997:12). Según esta visión, la innovación social debería contribuir a la propia sostenibilidad del Estado del Bienestar: «todas las sociedades con sistemas de protección social desarrollados están destruyendo lentamente los derechos históricos de bienestar, en un intento para reducir sus costes (...) La innovación es la única esperanza que tenemos de mantener la calidad del bienestar y reducir sus costes. Un sistema de bienestar innovador y eficiente tiene que poder hacer más para contribuir a la salud económica de la sociedad en su conjunto» (Leadbeater 1997:13). La idea básica, pues, es que si el Estado ya no puede responder a las múltiples demandas sociales, es la propia sociedad quien tiene que auto-organizarse para resolverlas.

Este argumento parece ser especialmente relevante para los colectivos sociales y las áreas urbanas más vulnerabilizadas, para quien los efectos de la crisis son más intensos y los límites del mercado y

de los modos tradicionales de intervención pública son más evidentes. Autores como Oosterlynck et al. (2013:2) han denominado esta perspectiva como la del «el enfoque de base de la innovación social», centrado en «aquellas prácticas circunscritas en ámbitos locales (...) que ayudan a los excluidos sociales y a las personas y grupos sociales empobrecidos a satisfacer necesidades sociales básicas para las cuales no encuentran soluciones adecuadas ni en el mercado privado ni en las macro-políticas de bienestar» (ibid 2013: 2). El proyecto SINGOCOM, coordinado por Frank Moulaert y financiado por la Comisión Europea dentro del V Programa Marco, contribuyó de manera decisiva a la teorización de este enfoque (ver Moulaert et al. 2010).

Así, pues, las características de este enfoque de base de la innovación social, con el cual nuestra línea de investigación establece un diálogo explícito, son las siguientes:

En primer lugar, según esta definición, el objetivo principal de la innovación social es la *satisfacción de las 'necesidades humanas alienadas'*, es decir, las necesidades que no son satisfechas como consecuencia de dinámicas de exclusión social. La exclusión social «puede referirse a la privación de necesidades materiales (pobreza, carencias de vivienda), pero también de necesidades sociales (acceso limitado a la educación y la salud), y políticas (negación de la ciudadanía, no acceso a la toma de decisiones) (ibid, 54). «Es la propia concentración espacial de los factores de exclusión y la reacción frente a ellos», sostiene Moulaert (2010: 11), «la que actúa como catalizadora para la búsqueda de alternativas».

En segundo lugar, según esta concepción, la innovación social implica el *empoderamiento de los grupos sociales previamente excluidos*, de tal manera que ésta constituye un proceso en el que los grupos sociales previamente desmovilizados y silenciados ganan conciencia de la naturaleza social de sus necesidades y derechos, y articulan colectivamente sus demandas sobre la base de nuevas capacidades de organización. Las prácticas de innovación social, de acuerdo con Moulaert y Nussbaumer (2005), constituyen procesos de aprendizaje social, concienciación, acción colectiva y movilización.

En tercer lugar, la innovación social implica *cambios sustanciales en las relaciones de poder*, algo que puede ocurrir «entre grupos sociales, entre escalas de gobierno, y entre la sociedad civil, el estado y el mercado» (González et al, 2010: 55). Más concretamente, la esperanza es que los procesos de innovación social contribuyan a contrarrestar las desigualdades de poder preexistentes a favor de los grupos sociales más débiles y los barrios más desfavorecidos, reforzando de esta manera la inclusión social y la democratización del gobierno.

A partir del diálogo con esta aproximación, que enfatiza el valor de la innovación social en tanto que factor de empoderamiento de los colectivos excluidos, el objetivo de nuestra línea de investigación ha sido profundizar en el análisis empírico de la relación entre la segregación socioespacial y la innovación. A continuación explicaremos las preguntas que han orientado nuestro estudio y las metodologías utilizadas.

### **3. EL ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INNOVACIÓN SOCIAL: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS**

La línea de investigación que aquí presentamos tiene como objetivo fundamental ofrecer una visión panorámica de las prácticas de innovación social en Catalunya y en el Área Metropolitana de Barcelona,

ahondando de forma más concreta en el conocimiento sus bases sociales y territoriales. Así, algunas de las preguntas que han orientado nuestros estudios en este campo son: ¿qué tipo de prácticas sociales innovadoras emergen en el contexto de la crisis - a qué objetivos responden, qué temáticas cubren y qué formas organizativas adoptan? ¿Dónde se desarrollan y quiénes las protagonizan? ¿Qué valor particular tienen en el contexto de las áreas urbanas socialmente desfavorecidas? ¿Qué podemos esperar de ellas, en definitiva, como estrategia de combate contra las desigualdades socioespaciales?

El repaso de la literatura reciente sobre innovación social nos permite constatar que la metodología predominante de investigación en este campo han sido los estudios de caso cualitativos, habitualmente estudios de caso único centrados en prácticas especialmente significativas en su contexto social y con resultados más bien positivos, con lo cual este tipo de estudios han pretendido contribuir a la ejemplificación de las bondades de la innovación social. El valor de este tipo de estudios de caso es indiscutible, por cuanto nos permite comprender la naturaleza de las transformaciones sociales que la innovación social puede generar y los procesos por los cuales puede provocar tales transformaciones. Sin embargo, creemos que este tipo de aproximación metodológica es insuficiente para el análisis del papel de la innovación social como estrategia de corrección de las desigualdades socioespaciales. Nuestra línea de investigación no renuncia a los estudios de caso, pero los ubica dentro de una estrategia de triangulación metodológica basada en el uso combinado de tres metodologías principales.

### 3.1. El mapeo de la innovación social

Nuestra línea de investigación parte de la construcción de una Mapa de la Innovación Social en Catalunya en el que identificamos y geocalizamos más de 700 prácticas que consideramos representativas de la innovación social en nuestros tiempos. El Mapa de la Innovación Social agrupa las experiencias identificadas en cuatro categorías principales y ocho sub-categorías:

- *Solidaridad ciudadana*: procesos de colaboración ciudadana tales como bancos de tiempo y asambleas locales de la PAH.
- *Territorio, medio ambiente y energía*: prácticas de innovación social relacionadas con el entorno urbano y que fomentan formas más sostenibles de acceso, uso y gestión de los recursos como los huertos urbanos, las cooperativas de energía renovable y las redes de telecomunicaciones gestionadas comunitariamente.
- *Economía y consumo alternativo*: proyectos que fomentan el intercambio horizontal de productos o que promueven espacios de consumo alternativos, incluyendo proyectos financiados por la banca ética, la economía social y solidaria y las cooperativas de consumo de productos agroecológicos.
- *Espacios autogestionados* que fomentan la gestión cívica y autónoma de edificios, equipamientos y espacios urbanos en desuso.

El Mapa de la Innovación Social en Catalunya ha sido complementado recientemente con el Mapa de la Innovación Social en el Área Metropolitana de Barcelona, elaborado con el mismo tipo de fuentes de información. La principal novedad de este segundo mapa, sin embargo, es el tipo de prácticas recogidas,

bastante más variado que en el primer caso. De entrada, establecemos una nueva línea divisoria entre tres grandes ejes temáticos en los que puede desarrollarse la innovación social, dentro de los cuales identificamos 6 categorías específicas, algunas de las cuales coincidentes con el Mapa de Catalunya:

- El eje temático del *Derecho a la ciudad* recoge aquellas prácticas que están orientadas a cuestiones territoriales como la vivienda, la reapropiación ciudadana de espacios urbanos y la producción y el suministro energético y de telecomunicaciones.
- El eje de las *Economías del bien común* agrupa las prácticas que se centran en temáticas como el trabajo, las finanzas, el consumo y la alimentación.
- Finalmente, el eje *Convivencia, cuidado y diversidad* recoge prácticas orientadas a cuestiones sociales tales como la educación, la cultura, la crianza y la salud.

Además, este segundo mapa ha establecido una distinción entre dos grandes tipos de innovaciones sociales según los objetivos generales a los que responden, distinción que nos parece de gran relevancia analítica en el marco de la discusión general sobre la función social de la innovación social. Así, por un lado, hemos identificado aquellas iniciativas que están directamente orientadas a fomentar un modelo alternativo en aspectos básicos del sistema socioeconómico como son el consumo alimentario, el acceso a la vivienda, el uso y la gestión de los espacios públicos, el consumo energético, el trabajo o el cuidado y la educación. Por otro lado, hemos diferenciado aquellas otras iniciativas que tienen por objetivo principal combatir los impactos sociales de la crisis y la austeridad, defendiendo derechos sociales básicos tales como la vivienda, la alimentación, el trabajo o la educación.

Los datos de los distintos mapas de la innovación social elaborados han sido cruzados con los datos sobre segregación urbana y vulnerabilidad urbana construidos en el marco de la misma línea de investigación. Un ejercicio altamente interesante en este sentido, como mostraremos en la sección de resultados, ha sido la superposición de los mapas de la innovación social y los mapas de la segregación y la vulnerabilidad urbana, de tal forma que hemos podido analizar cartográficamente en qué medida los distintos tipos de iniciativas de innovación social se desarrollan en las áreas urbanas con más necesidades sociales (Blanco et al, 2016).

### **3.2. La encuesta on-line a las iniciativas de innovación social**

La segunda herramienta utilizada ha sido una encuesta on-line que nos ha permitido comprender mejor aspectos como los orígenes, los objetivos, las formas organizativas y los tipos de relaciones que las iniciativas de innovación social establecen entre ellas y con su entorno social e institucional.

Concretamente, hemos diseñado una encuesta con el programa de código abierto de encuestas online *LimeSurvey*, que se ha distribuido a través de correo electrónico a las iniciativas de innovación social identificadas en el Mapa de la Innovación Social en Catalunya. De las 710 iniciativas geolocalizadas hasta abril de 2015, conseguimos recoger los correos electrónicos de 529 experiencias, se realizaron 482 envíos satisfactorios y se abrieron el 37,2% de los correos enviados. Finalmente, se obtuvieron 107 respuestas.

El hecho de usar la herramienta de la encuesta on-line ha expuesto a nuestra muestra a los riesgos del sesgo derivado de la autoselección de los encuestados. Sin embargo, hay que remarcar que la composición final de los que respondieron a la encuesta fue muy similar al universo de experiencias recogidas en el Mapa de la Innovación Social en Catalunya, tanto desde el punto de vista temático como territorial, con lo cual, si bien deben establecerse ciertas cautelas en la interpretación de los datos, los mismos apuntan tendencias cuya validez analítica nos parece muy consistente.

### **3.3. El estudio comparado de casos**

Por último, como hemos avanzado, nuestra línea de investigación no ha renunciado a los estudios de caso. Bien al contrario, en el inicio de la misma realizamos un análisis comparado de 6 estudios de caso correspondientes a distintas áreas urbanas periféricas de diferentes ciudades de Cataluña: Ciutat Meridiana (Barcelona); Bellvitge (L'Hospitalet), Palau i Roca (Mataró); Pardinyes (Lleida) y el municipio de Salt (Girona). Estas áreas urbanas fueron seleccionadas a partir de una combinación de criterios de similitud y disimilitud. En cuanto a las semejanzas, todas ellas comparten el hecho de ser áreas urbanas desfavorecidas ubicadas en las periferias metropolitanas y con unas trayectorias históricas similares, por haber sido construidas mayoritariamente en el contexto de crecimiento urbano de los años 50 y 60. En cuanto a las diferencias, son áreas con dinámicas comunitarias distintas, algunas con niveles participativos y de colaboración público-comunitaria intensos, y otros con tejidos sociales mucho más fragmentados y en los que las relaciones entre el sector público y comunitario han sido habitualmente más conflictivas.

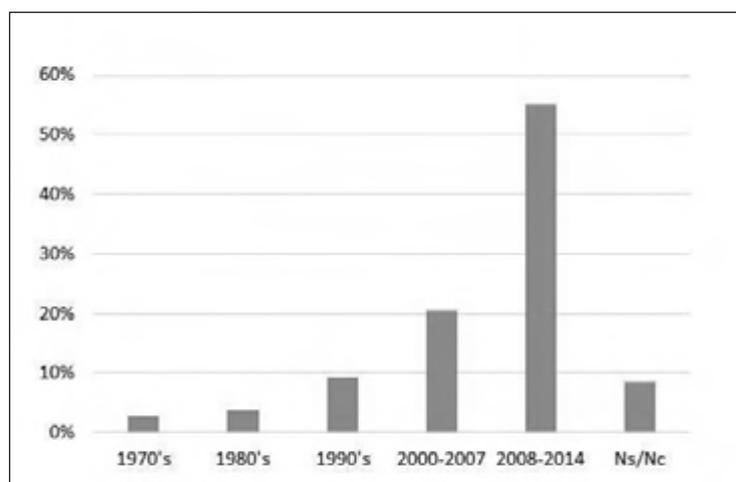
El análisis comparado de estos casos se ha realizado a través de la triangulación de diferentes técnicas de recolección de datos: fuentes documentales, entrevistas en profundidad y observación directa de movilizaciones ciudadanas. Con ello, hemos analizado las particularidades de los efectos de la crisis en cada área, las respuestas ofrecidas por parte la administración y de las comunidades locales, y la importancia de la participación y de la colaboración público-comunitaria como factor de resistencia frente a la crisis.

## **PRINCIPALES RESULTADOS: INNOVACIÓN SOCIAL, CRISIS Y SEGREGACIÓN SOCIO-ESPACIAL EN CATALUNYA**

De forma sintética, el análisis integrado de los resultados arrojados por estas distintas metodologías nos permite identificar las siguientes pautas de la innovación social en Catalunya y en el Área Metropolitana de Barcelona en el contexto de la crisis y su valor como estrategia de combate contra las desigualdades socio-espaciales.

Primero, en cuanto a las dinámicas evolutivas de la innovación social, nuestra investigación permite constatar una *rápida proliferación de experiencias cooperativas en los años de la crisis* en Catalunya (figura 1). La mayoría de experiencias identificadas en nuestros distintos mapas tienen sus orígenes en el contexto de la crisis económica que se inicia en 2008 y, muy particularmente, a partir de 2011. Esto último nos lleva a considerar que, quizás, la proliferación de experiencias de innovación social puede estar ligada a la intensificación de las políticas de austeridad y al deterioro de las condiciones sociales en el país, pero también al impulso movilizador que supone el surgimiento del movimiento del 15M y su proceso de descentralización en los barrios. Estos dos fenómenos, en realidad, se encuentran íntimamente ligados entre sí y parecen contextualizar la dinámica de expansión de la innovación social.

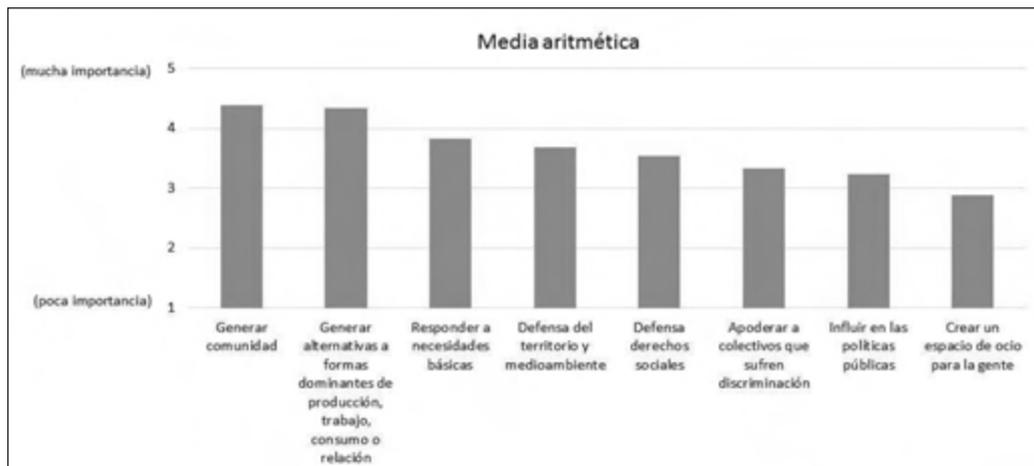
*Figura 1. Año de creación de las experiencias de innovación social*



*Fuente: Elaboración propia.*

Segundo, nuestros estudios indican que las experiencias de innovación social son constituidas, en su mayoría, por *pequeños grupos sociales* que, a través de la cooperación social, no sólo buscan *satisfacer necesidades compartidas* sino, también, *establecer vínculos comunitarios* entre sus miembros y *promover alternativas* de consumo, producción y relación con el entorno social (Figura 2). En ese sentido, si bien entre sus objetivos no destaca la incidencia directa en la toma de decisiones públicas, sí que se conciben a sí mismas como promotoras de alternativas para el desarrollo de sociedades más participativas, inclusivas y sostenibles. El carácter micro-comunitario de estas iniciativas se ve parcialmente compensado por la articulación de redes inter-organizativas y el papel aglutinador de plataformas organizativas de alcance supralocal como la *Xarxa de Economia Social i Solidària*, la *Plataforma d'Afectats per la Hipoteca* o la cooperativa *Som Energia*.

Figura 2. Importancia de sus objetivos

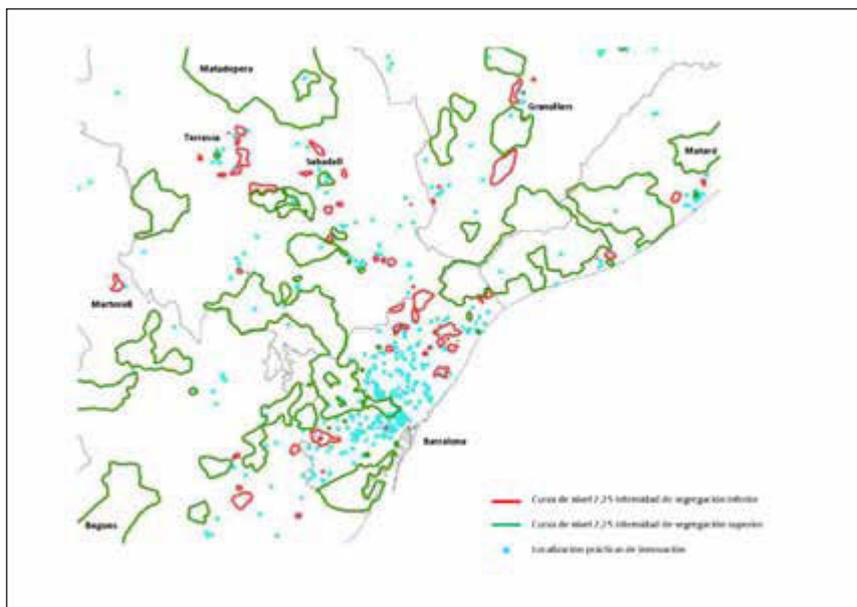


Fuente: Elaboración propia.

Tercero, nuestra línea de investigación pone de relieve que *la mayoría de estas experiencias tienden a desarrollarse en áreas urbanas de estatus social medio*, o en todo caso en áreas diferentes a las de mayor vulnerabilidad y a las de mayor bienestar social. Los conceptos de la necesidad y la capacidad como factores explicativos de la acción colectiva nos ayudan a interpretar este resultado. Así, pues, en las áreas urbanas de rentas más altas puede que exista una alta capacidad de acción colectiva, relacionada con los altos niveles socioeducativos de sus habitantes, si bien no existe una necesidad intensa de innovación social. Esto se debe a que sus habitantes pueden satisfacer sus necesidades (alimenticias, sanitarias, educativas, residenciales...) adquiriéndolas en el mercado convencional y a que la satisfacción con el rendimiento de las instituciones públicas tiende a ser mayor. En las áreas urbanas más desfavorecidas, por el contrario, las necesidades sociales son más acuciantes, pero sin embargo las capacidades para la acción colectiva son menores. Como reconocen Moulaert et al (2010: 11), elementos como «la larga historia de ‘desintegración’, marcada por la ausencia de circuitos económicos capacitadores, la fragmentación del capital social, las rupturas en las relaciones laborales tradicionales (...), la pérdida de la calidad en la acción colectiva y en los sistemas de prestación pública», entre otros, imponen serios límites a la innovación social en las áreas urbanas y entre los colectivos sociales más desfavorecidos.

En cuarto lugar, nuestra investigación pone también de relieve la *importancia de la organización social y comunitaria y de las relaciones de colaboración público-comunitarias como factor de resiliencia frente a la crisis*. Al analizar comparativamente las trayectorias recientes de los casos analizados, podemos establecer una clara línea divisoria entre dos tipos de áreas urbanas: por un lado, aquellas áreas urbanas con unos menores niveles de autoestima y de identificación comunitaria, con tejidos asociativos débiles y fragmentados, y en los que las relaciones entre las asociaciones y las administraciones públicas están marcadas por el conflicto; por otro lado, aquellas otras áreas en las que, a pesar de las dificultades socioeconómicas de sus residentes, existe un alto grado de apego de la población al territorio, apego que se retroalimenta con un tejido asociativo rico y dinámico, y con unas relaciones cooperativas estrechas entre las entidades locales y los servicios públicos. La capacidad de resiliencia comunitaria en el contexto de la crisis ha sido claramente mayor en los barrios con un mayor grado de organización social (Parés et al, 2018).

Figura 3. Intensidad de segregación urbana vs. localización de prácticas de innovación social (Región Metropolitana de Barcelona)



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, podríamos concluir a partir de nuestras investigaciones que la innovación social, constituida por prácticas cooperativas y alternativas, ha ido claramente en aumento en los últimos años, pero que su distribución socioespacial ha sido muy desigual, de tal manera que ha mostrado serias dificultades para florecer en las áreas urbanas socioespacialmente más desfavorecidas. Sin embargo, al comparar las trayectorias de distintos tipos de áreas urbanas desfavorecidas, hemos podido constatar cómo, efectivamente, aquellas con un mayor grado de organización social y con una mayor tradición de cooperación público-comunitaria, se han mostrado más resilientes. El apego a la comunidad, los vínculos de solidaridad, la capacidad de articulación colectiva de demandas y el desarrollo de dinámicas colaborativas con los servicios públicos aumentan significativamente las capacidades de las comunidades más desfavorecidas para lidiar con las consecuencias sociales de la crisis y de la precariedad.

## LECCIONES TEÓRICAS, METODOLÓGICAS Y POLÍTICAS

La línea de investigación que hemos explicado en esta ponencia nos permite destacar tres grandes tipos de aprendizajes.

A nivel *teórico*, esta línea de investigación ha remarcado la necesidad de profundizar en lo que podríamos denominar la dimensión social de la innovación social. Curiosamente, tal dimensión ha tendido a ser desconsiderada en los estudios sobre la innovación social, dando por supuesto, erróneamente, que ésta se producirá espontáneamente allí donde las necesidades sociales son más intensas. Nuestro estudio ha puesto en evidencia algo ya constatado desde hace tiempo por los estudios sobre la participación política, a saber, que las capacidades de acción colectiva se encuentran muy desigualmente distribuidas entre distintos grupos sociales, siendo por lo general menores entre los grupos vulnerables y excluidos.

Así, pues, es necesario ahondar en la reflexión sobre la relación entre la desigualdad y la innovación social, reconociendo que, en ausencia de factores compensatorios, la innovación social puede convertirse en un factor reproductor (y no corrector) de la desigualdad social.

A nivel *metodológico*, hemos reseñado la necesidad de ir más allá de los clásicos estudios cualitativos de las prácticas ejemplares. Por el contrario, creemos que nuestra línea de investigación ha puesto de relieve el interés de combinar distintas aproximaciones metodológicas, cada una con sus límites y sus potencialidades, pero definitivamente complementarias entre sí. El mapeo de la innovación social se ha mostrado como una herramienta particularmente útil para la comprensión de la dimensión socioespacial de las prácticas de cooperación ciudadana, particularmente al superponerse con análisis estadísticos y cartográficos sobre segregación y vulnerabilidad urbana. Sin embargo, los límites de esta aproximación son significativos: el análisis cartográfico no nos permite profundizar en el conocimiento de las prácticas identificadas, como tampoco nos permite comprender la naturaleza de las transformaciones sociales que éstas pueden generar. Por ello, la combinación del análisis cartográfico con la metodología de la encuesta y de los estudios comparativos de casos se ha mostrado especialmente útil.

Por último, de los resultados de esta investigación se derivan también algunas lecciones políticas importantes, lecciones que atañen no sólo a los actores institucionales sino también a los movimientos sociales. Estas lecciones se pueden resumir en tres ideas clave: 1) el reconocimiento de la creciente importancia de la cooperación, la solidaridad y la autogestión como estrategias de generación de bienestar social frente a las dinámicas excluyentes del mercado y los límites de los modos tradicionales de intervención pública; 2) el valor particular de la organización social y comunitaria y de las prácticas innovadoras que ésta puede promover en el marco de las comunidades socialmente más desfavorecidas; 3) la necesidad de que tanto los poderes públicos como los movimientos sociales focalicen sus esfuerzos en la promoción de procesos de innovación social entre aquellas comunidades donde es más difícil que tales procesos emerjan de forma autónoma. Necesitamos más innovación social, pero no podemos esperar que ésta emerja allí donde es más necesaria, y por ello hay que contribuir a construir capacidades para la acción colectiva allí donde las situaciones de precariedad y vulnerabilidad más la dificultan.

## REFERENCIAS

- BLANCO, I. & GOMÀ, R. (2016): *El Municipalisme del Bé Comú*. Barcelona: Icària.
- BLANCO, I. & LEÓN, M. (2017): «Social innovation, reciprocity and contentious politics: facing the socio-urban crisis in Ciutat Meridiana, Barcelona», en *Urban Studies*, vol. LIV (9) (p. 2172-2188).
- BUREAU OF EUROPEAN POLICY ADVISORS (BEPA) (2010): *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in European Union*, [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications\\_pdf/social\\_innovation.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf) [Consulta enero 2015]
- CRUZ, H.; MARTÍNEZ, R. & BLANCO, I. (2017): «Crisis, urban segregation and social innovation in Catalonia», en *Partecipazione e conflitto*, 10 (1) (p. 221-245).
- GONZÁLEZ, S., MOULAERT, F., MARTINELLI, F. (2010): «ALMOIN: how to analyse social innovation at the local level?» in Moulaert et al (eds.) (2010) op.cit. pp 49-67.

- LEADBEATER, CH. (1997): *The rise of the social entrepreneur*, NESTA, London.
- MARTINELLI, F. (2010): «Historical roots of social change: philosophies and movements» en Moulaert et al (eds.) (2010) op.cit. pp. 17-48.
- MARTÍNEZ, R. y SUBIRATS, J. (2014): «Innovación social: ¿más sociedad o más mercado?», en: ABAD, F. (coord.). *Dentro de 15 años ¿escenarios improbables?*, LID Editorial, Madrid.
- MIRÓ (2015): «¿Por qué le llamamos innovación social a lo que vivimos como auto-gestión?» En Subirats, J. y García-Bernardos, A. (coords.) *Innovación social y políticas urbanas en España*. Barcelona: Icària.
- MOULAERT, F. (2010): «Social innovation and community development: concepts, theories and challenges» en Moulaert et al (eds.) (2010) op.cit. pp. 4-16.
- MOULAERT, F., MARTINELLI, F., SWYNGEDOUW, E., González, S. (eds.) (2010): *Can neighbourhoods save the city? Community Development and Social Innovation*, Routledge, London.
- MOULAERT, F. y NUSSBAUMER, J. (2005): «Defining the Social Economy and its Governance at the Neighbourhood Level: A Methodological Reflection», *Urban Studies*, 42 (11): 2071-2088.
- PARÉS, M.; BLANCO, I.; FERNÁNDEZ, CH. (2017): «Facing the Great Recession in deprived neighbourhoods: how civic capacity contributes to urban resilience», en *City & Community* (próxima publicación).



# CRISIS, TRANSFORMACIONES URBANAS E INNOVACIÓN SOCIAL EN SEVILLA: CONTRASTES Y COMPLEJIDADES<sup>1</sup>

Inmaculada Caravaca  
*Universidad de Sevilla*

## 1. TRANSFORMACIONES URBANAS Y CRISIS EN LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

Durante las últimas décadas se ha ido conformando un espacio global de flujos y redes en el que las aglomeraciones urbanas, al concentrar las funciones consideradas estratégicas para el funcionamiento del sistema económico, han ido adquiriendo un creciente protagonismo. A su vez, la progresiva expansión territorial de dichas aglomeraciones ha generado transformaciones sociales y ambientales con trascendentes consecuencias para las formas de vida y el futuro sostenimiento del planeta.

Para intentar explicar tales transformaciones, Brenner (2013) incorpora la categoría conceptual de *urbanización planetaria*. Con ella, no pretende hacer referencia a la formación de una red mundial de ciudades globales ni a una única megalópolis universal, sino a la extensión creciente y desigual a escala planetaria del proceso de destrucción creadora que, asociado al capitalismo, fue analizado por Schumpeter hace ya casi ocho décadas. Centra así fundamentalmente la atención en la conformación de una sociedad de dominante urbana que condiciona, cada vez en mayor medida, todos los procesos territoriales.

Esta lógica capitalista, potenciada, además, por el hecho de que el suelo se gestiona primando su valor de cambio sobre el de uso, ayuda a entender que los espacios urbanos se hayan venido comportando casi exclusivamente como *urbs*, olvidando que, para adecuarse a las verdaderas necesidades de las sociedades que los habitan, es imprescindible que se conciban de forma integrada: Como *urbs* (construcción de espacios habitables), como *polis* (predominio de los intereses generales sobre los particulares) y como *civitas* (participación comprometida y solidaria de los ciudadanos) (Capel, 2003).

En tal contexto, la crisis financiera iniciada hace ya una década, transferida después al conjunto de la economía, y convertida finalmente no sólo en sistémica sino incluso en civilizatoria, está afectando profundamente a los espacios urbanos, al medio ambiente, a las instituciones, a las políticas y muy especialmente a los valores morales y éticos. A las perturbaciones asociadas al advenimiento de la sociedad informacional (Castells, 1995 y 1996), la globalización económica (Veltz, 1996; Wackerman, 2011), y la hegemonía alcanzada por la ideología neoliberal (Laval-Dardot, 2013) es, pues, necesario añadir los

---

<sup>1</sup> Este trabajo se integra en el Proyecto de Investigación del Plan Nacional de I+D+i: CSO2015-65452.

graves impactos generados por la profunda crisis que ha puesto de nuevo en evidencia las fragilidades del sistema haciendo aflorar sus contradicciones (Álvarez Peralta & Luengo Escalonilla & Uxó González, 2013).

Tales procesos han contribuido a facilitar la aplicación de políticas de corte neoliberal que, favoreciendo los intereses de determinados grupos mientras deterioran las condiciones de vida de la mayor parte de la población, están provocando una creciente fragmentación de las sociedades urbanas y de los espacios que éstas ocupan (Baraud & Serfaty, 2011; Halbert & Le Goix, 2012; De Mattos, 2007 Y 2016). La crisis sistémica junto a la derivada de la aplicación de políticas de austeridad han provocado, pues, el declive de numerosas ciudades al generar en ellas toda una serie de impactos que, en última instancia, están relacionados con una progresiva concentración de la riqueza, el crecimiento de nuevas formas de pobreza y un significativo deterioro territorial y ambiental.

Ante este orden de cosas piensan algunos que, como consecuencia del colapso del capitalismo global y civilizatorio, «se volverá a pensar en la ciudad principalmente en términos de supervivencia y habitabilidad, más que de concentración y reproducción del capital» (Fernández Durán & González Reyes, 2014: Volumen 2, 290). Tales planteamientos y reflexiones siguen la línea de los realizados por Jane Jacobs (2011) en la década de los sesenta del pasado siglo, convirtiéndose en una perspectiva interesante con la que analizar los espacios urbanos.

Obviamente, la distribución espacial de los impactos generados primero por la crisis y después por las políticas de ajuste con las que, según se argumentaba, se pretendía superarla, está siendo muy desigual; lo que responde a las diferentes formas con que reaccionan los ámbitos urbanos a los constantes y profundos cambios que se vienen produciendo. Así, mientras algunos se han visto menos afectados por la crisis o han sido capaces de renovar y dinamizar sus economías e incluso de promover formas de urbanización que, además de ser ambientalmente más sostenibles, favorecen la cohesión social, otros están siendo mucho más vulnerables, produciéndose en ellos una reducción ostensible de los estándares de calidad de vida y bienestar social, mientras crecen peligrosamente nuevas formas de pobreza y de exclusión (Fernández Durán, 2011; Sassen, 2015).

Con este marco general de referencia, el objetivo de esta comunicación es observar algunas de las transformaciones ocurridas en la aglomeración metropolitana de Sevilla, centrandose especialmente la atención en la evolución experimentada por una parte del casco antiguo de la ciudad central. Se trata, sobre todo, de poner en evidencia los contrastes y complejidades que se observan en dicho ámbito en el que, junto a los habituales procesos gentrificadores, se están desarrollando actividades creativas y procesos de innovación social que, ligados a la movilización ciudadana, al reforzamiento de la identidad local y a la colaboración entre personas y organizaciones, parece estar contribuyendo a dar protagonismo a ciertos grupos sociales y a impulsar el crecimiento de prácticas económicas alternativas que, a escala local, permiten cubrir algunas de aquellas necesidades sociales que no interesan al mercado y que los poderes públicos están dejando desatendidas.

## **2. INNOVACIÓN SOCIAL Y PROCESOS DE DESARROLLO DE CARÁCTER INTEGRADO**

Las diferencias en los comportamientos urbanos están en buena parte relacionadas con sus capacidades y actitudes para incorporar conocimientos y realizar innovaciones, factores que pueden considerarse esenciales no sólo para dinamizar las economías sino también para propiciar procesos de desarrollo de carácter integrado. No es de extrañar, por consiguiente, que en las últimas décadas la innovación se haya erigido en el punto de confluencia de diferentes corrientes epistemológicas y disciplinas científicas interesadas por analizar procesos socioeconómicos y territoriales (Cating-Lacour-Lung, 2001; Mckimmon-Cumbers-Chapman, 2002; Moulaert-Sekia, 2003...).

Junto a la pluralidad de planteamientos con que se viene analizando el concepto de innovación, se observa una cierta confusión en las formas en que se utiliza. En principio, se relacionó sobre todo con las nuevas tecnologías y su uso empresarial considerando que estaba vinculada a factores internos a la propia firma; posteriormente se empezó a desarrollar la tesis de que la innovación no es un fenómeno de carácter individual sino colectivo y de que es el medio o entorno el que la promueve, poniéndose el énfasis en el conocimiento tácito que, al no estar codificado, se transfiere a través de relaciones interpersonales (Aydalot, 1986; Camagni, 1991; Maillat, 1995...). Estas últimas argumentaciones dieron paso a la incorporación de otras categorías conceptuales, entre las que destaca la de innovación social, para hacer referencia a aquellas sociedades en las que adquieren mayor protagonismo los procesos de aprendizaje colectivo (Morgan, 1997; Jambes, 2001; Martínez Fernández, 2004...).

La llamada innovación social despierta, pues, una creciente atención tanto por su capacidad para dinamizar a las sociedades cómo por su estrecha vinculación con los procesos de desarrollo localizados (Hillier-Moulaert-Nussbaumer, 2004; Moulaert-Martinelli-Swyngedow, 2004; Oosterlynck Et Al, 2013, Méndez, 2016).

En tal sentido, resulta especialmente interesante la reflexión realizada por Moulaert et al (2005) sobre lo que llaman *modelos alternativos de innovación local*. Sostienen los autores que la innovación social puede considerarse una herramienta idónea para investigar, a escala local, la gobernanza y el rol que juega la sociedad civil en las transformaciones socioeconómicas y territoriales. Afirman al respecto que, dado que la innovación social está ligada a la movilización ciudadana, al reforzamiento de la identidad local y a la colaboración entre personas y organizaciones, puede contribuir a promover la inclusión y la cohesión social, así como a generar cambios institucionales que den protagonismo a aquellos grupos sociales que tradicionalmente han estado ausentes de la política local. Esto supone una sugestiva e interesante forma de observar si se están impulsando procesos que pueden contribuir a erradicar la exclusión social y a reducir las desigualdades.

Se trata, pues, de tener en cuenta si las organizaciones sociales y los ciudadanos logran poner en práctica ciertas estrategias y formas alternativas de funcionamiento socioeconómico que, a escala local, permitan cubrir necesidades sociales no atendidas por el mercado ni por el sector público, a la vez que impulsan el cambio social y el empoderamiento comunitario, que son necesarios para favorecer un modelo de desarrollo socialmente inclusivo y territorialmente sostenible (Moulaert et al, 2005; Blanco-Brugué & Cruz-Gallach, 2014).

Esta nueva perspectiva completa las reflexiones que se han venido realizando a otras escalas espaciales y exige una mirada multiescalar que relacione los fenómenos metropolitanos con los que ocurren tanto en las ciudades como en los barrios que las conforman.

### **3. SEVILLA: ORGANIZACIÓN SOCIAL DE SU ESPACIO URBANO**

En su condición de capital de Andalucía, Sevilla ha ido reforzando su centralidad, concentrando buena parte las llamadas «funciones comando» (Magnaghi, 1981). La ciudad no creció significativamente en extensión hasta la segunda mitad del siglo XX debido a dos factores principales: Por una parte, la gran superficie de su casco antiguo (3,94 Km<sup>2</sup>), el más extenso de España y uno de los más grandes de Europa, debida al apogeo alcanzado por la ciudad en el S. XVI cuando tenía el monopolio comercial con América. Por otra, la profunda crisis en que se ve sumida al perder dicho monopolio en favor de Cádiz (S. XVIII), de la que no empieza a recuperarse hasta mediados del S. XIX.

Durante la segunda mitad del S. XIX comienza a perfilarse una organización social del espacio urbano que ha trascendido hasta ahora y cuyo conocimiento resulta imprescindible para comprender la naturaleza selectiva de algunas de las intervenciones urbanísticas que se han venido realizando:

- La zona sur, con mayor prestigio residencial, concentra la arquitectura monumental, las principales actividades públicas (Alcazar, Catedral, Ayuntamiento, Audiencia...), importantes instituciones del pasado (Casa de la Moneda, Casa de la Contratación, Atarazanas...), las oficinas de las principales empresas y el comercio
- La zona norte, básicamente popular al ser lugar de residencia de la clase obrera, localizaba en su periferia el hospital, la leprosería, el manicomio y el cementerio.

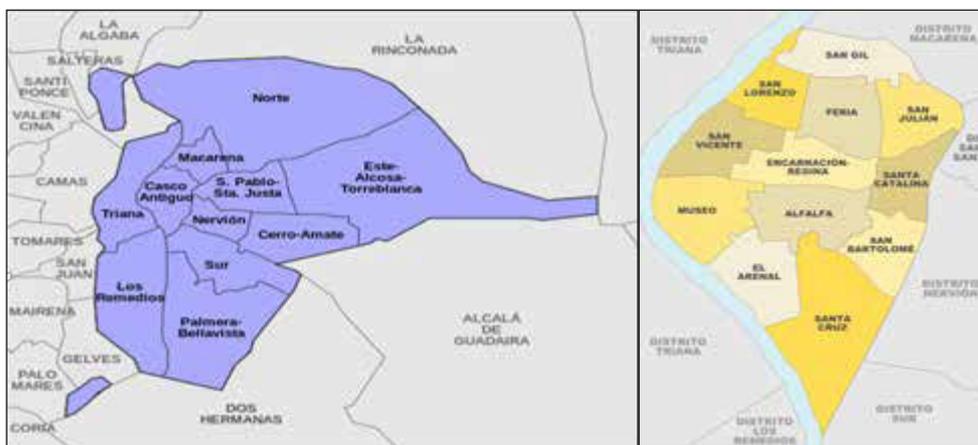
En el S. XX las principales reformas urbanas se fueron realizando en la mitad sur, mientras que la mitad norte permaneció en un abandono casi total, creciendo así la dicotomía entre un Sur representativo y un Norte proletario (González Dorado, 1975; Marín De Terán, 1980; Diaz; 2010). Resulta ilustrativo al respecto que las actuaciones vinculadas a la Exposición Universal de 1992 no contribuyeran a dinamizar la zona norte del casco antiguo, lo que llevó a considerar necesaria su revitalización mediante la aplicación de un Plan URBAN.

La iniciativa URBAN de la Unión Europea (Comisión Europea, 2003) ha sido hasta ahora el instrumento más específico de política urbana utilizado, siendo su objetivo estimular a zonas urbanas en situación de crisis a desarrollar procesos innovadores e integradores de desarrollo y regeneración urbana. Se llevó a cabo a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), desarrollándose en dos fases: 1994-1999 (118 programas) y 2000-2006 (70 programas). Con esta iniciativa se pretendía, pues, generar buenas prácticas para la articulación social en barrios o distritos utilizando una metodología basada en un enfoque integrado centrado en tres aspectos: Fortalecimiento de la competitividad económica, Eliminación de la exclusión social y Regeneración física y medioambiental. En España los resultados de los programas URBAN han sido limitados en lo que concierne a su dimensión colaborativa, aunque sí actuaron algunos como factores de transformación urbana.

En 1994 se aprueba un Plan Urban para la revitalización de tres barrios del sector norte del casco antiguo de Sevilla: Alameda-Feria, S. Luís y S. Julián (Figura 1), que estaban aquejados de graves problemas relacionados con la escasa actividad económica, la existencia de graves problemas sociales, la antigüedad de las infraestructuras básicas y la ausencia de equipamientos dotacionales.

Con la aplicación del Plan (1994-1999) no se logró reducir significativamente el desempleo ni la marginación social, pero sí se produjeron cambios urbanos: regeneración de las infraestructuras básicas (red de abastecimiento y saneamiento de aguas, construcción de un tanque de tormentas...), rehabilitación de tres edificios de valor histórico y patrimonial (Casa de las Sirenas, Palacio de los Marqueses de la Algaba y Naves Singer) y reurbanización de calles y apertura de nuevo viario (lo que alteró la configuración urbanística almohade, con la consiguiente pérdida de tejido urbano medieval, sin que lo impidiera la Ley de Patrimonio Histórico).

*Figura 1: Distritos de Sevilla y barrios que conforman su Casco Antiguo.*



*En el barrio denominado Feria se incluye la zona de la Alameda.*

Los resultados del Plan han sido valorados de muy distinta forma (García Jaén, 1998; VVVA, 2006; Díaz Parra, 2008 y 2010), pero es evidente que la fuerte inversión pública en urbanismo estimuló a la inversión privada, lo que contribuyó a iniciar un proceso especulativo que acabó provocando efectos gentrificadores.

Los procesos de renovación urbanística y gentrificación siguieron su curso una vez concluido el Plan Urban, llevándose a cabo en 2004 una reordenación de la Alameda de Hércules que dio un fuerte impulso a la actividad hostelera de la zona y propició aún más el proceso de gentrificación provocando, a su vez, algunos otros cambios.

#### **4. NUEVAS FORMAS DE ENTENDER Y VIVIR LA CIUDAD LIGADAS A LA INNOVACIÓN**

Pese a los múltiples problemas que siguen aquejando a la zona norte del casco antiguo de Sevilla, se observan también en ella algunos procesos ligados a la innovación que están contribuyendo a la confor-

mación de un espacio urbano social y culturalmente más dinámico y, al menos en parte, más solidario e inclusivo.

Para su análisis es necesario tener en cuenta, por un lado, los efectos que está generando la creciente concentración en ella de las actividades consideradas creativas incluidas en la llamada economía del conocimiento. Por otro, son importantes también aquéllas otras actividades vinculadas a las llamadas prácticas económicas alternativas, que tienen por objeto promover el desarrollo de un nuevo modelo económico e, incluso, un cambio de sistema.

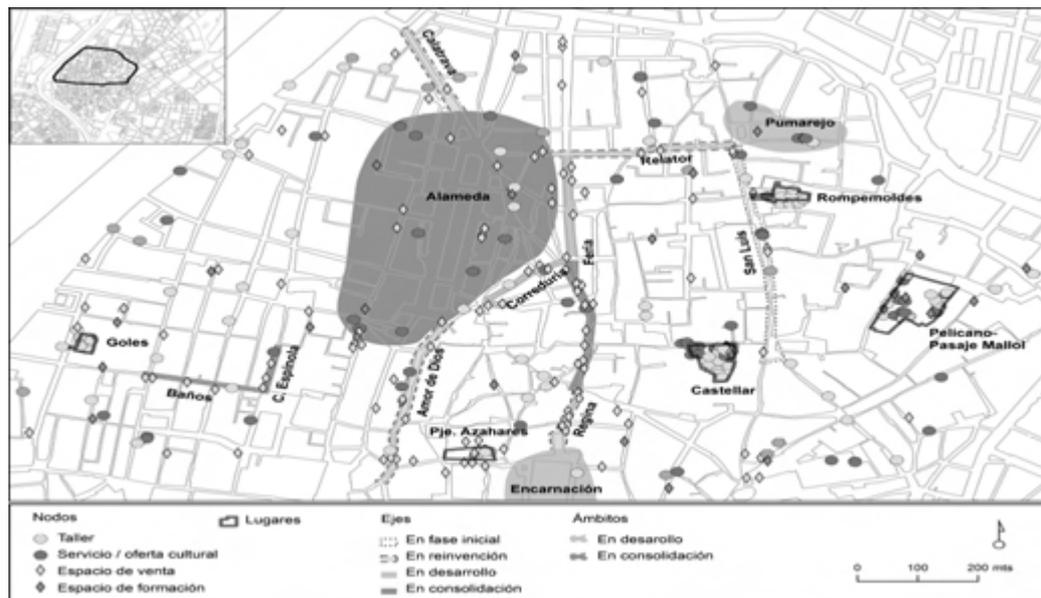
#### **4.1. Actividades creativas, revitalización económica y espacios emergentes**

Desde hace ya más de una década se viene atribuyendo un valor estratégico a las actividades creativas al considerar que pueden contribuir tanto a estimular la creación de empleo como a impulsar el desarrollo de ciudades y territorios (Bayliss, 2007; Pratt, 2008; Evans, 2009...). Dichas actividades están ligadas directa o indirectamente a la cultura; es el caso de las relacionadas con el espectáculo (teatro, cine y televisión), la edición de libros, la reproducción de música y audiovisuales, la fotografía y el diseño. Como contrapunto a la mirada positiva anterior, se ha venido cuestionando también el excesivo énfasis que se ha ido poniendo en la potencialidad socio-económica de este tipo de actividades, al entender que están sirviendo para justificar intereses ideológicos, y económicos muy ligados a la globalización de los mercados y a concepciones económicas neoliberales (Bouquillion-Miège-Moeglin, 2011; Bustamante, Ed. 2011).

Sea como sea, no deja de resultar interesante el papel dinamizador que pueden llegar a tener las actividades creativas en los cambios socio-urbanísticos de determinadas zonas urbanas que no están fuertemente enraizadas en el mercado global. Este es el caso de la zona objeto de estudio en la que se ha identificado la presencia de actividades creativas que son, a la vez, resultado y causa de procesos urbanos de distinto signo; ya se trate de nuevos elementos que se distribuyen por estas tramas urbanas, de generación de imágenes cada vez más potentes e identificables o de procesos más profundos de transformación socioeconómica y espacial (García García et al, 2016).

En la zona norte del casco antiguo de Sevilla se pueden observar *nodos* de actividades creativas que se distribuyen aleatoriamente en el espacio. Su concentración permite diferenciar entre *lugares* (escenarios acotados que son espacios de sociabilidad con valor simbólico), *ejes* (calles comerciales) y *ámbitos* (sectores de escala más extensa y compleja que conforman plazas o zonas). Se trata en todos los casos de espacios en los que se está percibiendo una renovación urbana estrechamente relacionada con la capacidad creativa e innovadora (García García et al, 2016) (Figura 2).

Figura 2: Localización de nodos, lugares, ejes y ámbitos creativos en el casco norte de Sevilla



Fuente: García García et al. (2016)

En efecto, apoyadas en la existencia de antiguos espacios artesanos y fabriles que han facilitado su asentamiento, se han ido concentrando actividades creativas de distintos tipos: talleres artesanos, espacios escénicos, librerías y otros establecimientos y locales con propuestas estéticas y funcionales ligadas a la creatividad. Ello ha contribuido a que se haya ido conformando un movimiento contestatario que, asociado a los procesos de renovación urbana, ha llevado a la consolidación de la Alameda de Hércules como lugar de encuentro y ocio reforzando su singularidad.

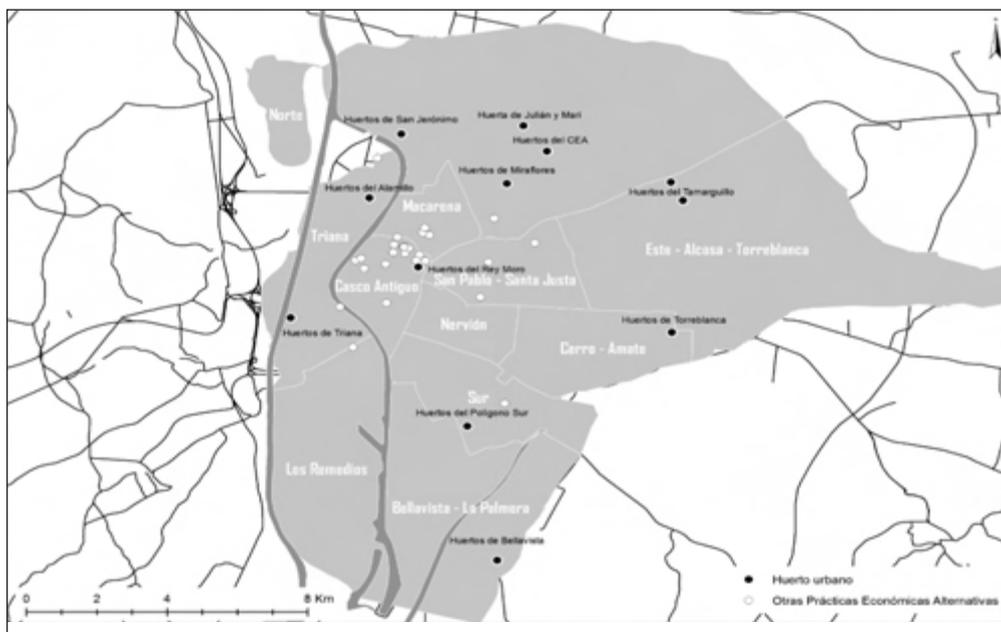
#### 4.2. Innovación social, movilización ciudadana y reforzamiento de la identidad local

Frente a la lógica de maximización del beneficio y el crecimiento económico que fundamenta al capitalismo, surgen prácticas económicas alternativas a las formas de financiación, producción, intercambio y consumo que están relacionadas con procesos de innovación social. Están basadas en la utilización de recursos de proximidad así como en la existencia de redes de colaboración y su objetivo es propiciar una lógica socioeconómica alternativa - basada en el respeto al medio, la solidaridad y la justicia social - que permita avanzar hacia la construcción de sociedades más justas.

Se centran, pues, en la búsqueda de alternativas, ya sea al propio sistema capitalista o a la forma concreta en que éste se viene comportando, pero en uno y otro caso se trata de prácticas que rompen con las estructuras dominantes. Son muy diversas estando vinculadas a la producción de bienes o servicios (cooperativas de trabajo asociado, redes de pequeños productores, huertos comunitarios urbanos, espacios de coworking...), al intercambio (bancos de tiempo, bancos de semillas, redes de trueque, mercados de productores, mercados de reciclaje...), al consumo (grupos y cooperativas de consumo agroecológico, cocinas compartidas, educación P2P y universidades libres...), o a la financiación (moneda social, cooperativas locales de crédito...).

Revisten especial interés las que se localizan en ámbitos urbanos concretos, densificando y reforzando su tejido social e impulsando procesos de revitalización urbana inclusiva. Es, por todo ello, sumamente interesante su concentración en la zona norte del casco antiguo de Sevilla pues contribuyen a poner de manifiesto la existencia en ella de identidades específicas (Figura 3).

Figura 3: Localización en Sevilla de prácticas económicas alternativas.



Fuente: Elaboración propia

Son especialmente significativas las que se concentran en dos ámbitos:

- La Alameda de Hércules (S.XVI) que, antes de su renovación, ha pasado por todo tipo de avatares históricos hasta convertirse en lugar de referencia de prostitución y menudeo de droga, transformándose en las últimas décadas en lugar de encuentro y sociabilidad
- La plaza de El Pumarejo (S.XVIII), en la que el apoyo a la lucha vecinal ha adquirido una importante resonancia simbólica de resistencia alternativa y antisistema. En su entono se encuentran buena parte de las prácticas económicas alternativas existentes en Sevilla; especial relevancia adquiere la moneda social PUMA, que toma su nombre de esta plaza y tiene en ella su sede.

## 5. ALGUNAS CONCLUSIONES

Durante las últimas décadas se han venido produciendo importantes transformaciones urbanas ligadas a la consolidación de la sociedad informacional, a la globalización económica y a la conformación del espacio abstracto de las redes. A su vez, al centrarse el proceso de producción del espacio urbano en criterios de mercado se hurta la debida atención a la calidad de vida y al desarrollo personal de sus habitantes.

Partiendo de tales bases, y en lo que respecta al ámbito aquí analizado, podemos concluir:

- El espacio urbano de Sevilla se ha venido organizando dicotómicamente entre un Sur representativo y un Norte proletario
- Las reformas realizadas en la zona norte del casco antiguo, junto a la proliferación en ella de movimientos sociales, ha configurado un complejo mosaico social que propicia el desarrollo de actividades creativas y prácticas económicas alternativas.
- Procesos de gentrificación, sectores contestatarios, actividades creativas y prácticas económicas alternativas hacen del casco norte un espacio de contrastes, complejo y en constante transformación.
- Pese a los múltiples problemas que sigue teniendo se está conformando como espacio urbano dinámico, culturalmente creativo y socialmente solidario e inclusivo que aporta un nuevo carácter a la ciudad.
- Se observa así que de la suma de iniciativas públicas, operaciones de regeneración urbana, intereses especulativos y dinámicas informales, resulta un espacio urbano de gran complejidad social.
- En él se contraponen procesos económicos y sociales que no están presentes en otras zonas de Sevilla.
- Resultan ilustrativas aquellas iniciativas que están entre lo lúdico, lo identitario y lo reivindicativo.

En definitiva, cómo defendía Jane Jacobs en su momento (*Muerte y vida de las grandes ciudades*, 1961), frente a prácticas de renovación urbanas basadas en modelos genéricos que no priorizan la calidad de vida de sus habitantes, se pone cada vez más en evidencia que es necesario facilitar la creación de espacios de socialización y encuentro que, además dinamizar a las ciudades, enriquezcan la vida pública y mejoren la calidad de vida de sus habitantes. No hay que olvidar que «el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad» (David Harvey, 2008, *El derecho a la ciudad*).

## REFERENCIAS

- ÁLVAREZ PERALTA, I. & LUENGO ESCALONILLA, F. & UXÓ GONZÁLEZ, J. (2013): *Fracturas y crisis en Europa*, Eudeba y Clave Intelectual, Buenos Aires-Madrid.
- AYDALOT, P. (1986): *Milieus innovateurs en Europe*, París, GREMI.
- BARAUD-SERFATY, I. (2011): «La nouvelle privatisation des villes», *Esprit*, N° 3, pp. 149-167.  
[http://www.esprit.presse.fr/archive/review/rt\\_download.php?code=35985](http://www.esprit.presse.fr/archive/review/rt_download.php?code=35985).
- BAYLISS, D. (2007) «The Rise of the Creative City: Culture and Creativity in Copenhagen». *European Planning Studies*, nº 15 (7), 889-903.

- BLANCO, I. & BRUGUÉ, Q. & CRUZ-GALLACH, H. (2014): «Resiliencia comunitaria frente a la crisis: innovación social y capacidad cívica en los barrios desfavorecidos». V *Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP*, Madrid.
- BRENNER, N. (2013): «Tesis sobre la urbanización planetaria», *Nueva Sociedad*, N° 243. [www.nuso.org/media/articulos/downloads/3915\\_1.pdf](http://www.nuso.org/media/articulos/downloads/3915_1.pdf).
- BOUQUILLION, P.; MIÈGE, B. Y MOEGLIN, P. (2011): «La situación de la industria creativa. Un debate significativo en Francia» en BUSTAMANTE, E., Ed. *Industrias creativas. Amenazas sobre la cultura digital*, Barcelona, Gedisa, 97-116.
- BUSTAMANTE, E. Ed. (2011): *Industrias creativas. Amenazas sobre la cultura digital*. Barcelona, GEDISA.
- CAMAGNI, R. (ed.) (1991): *Innovation networks. Spatial perspectives*, London, GREMI-Belhaven Press.
- CAPEL, H. (2003): «A modo de introducción. Los problemas de las ciudades: Urbs, civitas y polis», en Capel, H. Coord. *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, Colección Mediterraneo Económico N° 3, Instituto Cajamar, El Ejido (Almería), pp. 9-24.
- CASTELLS, M. (1995): *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Alianza Editorial, Madrid.
- CASTELLS, M. (1996): *The rise of the Network Society*, Blakwell. Massachussetts-Oxford.
- CATING, M., LACOUR, C. y LUNG, Y. Coords. (2001): «Innovation et développement regional». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, N° 1, pp. 3-20.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Cooperación con las ciudades. La iniciativa comunitaria Urban*. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities_es.pdf)
- DE MATTOS, C. (2007): «Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana» *Nueva Sociedad*, N° 212, pp. 82-96.
- DE MATTOS, C. (2016): «Financiarización, valorización inmobiliaria y mercantilización de la metamorfosis urbana» *Sociologías*, año 18, n° 42, pp. 24-52.
- DÍAZ PARRA, I. (2008): «Movimientos vecinales contra la gentrificación y transformaciones en la política local de Sevilla. Los casos de El Pumarejo y S. Bernardo» *Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*. Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008.
- DÍAZ, I. (2010): *Sevilla, cuestión de clase. Una geografía social de la ciudad.*, Atrapa sueños, Colección Ensayando, Sevilla.
- EVANS, G. (2009): «Creative Cities, Creative Spaces and Urban Policy». *Urban Studies*, n° 46 (5&6), 1003-1040.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (2011): *La quiebra del capitalismo global: 2000-2030*. Virus Editorial, Bilbao.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. & GONZÁLEZ REYES, L. (2014): *En la espiral de la energía* (Dos tomos). Ecologistas en Acción, Madrid.
- GARCÍA GARCÍA, A. & FERNÁNDEZ SALINAS, V. & CARAVACA BARROSO, I. & GONZÁLEZ ROMERO, G. (2016): «Actividades creativas, transformaciones urbanas y paisajes emergentes» *Document's D'Analisi Geogràfica*, VOL 62, N°1, pp. 27-54.

- GARCÍA JAEN, P. (1998): «Aplicaciones de la Iniciativa Comunitaria URBAN» *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, N° 26, pp. 191-206.
- GONZÁLEZ DORADO, A. (1975): *Sevilla, Centralidad Regional y Organización Interna de su Espacio Urbano*, Servicio de Estudios del Banco Urquijo, Sevilla.
- HALBERT, L. & LE GOIX, R. (2012): «Capital financier et production urbaine». *Urbanisme*, N° 384, pp. 40-41.
- HARVEY, D. (2008): «El derecho a la ciudad», *New Left Review*, N°53, pp. 23-39 Oxford. <http://newleftreview.es/authors/david-harvey>.
- HILLIER, J. & MOULAERT, F. & NUSSBAUMER, J. (2004): «Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement spatial», *Géographie, Economie, Société*, N° 6, pp. 129-152.
- JACOBS, J. (2011): *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Capitán Swing Libros, S.L., Navarra (Primera edición 1961).
- JAMBES, J.P. (2001): *Territoires apprenants. Esquisses pour le développement local du XXI siècle*. París, L'Harmattan.
- LAVAL, C. & DARDOT, P. (2013): *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Gedisa Ed., Barcelona.
- MAGNAGHI, (1981): *Il sistema di governo della regioni metropolitane*. Franco Angeli, Milán.
- MAILLAT, D. (1995): «Les milieux innovateurs». *Sciences Humaines*, N° 8, pp. 41-42.
- MARÍN DE TERÁN, L. (1980): *Sevilla: Centro urbano y barriadas*, Servicio de Publicaciones del Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, M.C. (2004): «La capacidad innovadora de las redes de desarrollo regional: El valor añadido de la colaboración, la competitividad y la difusión del conocimiento», *Información Comercial Española*, N° 812, pp. 55-69.
- MCKIMMON, D., CUMBERS, A. Y CHAPMAN, D. (2002): «Learning, innovation and regional development: a critical appraisal of recent debates.» *Progress in Human Geography*, N° 26, pp. 293-311.
- MÉNDEZ R. (2016): «Renovar economías urbanas en crisis: Un debate actual sobre la innovación» *Desenvolvimento Regional em debate*, Revista electrónica do Programa da Maestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado. [www.unc.br/periodicos](http://www.unc.br/periodicos).
- MORGAN, K. (1997): «The Learning Region: Institutions, Innovation and regional Renewal». *Regional Studies*, 31, 5: 491-503.
- MOULAERT, F. y SEKIA, F. (2003): «Territorial innovation models: a critical survey», *Regional Studies* N° 37, pp. 289-302.
- MOULAERT, F. & MARTINELLI, F. & SYNGEDOW, E. (2004): *Social innovation and governance in local communities*, SINGOCOM. <http://users.skynet.be/bk368453/singocom/index2.html>.
- MOULAERT, F. & MARTINELLI, F. & SWYNGEDOW, E. & GONZÁLEZ, S. (2005): «Towards alternative model(s) of local innovation», *Urban Studies*, N° 42, pp. 1969-1990.

- OOSTERLYNCK, S. & KAZEPOV, Y. & NOVY, A. & COOLS, P., BARBERIS, E. & WUKOVITSH, F. & SARUIS, T. (2013): *The butterfly and the elephant: Local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics*. <http://improve-research.eu>.
- PRATT, A. (2008): «Creative Cities?», *Urban Design*, nº 106, 35-60.
- SASSEN, S. (2015): *Expulsiones, brutalidad y complejidad en la economía global*, Katz Editores, Buenos Aires-Móstoles (Madrid).
- VELTZ, P. (1996): *Mondalisation, villes et territoires*, L'Économie d'archipel, P.U. F., París.
- VVAA (2006): *El gran pollo de la Alameda. Una decena de años de lucha social en el barrio de la Alameda, Sevilla*, Traficantes de Sueños, Sevilla.
- WACKERMAN, G. (2011): *Vers une nouvelle mondialisation*, Ellipses Édition, París.

# **POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES E INNOVACIÓN SOCIAL COLECTIVA: REPENSANDO LA ACCIÓN PÚBLICA PARA ACOMPañAR LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS MODELOS SOCIALES DESDE ABAJO**

Sergio Belda-Miquel

*INGENIO (CSIC-UPV). Universitat Politècnica de València*

*Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universitat de València*

Alejandra Boni Aristizábal, Victoria Pellicer-Sifres

*INGENIO (CSIC-UPV). Universitat Politècnica de València*

## **CRISIS URBANA, INNOVACIÓN Y DERECHO A LA CIUDAD**

La intensificación de los procesos de precarización y de incremento de la desigualdad y los apremiantes problemas de sostenibilidad han situado a las ciudades contemporáneas en una situación de crisis multidimensional que pone a las políticas públicas urbanas ante retos y dificultades sin precedentes.

Los discursos, a todos los niveles, reclaman la importancia fundamental de las políticas públicas a nivel local para la construcción del derecho a la ciudad, un concepto cada vez más presente en el debate académico, político y de los movimientos sociales (Mayer, 2009). Se reclama una acción pública nueva o renovada, multidimensional, integrada, abierta y participativa, para abordar los problemas de justicia socio-espacial y los conflictos urbanos (Belda-Miquel et al., 2016; Brown, 2010).

Estos debates sobre el derecho a la ciudad entroncan con los que, desde distintos ámbitos, hablan de la necesidad de la *transición* de los actuales sistemas y modelos sociales para avanzar hacia modelos más justos y sostenibles (Van Den Bergh et al, 2011). Por transición se puede entender el proceso de transformación de las características básicas un sistema dado (por ejemplo, el alimentario o el energético), esto es, de las prácticas que se dan en el mismo, de la naturaleza y estructura de las relaciones, de los valores, ideologías y discursos en juego, de las tecnologías y de las fuentes de conocimiento empleadas; de las instituciones que los regulan y dan forma, etc. (O'Brien, 2012; Pelling, 2011; Geels, 2011).

En este marco, ha cobrado renovada y creciente importancia, tanto en el ámbito académico como en el de la política pública, la *innovación* como fórmula para encontrar y desplegar soluciones para abordar problemas complejos y novedosos y avanzar hacia modelos radicalmente distintos en los distintos sistemas. Se diría que, si el derecho a la ciudad es la meta a alcanzar, la innovación parece ser cada vez más un medio imprescindible para ello.

Sin embargo, un buen número de autores han criticado esta aproximación, así como los sobreentendidos propios del discurso de la innovación, con distintos argumentos. Por ejemplo, se ha sostenido que la política centrada en la innovación, en último término, seguiría poniendo en el centro a los mismos actores que, por décadas, han impulsado el actual modelo insostenible: grandes corporaciones, estructuras de gobierno, grandes centros tecnológicos, etc. Aún con la eventual participación, consulta o apoyo a la ciudadanía en los procesos de innovación o de «co-creación» de ideas, son estos actores quienes conservarían la centralidad en la búsqueda de soluciones (O'Brien, 2010). Por otro lado, estas soluciones, construidas «de arriba a abajo» son en último término siempre similares, centradas en la mejora tecnológica, en algunas regulaciones sectoriales o en promover cambios en comportamientos de las personas consumidoras (Shove, 2010). Esta lógica se sustenta en una visión tecnocrática y simplista del cambio, pone en el centro el conocimiento experto y el poder de técnicos y gestores (Zuber-Skerrit, 2012), así como los mecanismos de un mercado regulado, perfeccionado y *reverdecido*. Finalmente, estos planeamientos estarían despolitizando el debate sobre los problemas de sostenibilidad y de injusticia que enfrentan los actuales sistemas de producción y consumo y, en general, nuestras ciudades.

Esta despolitización no es desde luego neutra desde el punto de vista ideológico o del modelo de ciudad buscado. Para numerosos autores, seguiría siendo funcional al modelo de ciudad mercantilizada que estaría en la base de los actuales problemas de injusticia socio-espacial (Harvey, 2008).

Por ello, los sobreentendidos sobre la innovación presentes en las actuales políticas públicas estarían apuntando a generar innovaciones que de manera gradual reformen los sistemas, sin abordar cambios de fondo, transformaciones de las estructuras profundas de poder ni cuestiones de economía política (Manuel-Navarrete, 2010).

Esta perspectiva de la innovación se ha conectado con la idea del derecho a la ciudad. La despolitización del debate sobre innovación y la aceptación acrítica del modelo de ciudad mercantilizada se conectaría con una determinada perspectiva sobre el derecho a la ciudad, también despolitizada, alejada de consideraciones sobre la economía política de las ciudades y los impactos de su mercantilización, y alejada por ello de los orígenes más radicales del concepto (Belda-Miquel et al., 2016).

Desde este punto de vista, este trabajo trata de poner el foco en otro lugar y perspectiva de la innovación. Se de poner en el centro los procesos de innovación «desde abajo», promovidos por la ciudadanía, lo que podemos llamar procesos de *innovación social colectiva*. En estos procesos se estarían proponiendo transformaciones radicales en distintos sistemas de producción y consumo. En consecuencia, estarían repolitizando el debate, la acción y el tipo de soluciones que se proponen para avanzar hacia ciudades más justas y sostenibles.

Poner el foco en estos procesos de innovación reivindica también su importancia para construir un derecho a la ciudad más próximo a la idea originariamente propuesta por Lefebvre: Una noción entendida como crítica radical a la sociedad; como proceso de transformación de la ciudad para orientarla a las necesidades de las personas, para situar el valor de uso por encima del valor de cambio (Purcell, 2014); como proceso de generación de autogobierno por parte de las personas que habitan la ciudad (más allá su estatus legal) del espacio urbano y del conjunto de decisiones que afectan a la comunidad (Purcell, 2013); como proyecto y horizonte de nuevo modelo de sociedad más allá de la lógica del mercado, de la sociedad de consumo y del Estado (Lefebvre, 2003 [1970]); como forma de pleno desarrollo de sus habitantes a través de la producción de la ciudad (Purcell, 2013; Belda-Miquel et al., 2016).

Desde este punto de partida, en este trabajo se exponen primero brevemente algunos conceptos clave para aproximarnos a la innovación social colectiva (sección 2). Se trata a continuación de hacer ver la diversidad de iniciativas de este tipo que se dan en las ciudades; de entender sus contribuciones para transformar los distintos sistemas y de aproximarnos a la variedad de estrategias que despliegan (sección 3). Finalmente, se trata de explorar las posibles implicaciones que, para la política pública local, tendría el reconocer y apoyar estas iniciativas de innovación desde la ciudadanía (sección 4).

## **1. UN CAMBIO EN EL FOCO: LA INNOVACIÓN SOCIAL DESDE ABAJO**

Ante las críticas expuestas, un buen número de autores en el campo de los estudios de innovación ha focalizado su atención en entender procesos de cambio generalmente invisibilizados pero que sí pueden tener un potencial transformador, aquellos que ocurren promovidos fuera del ámbito del mercado y del Estado (Hess, 2013; Smith et al., 2014, Hossein, 2016).

En este sentido, en torno a la idea de *grassroots innovation* – lo que podemos denominar *innovación desde la base, innovación desde abajo o innovación social colectiva* – la literatura hecho énfasis en entender los procesos de innovación promovidos por la propia ciudadanía organizada. En estos procesos se generarían de manera colectiva y organizada, más allá de la lógica del mercado o de la acción del Estado, alternativas y soluciones ante los actuales problemas de justicia y de sostenibilidad, sistemas radicalmente distintos de producción y consumo en múltiples sectores (Seyfang y Smith, 2007). Estas iniciativas de base se han definido como «redes de personas y organizaciones que generan nuevas soluciones ‘de abajo a arriba’ para el desarrollo sostenible; soluciones que responden a las situaciones locales y a los intereses y valores de las comunidades implicadas (...) que experimentan con innovaciones sociales, así como con el uso de tecnologías más verdes» (Seyfang y Smith, 2007).

Estos procesos de innovación se caracterizan por cuestiones tales como: se basan en la economía social (no simplemente en el mercado y la oferta-demanda); están orientados por las necesidades sociales y la ideología (no por el beneficio); obtienen esencialmente sus recursos del trabajo y aportaciones voluntarias y del intercambio, aunque pueden obtenerlos también de subvenciones o de la actividad comercial limitada (no los obtienen de la actividad comercial lucrativa); son promovidos por colectivos variados tales como organizaciones vecinales, de voluntarios, cooperativas, empresas sociales, grupos informales, etc. y operan en muy distintos sectores (de la energía o a alimentación a la vivienda o las finanzas). En general, hablamos de iniciativas muy variadas y de muy distinta naturaleza: cooperativas energéticas o de vivienda, grupos de consumo de alimentos, monedas sociales, iniciativas para la soberanía tecnológica, etc (ver, por ejemplo, Seyfang et al., 2014, Hargreaves et al. 2013, Seyfang and Longhurst, 2013, Pellicer-Sifres et al., 2016). En estas iniciativas se prefiguran e imaginan futuros posibles; se ensaya y pone en práctica la transformación del modelo social y económico; y se transforman las personas y colectivos que participan a través del aprendizaje.

Aunque operan al margen del Estado, de la acción de estas prácticas se pueden obtener elementos para pensar políticas más transformadoras. Volver la mirada de la política pública hacia estos procesos de innovación implica, por todo lo señalado, poner el foco en la necesidad de construir nuevos modelos;

hacerlo desde una perspectiva más transformadora, sistémica y abiertamente política; y situar a la ciudadanía y a lo colectivo en el centro de estos procesos de cambio.

La literatura con frecuencia se refiere a que estas prácticas de innovación constituyen *nichos* en los sistemas en los actúan, esto es, espacios alternativos donde se producen prácticas distintas a las dominantes, donde se prefiguran lógicas y modelos alternativos a los hegemónicos. Se trata así de formas de producir bienes y servicios paralelas al *régimen* dominante en un determinado sistema, es decir, al «conjunto de normas, rutinas cognitivas, comportamientos compartidos, capacidades y competencias, estilos de vida, prácticas diarias, acuerdos institucionales y contratos, y en general las reglas extendidas y comúnmente aceptadas por los que se rigen los sistemas y por los que permanecen estables» (Geels, 2010).

En la literatura, distintos autores señalan que estas iniciativas de innovación social colectiva que se dan en nichos pueden eventualmente ir influenciando o incluso sustituyendo al régimen, especialmente en momentos de crisis y presiones estructurales: Los regímenes pueden verse tensionados y sacudidos por procesos sociales (por ejemplo, intensas movilizaciones), económicos (por ejemplo, crisis económicas), políticos (por ejemplo, momentos de apertura y cambio político e institucional, o momentos de descrédito de sistemas existentes) o ambientales (por ejemplo, las presiones que introduce el cambio climático). Por ello, pueden abrirse ventanas de oportunidad derivadas de estas presiones, que abren espacio para que los nichos puedan desarrollarse, influir y eventualmente sustituir al régimen e introducir un nuevo modelo, si las alternativas están suficientemente maduras (Geels, 2011, 2002). Según Smith (2010), esta manera de conceptualizar el cambio, que la literatura de transiciones llama *multi-nivel* (Geels, 2002) permite entender el impacto que, para producir cambios estructurales a lo largo del tiempo, pueden tener iniciativas concretas innovadoras en los márgenes del sistema.

## **2. LA MULTIPLICIDAD DE EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN SOCIAL COLECTIVA EN LAS CIUDADES**

### **2.1. Distintos procesos y mismos principios vinculados al derecho a la ciudad**

Como se ha mencionado, las iniciativas de innovación social colectiva a las que nos estamos refiriendo se dan en el ámbito urbano en sectores muy distintos y bajo formas muy distintas. Nos referiremos solo a algunos sectores y tipos de iniciativas que pueden resultar clave para la construcción de espacios urbanos más justos y sostenibles, y que se dan tanto en el ámbito internacional como del Estado español y el de la ciudad de Valencia.

En el ámbito de la alimentación, encontramos que en las ciudades han surgido en los últimos años una multiplicidad de experiencias que constituyen nichos de prácticas alternativas que tratan de transformar los regímenes alimentarios, de generar nuevas relaciones entre productores y consumidores, reivindicar el conocimiento campesino y local, relocalizar sistemas alimentarios y activar o revitalizar con estas acciones espacios urbanos o periurbanos. En este sentido, encontramos iniciativas que van desde los mercados campesinos, las cooperativas de consumidores y los grupos de consumo agroecológico, los nuevos o existentes espacios de intercambio de conocimientos y semillas, y, en general, una diversidad

de nuevos canales cortos de producción, distribución y consumo de alimentos. Este tipo de iniciativas han tenido una importante expansión en los últimos años en el territorio del Estado español (Vivas, 2010), así como en la ciudad de Valencia (Pellicer-Sifres et al., 2016)

En el ámbito de la energía, encontramos en el espacio urbano o periurbano un buen número de experiencias comunitarias que, en distintas ciudades, estarían apuntando a un modelo energético más justo y sostenible. Estas experiencias recogen iniciativas tales como instalaciones de producción comunitaria de energía y distintas formas de producción y consumo descentralizadas. En el Estado español y en la ciudad de Valencia se ha visto el crecimiento de experiencias en este sentido, tales como las cooperativas energéticas o los procesos de construcción o recuperación ciudadana de instalaciones solares urbanas o periurbanas (Belda-Miquel et al., 2014).

En el ámbito de las finanzas y de los mecanismos de intercambio alternativo, son también conocidas y cada vez más numerosas distintas experiencias, que entramos en el ámbito internacional y también en el valenciano. Pueden mencionarse las distintas iniciativas relacionadas con las monedas sociales, los bancos de tiempo y otras formas de intercambio cooperativo. En el ámbito más estricto de las finanzas, son destacables las experiencias de banca cooperativa, que también han ganado importancia y visibilidad en el Estado español en los últimos años (Suriñach, 2017).

Todas estas experiencias, junto con otras que van del ámbito de la educación al de la vivienda, tienen también una dimensión socio-espacial fundamental. Contribuyen a reorganizar, repensar y disputar el espacio urbano; resituar el rol de servicios, equipamientos, instalaciones y tecnologías; generar tejido social y comunitario; y reivindicar la gestión colectiva de instalaciones y espacios. En este sentido, estas experiencias se conectan con procesos de apropiación y de gestión comunitaria de la ciudad, que van desde los de huertos urbanos y las instalaciones de energía renovable a los centros sociales.

Como se ha señalado, estas iniciativas presentan una enorme diversidad, ofrecen una infinidad de alternativas y prefiguran una multitud de modelos futuros posibles. Por lo demás, son cambiantes, dinámicas y en permanente transformación. No obstante, podemos hablar de que presentan algunas características comunes clave en términos de su contribución en la construcción de modelos alternativos al régimen en el que operan, y que por ello implican un avance del derecho a la ciudad en el sentido lefevbriano original al que nos referíamos.

En primer lugar, estas iniciativas valorizan distintas fuentes de saber locales, más allá del conocimiento técnico-científico. Apuntan a un uso de la tecnología y a formas de producción, intercambio y consumo diversificadas y adaptadas a lo local.

En segundo lugar, apuestan por sistemas de producción y consumo descentralizados y en red, limitando los intermediarios. Más allá, generan canales y procesos al margen del mercado y de los mecanismos del Estado. Apuntan por ello a des-mercantilizar el acceso a bienes básicos y promover el acceso mediante esquemas basados en la lógica de la confianza y el intercambio directo. Generan para ello relaciones en lo posible directas y continuadas entre productores y consumidores, o nuevas formas que combinan producción y consumo (los *prosumidores*).

En tercer lugar, consideran la producción y acceso a los bienes y servicios y al propio espacio urbano como actos colectivos. Ponen el énfasis en la gestión comunitaria, la creación de bienes comunes y, en general, en el bien común.

En cuarto lugar, se construyen sobre valores clave como la cooperación, la solidaridad, la austeridad, la justicia y la participación. Conectan firmemente la cuestión de la justicia con la de la sostenibilidad y la relación con el entorno. Entienden por ello la transición hacia nuevos modelos más sostenibles como inseparable de la transición hacia modelos más justos, equitativos y participativos.

En general, buscan modelos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios democratizados, descentralizados, localizados, diversificados y gestionados de forma comunitaria, con una puesta en valor de la austeridad o una fuerte crítica al crecimiento.

En este sentido, estas prácticas de innovación colectiva entroncan plenamente con ideas centrales del derecho a la ciudad a las que nos referíamos: recuperan y reivindican el valor de uso de bienes y servicios mercantilizados; generan la autogestión de la producción, intercambio y consumo de bienes y servicios urbanos; construyen una lógica más allá del mercado y del Estado; y ofrecen un espacio de aprendizaje y transformación personal y colectiva a las personas que participan de estas experiencias.

## **2.2. Distintos procesos y distintas estrategias y posturas ante el Estado**

La diversidad de iniciativas se corresponde también con una gran variedad en su grado de desarrollo, sus visiones y sus estrategias de acción generales y en relación al Estado. En relación a las estrategias generales de desarrollo, la literatura nos habla con frecuencia de que las iniciativas de innovación social colectiva pueden centrarse en una o combinar varias de las siguientes estrategias (Van den Bosch y Rotmans, 2008):

En primer lugar, *profundizar*, es decir, centrar la estrategia y acciones en mantener viva la experimentación, la reflexión y el aprendizaje en la iniciativa. Generalmente esta estrategia implica mantener prácticas más radicales de participación, un tamaño reducido y una apertura permanente al cambio y a la transformación.

En segundo lugar, *conectarse*: Implica estrategias y acciones tanto para conocer con más profundidad el propio entorno (y seguir así adaptándose y transformándose), para vincularse con otras iniciativas, para inspirar y apoyar otros colectivos y para replicarse con el fin de formar nuevas iniciativas.

En tercer lugar, *escalar*: Implica la estrategia y la acción centradas en el crecimiento de la iniciativa para alcanzar una mayor visibilidad, poder e impacto. Para ello, las iniciativas pueden tratar de cambiar el marco en el que se mueven y que impide su crecimiento (por ejemplo, cambiar leyes y regulaciones, formas de pensar, relaciones entre actores, etc.) o adaptarse a este marco para poder crecer.

Las iniciativas tienen también distintas visiones sobre el rol del Estado y de la acción pública para la transformación de los sistemas existentes. Tienen así distintas posturas sobre el tipo de relaciones que se quieren mantener con las administraciones y sobre las exigencias que se deberían formular a estas. Estas visiones y planteamientos pueden ir desde tratar de operar plenamente al margen del Estado a buscar su apoyo o colaboración (ver por ejemplo, Suriñach, 2017). Podemos considerar que las actitudes de las iniciativas pueden ser de uno o varios tipos combinados.

En primer lugar, una actitud más estrictamente centrada en la autogestión y recelosa del rol del Estado para la transformación social. Suele ir asociada a la negación de cualquier tipo relación con la

administración, o una relación limitada a exigir que no se ataque ni distorsione la acción y desarrollo de iniciativas comunitarias.

En segundo lugar, existirían también actitudes de apertura a recibir respaldo puntual o más continuado a experiencias concretas o en momentos concretos. Por ejemplo, apoyo técnico o logístico; apoyo para ganar visibilidad o legitimidad; o apoyo para contribuir a la conexión y al aprendizaje con otros actores.

Finalmente, podemos hablar de actitudes que se centran más en solicitar la acción pública y la iniciativa política para generar cambios normativos y de políticas, que permitan el desarrollo de iniciativas transformadoras y/o que limiten y se opongan al poder de actores hegemónicos en los distintos sistemas.

### **3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES Y LA INNOVACIÓN SOCIAL COLECTIVA**

#### **3.1. La necesidad de nuevos principios y prioridades para las políticas públicas**

Estas experiencias de innovación desde la ciudadanía suponen un reto para las políticas públicas progresistas que tratan de poner en el centro, o al menos considerar, estas prácticas no como simples espacios de participación o como «complemento» a la política pública, sino como auténticos laboratorios donde se ensayan y se despliegan nuevos modelos de producción y consumo en distintos ámbitos que pueden hacer posible la construcción del derecho a la ciudad.

Reconocer esta condición de las iniciativas de innovación social colectiva implica otorgarles un valor social y político en sí mismo, como espacios de experimentación, reflexión y aprendizaje, independientemente de su posibilidad de «escalado» o su «impacto» en términos cuantitativos.

Este reconocimiento implica además poner en el centro de la agenda de la política pública el conocer y aproximarse a estas iniciativas: situar y comprender los ecosistemas sociales que se dan en el territorio y asumir una actitud de escucha por parte del Estado mediante distintos mecanismos (establecer diálogo directo, generar espacios de encuentro y participar de los existentes...). Esto implica cambios fundamentales los procedimientos de las administraciones y en las actitudes, funcionamiento y planteamientos tanto de personal político como técnico.

Lo anterior puede suponer una paradoja para la política pública, ya que implica de algún modo pensar *políticas reformistas* que faciliten *iniciativas radicales*. Políticas reformistas en tanto puede que ellas mismas no reten sobreentendidos fundamentales del modelo de capitalista al que nos hemos referido al principio, pero que sean relevantes para apoyar procesos que sí los podrían estar retando.

#### **3.2. Desplegar políticas para para proteger, acompañar o apoyar la innovación social colectiva**

Considerando las distintas estrategias y visiones de las iniciativas de innovación social colectiva, así como los principios para la acción pública que hemos expuesto, podemos mencionar distintos tipos de políticas y acciones que podrían ser desarrollados, especialmente en el ámbito municipal. De hecho, es

la combinación de distintas acciones la que puede dar fuerza y sentido a una política pública que ponga en el centro a las iniciativas de innovación social colectiva. Sobre la base del trabajo de distintos autores (Kivimaa y Kern, 2016; Smith et al., 2015; Blanco et al., 2016; Suriñach, 2017; Raven et al., 2016) podemos proponer distintos grupos de políticas y acciones concretas que podrían ser pertinentes:

En primer lugar, políticas orientadas a la *protección* de nichos, ecosistemas o iniciativas concretas: Se trataría de acciones desde lo público orientadas a generar espacios seguros para las iniciativas, a evitar o limitar la presión externa sobre ellas, o a dar algún tipo de acompañamiento en los momentos iniciales, cuando las iniciativas lo consideren pertinente. Por ejemplo: dar protección legal y generar espacios regulatorios específicos; generar excepciones fiscales; facilitar espacios, logística y acceso a conocimiento; evitar todo tipo de presión y persecución.

En segundo lugar, políticas orientadas al *apoyo o consolidación*: Se trata de políticas y acciones para acompañar, cuando sea relevante y se solicite por las iniciativas, en la maduración, desarrollo y refuerzo de las mismas. Por ejemplo: apoyar la realización de encuentros, la creación de redes y el intercambio de conocimiento entre iniciativas; dar legitimidad, apoyo institucional y visibilidad a organizaciones y redes; facilitar el acceso a nuevos públicos; ofrecer recursos logísticos, técnicos o los que se soliciten, etc.

En tercer lugar, políticas orientadas al *empoderamiento, escalado y expansión*: Se trataría de acciones para facilitar el crecimiento de las iniciativas evitando que esto suponga su renuncia a sus principios y valores. Por ejemplo, realizar cambios regulatorios; uso de la compra pública; facilitar la construcción y acceso de iniciativas locales a redes en escalas más amplias; co-creación de las propias estrategias y políticas públicas, etc.

Estas acciones pueden ser muy diversas y darse en distintas dimensiones: en el ámbito de la creación y difusión de conocimiento; relacionadas con los canales y las redes de acceso a bienes y servicios; con el desarrollo y experimentación de formas, infraestructuras, modelos de gestión y esquemas de producción, intercambio o consumo; en el ámbito de las relaciones con las relaciones entre actores; relacionadas con la legitimización de acciones, principios y valores; relacionadas con la generación y uso de tecnologías, etc.

En fin, es la acción compleja, combinada, contextual y, sobre todo, conectada con las demandas reales y explícitas de las iniciativas de base, la que puede dar forma a una política pública que ponga en el centro la construcción de nuevos modelos de producción y consumo desde abajo. De nuevo, el despliegue de esta política no puede ser pertinente sin la construcción de relaciones, sin conocimiento mutuo y sin confianza entre la administración y las iniciativas, si es que estas últimas desean estas políticas. El despliegue de acciones como las mencionadas, cuando se da en ausencia de demandas reales de movimientos de base, difícilmente puede considerarse como orientada al tipo de transformaciones radicales al que nos referimos.

### **3.3. Desplegar políticas para retar regímenes existentes**

Unas políticas que pretendan ser transformadoras no pueden olvidar que, para la construcción de modelos alternativos es necesaria la acción para hacer madurar alternativas, pero también la acción para debilitar los regímenes existentes.

Este tipo de políticas no constituyen el foco de este trabajo, pero es importante señalar que la protección, acompañamiento o apoyo de iniciativas de innovación social colectiva debe ser acompañada por políticas orientadas a desestabilizar los regímenes existentes o, al menos, para evitar su avance. De este modo, se abre espacio para la alternativa o se evita la profundización en modelos injustos e insostenibles, en tanto las alternativas maduran.

Estaríamos hablando de políticas muy variadas, que dependerán también, naturalmente, del sistema del que hablamos, así como del contexto y momento. En cualquier caso, tiene que ver con cuestiones que van desde la regulación y la política de compra pública a la abierta denuncia y deslegitimización de determinados actores poderosos.

#### **4. CONSIDERACIONES FINALES**

Este trabajo parte de la constatación de la necesidad de cambios radicales en nuestras ciudades, de la transformación profunda de los sistemas de producción, distribución y consumo, para poder avanzar en la construcción de ciudades más justas y sostenibles. Esto es, para avanzar en la consecución del derecho a la ciudad en los términos originales y radicales que plantea Lefevbre y han reivindicado Harvey y otros autores en el presente.

El trabajo ha tratado de poner de relieve la centralidad de los procesos de innovación desde la ciudadanía para esta transformación, como espacios en los que se estarían construyendo, ensayando y ya desplegando alternativas de distinto tipo y en distintos sistemas.

Se ha tratado de hacer ver que esta importancia de la organización autónoma, que niega la centralidad del mercado o del Estado, no niega el rol e importancia de la política pública. En cambio, aboga por una aproximación distinta a las políticas, que deberían poner en el centro el reconocer y, si así se demanda, proteger, apoyar o acompañar estos procesos de base, a los que se otorgaría un rol protagónico para retar y eventualmente sustituir a los regímenes dominantes de prácticas, valores y discursos. Más centrado en el ámbito local, se han comentado la diversidad de acciones que, tanto para reconocer y apoyar las alternativas como para desestabilizar los regímenes existentes de modo que dejen paso a las mismas, podrían ser necesarias.

El trabajo reconoce la enorme dificultad de un programa político de este tipo. No desconoce las actuales y sólidas relaciones de poder en el seno de la ciudad y en los distintos sistemas de producción; la novedad y precariedad de muchos procesos sociales; o las enormes limitaciones de la política municipal para producir cambios contrarios a la lógica del mercado. De hecho, estaríamos hablando unos planteamientos de política pública que pueden entenderse como paradójicos y contradictorios en sí mismos. Sin embargo, el trabajo entiende que es posible y necesario ofrecer reflexiones y elementos para pensar formas posibles que pudieran abrir nuevos horizontes al poner en el centro la acción de la ciudadanía auto-organizada. La emergencia de múltiples expresiones de autogestión, junto con el cambio de ciclo político que se ha abierto en los últimos años, ha supuesto una ventana de oportunidad que está repensando y ensayando esa nueva lógica de política pública municipal. Esto hace aún más urgente la necesidad de pensar las formas que debe tomar una política pública transformadora.

## REFERENCIAS

- BELDA-MIQUEL, S., PERIS BLANES, J., & FREDIANI, A. Institutionalization and depoliticization of the right to the city: Changing scenarios for radical social movements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(2), 321-339, 2016.
- BROWN, A. The 'right to the city': from Paris 1968 to Rio 2010. Paper presented at the 11th N-AERUS Conference, Brussels, 28–30 October 2010.
- GEELS, F.W. The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environ. Innov. Soc. Transitions* 1, 24–40, 2011
- GEELS, F.W. Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective. *Res. Policy* 39, 495–510, 2010
- GEELS, F.W. Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Res. Policy* 31, 1257–1274, 2002
- HARVEY, D. The right to the city. *New Left Review* 53.23, 23–40, 2008
- HARGREAVES, T., LONGHURST, N., & SEYFANG, G. Up, down, round and round: connecting regimes and practices in innovation for sustainability. *Environment and Planning A*, 45(2), 402–420, 2013
- HESS, D. J. Sustainability transitions: A political coalition perspective. *Research Policy*, 43(2), 278-283, 2014
- HOSSAIN, M. Grassroots innovation: A systematic review of two decades of research. *J. Clean. Prod.* 137, 973–981, 2016
- KIVIMAA, O., & KERN, F. Creative destruction or mere niche support? Innovation policy mixes for sustainability transitions. *Research Policy*, 45(1), 205-217, 2016
- LEFEBVRE, H. The urban revolution. University of Minnesota Press, Minneapolis, MN, 2003 [1970])
- MANUEL-NAVARRETE, D. Power, realism, and the ideal of human emancipation in a climate of change. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1(6):781-785, 2010
- MAYER, M. The 'right to the city' in the context of shifting mottos of urban social movements. *City* 13.2/3, 362–74, 2009.
- SEYFANG, G., & LONGHURST, N. Desperately seeking niches: Grassroots innovations and niche development in the community currency field. *Global Environmental Change*, 23(5), 881–891, 2013
- SEYFANG, G., SMITH, A. Grassroots innovations for sustainable development: Towards a new research and policy agenda. *Env. Polit.* 16, 584–603, 2007.
- SMITH, A., FRESSOLI, M., & THOMAS, H. Grassroots innovation movements: challenges and contributions. *Journal of Cleaner Production*, 63, 114-124, 2014.
- SMITH, A., VOB, J. P., & GRIN, J. Innovation studies and sustainability transitions: The allure of the multi-level perspective and its challenges. *Research policy*, 39(4), 435-448, 2010
- O'BRIEN, K. 2012. Global environmental change II: From adaptation to deliberate transformation. *Progress in Human Geography*, 36(5), 667–676, 2012.

- PELLICER-SIFRES, V., BELDA-MIQUEL, S., LÓPEZ-FOGUÉS, A., & BONI ARISTIZÁBAL, A. Grassroots Social Innovation for Human Development: An Analysis of Alternative Food Networks in the City of Valencia (Spain). *Journal of Human Development and Capabilities*, 18(2), 258-274, 2017.
- PELLING, M. The vulnerability of cities to disasters and climate change: A conceptual framework. In *Coping with global environmental change, disasters and security* (pp. 549-558). Springer, Berlin, Heidelberg, 2011
- PURCELL, M. The right to the city: the struggle for democracy in the urban public realm. *Policy & Politics* 42.3, 311–27, 2013
- PURCELL, M. Possible worlds: Henri Lefebvre and the right to the city. *Journal of Urban Affairs*, 36(1), 141-154, 2014
- RAVEN, R., KERN, F., VERHEES, B., & SMITH, A. Niche construction and empowerment through socio-political work. A meta-analysis of six low-carbon technology cases. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 18, 164-180, 2016
- SHOVE, E. Beyond the ABC: Climate change policy and theories of social change. *Environment and Planning A*, 42(6), 1273–1285, 2010
- SURIÑACH, R. *Las economías transformadoras en Barcelona*. Ayuntamiento de Barcelona, 2017
- VAN DEN BERGH, J. C., TRUFFER, B., & KALLIS, G. Environmental innovation and societal transitions: Introduction and overview. *Environmental innovation and societal transitions*, 1(1), 1-23, 2011.
- VAN DEN BOSCH, S., & ROTMANS, J. *Deepening, Broadening and Scaling up*. Knowledge Centre for Sustainable System Innovations and Transitions, 2008.
- ZUBER-SKERRITT, O. (ed.). *Action Research for Sustainable Development in a Turbulent World*. Emerald Group Publishing, Bingley, 2012



# **SOCIAL PARTICIPATION AND THE DEVELOPMENT OF ALTERNATIVE ECONOMIES IN THE POST-CRISIS CITY OF ATHENS**

Athina Arampatzi

*Marie Curie Postdoctoral Fellow*

*Universidad Autonoma de Madrid*

The debt crisis that hit Europe in the end of 2009 brought forward a series of subsequent measures that acquired different characteristics in different countries whose economies were placed under severe pressure. The bitter pill of austerity that Greece was enforced to swallow since 2010 by its creditors had immediate negative impacts on the patient, as unemployment, homelessness and labour precarity grew, people saw their wages and pensions cut and witnessed a steep decrease in quality of life standards. Alongside other mass protests in cities of Europe and beyond in 2011, the first wave of mobilizations opposing austerity was expressed in Athens city center and the occupation of the Syntagma square. Solidarity, mutual aid, collective forms of sociality, self-organization and prefiguration are only some of the prominent characteristics between the activist practices that emerged in Syntagma, as well as in other occupied squares and public spaces in European cities and beyond the Occupy movement and its global expansion in late 2011 (Leontidou 2012, Kaika and Karaliotas 2014, Della Porta and Mattoni 2015).

What is crucial within the above for the scope of this contribution, is the role of alternative narratives of participation that emerged out of these mass mobilizations that contested crisis and austerity discourses; as well as the new practices of mutual aid and solidarity that came as responses to the crisis, to plant the seeds for the development of a growing Social and Solidarity Economy (henceforth SSE). The geographical dispersal of solidarity and mutual help across multiple Athenian neighbourhoods gained resonance and became a driving force within civil society responses to the crisis in Greece. Within the emergent ‘urban solidarity spaces (Arampatzi 2016a) a politics of survival secured the reproduction of large parts of the city’s population that were marginalized and impoverished. At the same time, these spaces became sites of experimentation with a culture of a bottom-up politics, one that promoted alternative ways of organizing social and economic relations, in solidarity networks, initiatives, social centers, cooking collectives, time banks, alternative currency exchanges etc. This type of social participation through grassroots innovation, I would suggest, contributed to the modeling of a social/solidarity economy, developing in a bottom-up fashion.

The discussion in the paper follows the above reasoning, discussing the crisis in context and its discontents, such as the occupation of Syntagma, as well as the grounding of the new modes of social participation through the development of an SSE in multiple local initiatives across Athens since 2011. Solidarities forged from below will be discussed as relations in-the-making and as driving forces that

model new participatory spaces and broader alternatives, such as the SSE, to emerge and expand. The multiple solidarity groups active in Athens reveal this common vision of solidarity, nevertheless are signified by diversity, hybridity and tensions, regarding their goals, sectorial activity and their relation to institutional politics in general.

Finally, the paper and the arguments raised draw on ongoing original research as part of my post-doctoral Marie-Curie fellowship (project URBANiTE, H2020-MSCA-IF-747313) and prior research that I have conducted in Athens, Greece, since 2011. Methodologically, the research involves qualitative field data, gathered in Athens, through in-depth semi-structured interviews and focus groups with SSE entities and participants, as well as participant observation of relevant public events and activities.

## **1. THE POST-CRISIS SOCIO-POLITICAL TRANSFORMATIONS IN GREECE**

The recent developments in the global economy since the onset of the financial crisis in 2008 and the ways in which it unfolded worldwide, leading in several cases to steep recession in the actual economies of countries, have triggered renewed skepticism around the ‘modus operandi’ of neoliberal globalization. A lively scientific debate has demonstrated how austerity agendas have been employed in order to deal with the crisis, which had variegated causes and effects across various geographical contexts (Blyth 2013, Laskos and Tsakalotos 2013, Lapavitsas 2012). In this regard, it has been argued that the increasing distancing between EU policies and decision-making, and the particularities and interests of local societies, has often led to growing regional inequalities, uneven geographical development and dissociation between formal politics and citizens (Hadjimichalis 2011). Austerity measures implemented in Greece since 2010 included major reductions in wages and pensions, drastic budget cuts in public spending and services, steep individual and property tax increases and the launch of large-scale privatizations of public services and assets (Hadjimichalis 2014). These had a severe impact on the livelihoods of people, while eight years into the post-crisis period, the ‘real’ economy shows little signs of actual recovery.

The economic crisis has also brought forward a deepening crisis of democratic representation within European governments and institutions. This becoming more evident in responses across Europe since, from protests and progressive movements that challenged austerity, to new political actors of the Left emerging as a result, such as Podemos and Syriza in Spain and Greece accordingly; to far-right propaganda and the revival of bigotry and xenophobia in other cases. All that coupled with an ongoing refugee crisis that Europe is faced with, provide for an analytical scope for looking into the recent social mobilizations that have appeared in the context of austerity, by especially focusing on the ways in which grassroots movements have re-introduced novel mechanisms of social participation and alternative economies, as means to challenge and subvert the crisis and austerity.

Since 2010, fiscal austerity imposed on Greece triggered widespread public anger, which was expressed through mass protests. At the same time, the intense social mobilizations that came as responses in Southern Europe, such as the *Indignados* in Spain and the squares’ movement in Greece remodeled deliberative democracy, social solidarity and grassroots re-appropriation of urban space, which acquired a central role within the practices of these movements (della Porta and Mattoni 2015). Moreover, these

movements arguably contributed to the rise of new political actors and electoral shifts in local, regional and national governments, such as *Syriza* in Greece and *Podemos* in Spain (Hartleb 2015, Katsambekis 2015). In the first instance, the 2014 Greek local and regional elections marked *Syriza's* boost of electoral power- particularly in the Athens metropolitan region with a win of 10 municipalities as well as the regional government- which became rapidly expressed to the national state level and their two electoral wins in 2015.

In the spring of 2011, alongside other mass protests occurring at the time around the world, such as the 15-M movement in Spain and the Occupy protests, thousands of protestors gathered in front of the Parliament in Athens city center and occupied Syntagma square for more than two months. After the first few days of rallies, in the popular assembly that was formed at the lower part of the occupied square, the democratic deficit the crisis brought forward became both a demand for 'real democracy' and an everyday practice of 'direct democracy' in decision-making and collective action in the occupied square. In this sense, the popular assembly served as a laboratory for building on a 'democratic bottom-up politics', where issues of social and economic justice were raised and negotiated (Laskos and Tsakalotos 2013, Leontidou 2012, Kaika and Karaliotas 2014). In the period following the Syntagma occupation, several local assemblies and initiatives emerged across neighbourhoods in Athens and other cities in Greece and, in dealing with the outcomes of austerity, further developed such practices of participation and experimentation with alternative economies among the grassroots. In this sense, local groups and initiatives formed across the city 'picked up the thread' of resisting austerity through collective organizing in public and occupied spaces, addressing pragmatic social reproduction needs of the unemployed, immigrants and impoverished groups and articulating alternatives to austerity, through the development of a social and solidarity economy. Such 'urban solidarity spaces' (Arampatzi 2016a) served as sites where a new 'pragmatically prefigurative subjectivity' (Bailey et al. 2016) emerged, where grassroots creativity and experiments with alternative modes of participation and social and economic conduct flourished.

Therefore, we can identify key linkages between recent social mobilizations taking place in cities and the increasingly prominent role of the local level as an arena where proximity in decision-making and a sense of urban citizenship bolsters social participation, through grassroots creativity. However, we have yet to consider the relationship between urban governance and social movements, as well as the latter's transformative potential and extent of influence on institutions; and the need for novel analytical tools for empirically investigating the key interactions between political transformations and emergent social actors, as developing on the ground, through particular case studies of social participation in urban policy changes, such as the SSE.

## **2. DEVELOPING A SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY (SSE) IN ATHENS, GREECE**

The new culture of articulating bottom-up democratic politics was dispersed in the period after Syntagma across neighbourhoods in Athens, where numerous local popular assemblies and initiatives emerged. In general, these range from residents' committees; social centers; occupations of buildings; solidarity initiatives and structures, such as community cooking collectives; Time banks; barter and exchange mar-

kets; and social medical and pharmacy centers etc. An indicative record of local groups currently active provided through the ‘Solidarity for All’ network- a national networking initiative formed by members of Syriza and non-aligned activists- shows more than 400 solidarity initiatives and structures operating across metropolitan Athens and Greece<sup>1</sup>. Moreover, the meanings activists attribute to their initiatives and the practices of solidarity that have been articulated within such entities have produced alternative knowledges that challenged dominant crisis discourses (Lapavistas 2012, Laskos and Tsakalotos 2013, Varoufakis 2013). Their interpretation of solidarity vis-à-vis austerity places common needs at the core of collective action, while at the same time models a relation forged ‘from below’ and a practice of support and sharing among people as active subjects, as opposed to mere recipients of charity. This type of solidarity involves a pragmatic ‘politics of survival’, based on practical survival tactics, which aims to activate people, mobilize and motivate them into political struggle (Arampatzi 2016a).

Here lies a key distinction between a politicized type of solidarity and charity or philanthropy, whereas the former empowers people as active participants in the process and aims to challenge oppressive relations, while the latter often perpetuates them. This suggests that solidarity-in-practice actively contributes to the creation of ‘new ways of relating’ (Featherstone 2012), to others and the world, and becomes a transformative relation for participants- both donors and recipients of support. Additionally, looking into how this is made possible, solidarity-building as a practice from below heavily relies on contributing time, effort and resources on campaigns and actions. These time-consuming experiences contribute to the building of mutual trust, through repeated frequent interactions and the sharing of demanding tasks. Solidarity practices among individuals, groups and communities potentially serve as both material and discursive mechanisms for re-configuring social relations and generating spaces for emancipatory participation. In this sense, solidarity-in- practice that activates and mobilizes participants reconfigures active political subjects of broader struggle for social change. Hence, solidarity-in-practice becomes a powerful mechanism for shaping contestation, opening up spaces for political struggle to emerge and generating political relations (Featherstone 2012, Arampatzi 2016a).

Narratives developed around solidarity practices revealed a key distinction between ‘solidarity’ and charity’. In adding to this notion of solidarity, defined as a way of relating to others based on common needs and aspirations, solidarity is also employed by activists in Athens in order to frame activity developing around alternative economic practices. This type of activity is organized through what activists term ‘solidarity structures’, including groups that experiment with non-monetary or alternative currency exchanges, such as the Exarcheia Time bank and barter markets; initiatives that seek to bypass the role of intermediaries in processes of distribution of goods, such as the ‘without middlemen’ producers/ farmers markets; community cooking collectives that organize food consumption collectively; and co-operatives mainly organized around services, such as bars, cafes and restaurants, that seek to prioritize collective needs over profit-making.

Therefore, the role of the recently formed solidarity groups across Athens also includes the experimentation with alternatives to austerity and the opening up of new political spaces that go beyond traditional party or union politics (Arampatzi 2016b). Among the diversity of groups and solidarity initiatives that operate across Athens and Greece, we can distinguish between (i) initiatives that employ

---

<sup>1</sup> Source: ‘Solidarity for All’ [www.solidarity4all.gr](http://www.solidarity4all.gr)

survival tactics and mutual aid in order to deal with everyday basic needs of impoverished groups, immigrants and refugees, e.g. the gathering and distribution of food, clothing and basic goods and the provision of primary health treatment for the unemployed, uninsured and immigrants through self-organized social clinics and pharmacies; (ii) solidarity structures that experiment with alternatives to austerity, at the social and economic levels, as part of a broader aspiration of a social/ solidarity/ co-operative economy. The multiple solidarity structures and initiatives active in Greece hold a key role in articulations of broader alternatives to austerity and the formation of a social/ solidarity economy. Solidarity practices from below and cooperative tactics among local groups that are constitutive of broader strategies of social participation reveal that different political identities often co-exist, overlap, intersect and create tensions. In this sense, we can conceptually think of the formation of a social/solidarity economy as a site for experimenting with multiple political identities, new modes of social participation and alternative economies. Arguably, all these do not happen without internal antagonisms, tensions and conflict between the solidarity movement and political actors, especially given the recent shift of the Syriza-led government towards an austerity oriented agenda.

A key actor within the solidarity movement, the ‘Solidarity for All’ network acts as a node of communication and facilitator of information sharing among grassroots solidarity structures and initiatives. At the same time, this network has produced a guide to the formation of a social economy, entitled ‘Building a new Cooperative Movement’ (2013). Through this, solidarity structures and cooperatives formed through self-organization are invited to participate and utilize the basic principles of social economy, as legislated through the framework on ‘social cooperative enterprises’. This type of social economy is framed as an attempt to organize collective action through redefining and re-signifying societal organization. In this respect, a social enterprise and its underlying principles can be summarized as «the creation of a collective, democratic project which aims to offer solutions to pragmatic needs, in the interest of both the employees and the local and regional society» (‘Solidarity for All’ 2013). We can relate this account of a social/solidarity economy with theoretical debates on ‘diverse economies’ (Gibson-Graham 2006, 2008) that draw on practices and alternative spaces, informal networks of social and economic relations and cooperative types of organizing labour relations. Moreover, the definition of a social enterprise resonates Moulaert and Ailenei (2005) who relate social economic practices with activities that prioritize and serve social needs and are independently developed to state institutions, in particular within non-profit enterprises, voluntary and cooperative sectors. Such types of social and economic conduct have historically re-emerged in periods of crisis- to be later incorporated in modern welfare states in Europe- producing various typologies, hybrid practices and context-specific forms (Moulaert and Ailenei 2005).

In an attempt to categorize the existing social/solidarity initiatives in Athens and the grassroots alternatives to austerity in reference to the relations they develop with state institutions and actors, we can draw on Gritzas and Kavoulakos (2015) who distinguish between different types of institutions such alternatives aspire to: (i) ‘alternative-additional’ institutions to the official state ones, (ii) ‘alternative-substitutional’ to previously existing or malfunctioning state institutions and (iii) ‘alternative-oppositional’ that include institutions that have been structured differently to the state’s. In conceptual terms, building on a culture of solidarity and cooperativism suggests the challenging of social and economic relations in three ways. First, at the material level of the economy, the activities of collectives and cooperatives

abide by a new paradigm, which prioritizes collective interests over the maximizing of profits. This approach aims to prioritize social needs over the expansion of the market economy and, in this way, can serve as a strategy for enhanced social participation. Moreover, at the social level, solidarity structures and cooperatives serve as educational mechanisms, within which workplace and broader relations are negotiated (Rakopoulos 2015). Additionally, the grounding of these social relations at the territorial level of the neighbourhood, involves the experimentation with new ways of social participation, cooperation and solidarity, through everyday practices that, on the one hand, provide with practical solutions to pragmatic needs and, on the other hand, model alternatives ‘in the here and now’. This type of ‘praxis-oriented experimentation into the yet-to-be-fulfilled’ (Dinerstein 2015) in turn sets in motion present forms of grassroots creativity, through deliberative democratic participation that opens up ‘educational laboratories’ and spaces for active political subjects to emerge (Arampatzi 2016b). The above reveal the potential benefits for social participation and possibilities of social transformation that these types of experiments with social economy can offer.

## **CONCLUSION**

This paper discussed the role of solidarity, its meaning and practices, in an emergent formation of a social/solidarity economy in the context of austerity Greece and Athens in particular. This was considered crucial in order to trace how social participation in the makings of urban life is narrated and practiced in a bottom-up fashion. As the economic crisis impacted since 2010, already vulnerable social groups and newly marginalized ones suffered the impact of austerity. The newly formed groups around an SSE, such as solidarity initiatives, cooperatives, alternative currencies and networks of exchange, cooking collectives and mutual aid groups, not only managed to secure the survival of impoverished social groups; they also set in motion a process of experimenting with alternative means of social and economic conduct and the development of a social/solidarity economy that moved beyond the current state of affairs.

The various groups, as shown in this contribution, hold several goals, backgrounds, means of collective action and visions. What has been common however amongst them is that solidarity is understood and practiced as a new mode of social participation in urban politics. Moreover, a broader project of a social/solidarity economy is being imagined and modelled, which becomes highly relevant for re-thinking emergent forms of social participation in urban governance. A social/solidarity economy in this respect serves as a platform to re-constitute a broad spectrum of everyday social and economic activities that seek to operate outside of dominant commodified relations- albeit faced with contradictions and obstacles in this process, being part of the same terrain they strive to subvert. The attempts so far to constitute social/solidarity economy experiments also aimed at the democratization of decision-making, workplace relations, economic exchanges and institutions. Through these, we can think of a social/solidarity economy as a crucial way to re-introduce the meaning of social justice into socio-economic relations, as noted in Moulaert and Ailenei (2005) and also, I would add, types of social participation and innovation, modelled through grassroots creativity and experimentation. In this regard, I suggest a re-thinking of the social/solidarity economy as an ‘alternative transformative institution’ (Arampatzi

2016b) that encompasses multiple context-specific forms of social participation that generate new types of socio-economic relations.

To sum up, the paper aimed to open up issues of social participation in urban governance, seen from the bottom-up. It locates social participation in times of crisis and austerity in Athens as: firstly, alternative narratives that challenge and subvert dominant discourses of crisis, solidarity versus charity being at the heart of such attempts; and, secondly, the practices of mutual aid and solidarity, horizontal participation in local groups and deliberative direct democracy as key to the formation and development of alternative social and economic conduct and a social and solidarity economy. Thus far, the centralized architecture of the Greek state and its bureaucratic institutional framework has impeded attempts to constitute urban-based and planned strategies to include such grassroots attempts. This, coupled with a historically constructed mistrust in institutional politics on behalf of activist groups, has led to the development of the SSE independently of institutional intervention. The recently legislated framework in 2016 for the SSE by the Greek Ministry of Labour and Social Solidarity and the expert secretariat on SSE attempts to become more inclusive than the previous law of 2011 and incorporate institutionally newly formed SSE entities. In terms of incorporating the demands and needs of SSE entities, the Syriza-led government opened up new spaces for civil society participation in the formation of the new institutional framework, through public consultation in discussion groups with participants and public officials and an online platform. That said, and given the increasing needs of SSE entities that will render them viable and sustainable in the long-term, the operationalization of the new institutional framework still remains to prove its capacity in providing incentives for such entities, through public procurement or other facilitation mechanisms. More importantly, it still remains to be seen if the newly formed SSE entities will be able to uphold the impact of austerity that unsettled the country since 2010 and, also, manage to introduce an alternative model for sustainable production and consumption in the post-crisis urban landscape.

## REFERENCES

- ARAMPATZI, A. (2016a) «The spatiality of counter-austerity politics in Athens, Greece: emergent urban solidarity spaces», *Urban Studies*, DOI: 10.1177/0042098016629311
- ARAMPATZI, A. (2016b) «Constructing solidarity as resistive and creative agency in austerity Greece», *Comparative European Politics*, DOI:10.1057/s41295-016-0071-9
- BAILEY, D.J., Clua-Losada, M., Huke, N., Rimer Almandoz, O. and Rogers, K. (2016) «Challenging the age of austerity: Disruptive agency after the global economic crisis», *Comparative European Politics*, DOI:10.1057/s41295-016-0072-8.
- BLYTH, M. (2013) *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, New York
- DELLA PORTA, D. and A. Mattoni (eds.) (2015) *Spreading protest: social movements in times of crisis*, ECPR Press, UK
- DINERSTEIN, A.C. (2015) *The politics of autonomy in Latin America*, Palgrave MacMillan, UK

- FEATHERSTONE, D. (2012) *Solidarity: Hidden Histories and Geographies of Internationalism*, Zed Books Ltd, London
- GIBSON- GRAHAM, J.K. (2006) *A Postcapitalist Politics*, University of Minnesota Press, Minneapolis
- GIBSON- GRAHAM, J.K. (2008) «Diverse economies: performative practices for ‘other worlds’», *Progress in Human Geography*, Vol. 32 (5), pp. 613-632
- GRITZAS, G. and K.I. KAVOULAKOS (2015) «Diverse economies and alternative spaces: an overview of approaches and practices», *European Urban and Regional Studies*, DOI: 10.1177/0969776415573778
- HADJIMICHALIS, C. (2011) «Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis», *European Urban and Regional Studies*, Vol. 18 (3), pp. 254-274
- HADJIMICHALIS, C. (2014) «Crisis and land dispossession in Greece as part of the global land fever», *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, Vol. 18 (4-5), pp. 502-508
- HARTLEB, F. (2015) «Here to stay: anti-establishment parties in Europe», *European View*, Vol. 14, pp. 39-49
- KAIKA, M. and LAZAROS KARALIOTAS (2016) «The spatialization of democratic politics: Insights from Indignant Squares», *European Urban and Regional Studies*, Vol. 23 (4) pp. 1-15
- KATSAMBEKIS, G. (2015) «The rise of the Greek radical Left to power: notes on Syriza’s discourse and strategy», *Línea Sur*, Vol. 9, pp. 152-161
- LASKOS, C. and Euclid Tsakalotos (2013) *Crucible of Resistance: Greece, the Eurozone and the World Economic Crisis*, Pluto Press, London
- LAPAVITSAS, C. (2012) *Crisis in the Eurozone*, Verso Books, London
- LEONTIDOU, L. (2012) «Athens in the Mediterranean ‘movement of the piazzas: Spontaneity in material and virtual public spaces». *City*, Vol. 16 (3), pp. 299-312
- MOULAERT, F. and OANA AILENEI (2005) «Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present», *Urban Studies*, Vol. 42 (11), pp. 2037-2053
- SOLIDARITY FOR ALL (2013) «Building a new cooperative movement: step by step, the pathway to creating cooperatives» (original in Greek)
- VAROUFAKIS, Y. (2013) *The Global Minotaur: America, Europe and the future of the Global Economy*, Zed Books, London
- WRIGHT, E.O. (2010) *Envisioning Real Utopias*, Verso, The University of Michigan Press

# INNOVATION SOCIALE, «LIEUX COMMUNS» ET ACTION PUBLIQUE LOCALE: EXPÉRIENCES NAPOLITAINES

Pascale Froment

*Université Paris 8, UMR Ladyss*

Les métropoles sont devenues, au cours des vingt dernières années, à la fois des lieux de fortes tensions entre acteurs aux intérêts divergents – tensions exacerbées par l’assèchement des finances publiques en période d’austérité– et des terrains d’expérimentation de processus participatifs et d’innovation sociale, concernant notamment la requalification des territoires et la valorisation de leurs ressources. Ces expériences ont donné lieu à de nombreux travaux de recherche au niveau international sur l’innovation sociale, sur la participation citoyenne aux différentes échelles d’intervention faisant la part belle aux démarches de type *bottom-up*. La référence croissante à l’innovation sociale peut être lue comme le résultat d’une transformation des relations entre acteurs sociaux qui fait suite à la fin du compromis entre marché et Etat et à une double crise culturelle et économique, engendrant deux engendrant deux types d’approche de l’innovation sociale, privilégiant soit plutôt la société civile, soit plutôt les entreprises (Laville, 2014). C’est à la première que nous nous référerons bien que, comme le soulignent la plupart des auteurs, il existe de nombreuses passerelles entre les deux.

Parmi les formes diversifiées que peut revêtir l’innovation, figurent les mouvements d’«occupation» –ou de «libération»– d’espaces, souvent patrimoniaux, laissés pour compte par les pouvoirs locaux ou régionaux, et de plus en plus revendiqués comme biens communs par les habitants. Dans le contexte italien actuel, la question des biens communs est en effet étroitement liée à celle de l’innovation sociale et la ville de Naples n’a cessé de se distinguer dans ce domaine comme laboratoire d’expérimentations marquées par la forte imbrication entre sphère de la *praxis* et sphère de la conceptualisation. Cette contribution propose d’aborder les processus de mobilisation collective autour de ces lieux, les modalités de leur transformation à partir d’expériences conduites dans le centre historique de la métropole. La multiplication des occupations depuis 2011, rassemblant des collectifs, des associations, des citoyens ordinaires, répond à une volonté de soustraire à l’abandon et à la dégradation des espaces du centre-ville pour les restituer aux habitants. Elle témoigne autant de résistances aux opérations de spéculation et de privatisation du patrimoine immobilier public que de nouvelles modalités de gestion, flexibles et autonomes visant à répondre autrement à la crise de la citoyenneté sociale. Il s’agit alors d’interroger la diversité de ces logiques d’occupation/valorisation dans leurs rapports avec les politiques publiques locales et les autres acteurs de la fabrique urbaine. C’est donc à partir de l’échelle très micro de quelques édifices du patrimoine urbain que nous nous proposons d’éclairer certains aspects du vaste chantier de l’innovation sociale et de ses enjeux. Le mérite selon nous d’être relevé, à partir de trois points.

L’émergence de ces lieux depuis le début de la décennie en cours renvoie à une double logique de contestation des règles en vigueur et d’amélioration concrète de l’existant (Blanc, Lafare, 2012) et c’est

dans l'articulation souvent conflictuelle des deux qu'il convient de rechercher le caractère innovant de l'occupation des lieux. Nous nous attacherons moins à la diversité et à la multiplicité des contenus qu'aux bricolages inédits et informels, fruit d'alliances entre des acteurs pluriels, conduisant à la (co-) construction de nouvelles normes, au renouvellement des modalités d'expression et d'action. Or, ce cheminement repose sur des temporalités et des spatialités plus longues que ne veulent bien le laisser paraître l'effervescence générée par les foyers de contestation et leur apparente immédiateté.

La complexité et les contradictions croissantes qui caractérisent ces pratiques invitent de ce fait à croiser et intégrer des registres variés –social, politique, économique, juridique–, à privilégier la transversalité des approches, et en particulier à interroger le rapport entre spatialité et innovation sociale; celui-ci, abordé le plus souvent sous l'angle du développement territorial ou du cadre symbolique de la contestation, est moins questionné en tant que «lieu». Or les exemples d'occupation à Naples engagent non seulement à un dépassement des classifications usuelles proposées en matière d'innovation sociale mais ils contribuent également aux débats scientifiques en cours sur les enjeux que constituent ces «lieux communs» dans les multiples reformulations d'un droit à la ville.

Les éléments de réflexion présentés ici, sous forme de pistes plus que d'aboutissement, s'inscrivent dans le cadre de recherches de terrain débutées en 2013 et relevant d'une méthodologie de type qualitatif<sup>1</sup>. Avant d'analyser l'émergence des lieux occupés à Naples à partir des résultats d'enquête puis leur mise en perspective spatiale, nous présenterons brièvement quelques aspects des travaux scientifiques sur l'innovation sociale susceptibles de les éclairer.

## **1. LA DIMENSION SPATIALE DE L'INNOVATION SOCIALE: QUELLES FILIATIONS POUR ABORDER LA QUESTION DES «LIEUX OCCUPÉS»?**

### **1.1. Approches de l'innovation sociale**

Le recours de plus en plus fréquent depuis les années 1990 à la notion d'innovation sociale dans les champs politique et scientifique les deux étant souvent en relation, renvoie à la remise en cause du rapport entre marché et solidarité depuis la fin des années 70, et à l'accroissement des inégalités, exacerbé à l'occasion de la crise mondiale récente<sup>2</sup>. La notion, associant l'*innovation* –souvent cantonnée dans le domaine de la technologie– au champ *social*, peut être définie comme «une intervention initiée par des acteurs sociaux, pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de

---

<sup>1</sup> La méthodologie adoptée repose sur une observation flottante et participante (participation aux assemblées générales, aux manifestations), des entretiens conduits en plusieurs phases entre 2013 et 2017. Les entretiens ont concerné les membres de deux collectifs (L'Asilo, Santa Fede Liberata), les associations impliquées, les représentants de la Municipalité (adjoints et responsables administratifs), les «usagers». Cette production s'est aussi appuyée sur le dépouillement des textes officiels promulgués, de ceux issus de la presse locale, des sites internet.

<sup>2</sup> Pour une mise en perspective de la notion voir Nussbaumer et Moulaert, 2007, Levesque 2005, Laville, 2014; Howaldt, J., Schwarz, M. 2010. *Social Innovation: Concepts, Research Fields and International Trends*, Sozialforschungsstelle Dortmund, 83 p.; E. Besançon, N. Chochoy, T. Guyon. *L'innovation sociale. Principes et fondements d'un concept*. L'Harmattan, 2013;

proposer de nouvelles orientations culturelles»<sup>3</sup>. Elle renvoie d'un même mouvement à «ce qui est détruit» en termes d'acquis sociaux par les politiques économiques inspirées par des modèles néolibéraux, et «ce qui se construit» à partir des collectivités ainsi durement fragilisées (Klein, Laville et Moulaert, 2014).

Toutefois les définitions *a priori* assez consensuelles de l'innovation sociale recouvrent en fait des acceptions et des approches assez diversifiées<sup>4</sup> en fonction des contextes historiques, géographiques et disciplinaires de leur élaboration scientifique. Il ne s'agit pas dans le cadre de cette contribution de revenir sur la question des contours de l'innovation sociale compte tenu d'une littérature déjà très fournie à laquelle nous renvoyons et nous nous référerons<sup>5</sup>. Mais, au-delà de la diversité des filiations et des classifications, quelques points forts et partagés peuvent être dégagés. En premier lieu, l'innovation sociale correspond à des initiatives pour répondre à des attentes sociales et elle intègre des formes de créativité pour trouver des solutions aux besoins des populations, malgré les contraintes. Elle scelle en cela une double logique de *réparation* visant l'amélioration des conditions de vie quotidienne –d'autant que les pressions sociales et environnementales se font plus urgentes– et de *transformation* par l'aspiration à un nouveau modèle de société (Laville, p.57), les deux logiques pouvant être découplées dans le temps ou concomitantes. En second lieu, la vaste gamme des besoins explique la variété des sphères d'action comme celle des acteurs: «aboutissement inattendu d'un «bricolage» social qui émerge d'un contexte de crise ou de nécessité de changement, l'innovation sociale implique la participation, consciente ou non, d'une pluralité d'acteurs, issus notamment de la société civile, de la sphère politique, de l'administration publique et de la recherche» (Dandurand, 2005, p.382)<sup>6</sup>. Cette pluralité renvoie aux paradoxes contenus dans les différentes acceptions de l'innovation sociale: elle participe du renouvellement des formes de l'action publique, d'une injonction à la réorganisation de la sphère sociale pour amortir les effets du désengagement de l'Etat mais également de la réponse des sociétés à celui-ci, selon des formes inédites d'engagement collectif. Ainsi, si les tensions entre acteurs de l'économie sociale et collectivités locales (Gallois et al., 2016)<sup>7</sup> sont souvent mises en avant, l'innovation sociale n'en est pas moins le produit d'un rapprochement, d'une fertilisation croisée de l'engagement des pouvoirs publics au sein de la société civile, qui prend corps le plus souvent sur un territoire. De ce point de vue, la dimension spatiale des mobilisations qui devancent et accompagnent les initiatives s'impose progressivement comme une

---

<sup>3</sup> Définition du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) Montréal. La définition proposée par Harrison et Vézina s'en approche beaucoup «Les innovations sociales concernent la coordination de relations entre les acteurs sociaux dévolus à la résolution de problèmes socio-économiques en vue d'une amélioration des performances et du bien-être des collectivités» (2006, p.130)

<sup>4</sup> Nadine Richez-Battesti et al., 2012, «L'innovation sociale, une notion aux usages pluriels: Quels enjeux et défis pour l'analyse?», *Innovations* 2012/2 (n°38), p. 15-36.

<sup>5</sup> Laville, 2014,

<sup>6</sup> L. Dandurand, «Réflexion autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative», *Revue française d'administration publique*, 2005/3, (no115), p. 377-382. auxquels il conviendrait d'ajouter une partie des entrepreneurs du social, les liens avec l'économie sociale et solidaire ayant à cet égard fait l'objet de nombreuses publications, Sur ce point voir Laville, et Bouchard (2007)

<sup>7</sup> F. Gallois, C. Lecat, M. Nieddu. 2016, «Mobilisation territoriale et mise en réseau des acteurs dédiés à la production d'innovation sociale: Une étude de cas», *Géographie, économie, société*, vol. vol. 18, no. 3, 2016, pp. 359-385.

composante incontournable de l'approche du processus, et d'une exhortation à sortir des logiques disciplinaires.

## 1.2. Enjeu spatial des mobilisations et de l'innovation sociale

La prise en compte de la dimension spatiale de l'innovation sociale s'est faite dans deux directions principales. D'une part, elle s'est imposée au cœur d'une réflexion pluridisciplinaire autour des grands mouvements récents de contestation qui ont traversé les métropoles méditerranéennes notamment depuis le début de la décennie en cours, même si ces mobilisations ne peuvent être confondues avec l'innovation sociale. Le rôle de l'espace physique et symbolique des places –Tahir au Caire, Taksim à Istanbul, de la Puerta del Sol à Madrid, etc.– dans les luttes sociales devient un objet digne des attentions scientifiques<sup>8</sup>. D'autre part, elle est fréquemment saisie à travers la question du développement territorial (Hillier et al., 2004)<sup>9</sup>, à partir notamment d'études fondées sur la relation entre besoins des populations locales et aptitudes de celles-ci à participer aux prises de décision et actions à une échelle locale, souvent dans des zones défavorisées. Elle intervient à ce titre en tant que l'une des trois grandes approches de la notion entendue soit comme outil de modernisation des politiques publiques, soit comme portée par les entrepreneurs sociaux, soit enfin comme système d'innovation territorialisé, inclusif et participatif (Richez-Battesti et al., 2012). L'atomisation des espaces nationaux peut être lue comme une résultante des multiples relations territorialisées de partenariat entre acteurs privés, publics et sociaux, visant à assurer un développement orienté vers la population locale, mais de façon d'autant plus inégalitaire que la capacité régulatrice des Etats est plus faible (Klein, 2012).

L'espace local est ainsi considéré comme échelle d'action privilégiée de la contestation mais aussi de la reformulation de l'engagement collectif: la proximité des acteurs et la dimension concrète de la coopération expliquent notamment cette préférence pour l'action locale. Les expérimentations s'ancrent sur un territoire donné, dans un terreau social, politique, plus familier, une préférence qui est aussi le corollaire d'une distance accrue avec la démocratie représentative dans sa forme plus classique. Cependant, la nécessaire inscription de l'innovation sociale dans la durée impose des passages d'échelle et une circulation-diffusion des expériences qui peut être horizontale et/ou ascendante permettant la reconnaissance, la consolidation voire l'institutionnalisation des initiatives locales (Fontan, 2010). Elle transcende en ce sens les hiérarchies scalaires usuelles au profit de translocalités, facilitées par la circulation entre matérialité des lieux et espaces numériques d'échanges.

---

<sup>8</sup> Y. Bonny, S. Ollitrault, R. Keerle et Y. Le Caro (dir.), 2012, *Espaces de vie, espaces enjeux: Entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*, Rennes, PUR; H. Combes, D. Garibay et C. Goirand (dir.); *Les lieux de la colère. Occuper l'espace pour contester, de Madrid à Sanaa*, Paris, Karthala, 2015.

<sup>9</sup> J-L. Klein, J-M. Fontan (dir.) «Innovation sociale et territoire», *Géographie, économie, société*, 2004/2 (Vol. 6), p. 113-114; F. Gallois et al., «Mobilisation territoriale et mise en réseau des acteurs dédiés à la production d'innovation sociale: Une étude de cas», *Géographie, économie, société* 2016/3 (Vol. 18), p. 359-385.

### 1.3. Terrains

Dans ce renouvellement des formes de l'innovation sociale, l'apport de l'analyse empirique à l'élaboration conceptuelle n'est pas anodin. Les expériences récentes, dans leur dimension locale, sont en effet très conditionnées par le marché du travail, les défaillances des systèmes de *welfare* et les configurations de la ségrégation territoriale. En ce sens, les villes de l'Europe méditerranéenne plus touchées que leurs proches voisines par la crise des *subprimes* et celle de l'endettement, offrent un terrain privilégié d'analyse. Les politiques de rigueur mises en place fragilisent une partie de la population dans des pays où les prestations sociales sont considérées au sein de l'Union Européenne comme insignifiantes<sup>10</sup>: selon Eurostat, l'Italie se situe dans la catégorie des plus basses capacités de redistribution des prestations sociales. Celles-ci sont définies à l'échelle régionale et caractérisées par un faible accès officiel aux droits, par un large pouvoir discrétionnaire des opérateurs sociaux souvent *extra legem*, et un rôle de substitution fondamental laissé aux acteurs du secteur *no profit* en raison du déficit de prestations publiques. Ce système tend à exacerber les disparités régionales et locales, donnant lieu à une grande diversité des définitions de la citoyenneté sociale, des formes d'inclusion/exclusion selon les territoires, à différentes échelles. Ce fait structurel a été amplifié par la crise récente: les fonds sociaux en Italie ont en effet diminué de 75% entre 2008 et 2013. Les espaces vulnérables du Mezzogiorno, se trouvent à double titre exposés suite aux effets délétères de la crise récente<sup>11</sup> et en raison d'une plus faible présence du tiers secteur par rapport au reste du pays<sup>12</sup>. A l'échelle de Naples, les déboires économiques se doublent d'options politiques qui en font un laboratoire presque exemplaire en matière d'innovation sociale étroitement associée à la réflexion sur les biens communs.

## 2. LES LIEUX À L'ABANDON, «INCUBATEURS D'ACTIVISME CIVIQUE»<sup>13</sup>

L'expérience des «lieux occupés» à Naples s'inscrit dans un contexte temporel et spatial particulier: les occupations débutées en 2011 concernent en priorité mais non exclusivement le centre historique de Naples, l'un des plus vastes et riches d'Europe, labellisé en 1995 par l'Unesco. La politique de renouvellement urbain et de patrimonialisation initiée par l'équipe Bassolino à partir de 1993 et relayée par les équipes municipales successives a privilégié le centre antique<sup>14</sup> selon des logiques *topdown*, s'attachant à la promotion de quelques biens ou sites. Dans l'ombre des grands projets, de nombreux édifices de

---

<sup>10</sup> Y. KAZEPOV, E. BARBERIS (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, Carocci Ed. Selon la typologie élaborée par les auteurs et définissant quatre régimes scalaires associés à différents régimes de protection sociale, l'Italie fait partie du système méditerranéen ou méridional de protection sociale, *family-based*.

<sup>11</sup> P. BERDINI, 2014, *Le città fallite, I grandi comuni italiani e la crisi del welfare urbano*, Saggine, n. 249, p. XIV-162; P. FROMENT, 2013 «Crise et territoires productifs du Mezzogiorno italien», *Mélanges Ecole française de Rome - Italie et Méditerranée*, n° 125/2 2013, p. 44-58.

<sup>12</sup> 47% des organisations sont localisées dans le Nord alors que le Sud qui en regroupe 30%.

<sup>13</sup> Micciarelli, p.142

<sup>14</sup> Le centre historique de Naples, a fait l'objet de différentes délimitations, parmi lesquelles celle du périmètre large labellisé par l'Unesco en 1995 et celle du Grand projet Unesco, 2009, plus étroit et calqué sur la partie antique, qui fait aujourd'hui référence pour la valorisation du centre historique

ce patrimoine bâti, bénéficiant d'une «évidence patrimoniale» certaine quoiqu'inégale, sont demeurés à l'abandon, sans assignation de fonction<sup>15</sup>. C'est à propos de ces lieux que s'est cristallisée une mobilisation passant par des formes d'occupation durable et ouvrant à de nouvelles logiques d'innovation sociale. Ces expériences nées autour d'objets patrimoniaux constituent un véritable archipel urbain de résistances et de références à des manières alternatives de vivre l'espace urbain irréductibles à une matrice unique<sup>16</sup>. Parmi la mosaïque de ces expériences, celle des lieux occupés a concerné au total huit lieux entre décembre 2011 et mars 2015 pour le plus récent. Elle doit être replacée, tout en s'en démarquant, dans un double filon local et national<sup>17</sup>: à l'échelle métropolitaine, il peut être en partie rapproché d'expériences napolitaines antérieures –celles des centres sociaux occupés comme le DAMM ou l'Officina 99, ou encore du Lanificio–; à l'échelle italienne, c'est l'occupation du Théâtre Valle à Rome<sup>18</sup> à Rome en 2011 qui constitue la première référence de cette «saison» des occupations déclinée ailleurs: S.a.L.E Docks de Venise, ou du Macao à Milan, etc. Le grand nombre des lieux en jachère et la mise en vente d'une vaste partie du patrimoine immobilier a fait émerger en effet, en diverses régions, la volonté de repenser une ville «publique» au-delà du paradigme de l'urbanisme contractuel et contre la ville entrepreneuriale (Harvey, 1989)<sup>19</sup>

Ces espaces sont devenus de «véritables incubateurs d'activisme civique»: ils condensent un double processus de mobilisation contre leur dégradation et leur mise en vente d'une part, de transformation pour une nouvelle génération de mobilisation sociale d'autre part (Micciarelli, 2014, p.141)<sup>20</sup>.

- L'occupation des espaces exprime dans les faits une contestation multiforme qui vise avant tout les conséquences des politiques urbaines néolibérales: contre le risque de privatisation des espaces patrimoniaux par la vente ou les concessions d'usage à des groupes privés et contre la privation des citoyens de ressources spatiales par l'incurie des acteurs publics. En cela le nom des édifices récupérés revêt une forte charge symbolique: l'usage du «ex-» (cf. tab.) traduit la revendication autant que la réhabilitation de l'identité originelle de ces biens oubliés, parce que retirés à la pratique quotidienne et à leur usage, et se trouve accolé au nouveau nom, symbolique du cheminement collectif qui a accompagné la récupération du lieu.

---

<sup>15</sup> cf. *Il Corriere del Mezzogiorno*, éd. du 25 avril 2015: «Napoli città Unesco? Troppe chiese affidate a privati e mai riaperte.»

<sup>16</sup> P.FROMENT, 2016, «Lieux culturels et informalité politique à Naples: une approche par les pouvoirs multisitués», *L'espace politique*, n° 29 | 2016-2, Reims, 2016, p. 1-20. Les réalités du terrain napolitain révèlent en effet des expériences très diverses d'innovation sociale pour la transformation des territoires – comme celle du territoire de la Sanità; toutefois, obéissant à des logiques fort diverses, elles n'ont pas été prises en compte dans cette contribution.

<sup>17</sup> F.A. FESTA, 2003, «L'alchimia ribelle napoletana. Materiali per una storia della città antagonista», In: O. Cappelli (a cura di) *Potere et società a Napoli a cavallo del secolo. Omaggio a Percy Allum*, Napoli, ESI, p.381-423.

<sup>18</sup> U. Mattei, 2014, «La lotta per i «Beni Comuni» in Italia. Bilancio e prospettive», *Raison-publique.fr*, 8 maggio,

<sup>19</sup> D. Harvey, 1989, «From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism», *Geografiska Annaler. B*, Vol. 71, n°. 1, p. 3-17.

<sup>20</sup> G. MICCIARELLI, «Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani», *Munus I*, 2017, p.135-162.

Tableau 1. Les lieux occupés à Naples 2011-2018

Lieu (nom et quartier)	date	Initiative de l'occupation
Ex Scuola Schipa occupata – Casa bene comune (quartier Materdei, CH*)	Déc 2011	Comité d'habitants de Materdei
Ex Asilo Filangieri – L'Asilo (quartier San Giuseppe, CH)	Mars 2012	Collectif La Balena
Ex Convento delle Teresiane/ Giardino liberato di Materdei (Quartier Materdei, CH)	Oct 2012	Comité d'habitants et associations du quartier Materdei
Villa Medusa (Bagnoli)	Janvier 2013	Laboratorio Politico Iskra, géré par une collectivité d'habitants
Ex-Lido Pola / Lido Pola Bene Comune Liste des biens aliénables (Bagnoli)	Avril 2013	Collectif Bancarotta 2.0
Ex Convento delle Cappuccinelle – ex Carcere Minorile Filangieri / Scugnizzo Liberato (quartier Montesanto, CH)	Sept 2013	Réseau ScaccoMatto
Ex Conservatorio Santa Maria della Fede / Santa Fede Liberata (quartier S.Giuseppe, CH)	Déc 2014	Réseau Zero81 (Comité de Quartier du Centre historique, Groupe Casa delle donne, etc.)
Ex Monastero di Sant'Eframo Nuovo- ex OPG/Ospedale Psichiatrico Giudiziario Je so' pazzo - ex OPG (quartier Materdei, CH)	Mars 2015	Etudiants du CAU (Collettivo Autorganizzato Universitario)

\* CH : Centre Historique

\*\* Sont mentionnés les groupes qui ont été à l'initiative de l'occupation. Les espaces devenus bien communs ne sont assignés à aucun collectif mais à un ensemble de projets et d'activités sur le principe de l'usage civique collectif urbain.

- Ces lieux incarnent en même temps la variété des besoins de la population - rencontres pour des communautés d'habitants, comités de quartier, quête de locaux de la part d'artistes pour les spectacles et répétitions, de collectifs ou associations pour se réunir – et constituent en des territoires variés de petits réseaux d'assistance mutuelle, offrant consultations médicales, cantines populaires, crèches, *dopo scuola*, aires de jeux, guichets pour l'accueil des migrants, l'emploi ou le logement, ateliers d'artisan mettant en commun les moyens de production. Les activités réunies selon des assemblages divers en chacun des lieux vont au-delà des cercles d'affinité, dépassent la simple juxtaposition des groupes pour créer une dynamique plus large. Ils promeuvent également en termes de processus des formes de gouvernement collectif des lieux occupés, mettant en jeu l'essence même du vivre ensemble, aux fondements du sens de la démocratie et du politique. Ces lieux mêlent des opérateurs et acteurs venant d'horizons culturels très variés, qui forment un groupe à l'identité floue mais rassemblé autour d'un «faire lieu» par la dynamique de coopération, d'autogouvernement fondé sur un ensemble de décisions collectives lors d'assemblées hebdomadaires<sup>21</sup>, qui ne vont pas sans tensions internes.

<sup>21</sup> G. MICCIARELLI, 2015, «Pratiche di communing nel governo dei beni comuni: il caso dell'Ex-Asilo Filangieri», *Il tetto*, n°306-307, marzo-giugno 2015, p.92-95.

## **2.1. L'ex-Asilo Filangieri**

Le cas de l'ex-Asilo Filangieri est à la fois spécifique et exemplaire, point de départ et d'aboutissement d'un processus complexe à l'origine d'un effet domino. L'édifice, ancien couvent du XVI<sup>e</sup> s. puis pensionnat pour orphelins est localisé au cœur du centre antique et du périmètre Grand Projet Unesco (GPU). Propriété de la commune de Naples, il fait partie du domaine public et des édifices contrôlés par la Direction du Patrimoine et il se distingue des autres lieux occupés pour différentes raisons. Bien que resté vacant, il est tout d'abord le seul ayant bénéficié d'importants travaux de restructuration terminés en 2005 alors que les autres édifices sont restés très dégradés et à risques car non entretenus et non mis aux normes de sécurité et d'hygiène; en 2009, il est destiné à devenir le siège de l'organisation de l'événement Forum Universel des Cultures (FUC) prévu en 2013. L'occupation du bâtiment en mars 2012, sous l'impulsion du collectif La Balena composé d'un noyau dur d'une vingtaine de «travailleurs de l'immatériel», naît de protestations récurrentes contre la présence d'un vaste espace inutilisé, alors que les lieux dédiés à la culture sont rares, et contre l'événement lui-même progressivement vidé de ses objectifs et contenus.

Aussi, de lieu symbolique de la culture officielle en tant que siège du FUC est-il devenu le lieu de contestation de la politique des grands événements conduite par l'équipe municipale précédente. Les difficultés accumulées quant à l'organisation du Forum ont en effet créé un vide institutionnel pour cette structure, une vacance comblée en quelque sorte par l'installation de collectifs engagés dans les actions artistiques et culturelles: expositions, projections de films, rencontres, ateliers de danse. L'occupation non réglementée des locaux flambant neufs a ainsi débouché sur un bras de fer de longue durée entre les membres du collectif et les responsables de la Commune, et sur des conflits avec d'autres usages et d'autres acteurs<sup>22</sup> En revanche, à quelques centaines de mètres, le complexe du Conservatoire Santa Maria della Fede, devenu Santa Fede Liberata en décembre 2014, d'une indéniable valeur patrimoniale mais dans un état de grand délabrement, n'a certes pas suscité les mêmes appétits quant aux potentialités de réutilisation. L'Asilo est ainsi devenue également exemplaire pour d'autres occupations et pour la production de nouvelles normes dans une sphère d'action sociale foisonnante et mal régulée.

## **3. INNOVATION SOCIALE, CO-CONSTRUCTION DE NORMES AUTOUR DE «LIEUX COMMUNS»**

Les «espaces» laissés à découvert par les réglementations et investis par des collectifs hétérogènes et pour des besoins multiples peuvent être considérés comme des zones grises ou en transition; occupés et gouvernés au départ de façon informelle, ils constituent autant d'arènes où s'exerce une multiplicité de pouvoirs, à des échelles variées et au service de finalités diverses et ils sont à ce titre au cœur de nombreuses contradictions.

---

<sup>22</sup> Parmi ceux-ci, l'option proposée par la Quatrième Municipalité d'en faire un centre pour les activités artisanales de la zone est écartée par la Commune de Naples car jugée «non conforme aux projets en cours privilégiant la vocation culturelle» de cet espace central.

### **3.1. Vers la reconnaissance des lieux comme biens communs**

Du côté des institutions locales, le processus de transformation de l'Asilo entre 2012 et 2015 reflète les tiraillements entre la philosophie des biens communs et de la démocratie participative soutenue par la nouvelle équipe municipale élue en 2011 et la difficile mise en œuvre de ces principes. Mis devant le fait accompli de l'occupation, l'Assessorat aux Politiques urbaines, Urbanisme et Biens communs a cherché à trouver un compromis avec les opérateurs culturels impliqués –organisés en collectifs, donc sans statut défini légalement– pour doter le lieu de règles de fonctionnement sur le principe de l'autogestion et de l'autofinancement. Dès 2012, l'occupation est tolérée en tant que forme d'«enrichissement de la société civile par la culture» (Lucarelli, avril 2013)<sup>23</sup> mais non sans un certain pragmatisme dans une conjoncture où le projet du Forum peinait de plus en plus à trouver des financements et une gouvernance viable. Après cinq ans de dialogue quelquefois tumultueux, l'approbation en décembre 2015 de la délibération communale n°400 du 25 mai 2012, permet une première reconnaissance officielle par l'administration du système d'autorégulation mis en place par les «habitants» de l'Ex-Asilo, devenu L'Asilo, et labellisé en quelque sorte comme lieu de culture. Cette procédure fait école et débouche six mois plus tard sur une nouvelle délibération<sup>24</sup> qui statue sur les autres espaces. Au total, huit lieux sont identifiés et «institués» comme biens communs émergents et perçus par la population comme des espaces de développement civique. La valeur ajoutée générée par les différentes collectivités et reconnue par les institutions locales ouvre progressivement la voie à la légitimation de ces espaces comme lieux de l'innovation sociale.

L'alliance scellée entre les collectifs et les pouvoirs politiques locaux par les délibérations successives témoigne autant de l'ambivalence institutionnelle qui constitue à la fois un obstacle au changement et un tremplin d'expérimentations que de celle des acteurs sociaux. «L'innovation sociale se confronte à des codes de conduite, à des modalités d'action instituées qu'elle doit transgresser pour vaincre les obstacles. Mais, en même temps, elle est induite par des transformations institutionnelles.» (Klein, Moulaert, p.35-36). Les mobilisations mettent en cause le modèle dominant de production de la ville, de «sa consommation»; elles contestent une certaine mise en ordre, et mise aux normes, de l'espace urbain et se transmutent aussi «en capacité d'agir et d'induire des changements dans les rapports sociaux et dans les arrangements institutionnels» (Hillier et al., p.145)<sup>25</sup>. En cela, les expériences napolitaines symbolisent le passage d'une dynamique de conflit à la co-construction de nouvelles normes où les revendications alternatives à l'ordre institutionnel et urbain établi cèdent progressivement le pas à des négociations avec les pouvoirs publics. Cependant, la dimension politique de l'action demeure une référence constante pour de nombreux opérateurs, comme le réaffirment par exemple les jeunes «habitants» de l'ex-OPG: «Les innombrables activités sociales et culturelles qui se déroulent dans ce lieu font peut-être oublier

---

<sup>23</sup> Le refus de la proposition par les membres du collectif La Balena, le plus intransigent des premiers occupants, avait abouti à un blocage et à une perte du contrôle temporaire de la situation par la Municipalité en particulier sur la question de la responsabilité des locaux à diverses reprises vandalisés, au grand dam de la Surintendance

<sup>24</sup> Delibera di Giunta n. 400 del 25/05/2012; n. 893 del 29/12/2015; n. 446 del 01/06/2016; n. 458 del 10/08/2017 Delibera 2016 p.3 Riconoscere ed individuare gli immobili/parti di essi di seguito riportati quail beni comuni emergenti e percepiti dalla cittadinanza quail ambienti di sviluppo civico e come tali strategici»

<sup>25</sup> J. Hillier, F. Moulaert, J. Nussbaumer, 2004, «Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial», *Géographie, économie, société* 2004/2 (Vol. 6), p. 129-152.

que notre essence est politique! Tout ce qui se passe ici est politique! Nous avons libéré un espace abandonné au cœur de Naples pour le rendre à la ville grâce à l'auto-organisation par le bas et pour créer un mécanisme de gestion qui va au-delà de la dynamique des échanges économiques. Nous voulons montrer ici qu'un autre monde, même à petite échelle, est possible et que la responsabilité de sa gestion incombe à tous, fondée sur l'horizontalité et la participation concrète.»

### 3.2. Circulations spatiales autour des lieux-biens communs et diffusion de l'innovation

Le caractère pionnier et innovant de ces parcours prend son sens dans la conjonction de divers facteurs qui associent étroitement innovation sociale et biens communs. La trajectoire de l'Asilo s'inscrit dès le départ dans un réseau d'autres expériences italiennes de luttes sociales engagées à partir de 2011 (cf. supra), selon un mode réticulaire, non hiérarchisé, à la fois horizontal et rhizomique. Elle s'ancre parallèlement dans un double contexte: d'une part, un changement politique à l'échelle municipale qui se traduit à Naples par l'élection en 2011 de Luigi De Magistris, juriste, attaché à la démocratie participative et d'autre part les débats engagés par les travaux de la Commission Rodotà. Celle-ci formée en 2007 pour remanier les textes du livre III du Code civil consacrés aux biens publics a accouché en quelque sorte d'une nouvelle catégorie juridique - les biens communs - qui, tout en échouant en tant que proposition de loi, a nourri une solide réflexion théorique à la charnière des sciences juridiques, sociales et économiques<sup>26</sup> ainsi qu'une forte mobilisation sociale d'un type nouveau<sup>27</sup>. La jonction entre les deux échelles, nationale et locale, s'opère suite au référendum de juin 2011 contre la privatisation de l'eau, par la transformation de la Régie des eaux de Naples - l'ARIN spa - en une entreprise spéciale de droit public, plaçant la ville à l'avant garde des luttes en faveur des biens communs.

Au-delà de leurs différences, ces expériences, par la pluralité des pratiques autant que par le cheminement adopté, ont fonctionné en quelque sorte comme des «prototypes» pour d'autres mobilisations. Le règlement adopté à Naples constitué par les 23 articles de la Déclaration d'usage civique des lieux porteurs d'innovation sociale a été accueilli par de nombreux juristes comme une avancée d'importance à l'échelle du pays, comme une redécouverte et une mise en acte des principes mêmes de la Constitution italienne (articles 42, 43 et 118) relatifs à la gestion des biens relevant du domaine public<sup>28</sup>. Il matérialise aussi l'improbable opération qui consiste dans le fait de couler des pratiques sociales concrètes dans les «moules formels et abstraits du droit». Bien loin de l'apparente spontanéité et immédiateté sociale, elle est l'expression même de «l'alliance tourmentée des mouvements sociaux et des juristes» (Napoli, 2014, p.114)<sup>29</sup> qui traverse les débats politiques et scientifiques en Italie. Loin aussi de confiner Naples, «ville rebelle»<sup>30</sup>, dans une conception locale étriquée des actions, le cas d'étude éclaire les circulations

<sup>26</sup> S. Rodotà, 2016, «Vers les biens communs. Souveraineté et propriété au XXIe siècle», *Tracés*, 2016, HS n°16, p.211-232; D. Festa, 2016, «Les communs urbains. L'invention du commun», *Tracés*, 2016, HS n°16, p.233-256

<sup>27</sup> Le referendum en juin 2011 contre la privatisation de l'eau en est sans doute la traduction la plus évidente.

<sup>28</sup> Nicola Capone, 2016, «Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali», *Politica del diritto*, Fascicolo 4, dicembre 2016, p. 597-636.

<sup>29</sup> P. Napoli, 2014, «Indisponibilité, service public, usage. Trois concepts fondamentaux pour le «commun» et les «biens communs»», *Tracés*. 2014, n°27, p.211-233

<sup>30</sup> L. De Magistris, *Città ribelle*,

nombreuses entre les expériences: à travers l'espace numérique des réseaux sociaux comme à travers la mobilité des personnes illustrée notamment par la Constituante des Biens communs<sup>31</sup>.

## **CONCLUSION**

Ces «lieux communs» napolitains, de superficie somme toute modeste en dépit de leur envergure patrimoniale, prennent tout leur sens symbolique et d'exemplarité en vertu des jeux d'échelles et de leur transgression: attractivité sur les territoires où ils sont implantés, mise en relation d'actions similaires, plus ou moins simultanées dans différentes villes. Le croisement des interactions horizontales entre les expériences avec les interactions verticales entre acteurs opérant à des échelons décisionnels variés s'impose dans le rapport entre la singularité/pluralité des pratiques et leur transférabilité, comme l'un des passages de l'invention vers l'innovation, comme l'une des voies de diffusion de l'innovation sociale.

«L'innovation sociale englobe donc un processus jalonné par l'invention, la diffusion, l'appropriation et l'institutionnalisation. En modifiant les codes et les normes, les agencements institutionnels et les cadres conceptuels et analytiques, elle agit comme une force de transformation sociale.» (Klein et al., 2014, p.36)

---

<sup>31</sup> idem p.213. La Constituante des Biens Communs est une assemblée itinérante de juristes se déplaçant sur l'ensemble du territoire national pour répertorier les revendications et expériences locales dans le but de leur donner ensuite une transcription juridique.



# ACTORES Y REDES EN LA INNOVACIÓN SOCIAL: EL CASO DE LA CIUDAD DE VALENCIA<sup>1</sup>

Julia Salom y M<sup>a</sup> Dolores Pitarch

*Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local*

*Universitat de València*

## 1. INTRODUCCIÓN: CONCEPTOS CLAVE DE LA INNOVACIÓN SOCIAL

### 1.1. La innovación social, ¿nuevo instrumento de desarrollo?

El término «innovación social» se ha convertido en la última década en uno de los más populares en el ámbito público de la Unión Europea y los EE.UU. A pesar de que su definición resulta compleja y no existe acuerdo claro entre los especialistas, la realidad es que el término ha pasado a formar parte del discurso político a distintos niveles, desde el internacional al local. Aunque el concepto no es nuevo, sino que su origen se remonta a los años 1990, vinculado a la crisis industrial, éste ha experimentado un renacimiento con ocasión de la reciente crisis financiera cuyo origen podemos situar en septiembre de 2008 con la caída de Lehman-Brothers y su posterior impacto en las economías de casi todos los países occidentales.

Sin embargo, éste es uno de esos casos de uso frecuente y falta de consenso en su definición. Se trata de un concepto complejo que incorpora nuevas ideas (productos, servicios o modelos) capaces de responder a necesidades sociales de forma más efectiva que sus alternativas, al mismo tiempo que crea relaciones sociales o formas de colaboración entre las personas que pueden caracterizarse como novedosas. El concepto se encuentra muy relacionado con nociones como solución y transformación. En esta línea, el expresidente de la Comisión Europea, J.M. Durao Barroso, declaró en una entrega de premios a iniciativas de innovación social (mayo de 2013) que *«la actual crisis económica hace que esto [la innovación social] sea más importante que nunca. Debemos explorar las posibilidades de la innovación social para estimular una economía social de mercado más dinámica, inclusiva y sostenible. Desbloquear las posibilidades y crear puestos de trabajo es lo que tanto necesitamos en estos difíciles tiempos.»*<sup>2</sup> Se vincula, así, la innovación social con la posible superación de la crisis.

---

<sup>1</sup> Este capítulo se ha elaborado en el marco del proyecto “Sostenibilidad social, conectividad global y economía creativa como estrategias de desarrollo en el Área metropolitana de Valencia” (CSO2016-74888-C4-1-R), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) dentro del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, incluido en el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, convocatoria de 2016.

<sup>2</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-471\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-471_es.htm)

En el año 2011, la UE publicó «*Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*», un análisis sobre la definición y objetivos de la innovación social desarrollado por el BEPA (*Bureau of European Policy Advisers*) cuyo objetivo era señalar la relevancia de la innovación social en cualquier ámbito de acción pública a nivel europeo. Hasta entonces, la idea de innovación social existía, al menos de manera parcial o fragmentada, en algunos Programas e Iniciativas de la UE. Pero es a partir de este momento cuando pasa a formar claramente parte de los dos documentos principales que marcan la agenda de los siguientes años: la Estrategia 2020 y el Acta del Mercado Único. Además, y de forma más concreta, la Comisión Europea financia un Programa Europeo para el Empleo y la Innovación Social (EaSI), que se define en su página web como un «instrumento financiero a escala de la UE, cuyo objeto es promover un elevado nivel de empleo de calidad y sostenible, que aporte una protección social correcta, combata la exclusión social y la pobreza y mejore las condiciones de trabajo»<sup>3</sup>. Entre sus objetivos finales destacan, entre otros, promover la equidad, combatir las discriminaciones, combatir el desempleo y luchar contra la pobreza y la exclusión. La innovación social se ha convertido en un instrumento clave para conseguir un crecimiento inteligente, verde e inclusivo en los Estados Miembros de la UE.

En el informe realizado por el BEPA se pueden distinguir tres enfoques complementarios para definir la innovación social que le dan un carácter vertical más complejo pero a la vez más amplio:

- Social: es la raíz, el objetivo principal de este término, ya que su finalidad será siempre responder a una demanda social, no de mercado, sino de los grupos sociales más vulnerables.
- Societal: se trata de un ámbito más amplio, que tiene que ver con los retos en los que las fronteras entre lo social y lo económico son difusas, se dirige hacia la sociedad en su conjunto.
- Sistémico: supone cambios en las actitudes y valores, en las estrategias y políticas, en las estructuras organizacionales y los procesos, en los sistemas de distribución y los servicios.

Este último aspecto es clave, pues supone una verdadera transformación que, sin cambiar el sistema político y económico imperante, pretende reconstruir las relaciones sociales para que sean más democráticas y solidarias, como un valor propio y diferenciador de la UE.

El interés por la innovación social en Europa es paralelo al ocurrido en la OCDE, los Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda (OCDE, 2010, OECD/European Communities, 2005). Son los países más avanzados los que enfrentan problemas sociales similares agudizados tras la crisis, relacionados con el envejecimiento, la salud, el desempleo, la tecnología, etc. En Estados Unidos, la administración Obama creó en 2009 la Oficina de la Innovación Social y de la Participación Ciudadana<sup>4</sup>, dependiente directamente de la Casa Blanca, que nace con el fin de apoyar el desarrollo de ideas innovadoras que se dirijan a fines sociales. Es en este país donde se desarrolla el concepto de innovación social que utilizará la administración estadounidense: el proceso de inventar, asegurar apoyo e implementar soluciones novedosas a necesidades y problemas sociales (*Stanford Social Innovation Review*, 2003), definición que es completada en 2008 planteándola como una solución nueva a un problema social que es más efectiva, eficiente, sostenible o justa que las soluciones existentes y se orienta principalmente al conjunto de la sociedad (Phills, Deiglmeier y Miller, 2008).

---

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=es>

<sup>4</sup> Office of Social Innovation and Civic Participation: <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/sicp>

En Europa, la definición del término, además de lo señalado anteriormente, se concreta en el *Reglamento para el Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social (EaSI)* de diciembre de 2013. En él se indica, siguiendo las iniciativas de Europa 2020, que la innovación social es una herramienta para «abordar los desafíos sociales que plantea el envejecimiento de la población, la pobreza, el desempleo, los cambios en las costumbres laborales y personales, y las expectativas de los ciudadanos con respecto a la justicia social, la educación y la atención sanitaria.» En el artículo 2, ap. 5 se definen las innovaciones sociales como aquéllas «que sean sociales tanto por sus fines como por sus medios, y en particular las que se refieran al desarrollo y la puesta en práctica de nuevas ideas (relacionadas con productos, servicios y modelos) que, simultáneamente, satisfagan necesidades sociales, beneficiando de esta forma a la sociedad y reforzando su capacidad de actuación» (Murray *et al.*, 2010).

La academia ha aportado definiciones algo más complejas por ser más exhaustivas o por incorporar otros aspectos concretos que la Administración considera de forma más amplia. A pesar de las múltiples aportaciones a la definición, como se ha indicado al principio de este apartado, las discrepancias siguen existiendo. Sin entrar en el detalle del debate teórico, y con el fin de proponer finalmente nuestra propia definición, resulta relevante señalar la aportación más vinculada al desarrollo de los territorios. En esta línea, destaca el trabajo de Moulaert y su equipo (2007, 2010 y 2013), quienes señalan la importancia de la innovación como motor del desarrollo social de las ciudades y regiones europeas para favorecer la inclusión de grupos sociales excluidos o en riesgo de serlo y tradicionalmente sin voz pública. Moulaert *et al.* (2013) añaden a la definición de innovación social la búsqueda del desarrollo local sostenible y el control de su propio crecimiento por parte de la población, es decir el empoderamiento de los grupos sociales más desfavorecidos, dando así un carácter político a las iniciativas y valorando los procesos de gobernabilidad de abajo a arriba. Esta definición abarca una gran diversidad de acciones o prácticas, desde los microcréditos a las monedas sociales, pero siempre con un impacto territorial positivo en términos de desarrollo y mejora de la calidad de vida. Es decir, la innovación social supone inclusión social, democratiza las relaciones de poder y fomenta las alternativas en el ámbito local, a las fuerzas dominantes, excluyentes, del mercado.

Como conclusión de este apartado, y siguiendo el análisis realizado por Salom *et al.* (2017), proponemos una definición de innovación social entendida como una serie de iniciativas capaces de ir modificando las rígidas estructuras económicas y sociales para conseguir un cambio en las relaciones entre agentes, instituciones y personas. En este sentido, entendemos innovación social como una idea, o una nueva forma de aplicar una vieja idea, que aparece cuando la sociedad re-examina cómo se pueden hacerse las cosas, es novedosa en el contexto en que se inserta (no es necesario que sea una innovación absoluta), resuelve retos sociales, culturales, económicos y/o ambientales, puede ser llevada a cabo por el sector público, privado, o tercer sector, puede ser endógena (surgir de las personas que la necesitan) o exógena (de personas que quieren ayudar), se orienta al beneficio común de la población, y se realiza contando con la participación de la comunidad y los beneficiarios, que se transforman en actores de su propio desarrollo. Todo ello fortalece el sentimiento de ciudadanía –empoderamiento y compromiso del ciudadano–, y es capaz de crear nuevos vínculos, nuevas relaciones sociales y de colaboración con fuerte impacto –y de manera positiva en cuanto a los objetivos del desarrollo sostenible– a nivel local (Salom *et al.*, 2017, p.48).

## 1.2. Redes de actores e innovación

Pero además de tener una definición, es fundamental, como dice Mulgan *et al.* (2007), conocer por qué es importante, cómo puede acelerarse, qué actores están implicados, qué resistencias existen, y cuáles son las fases de desarrollo de una innovación social, desde su creación hasta su difusión. En este sentido, la literatura económica de los últimos veinte años ha venido subrayando la importancia de las redes de actores en los procesos de innovación y, en particular, en el impacto territorial de estos procesos. Ello se repite en distintos enfoques de análisis que coinciden en la idea de que la existencia de interrelaciones resulta decisiva para la competitividad de los territorios (Camagni, 1991; Cooke y Morgan, 1993; Morgan, 1997; etc.).

En los últimos dos decenios, tanto el análisis teórico como los enfoques aplicados de política económica regional y local han destacado el papel de las redes de relaciones como un elemento estratégico en los procesos de innovación, desde tres puntos de vista (Salom y Albertos, 2009): a) en primer lugar, las redes de relaciones empresariales favorecen la especialización y el aprendizaje colectivo, permiten alcanzar economías de escala y aumentan la flexibilidad en la movilización de los recursos y la articulación del sistema productivo; b) en segundo lugar, las redes, tanto socioinstitucionales como empresariales, son elementos que favorecen la innovación, que permiten alcanzar sinergias uniendo recursos públicos y privados, compartir conocimientos, reducir riesgos, encontrar la escala necesaria para desarrollar proyectos y aprender conjuntamente, y c) finalmente, las redes socioinstitucionales, que articulan agentes públicos y privados, sociales y económicos, son exponentes de nuevas formas de gobierno del territorio, que consensuan un proyecto sobre la base de objetivos compartidos. El papel de las redes ha sido resaltado en particular por su impacto en los procesos de aprendizaje, a través de los vínculos de cooperación, confianza e interdependencia que favorecen los intercambios de tecnologías, la provisión de servicios especializados, la circulación de flujos de información formal y sobre todo informal, y, en último término, la creación de procesos de aprendizaje colectivo en entornos territoriales innovadores (Maillat, 1996) o regiones inteligentes (Morgan, 1997). Como consecuencia, tanto desde la escala estatal como la regional se han venido impulsando políticas de apoyo a la innovación que se basan en la configuración de un sistema nacional o regional de innovación caracterizado por la existencia de agentes que ejercen distintas funciones, que interactúan y cooperan, favoreciendo el funcionamiento y crecimiento del conjunto del sistema.

Aunque no existe una teoría sistematizada, resulta evidente que las redes de actores son especialmente relevantes en el caso de la innovación social, debido a sus especiales características. En efecto, aunque dentro de la categoría de innovación social pueden incluirse nuevos productos y servicios, la componente tecnológica es mucho menos importante que la componente social, y ésta reposa principalmente sobre nuevas modalidades de coordinación y de organización (innovación organizativa) o incluso sobre nuevas reglas y nuevos mecanismos de regulación (innovación institucional). Según Klein *et al.* (2015, p. 235), lo específico de la innovación social es la creación o adopción de nuevas formas de hacer, nuevas coordinaciones y nuevas regulaciones, tales como la gobernanza distribuida, la coproducción de servicios o las actividades de co-construcción de políticas públicas, así como el carácter plural de la economía, tanto en cuanto al modo de propiedad como a la capacidad de hibridación de diversos recur-

sos y, por tanto, la pluralidad de actores. Ya que la producción y la asignación de los recursos no está coordinada sólo por mecanismos de mercado, sino también por sistemas de intercambio basados sobre la reciprocidad y la asociación, el entorno institucional democrático es de la mayor importancia, a fin de que sirva de catalizador para la cooperación y la interacción de las redes, con actores responsables de la coordinación y de las acciones compartidas entre ellos (Moulaert y Nussbaumer, 2015).

Así, las características específicas que distinguen la innovación social de la tecnológica o meramente empresarial, lleva a matizar y enriquecer algunos de los conceptos básicos de los modelos de innovación territorial, tales como redes, gobernanza, o aprendizaje (Moulaert y Nussbaumer, 2015, p.103). En relación con las redes, hay que tener en cuenta que los actores pertenecen a diversas esferas de la comunidad; y que el establecimiento de redes va dirigido al desarrollo comunitario de conjunto. En consecuencia, en el ámbito de la creación de instituciones y comunicación, es importante desarrollar una estrategia para la integración comunitaria a partir de un lenguaje y un sistema de comunicación común, pero éstos deben implicar las visiones enraizadas en la comunidad de desarrollo económico, social y cultural. Deberían incluir las limitaciones sobre la influencia de visiones y prácticas dominantes. También el concepto de aprendizaje se amplía, en la medida en que la adquisición de conocimientos no es únicamente una actividad científica, sino que los conocimientos y las competencias se alcanzan también a través de otros canales como las bellas artes, la poesía, la literatura, la intuición, etc.; el aprendizaje es vector de socialización, y busca evitar la monopolización de los conocimientos. Finalmente, en relación con la gobernanza, resulta de la mayor relevancia el establecimiento de mecanismos colectivos y públicos para la toma de decisiones, la existencia de una comunicación horizontal entre los actores, y un nuevo papel para el sector público, que debe promover e integrar las diversas lógicas del capital y apoyar el desarrollo de I+D en el ámbito de la innovación social.

En consecuencia, sistemas de innovación social de éxito como el de Quebec muestran algunas particularidades en cuanto a las configuraciones institucionales y en las modalidades de coordinación y de gobernanza, como la participación de una pluralidad de actores e hibridación de diversas formas de gobernanza que es interesante replicar o al menos tener en cuenta (Klein et al., 2015, p. 193). En este sentido, el denominado «ecosistema de innovación quebequés» (Levesque, 2011) está compuesto por agentes que cumplen de forma interrelacionada cinco funciones principales: financiación, formación, investigación, servicios y gobernanza, con algunas características destacables:

- En relación con la financiación, existen fuentes de financiación suficientes y diversificadas, provenientes tanto de autofinanciación como de los poderes públicos y de fondos específicos
- En cuanto a la formación, existen universidades, fundaciones y/o agrupaciones empresariales que proporcionan una formación profesional transversal a los diversos sectores de actividad económica.
- La investigación es desarrollada por equipos mixtos de universidad y empresas sociales; a partir de fondos regionales y de las propias universidades; y con una metodología de investigación-acción participativa.
- Existe una oferta específica de servicios a las empresas y organizaciones sociales, preferentemente a escala local.

- Y, finalmente, se ha articulado una gobernanza partenarial más horizontal que vertical, que ha desarrollado esquemas de co-construcción de políticas en todas las fases, y con una perspectiva transversal a los diversos sectores de actividad.

## **2. EL CASO DE LA CIUDAD DE VALENCIA**

### **2.1. Iniciativas de innovación social en la ciudad**

La ciudad de Valencia es una de las metrópolis españolas que ha sufrido con más intensidad los efectos de la crisis, debido al fuerte peso que el sector inmobiliario y las actividades de menor nivel tecnológico habían alcanzado en los años anteriores. La actividad económica en el área metropolitana se retrae desde 2006 y, en consecuencia, el desempleo aumenta con un ritmo superior a la media de la Comunidad Valenciana. En la ciudad, la política desarrollada desde finales de los 90 del siglo pasado, basada en la construcción de edificios singulares y la promoción de grandes eventos, ha generado un espacio urbano fuertemente fragmentado y crecientemente dualizado (Torres y García, 2013). En este contexto, la identificación de las iniciativas de innovación social en Valencia resulta de interés para profundizar en las condiciones sociales y territoriales que explican su surgimiento, evolución y desarrollo, con lo que ello supone de cambio y mejora de la calidad de vida en esta ciudad.

La identificación de las iniciativas de innovación social en Valencia se ha realizado a partir del estudio de casos (Salom et al., 2017). Nuestra hipótesis de partida es que el surgimiento de las iniciativas de innovación social está estrechamente relacionado con las condiciones sociodemográficas, económicas y territoriales del entorno en que aparecen. Las iniciativas innovadoras identificadas se concentran geográficamente en un número limitado de barrios y distritos de la ciudad. Los distritos de Ciutat Vella y Benimaclet son los que agrupan un mayor número de iniciativas (15 y 10 respectivamente), que, junto con Extramurs, Algirós, y Poblats Marítims (7, 5 y 5 iniciativas respectivamente), suman el 64% del total. Son estos mismos distritos los que concentran el mayor número en términos relativos a la población que reside en ellos y a la superficie que abarcan. En relación con la población, destacan especialmente los distritos de Ciutat Vella (5,6 iniciativas por cada 10.000 habitantes) y Benimaclet (3,4). Los únicos distritos en donde no se ha detectado ninguna iniciativa son El Plá del Real, Poblats del Nord y Poblats del Oest (figura 1 a y b).

Las 79 iniciativas identificadas hasta la fecha se han agrupado en siete categorías ordenadas teniendo en cuenta el objeto de la innovación de cada una de ellas, siendo la categoría «Dinámicas sociales e inclusión» la que agrupa un mayor número de iniciativas que suponen el 24% del total, seguida de las iniciativas reunidas en la categoría de «Redes de intercambio y economía colaborativa» con un 19%. Un poco por debajo se encuentra «Ecología urbana y consumo» que supone un 15%, y «Urbanismo y patrimonio» con un 13%. Las categorías con un porcentaje menor son las «Estructuras de apoyo al emprendedor» que suponen un 11% por ciento, «Educación» con un 10% y «Fomento del empleo y orientación profesional», con un 9% de las iniciativas identificadas.

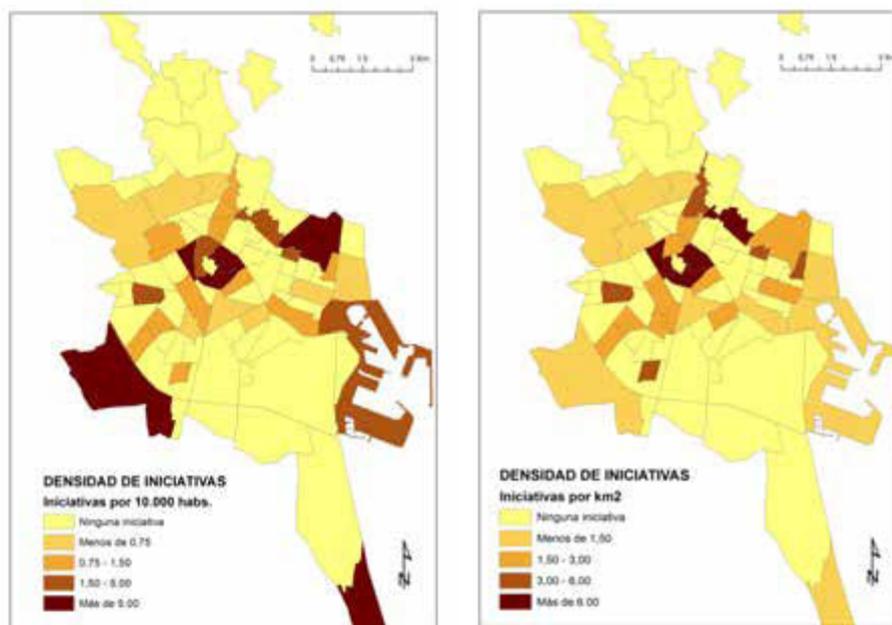
Un examen más detallado nos permite observar la relación que mantienen los procesos estudiados con algunos barrios. Como se ha señalado, la figura 1 nos muestra la concentración relativa de inicia-

tivas en determinadas zonas de la ciudad, que agrupan barrios contiguos, en muchos casos de distintos distritos municipales. Las tres áreas principales son las siguientes:

- los barrios de Ciutat Vella, en donde, salvo en el caso de El Mercat, encontramos los índices más elevados de iniciativas en relación con la población (más de 13 iniciativas por cada 10.000 habitantes en La Seu, 11 en Sant Francesc, 5 y 4 respectivamente en la Xerea y el Pilar), a los que podemos añadir el contiguo barrio de El Botànic, también con un índice por habitante elevado (7,6).
- la zona constituida por los barrios de Benimaclet, La Carrasca y la Vega Baixa –en el distrito de Algirós–, y Els Orriols y Torrefiel –en Patraix–.
- Els Poblats Marítims, en particular el barrio de El Grau, aunque también pueden incluirse los vecinos barrios de Cabanyal-Canyamelar y Beteró, con menor número de iniciativas pero que presentan un índice relativamente elevado en relación con su población residente.

Las dos primeras destacan por tener presencia de iniciativas en todas las categorías analizadas, aunque con un mayor peso de los proyectos de educación e intercambio y economía colaborativa en el caso de Benimaclet-Els Orriols, y de educación e inclusión en Ciutat Vella. En el caso de Els Poblats Marítims, las iniciativas se concentran en el ámbito de la ecología urbana y consumo, y la presencia de estructuras de apoyo al emprendedor, no habiéndose identificado iniciativas relacionadas con la educación, el empleo y las redes de intercambio.

Figura 1. Densidad de iniciativas en función de la población (a) y de la superficie (b) por barrios.



Fuente: Mapa de innovación social de la ciudad de Valencia elaborado por la Cátedra Ciudad de Valencia y Padrón de Población 2016.

Se trata de procesos sociales complejos en los que intervienen distintas variables, que sólo es posible apprehender mediante un pormenorizado análisis cualitativo, todavía en desarrollo. Con los primeros

resultados es posible avanzar algunas hipótesis, como el hecho de que la existencia de iniciativas parece estar relacionada con el nivel de renta de la población, con la vinculación a movimientos ciudadanos y con la tradición asociativa de los barrios.

En cuanto a la primera, dado que se asume que las iniciativas de innovación social surgirían como reacción a condiciones de exclusión social o a una baja calidad de vida, el nivel de renta explicaría, por una parte, la ausencia de este tipo de proyectos en el distrito de El Plá del Real, y su escasa frecuencia en *Penya-Roja* y los distintos barrios de *L'Eixample*, zonas de renta elevada y práctica ausencia de conflictos sociales. Sólo en el barrio de *Sant Francesc* encontramos coincidencia entre una buena situación socioeconómica y alta densidad de iniciativas, que puede atribuirse a su papel como CBD urbano y su consiguiente capacidad de atracción para la ubicación de todo tipo de establecimientos y servicios. No obstante, la variable renta es una explicación insuficiente, ya que también encontramos escasez de iniciativas en distritos con un nivel de renta mucho más bajo.

Cabe señalar que los barrios más activos en cuanto a número de iniciativas de innovación social no se corresponden necesariamente con la peor situación socioeconómica: sólo en el caso de *Els Poblat*s *Marítims* coincide la existencia de población en riesgo de exclusión con una densidad de iniciativas media-alta. Estos resultados no concluyentes son similares a los obtenidos en un estudio similar realizado en Cataluña (Blanco et al., 2013). En aquel caso, los autores indican que la innovación social no surge necesariamente en las comunidades más necesitadas, sino en zonas que concentran más recursos para la acción colectiva.

Por lo tanto, parece necesario incorporar una segunda variable explicativa, es decir, la vinculación de una parte de estas iniciativas con los movimientos sociales y ciudadanos que suponen nuevas relaciones sociales, de poder y/o gobernanza dentro de la comunidad y entre la comunidad y el conjunto de la sociedad (Martinelli et al., 2010). En este sentido, podemos constatar que una parte importante de las iniciativas identificadas en la ciudad de Valencia guarda relación con el movimiento de los «indignados». Así, un número elevado (el 65% de las detectadas) surge en los años 2014-2016 y se encuentra vinculado de algún modo a los participantes en dicho movimiento.

Sin embargo, la variable clave que explica la aparición de iniciativas calificadas como de innovación social en Valencia está relacionada con el tejido social y asociativo, es decir, las redes y el capital social consolidado a lo largo del tiempo. Así, los tres espacios de innovación principales que hemos identificado coinciden con zonas con una larga tradición de sociabilidad formal o informal. Se trata de barrios que han sido tradicionalmente destacados focos de asociacionismo, vinculados a un potente movimiento vecinal, a un entramado festivo excepcionalmente denso, y a distintos tipos de asociaciones recreativas o culturales (Torres y García, 2013). Los barrios que actualmente presentan una mayor intensidad de iniciativas presentan una larga historia de vulnerabilidad social: *Cabanyal-Canyamelar-Beteró* era ya considerada un área vulnerable en el mapa de Fomento de 1991; mientras que *Carme-Mercat-Velluters* y *Els Orriols*, así como los barrios de *Tres Forques-La Font*santa ó *Sant Antoni-Tormos-Morvedre*, forman parte de este mapa desde 2001.

Por otra parte, se trata también de barrios en los que se han generado proyectos urbanísticos controvertidos, que han dado lugar a movimientos sociales de protesta y de búsqueda de soluciones alternativas a problemas locales concretos. Ello ha obligado a generar redes de cooperación entre diferentes agentes sociales y ciudadanos, lo cual ha llevado a poner en marcha y consolidar grupos de trabajo

reivindicativos que han superado los problemas que supusieron su creación para acometer otros aspectos que revierten en la mejora de la calidad de vida de los barrios. Finalmente, no debemos dejar de mencionar como un factor a considerar la llegada reciente a Ciutat Vella y Benimaclet de nuevos vecinos, tanto población inmigrante como estudiantes y jóvenes profesionales con alto nivel educativo, que contribuyen a constituir espacios rejuvenecidos, multiculturales y dinámicos en principio propicios al surgimiento de tales iniciativas.

## **2.2. Las redes de actores**

Partiendo de las premisas expuestas en el punto 1.2, nuestra segunda hipótesis de trabajo es que la existencia de un sistema regional o local de innovación articulado por agentes que ejercen distintas funciones, que interactúan y cooperan, es un factor importante en el desarrollo de un territorio innovador. Por tanto, hemos intentado verificar si en la ciudad de Valencia se ha desarrollado o se está desarrollando un sistema de este tipo que favorezca y apoye las iniciativas de innovación social.

Para ello, y partiendo de la información recopilada a partir de encuestas a las entidades y empresas que han desarrollado iniciativas de innovación social, hemos aplicado metodologías de análisis de redes sociales («network analysis») que nos han permitido dibujar la red de actores que participan y colaboran en las iniciativas de innovación social de la ciudad, identificando la existencia de relaciones de colaboración explícitas tanto de las entidades entre sí como con otros agentes económicos, sociales y comunitarios (administraciones, empresas, bancos, asociaciones, etc.). La información de partida es la proporcionada en la red por las entidades que han realizado iniciativas de innovación social, completada posteriormente mediante encuestas telefónicas o personales a los responsables de la iniciativa. Estos han respondido a la pregunta de con qué entidades y organismos habían establecido o establecían frecuentemente relaciones de colaboración (participación conjunta en proyectos, participación en redes más o menos formalizadas, cofinanciación, etc.). A partir de esta información se ha podido representar el sociograma de relaciones de cooperación (figura 2), y medir el papel de intermediación que juegan los distintos agentes. Para la representación gráfica y los cálculos se han utilizado los programas informáticos *Gephi* y *Ucinet*.

El análisis de redes sociales constituye una aproximación teórica que explica los procesos sociales y el comportamiento de los individuos basándose no sólo en sus atributos, sino considerándolo también un resultado de su participación en relaciones sociales estructuradas. Este análisis considera que la estructura de la red de relaciones entre actores y el posicionamiento del actor en la red son aspectos con importantes consecuencias en el comportamiento, percepción y actitud de las unidades individuales y del conjunto del sistema. Desde esta perspectiva, las relaciones entre actores son canales de transferencia y distribución de recursos, materiales o inmateriales; la densidad de los agrupamientos y los tipos de relaciones estructuran el flujo de recursos; y las posiciones estructurales de los agentes, tales como las de *gatekeeper* (que controla el acceso a la red) o *broker* (que enlaza dos redes) son características relevantes que permiten obtener poder y mayor acceso a los recursos (Rodríguez, 1995).

Los resultados de nuestro análisis han sido significativos en tres aspectos: la identificación del número y tipo de agentes participantes en la red; la densidad y estructura de la red de relaciones; y la posición de centralidad o marginación de los agentes o tipos de agentes.

Como agentes presentes en el sistema se han considerado no sólo las propias empresas, organismos y entidades que han desarrollado proyectos de innovación, sino también todos los actores, privados, públicos o del tercer sector que mantienen relaciones de colaboración con ellos en el ámbito de la innovación social. Se han diferenciado dos niveles territoriales: el local (área metropolitana) y el supralocal (región, país, otros países). En la red están presentes los siguientes tipos de agentes:

1.- Ámbito local:

- 1.1.- Empresas y entidades que han desarrollado proyectos de innovación social
- 1.2.- Administraciones local y regional
- 1.3.- Asociaciones y Organizaciones empresariales
- 1.4.- Universidades y centros de formación
- 1.5.- Asociaciones sociales y comunitarias

2.- Ámbito supralocal

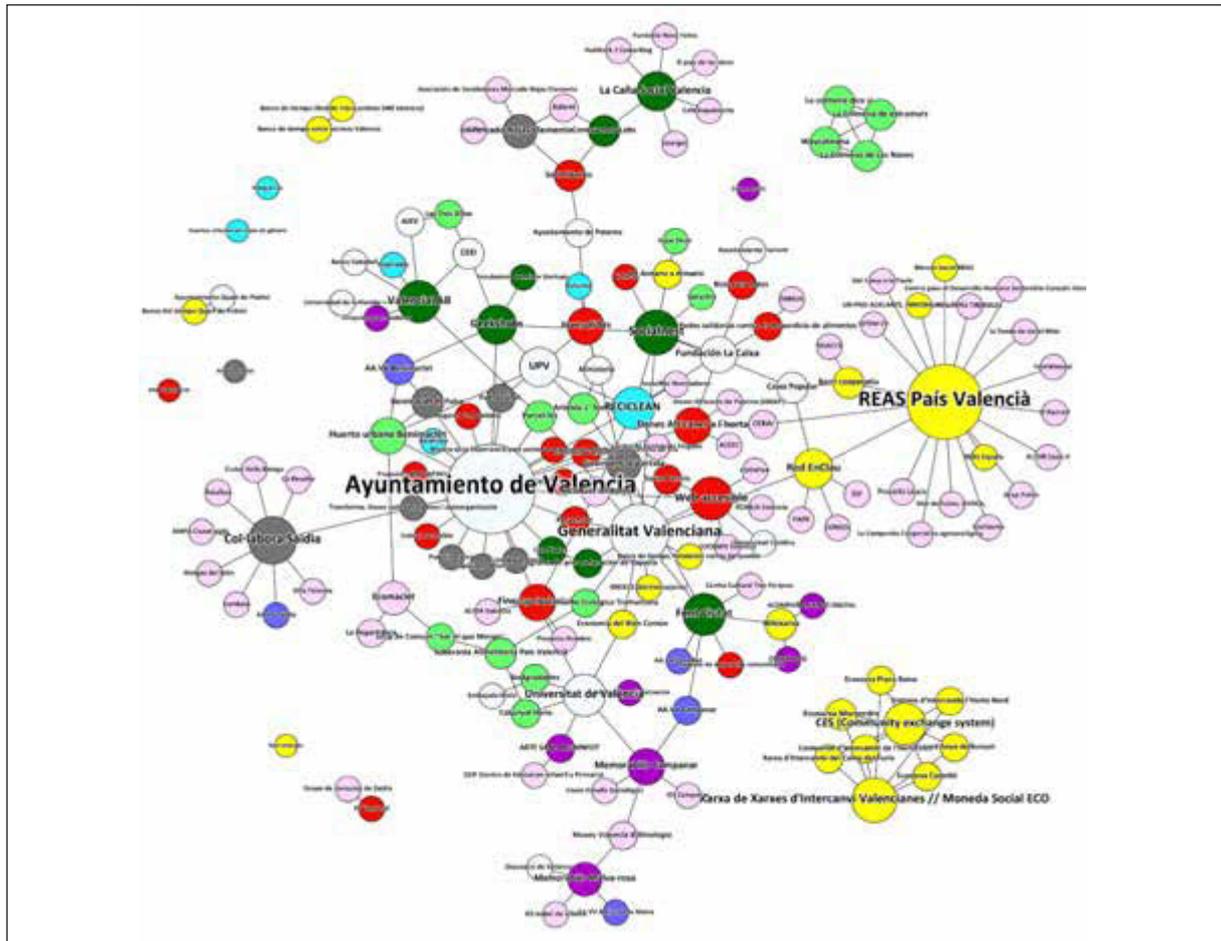
- 2.1.- Administraciones estatales
- 2.2.- Redes de asociaciones y empresas
- 2.3.- Entidades financieras

Se han identificado 166 nodos (agentes) con 189 conexiones (relaciones), lo que supone un índice de densidad del 1,4%, lo que caracteriza la red como muy poco densa, prácticamente incipiente, y todavía con iniciativas desconectadas entre sí, y con el resto de los agentes. El sistema de relaciones se establece preferentemente en el ámbito local, aunque también existen otros agentes, principalmente entidades financieras, asociaciones y organizaciones empresariales, de ámbito regional o estatal.

Para identificar los actores más importantes en la red, se han utilizado dos tipos de índices que tiene en cuenta, respectivamente, la centralidad local (grado o *degree*) y global (*betweenness* o posición intermediaria) de los agentes individuales, por un lado, y de los distintos tipos de agentes, por otro (Freeman, 1979). Se supone que a mayor centralidad mayor es la implicación del actor en la red de relaciones, y por tanto más importante su papel.

Un nodo es localmente central si tiene un alto número de conexiones con los nodos de su entorno inmediato; es decir, que un actor es localmente central en términos de conexiones directas con sus vecinos. La figura 2 representa la red de relaciones de colaboración, mostrando los nodos (agentes) en tamaño proporcional al número de conexiones directas o grado. Como puede verse, la mayor centralidad local la ostentan la administración local (Ayuntamiento de Valencia) y, en segundo lugar, estructuras de colaboración de segundo grado como la *Red de Economía Alternativa y Solidaria del País Valenciano* (que a su vez se incardina en REAS a nivel nacional), y la *Xarxa de Xarxes d'Intercamvi Valencianes*. A un nivel más modesto, pero también con un importante número de conexiones, se encuentra el Gobierno Regional (Generalitat Valenciana).

Figura 2. Red de relaciones de cooperación de las entidades implicadas en la innovación social en la ciudad de Valencia. El tamaño del nodo es proporcional al número de conexiones directas (grado)



Fuente: Elaboración propia

El segundo índice calculado mide la centralidad global de los nodos. Un nodo es globalmente central si ocupa una posición estratégicamente significativa en la estructura global de la red. La centralidad global se expresa en términos de distancia entre varios puntos. *Betweenness*<sup>5</sup> es una medida de centralidad que mide el grado en que un nodo está situado entre los otros nodos de la red. Este índice nos indica en qué medida un actor puede hacer de «broker» (intermediario) o «gatekeeper» (portero), con el consiguiente poder y potencial de control, ya que el actor que está en medio puede controlar interacciones entre otros actores de la red y, por tanto, tiene poder sobre ciertos caminos de interacción.

<sup>5</sup> El índice *betweenness* de un nodo  $v$  viene dado por la expresión:  $g(v) = \sum_{s \neq v \neq t} \sigma_{st}^{(v)} / \sigma_{st}$ ; donde  $\sigma_{st}$  es el número total de caminos más cortos que conecta los nodos  $s$  y  $t$ ; y  $v$  en  $\sigma_{st}^{(v)}$  es el número de esos caminos que pasan por el nodo  $v$  (Freeman, 1979).

La tabla 1 y la figura 3 muestran respectivamente los 10 actores mejor posicionados, y la media de este índice para los distintos tipos de actores de la red. Como puede verse (tabla 1), las administraciones local y regional, en particular el Ayuntamiento de Valencia, ocupan un papel central en esta red, seguidos por algunos centros de servicios a las empresas (*Fent Ciutat*, *SocialNest*), las universidades, y algunas asociaciones y redes temáticas como REAS País Valencià, *red Enclau*, ONGs como *Jovesolides*, etc. Los agentes externos mejor posicionados son las entidades financieras.

*Tabla 1. Actores con mayor centralidad global (índice Betweenness).*

<b>RANGO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>TIPO</b>	<b>BETWEENNESS</b>
1	Ayuntamiento de Valencia	Institución	4.030
2	Generalitat Valenciana	Institución	3.853
3	REAS País Valencià	Redes de Intercambio y economía colaborativa	2.218
4	Jovesolides	Dinámicas sociales e inclusión	1.916
5	Red EnClau	Redes de Intercambio y economía colaborativa	1.771
6	Ayuntamiento de Paterna	Institución	1.536
7	Universitat de València	Institución	1.493
8	Solidarios	Dinámicas sociales e inclusión	1.430
9	Fent Ciutat	Estructuras de apoyo al emprendedor social	1.237
10	Socialnest	Estructuras de apoyo al emprendedor social	1.185

*Fuente: Elaboración propia*

Si entramos en el análisis detallado de las entidades que desarrollan las iniciativas, (fig. 3), es posible encontrar diferencias significativas entre las entidades según el tipo de proyectos que han desarrollado. Así, las que han desarrollado proyectos relacionados con las dinámicas sociales y de inclusión, probablemente con una mayor trayectoria de intervención en este ámbito, se encuentran inmersas en una red de relaciones más densa, mientras que las redes de intercambio y economía colaborativa se ubican en el otro extremo, mostrando una dinámica relativamente autónoma.

Figura 3. Índice medio de centralidad (Betweenness) de los tipos de actores del sistema local de innovación de la ciudad de Valencia.



Fuente: Elaboración propia

Si analizamos esta red a la luz de las consideraciones realizadas más arriba, es posible destacar algunos aspectos tanto positivos como negativos. Entre los aspectos positivos cabe señalar la presencia de todos los agentes clave, el papel central de las administraciones públicas y de los centros de servicios a las empresas, y la importante participación de los agentes sociales y comunitarios. Sin embargo, como aspectos negativos hay que señalar la aún escasa densidad de la red y la desigual integración de las iniciativas según su tipo, así como el insuficiente desarrollo de algunas funciones clave como la formación e investigación, y la ausencia de un sistema de gobernanza transversal y cooperativo que articule el conjunto del sistema.

### 3. CONCLUSIÓN

El análisis que hemos realizado nos ha permitido identificar en la ciudad de Valencia el surgimiento reciente de una serie de iniciativas de innovación social en distintos ámbitos temáticos (dinámicas sociales e inclusión, redes de intercambio y economía colaborativa, ecología urbana y consumo, urbanismo y patrimonio, educación, empleo, etc.) cuyo origen está estrechamente relacionado con las condiciones sociodemográficas, económicas y territoriales del entorno en que aparecen, y en particular con el capital social acumulado a lo largo de una trayectoria de movilizaciones sociales y respuestas cooperativas. Los actores que han desarrollado estas iniciativas se relacionan entre sí en un incipiente y aún poco denso

sistema de relaciones de colaboración en el que participan también las administraciones local y regional, las universidades y centros de formación, los centros de servicios a las empresas, y algunas entidades financieras, asociaciones y organizaciones empresariales, y otros agentes sociales y comunitarios como asociaciones de vecinos y ONGs. Este sistema muestra un importante déficit en algunas funciones estratégicas, tales como la investigación y la formación, y carece de un marco de gobernanza transversal y participativa, por lo que consideramos que la potenciación de este incipiente ecosistema puede ser una de las políticas locales clave de apoyo a la innovación social.

El compromiso de la Administración para promover plataformas abiertas hacia la innovación (Laboratorios de Innovación Social) puede satisfacer las necesidades y responsabilidades sociales existentes. El liderazgo público puede mejorar el ecosistema de Innovación Social del territorio, desarrollando mecanismos de financiación de I+D+i social, facilitando la incubación y aceleración de iniciativas, la formación en competencias emprendedoras y haciendo explícitas las demandas de innovación social dentro de la administración. Además, la interacción entre diferentes acciones que surgen a nivel micro genera el ambiente relacional adecuado para crear un sistema reticular articulado entre proyectos o ideas que comparten un objetivo de índole similar. El éxito de estas buenas prácticas reside en su capacidad para hacerlas evidentes y compartirlas en el marco de otras experiencias a diferentes escalas. De este modo, los procesos de Innovación Social en la lógica global de las redes contribuyen a la expansión y a la ampliación de su impacto.

En definitiva, se trata de desarrollar un marco político que conduzca a una transformación socio-cultural que proporcione una mayor resiliencia de los procesos de innovación social, contribuyendo a difundirlos y extenderlos por el territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO, I.; CRUZ, H.; MARTÍNEZ, R.; y PARÉS, M. (2016): El papel de la innovación social frente a la crisis, *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*, XLVIII (188), 249-260.
- CAMAGNI, R. (ed.) (1991): *Innovation networks. Spatial Perspectives*. GREMI, Belhaven Press, Londres.
- COOKE, Ph. y MORGAN, K. (1993): The network Paradigm. New departures in corporate and regional development. *Society and Space*, 11, 543-564.
- FREEMAN, L. (1979): Centrality in Social Networks: I. Conceptual classification, *Social Networks*, 40, pp. 35-41 1982.
- KLEIN, J.L.; FONTAN, J.M; HARRISSON, D. y LÉVESQUE. B. (2015). L'innovation sociale au Québec: un système de'innovation fondé sur la concertation, en Klein. J.-L.,; Laville, J.-L, y Moulaert, F. (dirs.): *L'innovation sociale*, Érès, Toulouse, 193-218.
- LÉVESQUE, B, (2011): Innovations sociales et pouvoirs publics: vers un système québécois d'innovation dédié à l'économie sociale et solidaire. Quelques éléments de problématique, *les Cahiers du CRISES*, Collection Études Théoriques, ET1106.
- MAILLAT, D. (1996): Du district industriel au milieu innovateur: contribution à une analyse des organisations productives territorialisée, *Working Papers*, n° 9601, IRER, Université de Neuchâtel, 1996.

- MARTINELLI, F. (2010): Historical roots of social change. Philosophies and movements», en Moulaert, F.; Martinelli, F.; Swyngedouw, E. y González, S. (2010): *Can Neighbourhoods Save the City?*, London and New York, Routledge, 17-48.
- MORGAN, K. (1997) The learning region: institutions, innovation and regional renewal, *Regional Studies* 31, 491-503.
- MOULAERT, F. y NUSSBAUMER, J. (2015): Pour repenser l'innovation: vers un système régional d'innovation sociale, en Klein, J.-L., Laville, J.L., Moulaert, F.: *L'innovation sociale*, Eds. Érès, Toulouse. 81-113.
- MOULAERT, F., MACCALLUM, D., y HILLIER, J. (2013). Social innovation: intuition, precept, concept. *The International Handbook on Social Innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*, 13-39.
- MOULAERT, F., MARTINELLI, F., GONZÁLEZ, S., y SWYNGEDOUW, E. (2007). Introduction: Social innovation and governance in European cities urban development between path dependency and radical innovation. *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 195-209.
- MOULAERT, F.; MARTINELLI, F.; SWYNGEDOUW, E. y GONZÁLEZ, S. (2010): *Can Neighbourhoods Save the City?* London and New York, Routledge.
- MULGAN, G., TUCKER, S., ALI, R., y SANDERS, B. (2007). *Social Innovation. What it is, why it matters and how it can be accelerated*. Skoll Centre for Social Entrepreneurship. Oxford Said Business School. The Young Foundation.
- MURRAY, R., CAULIER-GRICE, J., y MULGAN, G. (2010). *The open book of Social Innovation*. NESTA. Innovating public services. The Young Foundation.
- OCDE (2010). *SMEs, Social Entrepreneurship and Social Innovation*.
- OECD/European Communities (2005): Oslo Manual: *Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3d. ed., OECD/EC. TIC y Discapacidad (2007): Madrid, Fundación Vodafone.
- PHILLS, J. A. DEIGLMEIER, K. y MILLER, D.T. (2008). Rediscovering social innovation, *Stanford Social Innovation Review*, 34-43. [https://ssir.org/articles/entry/rediscovering\\_social\\_innovation](https://ssir.org/articles/entry/rediscovering_social_innovation).
- REGLAMENTO (UE) No 1296/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de diciembre de 2013 relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social («EaSI») y por el que se modifica la Decisión no 283/2010/UE, por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0238:0252:Es:PDF> (consultado 10 de abril de 2017).
- RODRÍGUEZ, J.A. (1995): *Análisis estructural y de redes*, Cuadernos Metodológicos, Centros de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- SALOM J., PITARCH, M.D. y SALES, A. (2017): «Innovación social: estrategias urbanas en un contexto de cambio. El caso de la ciudad de Valencia», *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 91, 31-58.

TORRES, F. y GARCÍA, P. (2013): La ciudad fragmentada. Análisis comparativo de cuatro barrios emblemáticos, en Cucó i Giner, J. (dir.) (2013): *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*. Anthropos, Barcelona, 191-212.

# LOS NUEVOS ACTIVISMOS URBANOS Y LA INSTITUCIONALIDAD DEL CAMBIO EN MADRID

Andrés Walliser

*Universidad Complutense de Madrid*

Rosa de la Fuente

*Universidad Complutense de Madrid<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se busca establecer los vínculos entre la evolución de los movimientos sociales urbanos, analizando nuevas formas y agendas de movilización y acción, con la implantación de diversos mecanismos de participación en la ciudad de Madrid en el contexto del nuevo municipalismo. En los nuevos escenarios de la política pública local en materia de participación surgen tensiones entre los nuevos activismos urbanos y la institucionalización de las nuevas prácticas participativas, en ocasiones largamente demandadas, en otras producto de la innovación social y una nueva cultura política ligada a ella basada en el prototipado y el ensayo de experiencias piloto a escala de ciudad.

## 1. LOS NUEVOS ACTIVISMOS URBANOS

En la primavera de 2011, a continuación de una ola de movilizaciones masivas en distintos países mediterráneos y del Oriente Medio, en España se produjeron también una ola de protestas y movilizaciones. Miles de ciudadanos de distintas edades, pero fundamentalmente jóvenes, comenzaron ocupando de manera espontánea la Puerta del Sol de Madrid, que acabó convirtiéndose en un campamento que duró varias semanas. Para muchos de los participantes en el proceso aquello supuso una experiencia nueva desde el punto de vista social, político y cultural. En el gran ágora en que se convirtió la Puerta del Sol, se articularon, consolidaron o descubrieron nuevas formas de pensar, actuar o simplemente ser en política. El movimiento se extendió a otras ciudades españolas e incluso hubo réplicas en otras ciudades del mundo.

Estos ciudadanos y ciudadanas se identificaban con la categoría de indignados y reclamaban la vuelta a algunos de los principios básicos de la democracia: transparencia, participación, y sobre todo expresaban el descontento general con el sistema político y económico imperante, y los mecanismos de

---

<sup>1</sup> Este artículo se desarrolla en el seno del proyecto de investigación Atracción de talento, innovación y creatividad para el desarrollo inteligente de la ciudad-región de Madrid (CSO2016-74888-C4-4-R).

regulación financiera y política, especialmente en un contexto de crisis y agotamiento del régimen de acumulación hispano (Rodríguez y López, 2010) que siguió a un periodo de crecimiento económico y expansión urbana generalizada.

Previamente a las movilizaciones del 15M<sup>2</sup>, otras habían ido teniendo lugar fundamentalmente en la ciudad de Madrid, incluidas algunas acciones sobre el espacio urbano. Entre estas últimas, hubo apropiaciones tanto efímeras del espacio urbano como otras más permanentes en solares y edificios públicos y privados en desuso; así como proyectos de desarrollo comunitario en lugares como la Cañada Real, una de las zonas chabolistas más extensa de Europa (Gonick, 2015).

A este tipo de movilizaciones y a los movimientos que las originaron los hemos llamado Nuevos Activismos Urbanos (de ahora en adelante NAUs) y pueden ser considerados como nuevas formas de movimientos sociales urbanos en el contexto del Estado español (Walliser, 2013).

Los NAUs puede definirse como grupos de ciudadanos a menudo con ciertos niveles formativos y conocimientos que son utilizados para desarrollar intervenciones en el contexto urbano desde la innovación social, que buscan la justicia urbana, el reequilibrio territorial y el planteamiento de nuevos escenarios políticos.

Desde el punto de vista del contexto espacial, los resultados de sus acciones tienen un impacto transformador tanto en los barrios centrales como en los periféricos. No obstante, en los momentos anteriores e inmediatamente posteriores al 15M la mayor parte de acciones se concentraron en los distritos de la ciudad central, donde escasean los espacios públicos en el ámbito del barrio; a la vez que tienen un alto valor simbólico e identitario para toda la ciudad. Muchas de las acciones de los NAUs fueron novedosas, y son la expresión de la identidad y conocimientos de los activistas, que de alguna manera cubría los vacíos que la crisis y la reestructuración neoliberal que la acompañaba trajeron a los servicios públicos y el desarrollo comunitario, a nivel de barrio, especialmente en el contexto urbano Mediterráneo (Kazepov, 2005) y en el ámbito del modelo de Estado de Bienestar de un país de la zona (Esping-Andersen, 1999). Así mismo se han de tener en cuenta los efectos de dicho modelo en la ciudad y sus habitantes: gentrificación, segregación espacial, crecimiento urbano hipertrófico, como ha sido discutido por diversos autores (Burriel, 2008; Sorando, 2016; Cabrerizo, 2016).

Tanto los NAUs como las movilizaciones del 15 M muestran características novedosas frente a otras formas de acción colectiva más tradicionales desarrolladas por los movimientos sociales urbanos ya descritos por Castells (1986) en torno al derecho a la ciudad y al consumo colectivo (1977); así como las demandas históricas en torno a la cuestión residencial (Leontidou, 2010), y la justicia urbana. En otras palabras, se reivindican los usos sociales del territorio, frente al modelo anterior que se centraba en su valor de cambio (Martínez, et al, 2016). La novedad que aportan los NAUs estriba en la forma en la que

---

<sup>2</sup> El Movimiento 15 M fue analizado mediante encuestas in situ en la primavera de 2011 por Calvo, Gómez, Pastrana y Mena (2011). La mayoría de los participantes estaban entre 19 y 30 años, aunque a medida que la movilización se consolidó fue aumentando la edad media. La mayoría estaban estudiando en la universidad o tenían título universitario (70%). La mayoría de los participantes se declaran de izquierda (78%), reformistas, buscando cambios en profundidad en el sistema existente, más que rupturistas con el mismo; si bien en aquel momento los objetivos no estaban claramente definidos. La mayoría de los participantes eran «nativos digitales» (Presky, 2004, citado por Calvo et al.) y utilizaban las TICs de manera cotidiana, en especial las nuevas redes sociales, para informarse e informar en tiempo real sobre las movilizaciones, los debates, información política (65%), si bien las redes personales también fueron relevantes (34%).

ciudadanos políticamente activos interactúan, se organizan en redes, cooperan, piensan colectivamente y producen. En el 15M no solo se demandan nuevas formas de participación en determinadas cuestiones, sino que se produce la emergencia de todo un proceso colectivo, espontáneo y deliberativo siguiendo la convocatoria de la Plataforma ¡Democracia Real Ya! (Alonso y Ardoz, 2011).

Por otro lado es de especial relevancia el contexto tecnológico como catalizador de movilizaciones ciudadanas. En este caso, con los precedentes de la Primavera Árabe, el 15M y en general los NAUs se sirven de las nuevas TICs para formar parte y gestionar movilizaciones masivas, así como la puesta en valor simbólico para sus causas, de espacios públicos con gran visibilidad global (Tahjir, Plaza Occupy Wall Street, o Puerta del Sol). La articulación de espacios públicos virtuales –vía web– y reales (Crang et al., 2007), vía movilización o visibilización mediática, se lleva no solo a la mera difusión de la movilización, sino al ámbito del debate, de la generación de ideas y del intercambio de conocimiento colectivo. Como plantean Díaz, Jover y Roca (2017), hay un cambio de paradigma en el que se evoluciona desde el fetiche del Estado al fetiche de lo comunitario que «idealiza una escala local y micro-local como único ámbito legítimo de la política».

Los nuevos activismos urbanos presentan una serie de características que los sitúan como una categoría evolutiva con respecto a los movimientos sociales urbanos tradicionales, si bien se ha ido produciendo un proceso de convergencia desde el 15M hasta la actualidad. La institucionalización de los NAUs a través de la aparición de nuevas formas de organización política a partir de 2014 y de su presencia en las instituciones conlleva una evolución de parte de estos y la generación de tensiones que veremos más adelante.

Las características que definen a los NAU, explicadas con detalle en Walliser (2013), a partir del 15M serían:

- Unas estructuras organizativas flexible en cuanto a tamaño y grado de formalización. Se puede hablar de constelaciones de grupos e individuos que comparten objetivos y repertorios de acción y que pueden desarrollar sus propios proyectos independientemente unos de otros y cooperar en los de los demás en un contexto de acceso a la información y al conocimiento en abierto. Es relevante mencionar que aunque en algunas ocasiones la formalización de un colectivo particular es un requisito para consolidar un proyecto, generalmente a demanda de la administración pública que tiene que exigir contrapartes con personalidad jurídica, las lógicas asamblearias y horizontales prevalecen en el funcionamiento interno.
- Existen líneas difusas entre activismo político, movilización y profesionalización en los colectivos, cuyos miembros a menudo pertenecen a la generación que ha experimentado los beneficios de la modernización de la sociedad española, pero que tienen una entrada difícil en el mercado de trabajo. De alguna manera los valores políticos, morales y las visiones del mundo (justicia, solidaridad, reequilibrio territorial) compartidos hacen que se mezclen el activismo, las competencias profesionales y las iniciativas en un contexto socio-laboral donde impera el «inventarse» o redefinir un espacio profesional propio e innovador.
- La innovación social es un elemento clave del ADN de estos colectivos: inteligencia colectiva, inteligencia colaborativa, entendiendo el uso de las redes sociales como una estrategia de participación ciudadana que conecta esferas privadas de identidad política con los espacios políticos deseados (Loader y Mercea, 2011). En el proceso se plantea nuevas formas de compartir

y diseminar el conocimiento, a la vez que soluciones y estrategias de acción que persiguen la justicia urbana y el equilibrio territorial.

- La desvinculación con los partidos políticos (hasta 2014) está relacionada con un deseo de autonomía antes éstos y las instituciones en general, puesto que en gran medida la acción transformadora de los NUA comenzó teniendo lugar fuera del ámbito institucional. La desafección con el sistema político, quizá el elemento más significativo del movimiento 11M, tiene que ver con la actitud generacional de escepticismo con los mecanismos tradicionales de participación política (Forbrig, 2005)
- La evolución y el uso de las CTIs es crucial para construir identidades, generar debate y movilizaciones *on line* y *off line*, a la hora de desvirtualizar a las comunidades virtuales ya que la tecnología conforma el tipo de acciones transformativas que tienen lugar en una sociedad. La acelerada evolución de CTIs en cuanto a software comercial y redes sociales y a software libre permiten desarrollar nuevas formas de activación de los NUA mediante la información compartida y las expresiones políticas que puede tener toda comunicación en redes sociales, el uso de herramientas políticas como los *creative commons* o el desarrollo de nuevos ámbitos de innovación social como los *fablabs*.
- En los NUA hay una mezcla social y política muy heterogénea basada más en afinidades generacionales e ideológicas que en las líneas de corte de clase social. El resultado de la movilidad social ascendente en España de décadas pasadas ha dado lugar a unas generaciones muy cualificadas, con acceso a educación superior pero grandes dificultades para integrarse en el mercado de trabajo, y no exentos de diversas formas de exclusión social y laboral.
- Los NUA tienen la capacidad de agencia de plantear el debate político y ponerlo al alcance de la opinión pública en paralelo a los medios de comunicación de masas dominantes, e incluso competir con ellos (Loader and Mercea, 2011; Castells, 2011).

## **2. EL RETO DE LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL A PARTIR DEL 2015. Y, AHORA, ¿QUÉ?**

Con el movimiento vecinal y los NUA surge la paradoja en los años 2000 de que desde el modelo empresarialista de la ciudad neoliberal se articulan espacios de participación que si bien son representativos y surgen las necesidades de participar desde fuera, si bien en algunos casos esos escenarios de participación, pese a ser bottom-up, son integrados o asumidos por la institución generando procesos contradictorios, conflictivos, tensos, asimétricos que alimentan la evolución de la gobernanza participativa (Martínez et al, 2016). Como plantean Parra, Jover y Roca (2017) «son las limitaciones del marco de referencia colectivo y de las prácticas autonomistas, en una coyuntura socioeconómica particular, las que generan las condiciones políticas para un giro sobre las instituciones, aprovechado por diversas iniciativas.» Ello da pie a la irrupción de los nuevos partidos y otras formas políticas inéditas en una ciudad como Madrid. La articulación de estas nuevas expresiones se puede interpretar como el resultado de una evolución de los propios movimientos y sus reivindicaciones y su ubicación en el debate político en la que pasa de una etapa más genérica y enfocada en la lucha social así como deslocalizada desde

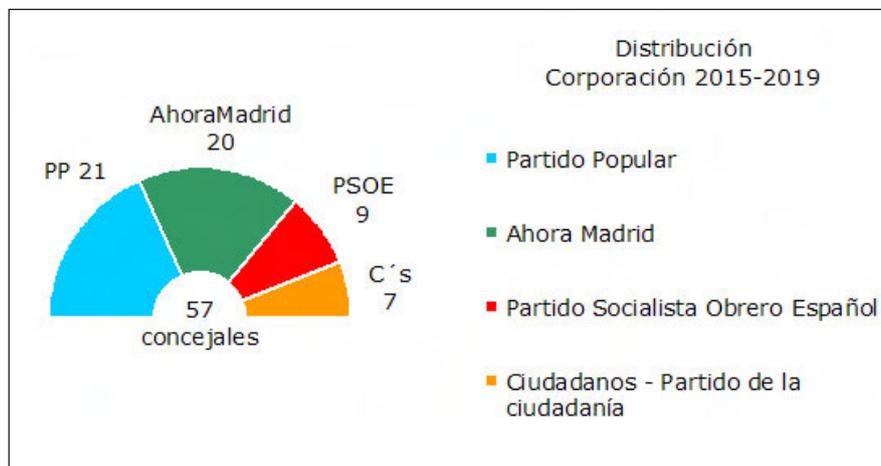
el punto de vista urbano y territorial, frente unos enfoques posteriores mas centradas en cuestiones de representación política (*Ibid.*).

Como resultado de estos procesos, parte de los NUA integran los nuevos partidos políticos y agrupaciones vecinales que concurren en las elecciones locales de 2015.

La composición de la corporación municipal tras las elecciones municipales de 2015, en la ciudad de Madrid, mostraba un cambio en las preferencias electorales muy significativo que se caracterizó por varios elementos:

- Por primera vez desde 1991, el Partido Popular, aunque siguió siendo el partido más votado (34% de los votos), perdió la mayoría absoluta y 10 concejales.
- Un conglomerado de partidos de izquierda y una plataforma cívica municipalista que se creó *ad hoc* para las elecciones municipales, llamada Ahora Madrid, obtuvo 20 concejales (32% de los votos).
- Otros dos partidos obtuvieron representación, el Partido Socialista, 9 concejales y 15.8% de los votos, y el Partido de Ciudadanos, que también se presentaba por primera vez a las elecciones municipales en Madrid, obtuvo 7 concejales, con el 12.3% de los votos. Ambos partidos eran la llave para poder elegir a una alcaldesa, la candidata del Partido Popular, Esperanza Aguirre o la de Ahora Madrid, Manuela Carmena. Dos liderazgos muy diferentes.
- Finalmente, tras un pacto de investidura logrado entre Ahora Madrid y PSOE Manuela Carmena (Ahora Madrid) fue elegida alcaldesa de la ciudad.

Figure 1. Fuerzas políticas en la municipalidad de Madrid



Fuente: Ayuntamiento de Madrid

Los movimientos sociales que habían apoyado la candidatura especialmente articulando sus demandas desde el movimiento municipalista, las Mareas Ciudadanas en lucha por la vivienda y la sanidad pública, así como diversos colectivos de la lucha frente a la austeridad, habían conseguido introducir por el procedimiento de primarias, varios concejales afines en la lista de Ahora Madrid. Entre otros, desde el colectivo municipalista Ganemos, que después se dividirían y formarían el Colectivo M129, desde la fundación de los Comunes, desde la fracción anticapitalista de Podemos, del movimiento del software libre, también en la candidatura de Podemos, y desde la Federación de Asociaciones de Vecinos. Otros

concejales procedían de los círculos de barrio y sectoriales de Podemos, y de la militancia de partidos, como EQUO e Izquierda Unida.

Muchos otros activistas urbanos se habían vinculado en la elaboración del programa y participado en charlas relativas a problemas sectoriales, entre los que se encontraban expertos, académicos e investigadores de posgrado de las Universidades madrileñas, especialmente de las áreas de arquitectura, urbanismo, ecología y ciencias sociales.

En este contexto de mayoría frágil y con un grupo importante de actores de la sociedad civil organizada entre sus concejales, la nueva alcaldesa constituyó la corporación, institucionalizando de manera innovadora<sup>3</sup> dos nuevas áreas de gobierno en las que la participación ciudadana iba a ser una competencia central, aunque con una concepción diferente de los procesos de participación y democratización en cada una de ellas, como veremos más adelante.

Así, en junio de 2015, la alcaldesa creó al mismo tiempo el Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social y Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto.

Las competencias del área de Gobierno de Coordinación territorial y Cooperación público-social<sup>4</sup> definidas fueron:

*«el impulso, supervisión y coordinación de planes territoriales (especiales de inversión, de barrio, de acción inmediata); coordinación y supervisión de la ejecución de las políticas municipales en los Distritos; planificación y supervisión del proceso de descentralización municipal; supervisión del funcionamiento de los plenos y Foros Locales de los Distritos, y recepción y seguimiento de las relaciones con las organizaciones sociales. Asimismo, se encargará del impulso de la cooperación público-social y de los programas y convenios de colaboración para su desarrollo».* (Decreto de Alcaldía ANM 2015\27)

Por otro lado, al área de gobierno de Participación ciudadana, transparencia y buen gobierno<sup>5</sup> sus competencias fueron delimitadas de la siguiente manera:

«promover la participación ciudadana; gestión comunitaria de servicios y espacios públicos; participación digital; impulso y protección de la participación; voluntariado; innovación social

---

<sup>3</sup> En la Corporación Anterior (2011-2015), las competencias se organizaban de una manera más clásica, donde la participación era menos relevante, y subsumida en otras muchas. Así, existía el Área de Gobierno de Familia, Servicios Sociales y Participación Ciudadana, cuya responsable fue María Dolores Navarro Ruiz, cuyas competencias eran «familia e infancia, servicios sociales y atención a las personas en situación de dependencia, mayores, inmigración y cooperación al desarrollo, voluntariado, igualdad de oportunidades, educación, juventud y participación ciudadana.» En la primera corporación del Alcalde Gallardón (2009-2011), la administración correspondía al Área de Gobierno de Economía, Empleo y Participación Ciudadana, cuyo responsable fue Miguel Ángel Villanueva González; cuya Dirección General de Participación Ciudadana era dirigida por Víctor García Segador, cuyas competencias eran «la promoción económica y desarrollo empresarial, fondos europeos, fomento y calidad del empleo, comercio, consumo, innovación tecnológica, turismo y proyección de la imagen de la ciudad de Madrid y participación ciudadana».

<sup>4</sup> La organización del área incluía una coordinación general y dos direcciones generales; la Dirección General de Relaciones con los Distritos y cooperación público-social y la Dirección General de Descentralización y Acción territorial.

<sup>5</sup> A su vez, el área se subdividió en dos Direcciones Generales, por un lado, la Dirección General de Participación Ciudadana, que se subdivide en dos Subdirecciones, Subdirección General de Participación ciudadana y voluntariado y por otro la Subdirección de Innovación Social. Y, por otro lado, D.G de Transparencia y Atención a la Ciudadanía.

y digital; transparencia; derecho de acceso a la información; datos abiertos; huella normativa; seguimiento y evaluación del plan estratégico; calidad y atención al ciudadano; administración electrónica, protección de datos personales; sugerencias y reclamaciones ciudadanas e intranet municipal.» (Decreto de Alcaldía ANM 2015\27)

Estas competencias, junto con las experiencias y el pasado activista de los concejales–delegados y de otros técnicos que han ocupado tareas de asesoría, merecen una atención especial, porque ponen de manifiesto las diferentes visiones teóricas y aplicadas de la participación como mecanismo democratizador. Y, la forma en la que los nuevos activismos han interactuado en la nueva institucionalización de la participación en la ciudad<sup>6</sup>.

Por ello, nos parece relevantes subrayar, de qué manera se han expresado tensiones entre la innovación institucional y los nuevos activismos urbanos en el dominio político de los instrumentos de participación. En este sentido, nuestro análisis parte de la consideración de que existen diferentes coaliciones de actores y por tanto gobernanzas urbanas en función de los dominios o ámbitos (diferenciados) de las políticas públicas (Navarro y García 2015) y por ello, creemos que las tensiones se explicitarán de un modo heterogéneo, en cada una de ellas.

Nuestro objeto entonces será, por tanto, analizar si existen y de qué manera se expresan tensiones entre los activismos urbanos y la institucionalización de la participación, y que consideramos se pueden resumir en cinco tensiones o fricciones principales:

- a) **Consenso / Conflicto** Entre la tendencia a la politización y el uso de narrativas contra-hegemónicas de los activismos urbanos versus la negociación del conflicto a través de las nuevas instituciones de participación que tienen como objetivo el consenso y buscan reducir el antagonismo.
- b) **Deliberación presencial/ decisión digital** Entre las visiones de la democracia participativa, entendida como deliberación y construcción colectiva de procesos y discursos desde acción colectiva presencial, y la ampliación de los mecanismos de democracia directa a través de los medios de interacción digital, que buscan limitar la posibilidad de que sólo participen los que «tienen tiempo».
- c) **Institucionalización pluralista / autonomía.** Entre la «necesidad» de crear instituciones reglamentadas y legitimadas por la pluralidad de actores políticos en un contexto político de mayoría frágil y la defensa de la «autonomía» de los activismos urbanos con críticas a la burocratización de las nuevas instituciones<sup>7</sup>.
- d) **Universalismo / fragmentación.** Entre las experimentaciones y laboratorios de participación cuyo lenguaje conocen y «prototipan» nuevos activistas en torno a la inteligencia colectiva

---

<sup>6</sup> Si bien existen otras áreas en las que se ha producido una interacción entre los movimientos sociales y la nueva institucionalidad, como en el área de Cultura, Economía, entre otras, en este caso, nos centraremos en los instrumentos de participación y regeneración de la vida democrática.

<sup>7</sup> Por ejemplo, los reglamentos de los nuevos instrumentos de participación se han negociado con los partidos políticos, las asociaciones y otros colectivos, y para lograr legitimidad entre la pluralidad de posiciones ideológicas se han establecido límites para evitar la politización y la identificación de los instrumentos con un determinado gobierno municipal, lo que –a veces– limita la espontaneidad de acciones y de reivindicaciones de autonomía.

y la búsqueda de soluciones innovadoras y no tradicionalmente respaldadas por posiciones ideológicas clásicas, y el lugar que buscan tener los colectivos de las asociaciones vecinales, barriales, sectoriales, etc. centrados en las experiencias y en la lucha histórica contra la desigualdad y las demandas materiales.

- e) **Tsunami participativo / incapacidad de ejecución** Entre los intentos de canalizar demandas y proposiciones aprobadas a través de las diferentes vías (Foros Locales, Presupuestos Participativos, Programas de reequilibrio territorial, etc.) y la capacidad limitada de gestión descentralizada (desde las Juntas Municipales) y eficaz (desde las áreas de gobierno) por el alto número de propuestas y demandas que deben canalizarse a través de las viejas estructuras de gestión y ejecución.

Estas tensiones se habrían podido expresar, a veces al interior de las instituciones creadas por las diferentes áreas, y otras entre los actores políticos y los activismos urbanos, y a menudo entre los diferentes actores político-partidarios, fruto de su heterogénea relación con los activismos urbanos.

Por ello, a continuación, vamos a analizar los instrumentos que se han institucionalizado de un modo novedoso desde cada una de las áreas porque a nuestro entender nos permiten comprender mejor cómo se manifiestan o expresan estas tensiones en la práctica política.

### **3. EL ÁREA DE GOBIERNO DE COORDINACIÓN TERRITORIAL Y COOPERACIÓN PÚBLICO-SOCIAL**

El Delegado del Área de Coordinación Territorial había sido un activista vinculado a la Federación de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), y su presidente desde 2007 hasta 2015, cuando cesó para poder ir en las listas de Ahora Madrid. Sin duda, su visión y experiencia marcaron claramente cuáles fueron las competencias definidas para el área que ocupó desde 2015, pero también explica la rapidez en la institucionalización de nuevos instrumentos y mecanismos de gestión.

Él tenía –al acceder a su cargo– una amplia experiencia en la gestión de las demandas de los colectivos vecinales y conocía en profundidad las causas y las expresiones de la desigualdad socio-territorial en la ciudad. Sin duda, su experiencia en la negociación de los Planes de Barrio, planes especiales de inversión y otras actuaciones localizadas en los distritos, le había servido también para conocer las dificultades de la gestión administrativa y los límites jurídicos a las demandas de los colectivos vecinales y barriales. Tenía una red de apoyo social relevante, aunque desde su llegada a la institución, la FRAVM dejó de «rápidamente de considerarle uno más»<sup>8</sup>, puesto que la federación ha buscado siempre ser un actor autónomo, con respecto a las instituciones de gobierno municipal y regional.

Si bien son muy relevantes el Plan estratégico de descentralización municipal (2015) y el Fondo de Reequilibrio territorial, que se elaboran desde la Dirección General de Descentralización y acción territorial, hemos seleccionado aquellos nuevos instrumentos elaborados desde la Dirección de relaciones con los Distritos y cooperación público social, en la medida que nos parecen más significativos para en-

---

<sup>8</sup> Conversación informal con el Concejal-Delegado, en mayo 2017.

tender de qué manera los activismos urbanos están influyendo, colaborando y/o resistiendo las agendas institucionales en el nuevo municipalismo.

Por ello, a continuación, analizaremos en profundidad el Reglamento de Cesión de Espacios porque ha supuesto un conflicto de visiones con los movimientos sociales, y la creación de los Foros Locales, porque son instituciones deliberativas para sustituir a otros mecanismos participativos menos efectivos y cuyas acciones deben coordinarse con otras visiones de la participación política y otros mecanismos de participación digital.

En ambos casos, se muestran las tensiones que se derivan de la institucionalización de la participación, el activismo y la promoción y los intentos de revitalizar el tejido social.

#### **4. LOS ESPACIOS DE AUTOGESTIÓN Y LA CESIÓN DE ESPACIOS**

La disolución definitiva el 3 de julio del 2017 del colectivo Patio Maravillas<sup>9</sup>, que había ido ocupando sucesivos inmuebles en Madrid desde 2007 para desarrollar su proyecto comunitario, es una muestra de los desencuentros entre los activismos madrileños que surgieron en espacios de autogestión y la dificultad institucional de otorgarles legitimidad y respaldo jurídico, en la forma en que ellos consideran debe ser dado.

En general, ha existido un intento de encajar en los márgenes de las normativas y la institución la complejidad de actores y activistas urbanos que desde la crisis habían realizado prácticas de autogestión y ocupación de espacios en desuso. El reto del nuevo Gobierno del Ayuntamiento era crear un marco jurídico – institucional que diera cabida a los espacios sociales autogestionados y a otras asociaciones públicas que solicitaran la cesión de espacios públicos para realizar sus actividades. El reto era diseñar mecanismos e instrumentos novedosos que reconociera la labor de colectivos y activismos urbanos al tiempo que se les cedía locales del Ayuntamiento en un marco plural e institucional.

Hay que recordar que, durante la crisis y la austeridad, la gestión del gobierno municipal anterior había llegado a acuerdos de cesión temporal de espacios por la imposibilidad de rehabilitar o reutilizar espacios abandonados sin inversión (por ejemplo, en el Campo de la Cebada, en Esto es una plaza, en Lavapiés) e incluso se firmaron acuerdos con el Ministerio de Cultura, en el caso de la Tabacalera, en el Distrito Centro. La red de Huertos Urbanos también presionaba para la cesión de espacios y su reconocimiento como una forma comunitaria de producción social del espacio público. En estos espacios, los nuevos activismos urbanos habían experimentado con la organización comunitaria, la organización de eventos culturales, deportivos y medioambientales, así como la provisión de actividades y servicios a los vecinos de los

---

<sup>9</sup> El Patio Maravillas surgió como un colectivo en 2007 (en sus inicios la mayoría de los miembros del colectivo, compartían militancia en organizaciones estudiantiles de la Universidad Complutense y otros colectivos de lucha por la vivienda y frente a la precariedad). En su documento fundacional, el Patio, se autodefinía como «un espacio polivalente autogestionado» y cuyo objetivo era no sólo revitalizar un espacio abandonado, sino generar un movimiento que permitiera cambios frente al modelo especulativo de la ciudad de Madrid. [<http://archive.li/A7abC#selection-711.0-711.527>] Tras ser desalojados de varias sedes, finalmente en 2017, el colectivo decidió cesar su actividad, utilizando para ello, un lema zapatista, para Vivir, morimos. Para algunos activistas, el Patio fue mucho más que un espacio ocupado, fue el germen del 15M y de las redes de apoyo al municipalismo en Madrid. Algunos Concejales de Ahora Madrid pertenecieron al colectivo. Si bien se mantuvieron contactos con el Ayuntamiento para la cesión de algunos espacios, finalmente no se consiguieron concretar.

barrios (asesoría legal, formación y capacitación, etc.). Junto a estas experiencias, otras asociaciones se habían debilitado en el contexto de la crisis, y si bien continuaban desarrollando actividades, requerían de apoyo para el mantenimiento de sus espacios o la realización de actividades. Asociaciones más tradicionales, como asociaciones culturales, deportivas, asociaciones de familias de alumnos, barriales, etc.

Desde el área de Gobierno, conscientes de la necesidad de que el Ayuntamiento pudiera apoyar estos procesos y en relación con el interés de regenerar el tejido social, en febrero del 2016, se aprobaron las *Directrices para la cesión de espacios a entidades ciudadanas*. Estas directrices tenían el objetivo literal de impulsar el tejido asociativo en un marco plural, en el que el acceso fuera transparente, igualitario y con garantías jurídicas.

En la justificación del Documento Oficial se hace hincapié en que se tenía que institucionalizar la cesión para evitar la discrecionalidad, y por ello se establecían unos criterios claros, cuantitativamente y cualitativamente observables<sup>10</sup>. Aunque, es importante resaltar que finalmente el procedimiento para el otorgamiento de la autorización o cesión de uso es específico. Es decir, que cada expediente se tramita de un modo diferenciado y se aplican criterios comunes para la cesión, pero a través de acuerdos jurídicos específicos para cada caso y se establece la cesión con plazos diferentes.

Las críticas por parte de los partidos políticos conservadores, Partido Popular y Ciudadanos, se centraron, por un lado, en que los espacios podían ser cedidos a asociaciones o colectivos que no hubieran adquirido la condición de «entidad de utilidad pública», por lo que se definía el reglamento como un «coladero» para ceder espacios a colectivos okupas» [Nota de prensa a]. Y, por otro, que la cesión iba a ser una decisión técnica del área, y por tanto no iba a requerir la aprobación de los partidos políticos en el Pleno del Ayuntamiento, lo que significaba en realidad discrecionalidad. El sujeto que puede obtener un espacio ha sido un debate, que más allá de la cuestión «administrativa» y «política», muestra las dificultades que desde la Administración y las formas políticas clásicas tienen para relacionarse con la innovación socio-espacial de la ciudad.

Casi al mismo tiempo, la red de espacios sociales autogestionados, «La red de Espacios ciudadanos»<sup>11</sup> había presentado en enero del 2016, un documento alternativo sobre esta cuestión, en la que ya se marcaban las diferencias con el nuevo instrumento institucional: *Marco común 1.4 Espacios de gestión ciudadana de Madrid esbozo de un marco común para la cesión de espacios destinados a la autogestión ciudadana con el objetivo de fomentar el desarrollo de los bienes comunes en los barrios de Madrid*<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> «Que desarrollen su actividad en la ciudad de Madrid, valorándose el arraigo y que la labor de la entidad se desarrolle en el ámbito de proximidad del distrito. • Que los proyectos presentados sean de cooperación público-social, promuevan la participación ciudadana, el desarrollo comunitario o estén dirigidos a mejorar la calidad de vida urbana, a defender la igualdad, a luchar contra la exclusión social o persigan fines de interés social que redunden en beneficio de los habitantes de Madrid y que sean de competencia municipal. • Que el uso de espacio solicitado sea compartido, siempre y cuando las actividades de las entidades solicitantes sean compatibles. • Que las actividades que desarrollen las entidades sean, mayoritariamente, abiertas, gratuitas e inclusivas.» (Directrices para la gestión de la autorización o cesiones de uso de locales o inmuebles municipales adscritos a los distritos a favor de las entidades ciudadanas 2016: art. 7)

<sup>11</sup> La propia organización en su página web se define como «La Red de Espacios Ciudadanos es una conversación abierta desde hace años en Madrid alrededor de ideas relacionadas con intereses compartidos entre espacios sociales autogestionados» <http://www.espaciosciudadanos.org>

<sup>12</sup> Disponible para consulta: <http://www.espaciosciudadanos.org/wp-content/uploads/2016/01/Marco-Comun-v1-4.pdf>, última visita 12/02/2018]

Este documento se difundió y debatió desde la Red de espacios ciudadanos, y especialmente en una Jornada, celebrada en el Espacio Vecinal Arganzuela<sup>13</sup> antes de la aprobación del documento del Ayuntamiento<sup>14</sup>. En su definición aparecían diferencias con la visión más técnica y neutral que equipara a colectivos y asociaciones del Reglamento. Estos actores sociales consideran que existe otra posibilidad entre ser una entidad jurídica sin ánimo de lucro y no serlo, lo que denominan un actor del «común con una labor no únicamente social o cultural, en la medida en que «buscan extender el repertorio de formas de acción y gramáticas de intervención», en el espacio urbano común Lo que ellos denominan «Una cristalización posible de la conquista del derecho a la ciudad y al territorio de la ciudadanía madrileña.»<sup>15</sup>.

Por tanto, para ellos, reducir los colectivos autogestionados a la mera condición de «asociaciones»<sup>16</sup> implicaba para ellos la reducción de sus expectativas y no reconocer estos espacios ya autogestionados como espacios del común, no teniendo en cuenta su especificidad y su labor social, es decir su condición de sujetos.

---

<sup>13</sup> En octubre de 2014, un colectivo de asociaciones solicitó el uso temporal del Antiguo y (abandonado) Mercado de Frutas y Verduras de Legazpi, en el distrito de Arganzuela, finalmente en enero del 2015, el Ayuntamiento rechaza la cesión temporal y abre una fase de información pública para el estudio de viabilidad para la rehabilitación del antiguo Mercado. El proyecto que no pudo llegar a licitarse era un proyecto de iniciativa privada, presupuestado en 53 millones de euros, por el que el Ayuntamiento iba a ceder el espacio en régimen de concesión durante 40 años, tras los cuales el complejo revertirá de nuevo en el Consistorio. Entre otros, se pensaba construir un «mercado municipal alimentario de interés turístico, un centro deportivo municipal, un espacio cultural con biblioteca, una zona comercial y un aparcamiento subterráneo de cuatro plantas. «. Con el cambio de gobierno, esa concesión se paralizó y finalmente se cedió al colectivo Espacio Vecinal Arganzuela, 1000 metros cuadrados, y se inicia el espacio de rehabilitación del resto de los 3000 metros cuadrados para dotaciones (biblioteca) y sede de espacios municipales. No obstante, el proceso de cesión no fue fácil, en primer lugar, las asociaciones decidieron no participar en el Proceso participativo organizado por el ayuntamiento y el colectivo. Si bien después sí participan, reivindican la cesión completa del espacio y la financiación por parte del consistorio de los gastos de funcionamiento básico (luz y agua), que finalmente debieron solicitar a la convocatoria de subvenciones a las asociaciones del distrito en la convocatoria 2017, que les fue concedida. Fuentes: Nota de prensa: <https://www.madridiario.es/canal-social/mercado-de-frutas-verduras/desalojo-la-traba/espacio-vecinal-arganzuela/416546>, web EVA: <http://evarganzuela.org/eva/> [https://sede.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/05\\_Temas/ficheros/ficheros/arganzuelapropuestaresoluciondefinitiva.pdf](https://sede.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/05_Temas/ficheros/ficheros/arganzuelapropuestaresoluciondefinitiva.pdf) y Entrevistas personales.

<sup>14</sup> Allí se encontraban representadas Iniciativas de Gestión Ciudadana desarrolladas en espacios públicos que acumulan ya varios años de experiencia: el Centro Socio-comunitario Mariano Muñoz, el Albergue San Fermín, el Centro Social Autogestionado La Tabacalera de Lavapiés, el Espacio Vecinal Montamarta, Esto es una Plaza, el Campo de Cebada, el Centro Social Seco, La Eskalera Karakola, La Escuela Popular de Prosperidad, entre otros.

<sup>15</sup> En Nápoles, por ejemplo, se reconoció en noviembre del 2015, l'Asilo Filangiere, el mayor espacio social autogestionado como un bien común de la ciudad y que surgió de la ocupación por parte de un colectivo de artistas de un edificio patrimonial que iba a ser privatizado. Meses más tarde, ya en 2016, una ordenanza municipal reconocía a otros siete espacios como bienes comunes. Nota de prensa b y c.

<sup>16</sup> Uno de los requisitos para optar a un espacio en cesión del Ayuntamiento, es estar constituida como una entidad ciudadana sin ánimo de lucro, estando registrada como tal en el Registro municipal en los términos establecidos en el Título III del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid de 30 de abril de 2004 de manera que se pueda establecer responsabilidades y a la que pueda dirigirse el Ayuntamiento en los trámites administrativos. Si bien se está trabajando desde el Ayuntamiento para que otros actores (no constituidos jurídicamente) puedan optar a estos espacios, o incluso a subvenciones, aún es un requisito formal. Los espacios cedidos y los documentos oficiales relativos a la cesión se encuentran disponibles en la web municipal: <https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.1f3361415f-da829be152e15284f1a5a0/?vgnnextoid=5535ac3aae133510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=c9b8a-38813180210VgnVCM100000c90da8c0RCRD&vgnnextfmt=default>

En noviembre del 2016, tras la última ocupación del Patio Maravillas, de un edificio de la Calle San Mateo, explicaban: «Llevamos desde el siglo pasado pensando en un estatuto para los Centros Sociales. Hoy lo seguimos haciendo a través de nuestro Marco Común de Cesiones» y describieron entonces, las políticas municipales de cesión de espacios aprobada como «cobardes e insuficientes». Además, señalaban: «Resulta decepcionante constatar el resultado producido por una maquinaria institucional anquilosada que una vez más ha demostrado estar por detrás de la ciudadanía organizada» (Notas de prensa b y c).

No obstante, más allá del desacuerdo con algunos colectivos y activismos de la «crisis», el mapa de las cesiones de espacios públicos a asociaciones se va ampliando, tras ser valorados sus proyectos de actuación y las necesidades técnicas disponibles. Algunas veces la cesión de los espacios es a un único colectivo y durante un período de tiempo amplio, como en el caso de Arganzuela, donde 1000 metros cuadrados se cedieron al colectivo EVA, por cuatro años, mientras que en Chamberí, se han cedido 318 metros cuadrados en la calle Bravo Murillo a 16 entidades ciudadanas<sup>17</sup>, y en otras, la cesión es por un período de tiempo corto, como en San Blas Canillejas, donde se ha cedido espacios por un año a varias entidades, entre los que están la Asociación Cultural Talloc (20 metros cuadrados) y a la Asociación Vecinal por la Vivienda Digna, (160,80 m2)...etc. Queda, por tanto, analizar heterogeneidad de los procesos, en función de los distritos y las tipologías de entidades, así como qué ocurrirá en el momento de la finalización de los plazos de concesión.

## **5. LOS FOROS LOCALES Y LA RED DE FOROS LOCALES DE MADRID<sup>18</sup>**

Las críticas a los Consejos Territoriales, instrumentos de participación vecinal y distrital del período de gobierno anterior, se centraban en la falta de eficacia de los mecanismos de participación para trasladar las propuestas a la Junta de Distrito, por no ser vinculantes, y también en la falta de compromiso y respeto por los debates del Consejo por parte de los concejales de cada distrito. A menudo, los concejales enviaban a los gerentes o a los técnicos a las reuniones en lugar de presidirlas (de la Fuente y Velasco 2016).

---

<sup>17</sup> «Los 16 colectivos se agrupan en la asociación Casa de Cultura y Participación Ciudadana, integrada «por el momento», por las AMPAs de los colegios Asunción Rincón, Claudio Moyano, Rufino Blanco y San Cristóbal; la asociación Parque Si en Chamberí, la asociación de vecinos de Trafalgar; el Café Feminista de Chamberí; el Club de Ajedrez de Chamberí; el colectivo ciudadano de urbanismo Corazón Verde; el Colectivo de Cultura de Chamberí; la Despensa Solidaria en Chamberí; Entornos Saludables; grupo scout Cebú; el grupo de consumo ecológico Olavide Verde; la Plataforma por la Escuela Pública de Chamberí y el Taller de Batucada del distrito.» Nota de prensa:

<sup>18</sup> En este apartado, queremos hacer una salvedad metodológica, puesto que uno de los autores, es Vicepresidenta del Foro Local del Distrito de Arganzuela, y si bien se ha hecho una especial vigilancia epistemológica, se quiere hacer constar la experiencia personal de la autora, en la medida en que ha participado en la reflexión sobre el mecanismo, y la creación de la red de foros desde su participación personal a través del Observatorio de la Participación.

Estas críticas se asumieron por el nuevo Delegado de Área<sup>19</sup> y por ello principalmente, se decidió modificar únicamente este instrumento de participación distrital y no todo el Reglamento de Participación, creándose un nuevo instrumento de participación en los distritos, los Foros Locales.

Dos documentos son fundamentales para entender la innovación en este instrumento: el Reglamento aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid, tras la fase de información pública y las alegaciones, así como el Manual de uso de los Foros locales. En la presentación del Manual de uso, Nacho Murgui plantea que el objetivo de la creación de los Foros Locales es

*«tratar de cambiar la relación tradicional entre administración y administrados. En este sentido, además de dar respuestas a las demandas concretas de las vecinas y vecinos, el Ayuntamiento debe facilitar las cosas para que sean estos los que puedan elaborar y sacar adelante sus propias propuestas y proyectos. Entendemos que los Foros Locales serán un espacio para hacerlo.»*

El nuevo reglamento de los Foros Locales fue formulado a través de un proceso participativo, que el concejal-delegado describe

*«asociaciones, partidos políticos, las concejalas y concejales de distrito... es decir, ha sido fruto de un proceso de elaboración colectiva que ha dado como resultado un amplio acuerdo sobre cómo organizar la participación presencial en el territorio» (Manual de Uso – Foro Local 2016)*

Especialmente relevantes fueron las discusiones en el Pleno, así como las alegaciones presentadas por las asociaciones (Ayuntamiento de Madrid 2016d). Y, durante el proceso de implantación del instrumento, se han realizado reflexiones, críticas y mejoras del funcionamiento, a través de la Comisión de Reglamento de la red de Foros Locales, y las discusiones en las mesas, comisiones permanentes y plenarios. En este sentido, los Foros Locales están rodando, son dinámicos y se ajustan heterogéneamente a las acciones de los participantes, al tejido social de cada distrito, y a las especificidades de cada Distrito.

La participación en los Foros está abierta a vecinos y vecinas, y entidades que tengan una vinculación con el Distrito, por lo que no se limita la participación a las entidades registradas en el Registro de Asociaciones municipal, sino que puede participar cualquier entidad siendo «sin ánimo de lucro», que realice actividades en el distrito, aunque su sede social no sea en el distrito.

Es común que el tejido asociativo del barrio esté representado en las mesas y grupos de trabajo y a menudo, los coordinadores de mesas y las vicepresidencias (y suplentes) son activistas urbanos que han tenido experiencia de movilización previa, cívica o barrial especialmente, y en menor medida vinculados a partidos políticos. En este sentido, representantes de asociaciones vecinales, asociaciones de

---

<sup>19</sup> El delegado a menudo recuerda cómo nunca ninguna propuesta presentada al Consejo Territorial fue vinculante, ni contestada por la administración, y también subraya el escaso compromiso que los Concejales de Distrito habían tenido con este mecanismo de participación. Estas críticas se compartían por los partidos ya en 2016, en los debates sobre el nuevo reglamento de participación distrital, así la representante del PSOE señalaba en la misma línea: «Los consejos territoriales eran una tapadera del PP para decir que había participación en los distritos». En la presentación de la nueva estructura, la Concejala de Ciudadanos en el Ayuntamiento sostuvo: «los Consejos Territoriales «no funcionaron por el desinterés de los anteriores Concejales presidentes.» Observación de campo y Notas de Prensa. <http://www.gacetaslocales.com/noticia/9126/madrid/el-consejo-territorial-ha-muerto-viva-el-foro-local.html> y [https://elpais.com/ccaa/2016/03/08/madrid/1457441469\\_553104.html](https://elpais.com/ccaa/2016/03/08/madrid/1457441469_553104.html)

padres y madres de colegios, colectivos de mujeres, y nuevos activistas urbanos articulados en contra de procesos de inmobiliaria o desarrollos urbanísticos, son en general los perfiles de los vecinos y vecinas que participan en las mesas de los foros.

Frente a estos actores sociales, los vocales de los partidos políticos presentes en las reuniones sin voto, pero con voz, tratan de equilibrar ideológicamente los planteamientos en la Comisión Permanente, en el Plenario y en menor medida en las mesas, introduciendo a menudo la «racionalidad», la «experiencia», el «saber hacer», y recordando las funciones que por el Reglamento tienen establecidos los foros locales.

En este sentido, dependiendo del tejido social que participa en las mesas y su fortaleza en cada distrito, así como del enfrentamiento político de los plenos municipales, el Foro Local, tendrá más autonomía de los procesos que discurren en el Pleno, y por tanto estará más o menos atravesado por la lucha partidaria.

Si bien, como se explica en muchas ocasiones por parte de los dinamizadores y el área, el objetivo es que la participación sea lo más inclusiva posible, el diseño institucional del mecanismo obliga a los coordinadores de mesa a realizar actas de las reuniones, hacer público el calendario de las reuniones, y realizar varios procedimientos administrativos, lo que limita la posibilidad de que ciertos actores, sin la formación y experiencia previa, puedan asumir dichos cargos. La obligatoriedad de que las reuniones sean públicas y en sede municipal implica en algunos distritos, que las asociaciones y colectivos no hagan suyo el Foro Local, y a menudo existe una pugna entre la «experiencia de movilización y activismo previo» de los actores y la lógica de la institución que normativiza procesos y obliga a realizar procedimientos administrativos, que parecen alejar a los activismos por su parálisis y a los ciudadanos no expertos por su falta de conocimiento y flexibilidad para la participación.

Por otro lado, los Foros tienen una doble función, por un lado, elevar propuestas al Pleno y por otro hacer diagnósticos, y en cada distrito los pesos de estas funciones son diferentes. Así, nos encontramos con distritos que tienen un alto volumen de propuestas presentadas al Pleno, múltiples actuaciones reivindicativas propias, y se han constituido en un sujeto social y político muy activo en su distrito, mientras que, en otros casos, el número de propuestas es menor, así como el grado de politización de las demandas y su cohesión ideológica.

Dos de las preocupaciones constantes de los miembros de las Comisiones permanentes del Foro, ponen de manifiesto la tensión entre institucionalización y autonomía cívica y la tensión entre pluralismo y antagonismo. Esta tensión se manifiesta en la necesidad, por un lado, de incrementar la participación de los vecinos, lo que obliga a que el Foro sea un espacio plural para que perdure en el tiempo y no sea visto como un apéndice del gobierno municipal. Por otro lado, la tensión se muestra en la cotidianidad de las acciones, puesto que los ciudadanos voluntarios se ven envueltos en procedimientos burocráticos y límites propios de la administración municipal, con los que son críticos, al tiempo, que se cuestionan la «eficacia» del instrumento por la lentitud con la que se ejecutan las propuestas presentadas y aprobadas.

Así, si bien no hay conflicto en el traslado de la demanda, porque en general los vocales vecinos de los Plenos distritales votan favorablemente y se aprueban las propuestas, es en el seguimiento donde se plantean más problemas. Las explicaciones de la dificultad de ejecutar las propuestas del Foro aprobadas en los Plenos, así como aquellas que surgen de los Presupuestos participativos estaría debilitando la legitimidad de estos mecanismos para plantear demandas.

## **6. EL AREA DE GOBIERNO DE PARTICIPACION CIUDADANA, TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**

Desde la otra Área dónde la competencia de participación ciudadana es central, encontramos varios instrumentos implementados desde la Dirección General de Participación Ciudadana. Estos instrumentos están agrupados en el portal de participación digital, DECIDE MADRID. El Director General de Participación sostiene en relación con su pasado activista y el desarrollo de la Plataforma: «Esta es la herramienta que imaginábamos cuando empezamos a hacer prácticas de democracia digital en las plazas y en las calles del 15M» (Nota de prensa e).

El objetivo repetido en muchas ocasiones, según el área, es ensanchar la democracia a través de la participación digital para reducir los límites de la participación presencial (lo que ellos llaman offline). Así, consideran que los mecanismos de participación digital solucionan los problemas de la democracia participativa presencial, entre otros, la falta de cultura política, de tiempo, la sobrerrepresentación de voces organizadas frente al «ciudadano», por ello, confían en la participación directa de los ciudadanos en diferentes apartados más o menos relacionados, como una escalera de participación. En el portal Decide Madrid los ciudadanos pueden participar en todas o en algunas de las opciones disponibles, que comparten las siguientes características:

- a) son mecanismos de participación digital o mixta (existen algunos momentos de deliberación presencial y a veces la fase final de votación es presencial también, pero siempre digital)
- b) son mecanismos de participación individual, para los empadronados en el Ayuntamiento de Madrid, aunque se ha incorporado la posibilidad de inscribirse como representante de una entidad colectiva.

Las opciones para participar son:

- Debates: una primera forma de participar es dialogar sobre un tema/problema que consideras que es relevante, otros usuarios pueden dialogar contigo, mostrando disconformidad, apoyando o no.
- Propuestas: los ciudadanos pueden hacer propuestas, si obtienen el apoyo del 1% de la gente (personas mayores de 16 años empadronadas en Madrid; 27662 apoyos) en la web, pasan a votación.
- Votaciones: Se celebran cuando a) ciertas propuestas consiguen apoyos necesarios. b) cuando después de un proceso participativo existen varias opciones de intervención y en la fase final para tomar la decisión se abre el proceso participativo a toda la ciudadanía madrileña, así pasó en el caso del Proceso Participativo de Remodelación de Plaza España, (febrero 2017) o recientemente con el proceso de remodelación de 11 plazas en Madrid, en octubre de 2017.
- Procesos: Se activan en relación con la elaboración de algún reglamento, normativa o actuaciones que se llevan a cabo en el Ayuntamiento. Se cuelga toda la información correspondiente y se pone a disposición de los ciudadanos. Sería una forma de registrar alegaciones, pero previa a la toma de la decisión o la elaboración de un Reglamento. Los comentarios son analizados por los responsables del área correspondiente. Y entre otros estos son los más significativos: la

ordenanza de subvenciones, el Plan de Derechos Humanos, el borrador de Plan de Calidad de Aire y Cambio Climático

- Presupuestos participativos: Los presupuestos participativos se implantaron en 2016, en todos los distritos, aunque hubo unas experiencias piloto en Usera y Arganzuela en 2016. En el presupuesto participativo del 2018, se tiene que decidir el gasto de 100 millones de euros, de los cuáles 70 millones se reparten en distritos en función del número de habitantes y los criterios de reequilibrio territorial, y los otros 30 millones para gastos de ámbito municipal. Las propuestas pueden ser presentadas a título individual o por parte de una entidad, y el proceso se sucede en fases desde enero hasta junio.

Estas opciones van constituyendo una forma de democracia directa y más allá de las críticas comunes a otros procesos similares (escasa participación, gasto, brecha de voto, etc.) ha supuesto una nueva modalidad de gobernanza urbana abierta y emotiva.

El componente relacional es muy relevante. Y de hecho la reflexión que a menudo surge en los talleres y eventos que se organizan en torno a la participación digital en Madrid son los límites de la discusión y deliberación online, y por ello, están buscando la mejora de estos procesos digitales, bien con ayuda de momentos de presencialidad, bien con otras aplicaciones como las que se desarrollan en talleres como «El taller de Inteligencia colectiva para la democracia», donde se exploran la búsqueda de herramientas para mapear procesos urbanos, legislativos, así como aplicaciones para resumir los debates online, como WIKUM.

Este sin duda es un elemento que conecta bien con los nuevos movimientos de software libre. Porque la innovación es que el portal de participación es un desarrollo de software libre ‘Consul’, creado por ingenieros desde el Ayuntamiento y que se ha puesto a disposición de otros posibles usuarios institucionales, y ha sido exportado a 16 países y más de 50 instituciones<sup>20</sup>.

Estas modalidades de participación digital las están compatibilizando con otras muchas intervenciones participativas en procesos urbanísticas (mesas), Imagina Madrid, Escucha Madrid, el proyecto Mirador y el programa Experimenta Distritos, que se desarrollan en colaboración con el área de Cultura, a través de Medialab Prado e Intermediae. Estas sí intervenciones asumen las lógicas más características de los nuevos activismos urbanos, porque se plantean pequeñas intervenciones, fragmentadas y vinculadas al espacio público, la cultural y el activismo ciudadano. Las lógicas del *learning by doing*, y del *designing thinking*, del prototipar y de la experimentación innovadora, son asumidas por los técnicos y dinamizadores que intervienen en estos procesos, que buscan conectar con usuarios, ciudadanos, habitantes, no articulados por otras lógicas (políticas, partidarias, etc.).

Más recientemente, están experimentando con la selección aleatoria de ciudadanos. Un elemento –presente en las teorías clásicas de la democracia directa– para tomar parte de las decisiones y coparticipar en el diseño de las políticas públicas, como en el prototipo implementado en el G1000.

---

<sup>20</sup> La comunidad de Consul desde el Ayuntamiento junto a otros expertos y usuarios han trabajado en la mejora constante de la herramienta a través de una red internacional Consul Going Worldwide, y el apoyo de talleres y grupos de trabajo, reunidos en ParticipaLAB, Medialab. con el objetivo de introducir parches y mejoras, junto con elementos que favorezcan la sistematización de la información y los datos que aloja, así como el desarrollo de espacios de deliberación digital.

## CONCLUSIÓN

El papel de la participación ciudadana en el Ayuntamiento de Madrid ha cobrado un protagonismo que nunca antes había tenido, al pasar de ser una parte de la agenda municipal poco relevante pero necesaria por las tendencias impuestas en gran medida desde las agendas urbanas europeas (Atkinson y Walliser, 2013), a convertirse en uno de los ejes transversales que dotan de identidad al nuevo municipalismo tanto en el ámbito del Distrito y del contexto urbano micro-local como en el ámbito de la ciudad en su conjunto, combinando instrumentos y mecanismos presenciales y deliberativos y digitales. La participación de los NUA en el surgimiento de las nuevas organizaciones políticas que actualmente gobiernan la ciudad, así como de activistas presentes en las listas y/o como cargos de confianza y funcionarios ha supuesto en gran medida la incorporación de estrategias innovadoras y no siempre ensayadas previamente, sino a menudo prototipadas y probadas en el momento de ser lanzadas a su uso público. Del funcionamiento y organización de la participación institucionalizada surgen tensiones y conflictos tanto de índole político como procedimental que se han analizado en el texto. Dada la actualidad de los procesos que están teniendo lugar en el momento de redactar estas líneas, una evaluación sistemática no resulta posible, pero sí plantear algunas cuestiones que guiarán la investigación y análisis de las mismas en un futuro próximo.

## REFERENCIAS

- ALONSO, A. Y ARDOZ, I. (2011) El 15M y la quinta columna. *Teknocultura*, 8, 2. 187-205.
- ATKINSON, R. Y WALLISER, A. (2013) Do we really want to learn? EU funded urban programmes and their impact on urban regeneration, knowledge and learning in Madrid, in A
- BLANCO, I. (2015) «Between democratic network governance and neoliberalism: A regime-theoretical analysis of collaboration in Barcelona», *Cities*, 44 (2015) 123–130.
- BURRIEL, E (2008) La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006). Vol. XII, núm. 270 (64), 1 de agosto de 2008. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- CABRERIZO, C. (2017) Turismo y movilización social en pugna. Mo.adrid: Cisma Ensayo
- CALVO, K.; GOMEZ-PASTRANA, T. y MENA, L. (2011) Movimiento 15M: ¿quiénes son y qué reivindican? *Zoom Político: Especial 15-M*. Madrid: Fundación Alternativas. [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/fce407d-9d462447bc40fa9727ee43e40.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/fce407d-9d462447bc40fa9727ee43e40.pdf)
- CASTELLS, M. (1986) *La Ciudad y las Masas*. Madrid: Alianza Editorial.
- CRANG, M. CROSBIE, T. GRAHAM, S. (2007) Technology, time-space, and the remediation of neighbourhood life. *Environment and Planning A*, 39, 2405-22.
- DE LA FUENTE, R. & VELASCO, M. (2015) «Redefining governance in the city: new urban activisms and public space in Madrid». *TRANSGOB Report Series*, July 2016: Number 5, Madrid

- ESPING-ANDERSEN, G. (1999), *The Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- FORBRIG, J. (2005) Introduction: Democratic Politics, Legitimacy and Youth Participation, in FORBRIG, J. (ed.) *Revisiting youth political participation. Challenges for research and democratic practices in Europe*, Strasbourg: Council of Europe.
- GONICK, S. (2015) «Interrogating Madrid's Slum of Shame: Urban Expansion, Race, and Place-Based Activism in the Cañada Real Galiana». *Antipode* No. 0 2015 ISSN 0066-4812, 1-19
- KAZEPOV, Y. (eds.) (2005) *Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Local Cohesion*, in Kazepov, Y.(ed.) *Cities of Europe: Changing Contexts, local Arrangements and the Challenge to Local Cohesion*. London: Routledge.
- LEONTIDOU, L (2010) Urban Social movements in 'weak' civil societies: The right to the city and Cosmopolitan activism in Southern Europe, *Urban Studies*, 47,6, 1179-1203.
- LOADER, D y MERCEA, D (2011) Networking Democracy? *Information, Communication and Society*, 14, 6 757-69.
- LÓPEZ, I. y RODRÍGUEZ, E. (2010) *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- MARTINEZ, R; WALLISER, A; CRUZ, HELENA; BLANCO, ISMAEL (2016) De la crítica a la innovación en la gobernanza participativa. El papel de los nuevos activismos urbanos en Madrid y Barcelona. Ponencia presentada al Congreso de la FES, <http://fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5347.pdf>
- NAVARRO CLEMENTE, J. y RODRÍGUEZ-GARCÍA, MARÍA JESÚS (2015) «Models of Local Governing Coalitions». *Urban Geography*, DOI 10.1080/0272363 8.2015.1034485
- PARRA, I.; JOVER, B. y ROCA, B. (2016) Del 15 M al giro electoralista. Proyectos espaciales y fetiches políticos en las estrategias de acción colectiva; en *Cuadernos Geográficos* 56(1): 344-364.
- SORANDO, D. (2016) *First we take Manhattan. La destrucción creativa de las ciudades*. Madrid: Catarata.
- WALLISER, A. (2013) «New urban activisms in Spain: reclaiming public space in the face of crises», *Policy & Politics*, Volume 41, Number 3, July 2013, pp. 329-350(22)

## DOCUMENTOS

- Ayuntamiento de Madrid (2015) Decreto de Alcaldía ANM 2015\27. Disponible en: <https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.1f3361415fda829be152e15284f1a5a0/?vgnextoid=61472b82f2e46310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=bad0adb92e389210VgnVCM100000171f5a0aRCRD&vgnnextfmt=default>
- Ayuntamiento de Madrid (2016a) Directrices para la cesión de espacios a entidades ciudadanas. Disponible: <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2016/02Febrero/25Jueves/Notasprensa/cesi%C3%B3n%20espacios%20municipales/ficheros/DirectricesDEFcesionEspacios.pdf>

Ayuntamiento de Madrid (2016b) Reglamento orgánico de Foros Locales. <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2016/07Julio/28Jueves/Notasprensa/Foros%20locales/ficheros/Reclamento%20FOROS%20LOCALES%20.pdf>

Ayuntamiento de Madrid (2016c) Manual de uso Foros Locales [http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/05\\_Temas/ficheros/GuiaForos.pdf](http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/05_Temas/ficheros/GuiaForos.pdf)

Ayuntamiento de Madrid (2016d) Memoria de Valoración de las alegaciones presentadas al proyecto inicial del Reglamento Orgánico de Funcionamiento de los Foros Locales de los Distritos de Madrid <http://www.madrid.es/FWProjects/transparencia/InformacionJuridica/HuellaNormativa/ROForos-Locales/Ficheros/MemoriaAlegacionesProyectoDefinitivo20160928.pdf>

Red de Entidades Ciudadanas (2016) Marco común 1.4 Espacios de gestión ciudadana de Madrid esbozo de un marco común para la cesión de espacios destinados a la autogestión ciudadana con el objetivo de fomentar el desarrollo de los bienes comunes en los barrios de Madrid. Disponible en: <http://www.espaciosciudadanos.org/wp-content/uploads/2016/01/Marco-Comun-v1-4.pdf>

## **NOTAS DE PRENSA**

**Nota de Prensa a.** Marzo 2016 La vanguardia. Local. Madrid. «El PP y Cs tachan de ilegal el protocolo para ceder locales a asociaciones». Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/local/madrid/20160330/40756951143/el-pp-y-c-s-tachan-de-ilegal-el-protocolo-para-ceder-locales-a-asociaciones.html>

**Nota de prensa b.** 12 Noviembre 2016 El País. Madrid «La Policía desaloja Patio Maravillas, que okupó durante doce horas un edificio en Chueca» [https://elpais.com/ccaa/2016/11/12/madrid/1478962569\\_054748.html](https://elpais.com/ccaa/2016/11/12/madrid/1478962569_054748.html)

**Nota de prensa c.** Marzo 2016. La Vanguardia. La decepción del Patio Maravillas, Disponible en: <https://www.larazon.es/local/madrid/la-decepcion-del-patio-maravillas-CD12228082?sky=Sky-Febrero-2018#Ttt13YLdUCdAGkQq>

**Nota de prensa d.** Marzo 2017. Madrid Diario «El Ayuntamiento cede un local a la Asociación Casa de Cultura y Participación Ciudadana» <https://www.madriadiario.es/442640/ayuntamiento-cede-local-asociacion-casa-cultura-participacion-ciudadana>

**Nota de prensa e.** Enero 2018. Público. «La Hacker de Carmena» <http://www.publico.es/sociedad/decide-madrid-hacker-carmena.html>



# RECENTERING THE RIGHT TO THE CITY IN LISBON: POST-AUTHORITARIAN TRENDS IN THE HOUSING DOMAIN

Giovanni Allegretti<sup>1</sup>

*Center for Social Studies, Coimbra University, Portugal*

In comparison with other Western European countries, Portugal seems to have been a fast-changing reality in the last two years. Since the end of 2015, it is one of the few EU countries still governed by a socialist party with the external support of all the other leftist forces represented in Parliament, and the experiment called by media as «*geringonça*» (i.e. contraption, a sort of very cervelotic and complicate mechanism to manage; Freire, 2017) is gradually consolidating, and responding to the expectations of many citizens that Portugal can leave behind the worst part of the «austeritarian policies»<sup>2</sup> started in 2008 to respond to the financial crisis that hit Portugal severely. The «austeritarian» mainstream –consolidated in 2011 by the signature of the so-called *Troika Memorandum*<sup>3</sup>– dominated (far beyond the party-thinking barriers) several years of the political vision. But it never conquered allies in the local levels of State administration (not to consider the public opinion) and sank the country in a deep period of lack of political autonomy, making it subservient to its «donors» and their extremely chaotic neoliberal recipe for opposing the country default.

Despite expectations of citizens about recovering the country stability after several changes in political directions are high and partially fulfilled (as revealed by several polls, Ferreira, 2018), getting free from six years of austeritarian policies is not an easy task. Many policies, in fact, are still affected by a legislation which was abruptly changed through a hastened and sloppy process, and sometimes there is the impression that –in a situation where «the economy is a set of states of mind and politics, to a large extent, the use of these predispositions of the soul» (da Costa, 2017)– the present situation could look rosier than it is, thanks to a substantially favourable support of national media, and a clever use of the governmental communication apparatus and polls.

---

<sup>1</sup> The author would like to thank very much the colleague Antonio Brito Guterres for his precious suggestions and his generous help in reviewing some central parts of this text.

<sup>2</sup> The word is a neologism, which underlines the combination of austerity economic/financial measures with an authoritarian drift.

<sup>3</sup> The Economic Adjustment Programme for Portugal, also referred to as Bailout programme, consists of a Memorandum of Understanding on financial assistance to Portugal in order to cope with the 2010–14 Portuguese financial crisis. The three-year programme was signed in May 2011 by the resigning Government led by the socialist leader José Sócrates on one hand, and, on the other hand, by the so-called Troika, composed by the International Monetary Fund (IMF), the European Central Bank (ECB) and the European Commission on behalf of the Eurogroup. It was mainly implemented during the governments led by the socialdemocrat Passos Coelho.

Despite these ambiguities, an important phenomenon is worth to be underlined: the new political environment shows an interesting time-coincidence with a wave of diffusion, strengthening and increase in intensity of a large range of new participatory practices, coming at the same time from local institutional engagement in experimenting formalized democratic innovations, as well as from a processes of rejuvenation of the urban critical activism. Both are important changes in a country where a growing trend of declining in voting turnout marked the last two decades (Mendes et al., 2018) and where, despite its Constitution stresses the centrality of the promotion of Participatory Democracy as a pivotal element of the State of the Rules of Law<sup>4</sup>, in the past there has not been any real attempt to shape the State around goals of direct involvement of citizens in the construction of public policies and management.

Aware of the incommensurable difficulty of proving cause-effect relations in the mutual incidence of so complex and articulated phenomena, we chose to narrow down our analysis to the domain of housing practices, considering it as one of those strongly affected by the still operating changes which accompanied (or derived from) some transformations brought by the austeritarian drift of 2011-2015. It is important to try to show how some effects of marked-oriented national policies aimed to economic recovery –together with the cutbacks to public investments in housing, public spaces and infrastructures– precipitated on local territories, and deeply transformed, in few years, the urban fabric of a Metropolitan Area, as that of Lisbon.

That is why –complementarily to the reflection proposed by Allegretti (2018) about participatory processes «by invitation» (Ibarra&Blas, 2006)<sup>5</sup> that many Portuguese municipalities shaped (often with limited scope) in the last decade– here we will focus on examples of «participation by irruption» (id.). That is, practices of self-affirmation, resistance and dissent inspired by alternative urban imaginaries (Subirats apud *Coletivo Política en Red*, 2007, p. 54).

So, after dedicating next chapter to paint the frame of some changes, which reshaped Lisbon Metropolitan Area in the last decade (especially during the series of crises started in 2007), we will look to some «insurgent planning practices» (Sandercock, 1998) that –moving from initial goals of survival, have been migrating to a larger awareness of their political value for provoking a debate on the need to rethink urban policies from a different perspective.

## 1. UNDER A WAVE OF LATE (TURBO) CAPITALISM

Lisbon, the capital of Portugal, is a city of around 553,000 inhabitants, in a metropolitan area of almost 3 million people (which represent around 1/3 of the country's population). Recognised as a global city by the Globalization and World Cities Study Group (GaWC) because of its importance in finance, commerce, international trade as well as education, arts, entertainment and media, Lisbon (between 2016

---

<sup>4</sup> Article 2 of the 1976 (as reformulated in the 2005 revision, so after the revolutionary period) states that «the Portuguese Republic shall be a democratic state based on the rule of law (...) with a view to achieving economic, social and cultural democracy and deepening participatory democracy», thus identifying participation of citizens as a main goal (and not just as an accessory means) of State action.

<sup>5</sup> These are experiences centred on arenas of social dialogue established as «conceded spaces» and institutionalized as specific policies by administrative entities as regions, municipalities, infra-municipal districts or parishes.

and 2017) won several recognitions related to its international role in Tourism (as best World Citybreak and Best Cruise Harbour), being part of the remarkable success of Portugal in the last editions of the World Travel Awards (Petiz, 2017)<sup>6</sup>. Exactly this issue is today at the centre of a wide debate, cause the intensification of tourism in Lisbon, and its peak of international projection, implied significant changes in the lives of inhabitants, whose final balance could be negative due to the dramatic increase of housing values, especially in the historical centre. The fast gentrification is becoming alarming, and it is leading to ‘white evictions’ to peripheral neighbourhoods of traditional inhabitants that cannot cope anymore with price rises of downtown areas, transformed into an exclusive residence for wealthiest and temporary inhabitants (Vieira et al., 2016).

Undoubtedly, the international peak of tourism (partially due to the reflux in Mediterranean Africa as a consequence of terrorism) has been seen, in the last five years, as a strong aid for the country’s economic recovery. Indeed, it became engine of urban rehabilitation of the architectural heritage and contributed to the creation of employment, but it has been incentivized by local and national institutions both without a proper assessment of its impacts and a careful planning strategy. Such absentees, coupled with the almost non-existent regulation of the process of growth of individual strategies for capturing the touristic added values, had overwhelming consequences.

Data of the National Institute for Statistics (INE) show that, in the last decade, Lisbon was the municipality where the number of young-adult residents (aged 20-34) declined faster. In the period 2011-2016 Lisbon lost 29,1% of young-adults (from 95,830 to 67,916, while cities in the metropolitan area range from 18.9 to 7.4%)<sup>7</sup>.

Although analysts underline that the aging of population is the main root of the problem, difficulties in finding home at an affordable price substantially contributed to it (Marques, 2017), generating a flow of residents mainly to the South Bank of Tagus river, due to the increase of houses-cost (both for rental and purchase) in the Norther-Western part of the Metropolitan Area. Such an increase is almost impossible to assess in average, as more recent official data date back to 2011, while the most up-to-date (incomplete) estimates are those of real estate consultants. Just to have an order of magnitude, at the beginning of this decade (in the middle of the financial crisis), an apartment average rental in Lisbon was around 268 euros, according to INE, while in 2016, real estate consultant CBRE estimates it went up to 830 euros, with peaks of 998 in Avenidas Novas area, and 1080 in Parque das Nações (id.)<sup>8</sup>.

In such a situation, despite all the caution needed to interpret data which are related to different phenomena (as natural ageing of population and gentrification effects), is nevertheless worth to wonder if public policies are doing something to avoid to strengthen their correlation. Answer is doubtful. One reason could be that in general there is still a visible win-win situation for some social groups of young-adults. Those who managed to buy houses at lower costs during the crisis, today are renting or reselling them at high values (often for investments linked to tourism), and migrating in other peripheral municipi-

---

<sup>6</sup> The awards received by Portugal were 37 in 2017, 13 more than in 2016 (around 30% of the total prizes distributed).

<sup>7</sup> According to INE, data are similar in other Portuguese cities, especially the big ones (Porto lost almost 10.000 young-adults in 2011-2016, losing 24.5% of them, and cities in its metropolitan area range from 16.3 to 10.1%) and some European cities show similar figures (as Madrid, Paris, Dublin, Riga, or London) while other (as Oslo, Copenhagen, Helsinki, Stockholm and Berlin) show opposite trends.

<sup>8</sup> Vieira et al. (2016) expose other interesting data for other areas of Lisbon.

palities, which often have high quality of life and where they can afford larger houses with gardens and more space for children and pets. An overview of Internet fora –such as Reddit.com Portugal– shows that such a win-win dynamic is still important, but it coexists with other parallel flows of increasing desperation of those who are forced out of the capital by its overwhelming cost.

The latter reveals trends, whose interpretation converge with another visible (but statistically concentrated and minoritarian) phenomenon: the resettling in Lisbon (especially in neighbourhood like Benfica, Carnide or Lumiar) and in the immediate outskirts (as the cities of Almada and Barreiro, in the south bank of Tagus River) of active young-adults with high qualifications and high-average wages. This means that the main problems generated by changes in Lisbon economic structure are still to come, because the contradictions of the present point out in the same direction: that of an ongoing process of gentrification which is still producing some distributed benefits to the city, but risks to increase inequalities dramatically in the next years.

The fact that the Prime Minister, during the 2017 State of the Nation discourse, underlined the need of appointing a specific Secretary of State in charge of Housing issues under the Ministry of Environment, has been a way of acknowledging that Portugal is at a turning point, especially because he justified it with the need to focus on public policies directed to the middle class, and particularly to the new generations (Tiago, 2017)<sup>9</sup>.

Furthermore, the chosen person for this role, the architect Ana Pinho<sup>10</sup> (a well-respected negotiator with social movements) represents, at the same time, a recognition of the complex nature of the problems to face, their institutional transcalar nature (which require a strong articulation between municipal and national strategies) and the need that social dialogue could be put at the centre of future solutions.

In general, it is worth to point out that policies for facing similar trends have showed –until recently– **omissions, contradictions and ambiguities**, both at national and a local level, not to consider the lack of a politically powerful meso-level which could take useful measures, due to the extreme political and administrative weakness of the institute of Metropolitan Areas in Portugal.

Omissions are mainly related to the lack of proper strategies (containments and incentives) for taking care of the relation between housing policies, urban planning and management of touristic development (including the cruise-sector development). Some data revealed in the Triennial of Architecture of Lisbon 2016 showed that 40 new hotels had inauguration scheduled for 2016/2017; the Association for Local Accommodation (ALEP) calculated that, in Lisbon, 200 new units per month devoted to tourists lodging represent the average rhythm of growth of such business; and almost 25,000 houses had been acquired in Lisbon just by French nationals, since the approval of the Act on Residence Permits for Investment Activity (Vieira et al., 2016). According to Airdna (*apud* Lopes, 2017), a US-based consultancy that compiles data on Airbnb, in Lisbon that platform had 7,556 accommodation units active on the market

---

<sup>9</sup> «These new generations –said the PM Antonio Costa– cannot be condemned «to indebtedness or to the abandonment of the city centre, and it is necessary to promote the provision of affordable housing» (*apud* Tiago, 2017)

<sup>10</sup> She is also an awarded specialist of urban rehabilitation policies in the EU, former Commissioner for the Lisbon Strategic Charter, ex member of the Lisbon/Europe 2020 Mission Team and of the Board of Directors of Fundiestado –Management Agency of Real Estate Investment Funds. See: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/ambiente/secretarios-de-estado#Habitacao>

in August 2015<sup>11</sup>, while in March 2017 there were 10,681 (showing an increase of 41%), having apartments put entirely on rental on the market grown almost +33%: they represent today more than 76% of the total stock, and about 50% correspond to the typology most requested for long term rental, with one or two rooms.

Although maps of Airbnb distribution show a significant geographical dispersion in this type of business, some areas of Lisbon (as Alfama, Baixa, Encarnação, Santa Catarina, São Paulo) can be identified as the concentration of «core business» of Airbnb, where is mainly located that 17% of properties whose occupancy never fall below 80% (Lopes, 2017). The fact that occupancy rates in the whole city range from 76% to 84% during the period July/September (reaching an average of 56% during the year) shows that such a business is profitable, and a natural trend of shrinking is highly unlikely. The parallel and dramatic phenomenon of the shrinking of long-term rental is evident from the data of the Real Estate Portal Casa Sapo, which (between May 2013 and May 2016) registered a fall of 75% in the number of apartments on the market, with peaks of more than 90% in some central neighbourhoods, and an average increase in costs of 39% (in line with national average, see Esteves, 2016).

The above mentioned data clearly indicate the general redirection of the real estate offer to temporary inhabitants, partially explaining the rising of housing prices and mainly clarifying why the pressure exerted by tourism, especially in times of «austerity» (when the income of most of the city's residents and workers has declined or not significantly increased) shaped and consolidated trends which are hardly reversible without a solid intervention of the State. At the same time, the will and capacity of intervention of local authorities are still too shy and tied with a double thread to their optimism about general wealth brought to the city budget and GNP by tourism to take bold measures to the sake of permanent Lisboa<sup>12</sup>. The fact that some data on changes in the housing market and uses of the apartment stock in other Portuguese cities, especially in Porto, are very similar to those of Lisbon (Lopes, 2017; Marques, 2017; Esteves 2016) points out that some uncontrolled dynamics need to be faced through wider policy options, requiring to challenge the still unplanned tourism promotion agenda. The latter ends up favouring the most aggressive market investors (today presented still as a sort of natural *panacea* for allowing to invest in urban rehabilitation, generating employment and boosting the economy), and to dissolve some ambiguities and contradictions existing in concurrent national laws, which are actually contributing to some of the problems outlined above.

Contradictions could be found in some housing and planning policies of the Municipal Government of Lisbon (CML), which deny explicit electoral promises. For example, in the case of Baixa downtown area, which had been presented as a driving-pilot for bringing young residents to Baixa and enforce the law of thirds (1/3 housing, 1/3 commerce, 1/3 services), but received many licenses for new hotels in last years.

Similarly, the Accessible Income Program (PRA), presented by CML in 2016, to promote the construction or rehabilitation of 5,000 to 7,000 flats made available for controlled rents, avoided neighbourhood better served by transport and services, where real estate is more valued (Vieira et al., 2016). PRA represents a public-private partnership, which does not necessarily advocate the reuse of brownfields,

---

<sup>11</sup> In that year rental offers decreased 21% decrease (Vieira et al., 2016)

<sup>12</sup> The term was made famous by the homonymous movie by Sérgio Tréfaut (2004)

and thus favours new construction in the scarce land within the city. Such a situation had led several actors to think that the municipality, while selling its buildings through the programme «Reabilita Agora Paga Depois»<sup>13</sup>, is part of the game of real estate speculation. Indeed, being the municipality one of the larger property owners in Lisbon, together with the Santa Casa da Misericórdia, the recent acceleration of sell-out of assets owned in the very centre, reveals a program for the city that is not contributing to prevent the displacement of the middle and less-favoured classes to peripheral areas.

In terms of national legislation, it is urgent to refocus the debate on the harmful effects at least of three Acts, issued during the crisis peak with the goal of helping to rescue the country's debt, and whose ambiguous effect on housing prices are patent today, even more due to the change of the discourse on austerity. Specifically, it is worth to underline that:

- 1) The New Tenants Law (Law 31/2012, in force since November 2012) amended the old tenancy law, facilitating evictions of tenants by landlord through claiming the urgency of structural works, and having only to pay them a year's rent as compensation. Allowing changes of land-use after the works, it facilitates to owners (which could also be banks or investment funds) the transformation into a facility for hosting temporary residents/tourists, especially when combined with local policies which are not posing clear limits to the number of licenses for hotel and local accommodation units. The regime of taxation for certain type of lease which are commonly used when transforming housing units into tourist accommodations (established at much lower rates than the permanent lease tax by the previous government during the crises) also contributes to discourage long-term rentals. Some updates approved by the new government in July 2017 softened some risks of Law 31, establishing a more clear protection status for some vulnerable social groups, as elderly long-term residents.
- 2) Since 2009, changes to Portugal's retirement tax laws and the creation of a new figure –the Non-habitual Residence (NHR)– gave option to attract foreigners to the country by offering favourable tax conditions, including for earnings otherwise subjected to Portugal retirement tax. The NHR status –available to anyone who has not been a tax resident in Portugal in the last five years– provides exemption from taxation in Portugal for a period (renewable under certain conditions) of 10 years. During this period, no tax on wealth will be provided, and any income generated in Portugal will be taxed at a flat rate of 20% instead of at the progressive rates, which can be as high as 48 percent. Thanks to such regime, numerous retired EU citizens have been swayed to retire in Portugal in the last 9 years, while wealthy non-EU nationals could take advantage of the Golden Visa scheme (or ARI-Residence Permit for Investment) in force from 8 October 2012. The latter enables third country nationals to obtain a temporary residence permit to conduct business activities with visa waiver to enter national territory and the Schengen Area and later applying for permanent residence<sup>14</sup> and for Portuguese citizenship by naturalization. Such scheme requires the person to invest either in the Portuguese real estate (with a value of at least 500,000 euro, or 350,000 for the purpose of refurbishing), or in funding research institutions, local arts, national heritage, job creation (with different mi-

---

<sup>13</sup> See: <http://www.esquerda.net/artigo/reabilita-primeiro-ganha-depois/51169>

<sup>14</sup> Pursuant to the Aliens Act – Act number 23/2007 of 4 July

nimum thresholds), or in purchasing shares in investment funds or in venture capital geared to capitalise small and medium companies in Portugal. Unlike the retired, the Golden Visa beneficiaries have no obligation to settle in the country. Finally, it is worth to underline that, in Lisbon, many agencies which work with the above mentioned type of investors, often guarantee packages which include sale services and the subsequent monetization of the houses through short term rentals.

The impact of such measures, which definitely may have contributed to inflate real estate market-prices through attracting foreign buyers with purchasing power well above the Portuguese average, is still not clear, as data related to how many people benefited of the two schemes are not clearly collected and assessed<sup>15</sup>. The same happens with licenses related to new hotels and hostels, whose numbers issued by Lisbon Town Hall have several discrepancies with those distributed by international real estate consultants, as CBRE (Vieira, 2016).

Undoubtedly, a clearer data collection and release would facilitate the evaluation of the relation cause-effect between all the above mentioned phenomena. But its chaos seems a good tactic to cover hidden interests in the transformation of the urban panorama, to the sake of more aggressive actors and speculation strategies...

## **2. NEW NETWORKS AND COUNTER-NARRATIVES IN ACTION**

The downtown of Lisbon (Baixa Pombalina) has been one of the first areas where the New Tenants Law of 2012 made its effects visible. Many shops, here, started closing during 2013, due to rules which allow a fast eviction of commercial activities in case the owner of the building declares the intention of refurbish it. The same happened with several cultural associations originally located in the historic centre, which tended to migrate North, in the multicultural neighbourhoods around the axis called Almirante Reis Avenue (which represented the first huge planned expansion of Lisbon in the early decades of '900).

This area, for long time inhabited by a wide diversity of immigrant communities from different parts of the globe, has shown recently a new residential vocation, hosting especially national and foreign students, recent graduates, young Europeans attracted by the Lisbon lifestyle, and other residents pushed here by the saturation of some other areas of the city, that traditionally housed them. The centrality and potentiality of the area increased, thanks to the unusual concentration of investments around Almirante Reis axis made by the Town Hall (as in the case of the Mouraria project, the Todos Festival and the change of the Mayor's office to Largo do Intendente) and other institutions, as the National Immigrant Support Centre (CNAI), which is symbolically located here.

---

<sup>15</sup> On Golden Visa there are more data. APEMIP (the Association of Professionals and Real Estate Mediation Companies of Portugal) revealed that, since 2012 to December 2015, it had brought to the country 1.6 billion euros, through 2788 authorizations (Santos, 2016). At the top of the investors' nationalities are China (2202 visas), Brazil (105) and Russia (97). In 2016, main investors who brought 874,444,310,10 Euros were from China (848 visas), Brazil (142), South Africa (62), Russia (51) and Jordan (35)(SEF, 2017)

Thus, from 2008 to 2016, the area attracted a migration of cultural spaces previously located in other central areas<sup>16</sup>, resulting in a number of activities more than double if compared to the previous period (Guterres, 2017). Such new geography determined also a change in the nature of the spaces: if prior to 2008, the character of cultural spaces was eminently recreational and regional, after 2008 new flexible associative spaces took shape. Often self-managed, and funded through the activities and services they provide (as catering offers), the new spaces declare their interest in contributing to the fight against inequalities and to be aggregators or catalysts of community strategies to face problems in the domain of housing, employment, co-management of commons and public spaces<sup>17</sup>.

Old spaces as RDA69 Regueirão dos Anjos (a garage opened up as a cultural-social project in 2010 offering a bike repair shop, workshops, music events and movie screenings, vegetarian dinners and a rich library which includes an important collection of political posters, and documents and books about anarchism<sup>18</sup>) started living side-by-side with new projects, for which the housing issue became more and more a pivotal focal point.

In 2013, art played a strong political role, when two artist friends (Raquel Castro and Mariana Barros) dared to face the inaccessibility of some exclusive areas in the historic centre of Lisbon through irony, and in the absence of a stage for their profession, performed on the street through two alter egos (the proto-tourists «Racha» and «Mama») «opening doors to desired places for daily life no longer accessible to all» and evoking «the present transformations» (Guterres, 2017b). Soon after, in early 2014, another group of young artists, designers and researchers pooled together to reflect and act on the ongoing transformations of Lisbon built heritage, conceiving a series of posters about real estate speculation that they used to wrap several building blocks of Baixa Downtown area. Called «Desbarato», the provocative action was coupled with public guided tours, with the goal of «counting together» hotels (already existing or approved). The provocation, aimed to make general public perceive the scale of the transformation in progress, tried also –via a sort of action-research– to map the phenomena pointed out, remarking the absence of proper data and institutional transparency on these issues. A popping-up of specific protests and mobilizations, motivated by the closure of recognized stores of art-and-craft activities, followed in the months to come, acquiring strength during 2015 and 2016, when the effects of the law of rentals became more visible. Local associations focussed on the preservation of material and immaterial commons and landmarks of inhabitants' identity (as Há Castelo, in the neighbourhood of the same name, and the Association of Heritage and Population of Alfama), centring the struggle on making clear how the increase of rents and real estate speculation was emptying these neighbourhoods of «native» citizens. The Lisbon Triennial of Architecture 2016, represented another important catalyst on the issue, gathering more than 400 citizens to debate «Who will be able to live in Lisbon?» (Vieira et al., 2016).

---

<sup>16</sup> As Zona Franca (from Chapitô area), Crew Hassan (from the Portas de Santo Antão) or Mob (from Bairro Alto). Also municipal institutions as the Photographic Archive and the Library of São Lázaro consolidated in this area.

<sup>17</sup> See Crew Hassan, No Tempo Cra (former Recreative Club of Anjos), Recreativa dos Anjos and respective Library, Person and Company, Casa da Covilhã, Casa dos Amigos do Minho, Sport Clube Intendente, Zona Franca dos Anjos, Mob Republican School Site.

<sup>18</sup> <https://rda69.wordpress.com>

Meanwhile, art was already playing a strong role also in the roundabouts of Lisbon city, and especially in the poorest municipalities of the metropolitan area, as Amadora, Oeiras, Seixal or Moita, where new recognized institutions as the Artistic Experimentation Center of the Vale da Amoreira Social Neighbourhood became important references for a large number of graffiters, hip-hop musicians and plastic artists mainly of immigrant origin (Guterres, in Henriques, 2016)<sup>19</sup>. Figures as the female «creole» MC Juana Na Rap, Landim, TNT, Hezbó MC or Lbc Soldjah became not only important references for their music, but also for reproposing the contents of their «urban» lyrics in other more traditional spaces of reflection-intervention, as conferences or debates. Those artists often promoted parallel actions, as the creation of study groups on urban transformations and took critical positions in relation to their own immigrant communities, which appeared so much committed to negotiations with Portuguese institutions to flatten their positions on the defence of an unsustainable neoliberal and austeritarian mainstream<sup>20</sup>. Such artists focussed on the stigmas and bias affecting the representations of the territories in which they live, denouncing how these images determine public policies and a vicious circle of abandonment which is further marginalizing them. As Guterres (2017a) showed, the way through which these forms of culture are produced differ a lot in term of supporting spaces: usually collective in the centre (associations in rented places, squatted spaces) and more linked to the private sphere of housing, or to public open spaces, in the periphery.

What described above shows a wide range of different manners to claim the «Right to the City» in the very diverse parts of Great Lisbon Area. As far as it regards the centre with its fast gentrification processes, an interesting series of actions took place in 2017, taking advantage of the stage offered by the campaign for the mayoral elections, and trying to impose the issue of housing as a more central topic in the electoral campaign, were only few parties were carrying it with the due attention.

In January-February 2017, a group of neighbourhood associations and informal movements of residents of the city centre, together with groups of architects, research centres and individual activists, wrote an open letter to national and local politicians, and the residents in general, called «Living in Lisbon» (Pimentel, 2017). Soon transformed into a petition, which collected 4,681 signature<sup>21</sup>, the letter contained a diagnosis of housing dynamics and an overview of Lisbon panorama, and focussed on proposing the regulation of temporary use and short-term housing for tourism purposes, advocating for a new housing and planning policy. The most important result of the letter is that it gave birth to a movement: a sort of larger federation of collective actors, which organizes fora and debates, challenges parties' structures, present proposals for public policies to mayors, ministers and secretaries of state.

Few weeks before local elections, on September 15, 2017, a group of activists (already in dialogue with this new movement) squatted a municipal building in Lisbon, in 69 Marques da Silva street, in the

---

<sup>19</sup> See also: <http://tedxlisboa.com/eventos/tedxlisboa2015/antonio-brito-guterres>

<sup>20</sup> Other interesting musicians from the suburbs (often out from the «official» commercial circuit) have been discussing the city-making beyond the appearances of public policy and the mainstream media. See, for example Loreta, in Mira Sintra, Primero G, in Arrentela, Nininho Vaz Maia, in the neighborhood of the extinct Curraleira, Mynda Guevara, from Cova da Moura or DeeJay Telio and Deedz, in the Amoreira Valley (see Henriques, 2016). Among the artists with Portuguese origin who echoed their voice, it is worth to point out Que Safoda, or the MC Ana Matos or Capicua (a female rapper and sociologist).

<sup>21</sup> Data at date 12/03/2018. See: <http://academiacidada.org/peticao-morar-lisboa-pela-habitacao-basta-gentrificacao> and <https://www.peticao24.com/c/7760478/UDYQQN>

Parish of Arroios. The occupation –presented as a natural consequence of the large debate on the city’s real estate speculation– was not just a symbolic action, being that the «squatters» carried out collective regeneration works (*mutirões*) to consolidate the roof and adapt the ground floor to use of public interest, as a community kitchen, a study room and meeting rooms. Fundraising dinners, cinema cycles and many debates were organized in the building, until the eviction which happened on January 31, 2018. Such event, duly foreseen since the beginning, did not mark the end of the Squatting Assembly and its thematic working groups (often attended by more than 100 individuals), which gradually transmigrated into the activities of the informal group called «Neighbours of Arroios»<sup>22</sup> which –since the eviction– has been organizing weekly crowded debates as «Evicted - In the Name of Law; Tourism or Property» (08/03/2018) or «Real estate business at the service of financial speculation» (14/03/2018). The fact that the squatted building structure was not adequate for large-scale events, made almost natural to integrate it into a network of supporting spaces to carry on public activities: the latter counted not only on radical spaces as Crew Hassan and RDA69, but also on commercial places, such as local bars interested in contributing to spread awareness about the gentrification and the perverse landuse dynamics going on in the central area of Lisbon<sup>23</sup>. Thus, the act of occupying had a far larger scope than the size of the squatted space itself, and is proving to be able to last well beyond the expected eviction. Another interesting output of the occupation period was the creation (by the Squatting Assembly) of the «Common Housing Quota Program», a sort of informal bottom-up public policy conceived to establish rules and criteria for citizens to have priority recognized to aspire to live in future squatted properties. The most innovative aspect of such a provocative policy proposal (which establishes to give to people in need a sort of «contract» under the New Urban Lease Scheme, with prices always below those charged by the market and the Agreed Rental Program of Lisbon Municipality) is that it was able to constitute an important base for opening a strong channel of dialogue with Lisbon City Hall, despite the eviction which took place meanwhile.

As is possible to notice from what described above, in the last three years the social reactions to the fast transformations of Lisbon have tended to strengthen through the creation of networks and joint initiatives that could overcome the silence of medias and call on political responsables at different institutional levels. Recognizing that social struggles during the first years of financial crisis had mainly been weakened by their lack of visibility, demo-diversity and capacity of producing alternative knowledge to counterbalance the mainstream information produced by the State and the stronger market players, the wave of social activism on housing issue shows engagement on three new tracks:

- 1) Implementing a diverse range of actions that can attract media coverage.
- 2) Targeting the newly elected political authorities in a more effective way, taking advantage of the proximity that some of them had had to social movements;
- 3) Producing new epistemic contributions, trough action-research, strengthening the dialogue with media activists and academic research institutions.

This perspective explains the important role incrementally acquired by groups of young researchers from the Institute of Social Sciences in Lisbon (ICS) –especially those from the project called «@ex-

---

<sup>22</sup> <https://www.facebook.com/vizinhos.de.arroios>

<sup>23</sup> See, for example, the *Habita Debates* (<https://www.facebook.com/events/196770657593846/>)

PERts. Making Sense of Planning Expertise: Housing Policy And the Role of Experts in the Programa Especial de Realojamento (PER)», who organized the first «Housing Forum: Past Absences, Future Presences» held on January 8, 2018<sup>24</sup>; but also those of the Laboratory of Lisbon University<sup>25</sup>, the CICS. NOVA and DINÂMIA/CET department of ISCTE-IUL, which joined forces in the creation of the group called «Urbanologist» and organized the large conference «Housing in Focus» on February 19, 2018<sup>26</sup>. Other protagonists of the last wave of urban movement linked to housing issues come from the Centre for Social Studies of Coimbra University (which value data production in their Observatory on Crises and Alternatives<sup>27</sup>), the LAHB (Participatory Basic Housing Laboratory from Porto<sup>28</sup>) and the Vitruvius FabLab (VFABLAB-IUL)<sup>29</sup>, a space for knowledge sharing, manufacturing and innovation created at ISCTE-IUL, which from 2016 is an important player in organizing a training course for the development of vulnerable social estates, which proposes action-research in the Great Lisbon Area, to the sake of several civil servants of local municipalities.

Today, there seem to be a growing and solid integration between the previous listed actors –on one side– and their desire to contribute to produce and spread a «missing knowledge» about the complexity of interactions between housing and other fields of action, and –on the other side– the member of critical social movements like Habita!–Association for the Right to Housing and to the City<sup>30</sup>, a social collective body which –in the last decade– has been active in the World Social Fora and in several networks of inhabitants around the globe. In Portugal, Habita! has been at the origin of important campaigns, as #*QueremosOrçamento* (#WeWantBudget –directed to denounce the insufficient budget devoted to housing), the *Caravan for the Right to Housing*<sup>31</sup> and a series of initiatives shaped to challenge national parties and political authorities to answer to pivotal questions related to the emergency housing situation, as the «*Round of hearings with parties*» launched in January 2016, and the «*Open Question to parties sitting in the Parliament*», launched on November 24, 2017. Many of these events and campaigns, which put together a wide range of the above mentioned actors, have been organized under the new flag of «the Right to the City» struggles, having as main lemma the text of Article 65 of Portuguese Constitution, which states that «Everyone has the right (...) to adequate housing, hygiene and comfort, and to preserve personal intimacy and family privacy».

An important aspect of such initiatives is that –despite the radical approach to some of them– they always try to maintain a dialogue open with political authorities, especially through intensifying the presence of critical inhabitants in those spaces of social dialogue which were opened by Lisbon City Hall and other municipalities to give citizens an opportunity to raise their voices and expose their priorities.

---

<sup>24</sup> <https://expertsproject.org/2017/12/21/forum-da-habitacao-8-janeiro-2018-ics-ulisboa>

<sup>25</sup> See: <http://www.gestual.fa.utl.pt>

<sup>26</sup> See: <https://www.urbanologo.com/conferencia>

<sup>27</sup> See: <http://ces.uc.pt/observatorios/crisalt>

<sup>28</sup> See: <https://www.facebook.com/Laboratório-de-Habitación-Básica-ParticipadaBasic-Housing>

<sup>29</sup> See: <http://vitruviusfablab.iscte-iul.pt>

<sup>30</sup> See: [www.habita.info](http://www.habita.info)

<sup>31</sup> The Caravan –starting its tour in September 2017– puts together very different social organizations, as the Residents' Assembly of 6 de Maio Neighborhood, Bairro da Torre, Jamaica Neighborhood, the associations CHÃO - Office of Urban Ethnography and SOS Racismo, the Gestual Laboratory, the Guerrilla Foundation and the Portuguese branch of the World March of Women. See: <https://caravanapelahabitacao.wordpress.com>

Despite the majority of these spaces being «residual» and managing small amounts of public resources, so that they cannot directly answer alone to many claims and requests related to housing and planning (as is the case of the Participatory Budgeting of several municipalities<sup>32</sup> and of the Central Government, or the BIP-ZIP programme in Lisbon<sup>33</sup>, which –since– distributes small grants for interventions aimed at social-economic development in 77 priority housing estates), the role of such participatory arenas as a «social mediator» is important. They also act as catalysts for a certain level of unity of social groups active in the field of housing, through making possible the implementation of measures which are complementary to the construction or requalification of housing estates, as public spaces, cultural equipment, transportation means, and –especially– urban allotment gardens<sup>34</sup>. Finally, these processes of social dialogue appear as the metaphor of a possible new way of reimagining politics, that in the future could contaminate the planning system, the construction of laws and bylaws, wider budgets and public-private operations. Despite the frequent critic to their «marginality» within the overall political panorama of actions, their role as «hopes for democracy» is rarely denied.

### **3. LOOKING TO A BRIGHTER HORIZON? AN IN-PROGRESS CONCLUSION**

Portugal is in transition. On issues related to housing, voices start to be heard in the post-authoritarian panorama of Portuguese polity, and Lisbon has been playing an important role of catalyst and megaphone to make problems and possible solutions visible and understandable to everybody. The channels through which organized social movements and groups of simple citizens mobilized around specific problems have been the most diverse: from the spatial concentration and the networking of new typologies of committed cultural spaces around the Almirante Reis axes, to the creation of the networks of actors for the Right to Housing, the opening of the «Caravans for the Right to Housing» and the joint-action within municipal participatory programmes as the BIP-ZiIP, Lisboa Ideia or the Participatory Budgeting of Lisbon City or of some of its sub-municipal boroughs and neighbouring municipalities<sup>35</sup>.

Measures emerged in the growing debate on housing (which gained a new stage during the municipal elections of October 2017) are also very diverse. As, for examples, (1) creation of an index of carrying capacity of the city for tourism; (2) suspension of the allocation of new licenses to hotels and hostels until the completion of a study on the impacts of tourism in Lisbon to be constantly updated; (3) implementation of a new restrictive law on local accommodation for tourism (similar to other cities as Barcelona, Paris, Berlin, New York or San Francisco); (4) revocation of the law on Retired Gold and/or limitations of the attribution of «resident» status to investors who settle in specific problematic/depopulated areas

---

<sup>32</sup> See: <https://op.lisboaparticipa.pt/home> (in Lisbon), <http://op.cm-amadora.pt/> (in Amadora), <https://www.cascais.pt/area/orcamento-participativo-0> (in Cascais),

<sup>33</sup> See: <http://bipzip.cm-lisboa.pt/>

<sup>34</sup> The allotment gardens (as the pedagogic and community ones) constitutes an important typology of proposals repeated in all the participatory budgeting of Portuguese cities. Following this frequent requests, many cities –in the last decade– intensified their thematic policies to increase the number of such spaces, and even created special departments to better deal with the issue.

<sup>35</sup> See Allegretti (2018), Dias (2017), Baumgarten (2017)

to be defined; (5) discussion and revision of the New Tenant Law (as already foreseen in the Program of Government for Lisbon 2013-2017).

Undoubtedly, a unifying denominator in many proposal is the need to guarantee more articulation and transparency in data production about interlinked issues related to housing, citizenship, planning strategies, landuse changes and de-taxation benefits, together with the promotion of studies on the profile of the new inhabitants of the city and their respective expectations and motivations. At the same time, there is a diffuse request of guaranteeing that a significant part of the economic gains related to tourism could be retained in the city, and devolved to the communities most affected by its flows, creating channels for the transparent redistribution of revenues.

If such claims are managing to generate debate and their first concrete effects, it is also for a new attitude of the local and national institutions which are governing Portugal after 2015. For example, the Working Group of the National Parliament on Housing, Requalification and Urban Policies has developed the habit of organizing audits to social movements, having in mind the issuing of a new Base-Law on Housing, which could limit –and reverse– the perverse impacts of the 2012 Tenants Law (still in force, even after the formal end of the austeritarian period). In this framework, in January 2018 the Parliament also started discussing measures which could imagine forms of unanimous consensus among all residents of a building to allow (or stop) tourist accommodation activities in the apartments. Meanwhile, the Government started elaborating a National Strategy for a new generation of housing policies, through a dialogue of the new Secretary of State for Housing with several social movements, and specific plans (and symbolic actions, as that in the Jamaica estate in Seixal Municipality) for relocation of inhabitants living in dangerous areas. Changes to the Law on Retired Gold are also being undertaken, especially after it has been strongly criticized, especially by Scandinavian countries of EU, which convinced Portuguese Government to imagine bi-national agreements to soften some of its negative effects.

On its side, also the Municipality of Lisbon (especially after a widening of its majority to some radical left forces in November 2017) is contributing to provide new answers to housing emergencies. For example, in December 2017, 100 housing units with controlled rents were provided in central areas, to support inhabitants under eviction because of the 2012 Tenants Law in those same neighbourhoods<sup>36</sup>. It is an important step forward in the concrete implementation of the Accessible Income Program (PRA) presented in 2016, and a convergent measure in relation to the policies undertaken by the National Government.

It is too early to say if the direction undertaken will be seriously followed, and the first political answers to the problems underlined in this essay will produce the concrete impacts for which they show potentials. Nevertheless, it is clear that it seems a good start. A start that moves from a political approach open to listening (and negotiating with) a large range of different actors, which represents a diametrically opposed attitude to the self-referential closure to dialogue of the austeritarian political period.

---

<sup>36</sup> See: <https://www.tsf.pt/lusa/interior/camara-de-lisboa-disponibiliza-100-fogos-para-travar-saida-de-moradores-do-centro-historico-9015006.html>

## REFERENCES

- ALLEGRETTI, G., «When Citizen Participation Unexpectedly Grows in Quality and Quantity: A Side Effect or an Inherent Consequence of «Austeritarian» Approaches?», in David, I. (org.), *Crisis, Austerity, and Transformation. How Disciplinary Neoliberalism is Changing Portugal*. London: Lexington Books, 2018, 157-178
- BAUMGARTEN, B., «Anti-Austerity Protests in Portugal». *CritCom (Online)*, 2013. <http://councilforeuro-peanstudies.org/critcom/anti-austerity-protests>, [Consulted: 1 feb. 2018].
- BRAGA, J.; GUTERRES, A.B. (2017); «Lisboa Histórica, Cidade Global» in *Jornal dos Arquitectos* nº 255. 2017 <http://www.jornalarquitectos.pt/pt/jornal/centros-nevralgicos/lisboa-historica-cidade-global> [Consulted: 2 Feb. 2018].
- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA; «A Economia de Lisboa em Números». Lisboa: CML. 2014.
- COLETIVO POLITICA EN RED, *Repensar la política: en la era de los movimientos y de las redes*, Barcelona: Icaria, 2017
- COSTA, F. L. DA, «Não aplaudam a austeridade», *Observador*, 3/9/2017, <<http://observador.pt/opinia/nao-aplaudam-a-austeridade>> [Consulted: 28 jan. 2018].
- COSTA, R. (2017), «Envelhecimento e rendas altas roubam jovens adultos a Lisboa», *Publico*, <<https://www.publico.pt/2017/09/17/local/noticia/preco-das-rendas-empurra-jovens-para-fora-de-lisboa-1785448>>, 17/09/2017, [Consulted: 1 feb. 2018].
- DAVID, I. (org.), *Crisis, Austerity, and Transformation. How Disciplinary Neoliberalism is Changing Portugal*. London: Lexington Books, 2018
- DIAS, N., «Orçamentos Participativos em Portugal – Da escolha de projectos à definição de políticas públicas», *Le Monde Diplomatique*, Portuguese Edition, August 2017.
- ESTEVES, M., «Casas para arrendar desaparecem do mercado», *Jornal de Negocios*, 08/08/2016, <<http://www.jornaldenegocios.pt/economia/rendas/detalhe/casas-para-arrendar-desaparecem-do-mercado>> [Consulted: 16 Jan. 2018].
- FALANGA, R.; PhD Thesis: «Developing Change. A Psychosociological action research with Civil Servants engaged in Participatory Processes», PhD Thesis in Sociology, University of Coimbra, 2013
- FERREIRA, B. (2018), «PS e Costa sobem mas geringonça cai». *Correio da Manhã*, 12/01/2018, <[http://www.cmjornal.pt/politica/detalhe/ps-e-costa-sobem-mas-geringonca-cai?Ref=DET\\_noticiascecao](http://www.cmjornal.pt/politica/detalhe/ps-e-costa-sobem-mas-geringonca-cai?Ref=DET_noticiascecao)>, [Consulted: 6 Feb. 2018].
- FREIRE, A., *Para lá da «Geringonça»*, Lisboa: Contraponto, 2017
- GUTERRES, A.; «Lisboa: «Qualquer Espaço é Tudo»», 2017a <<http://www.revistapunkto.com/2017/09/lisboa-qualquer-espaco-e-tudo-antonio.html>> [Consulted: 9 Feb. 2018].
- GUTERRES, A.; «Desaceleração e Narrativas na Cidade: O Bairro do Castelo», *Um Mapa Imaginário, Lisboa*, CML. 2017b

- HENRIQUES, J.; «Isto é produção cultural massiva de Lisboa», *Publico - Cultura-Ípsilon*, 20/05/2016, <<https://www.publico.pt/2016/05/20/culturaipilon/noticia/isto-e-producao-cultural-massiva-de-lisboa-1732128>>, [Consulted: 26 Fev. 2018].
- IBARRA, P.; BLAS., «La participación: estado de la cuestión». *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, n. 39, 2006, <http://goo.gl/SEhEjW>, [Consulted: 6 Fev. 2018].
- LOPES, B. (2017), «Airbnb em números (e dois mapas incríveis)». *Sábado*, 02/06/2017, <http://www.sabado.pt/dinheiro/detalhe/airbnb-em-numeros-e-dois-mapas-incriveis> [Consulted: 22 Jan. 2018].
- LUZ, G.; «A cidade é de quem a ocupa», *Jornal Mapa*, 15/09/2017, [http://www.jornalmapa.pt/2017/09/15/a\\_cidade-ocupada](http://www.jornalmapa.pt/2017/09/15/a_cidade-ocupada), [Consulted: 19 Fev. 2018].
- MOREIRA, C.; «Ocuparam uma casa para defender o direito à habitação em Lisboa», *Publico*, 15/09/2017, <https://www.publico.pt/2017/09/15/local/noticia/uma-casa-ocupada-para-defender-o-direito-a-habitacao-na-cidade-1785608>, [Consulted: 27 fev. 2018].
- PETIZ, J.; «Portugal é o melhor destino turístico do mundo», *Diario de Noticias*, 10/12/2017, <<https://www.dn.pt/portugal/interior/seis-premios-mundiais-portugal-arrasa-nos-oscares-do-turismo-8975396.html>> [Consulted: 28 jan. 2018].
- PIMENTEL, A.; «Petição «Morar em Lisboa» contra a «subida drástica» dos preços do arrendamento», *Observador*, 18/01/2017, <<http://observador.pt/2017/01/18/peticao-morar-em-lisboa-contr-a-subida-drastica-dos-precos-do-arrendamento>>
- SANDERCOCK, L.; «Framing Insurgent Historiographies for Planning». In SANDERCOCK, L. (ed.), *Making the Invisible Visible: a Multicultural Planning History*. Berkeley/Los Angeles/New York: University of California Pres, 1998
- SANTOS, S.; «Impostos. Portugal é um paraíso fiscal para reformados estrangeiros». *Jornal i*, 08/01/2016, <<https://ionline.sapo.pt/492615>> [Consulted: 7 fev. 2018]
- SILVA, R.; «A nova geração de políticas de habitação que não evita a expulsão das nossas casas e dos nossos lugares», *Habita!*, 05/10/2017, <http://www.habita.info/2017/10/a-nova-geracao-de-politicas-de.html>, [Consulted: 28 fev. 2018].
- TIAGO, L.; «Estado da Nação: António Costa cria Secretaria de Estado da Habitação». *DinheiroVivo*, 12/07/2017, <<https://www.dinheirovivo.pt/economia/antonio-costa-leva-amanha-a-belem-remodelacao-do-governo>>, [Consulted: 1 fev. 2018].
- VIEIRA, A.B.; BOTELHO, C.; BRAGA, G.; GUTERRES, A.; DUARTE, L.; GAGO, L.; MENDES, L. (2016), «Quem vai poder morar em Lisboa? Da gentrificação e do turismo à subida no preço da habitação: causas, consequências e propostas», *Trienal de Arquitectura de Lisboa*, July, 2007, <<https://www.archdaily.com.br/br/790883/quem-vai-poder-morar-em-lisboa-da-gentrificacao-e-do-turismo-a-subida-no-preco-da-habitacao-causas-consequencias-e-propostas>> [Consulted: 22 Jan. 2018].



# CONTESTED URBAN REGENERATION IN ‘DEPRIVED’ INNER AREAS. PRACTICES AND POLICIES IN BARRIERA DI MILANO, TURIN (ITALY).

Carlo Salone

*DIST Interuniversity Department of Regional and Urban Studies and Planning  
Politecnico di Torino e Università di Torino, Italy*

## INTRODUCTION

The international debate about urban regeneration has so far privileged large-sized interventions in ‘deprived’ inner areas, mainly conceived as an application of conventional measures of physical rehabilitation and socio-economic development according to a blue-print global model. In this kind of experiences even the claim for an active participation of local residents tends to be reduced to ritual mechanisms that do not seem able to stimulate the rise of an enlarged decision-making and a real bottom up process.

Starting from a scientific perspective oriented to the socio-spatial practices that inform the every-day life of the cities, our article aims at enlightening the (missing) relationships between the urban policies led by institutional players and the practices carried out by social actors in the inner areas dubbed as ‘deprived’ and ‘marginal’.

The case-study is offered by a peripheral neighborhood in Turin (Italy), *Barriera di Milano*, observed as an ideal stage to investigate the interconnections, contradictions and dichotomies between the institutional urban measures applied to foster the local livability and wellness in the area and the concrete, ‘ordinary’ ways in which the neighborhood organizes its social and economic functions.

Despite the common opinion about the problematic nature of the quarter, the social relations, small businesses and cultural activities appear livable and well established, and contrast to the Municipality’s urban planning proposals, oriented to develop new residential and commercial areas around large public infrastructures. While the issue of ‘deprived peripheral areas’ has been at the core of the local political propaganda to the point that the polls in the peripheral neighborhoods have aroused an upheaval in the municipal government, –with the defeat of the former left-wing majority in favour of the ‘Five Stars’ movement– our article reveals the inability of such policies to dialogue effectively with the neighborhood multiple souls and resources.

## **1. REGENERATION POLICIES IN THE FRAMEWORK OF TURIN'S URBAN PLANNING**

It is undeniable that, across Europe, the last two decades of urban interventions have been dominated by the combination of a large number of urban regeneration programmes, both aimed at contrasting the decline of old industrialised areas with injections of new economic functions, linked to the emerging knowledge economy, and the physical renewal of degraded inner and peripheral urban areas, as well as strategic planning initiatives involving the inter-municipal scale and proposing long-term spatial development perspectives.

In many respects, Turin and its metropolitan area reflect the same trajectory. Therefore, talking about urban regeneration in Turin means re-constructing and de-constructing an at least two whole decades of planning interventions, guided mostly by the local authorities but also involving private partners such as real-estate developers, big industrial players and a plethora of practitioners operating amongst Universities, professional agencies and public bodies. This very broad coalition of interests has deeply influenced the public debate on the recovery from the long crisis of the one-company town, once dominated by the Italy's most important automotive conglomerate FIAT, which has recently embarked on a similar in-depth restructuring of its economic and social basis.

These actors agreed on a common agenda based on the need to overcome the supposed ineffectiveness of traditional regulatory planning in many sectors (public housing, transport infrastructures, large-scale facilities), the fascination for integrated approaches to the urban project experienced in many European countries (in France, with *Quartiers en Crise*; in the UK, with the Urban Programme: Parkinson, 1989; Lawless, 1991), and the effort to replace the increasingly weak financial capacity of local authorities with private funding and the technical resources offered by non-profit organisations. All these factors must be observed in the light of a techno-political paradigm strongly influenced by a hegemonic neoliberal agenda, pushing for the opening of public policies to the needs of the property market and the priority of attracting external investors, reducing at the same time the role of the public sector in providing local services and increasingly privatising public spaces within the cities.

In 1997, the left-wing Turin's Municipality inaugurated the Special Project for Peripheries (SPP) office, a pioneer programme of a long-lasting period of urban regeneration policies. All the regeneration initiatives, whatever the referred programme (European, as in the Urban Community Initiative, national or local), were progressively gathered under the control of the SPP (Governa and Saccomani, 2004). Similar experiences were carried out in major Italian metropolitan areas and, after an early experimental phase in the very early nineties, all these programmes, aimed at innovating the urban and regional policies through the involvement of social actors and 'open' participation procedures, ended in a strong institutionalisation (Governa and Salone, 2005). A significant place in this regeneration framework is occupied by the Urban Programme, which involved two areas within the city, Mirafiori Sud and Barriera di Milano. At the end of the same period (1999), the Municipality, along with other minor surrounding municipalities, cultural institutions, universities and business representatives, undertook an ambitious activity of strategic planning, assigning to an external agency, *Torino Internazionale*, the pivotal role of managing the multi-lateral process of negotiation leading to a joint design for the envisaged future of

the metropolitan area in a growing global competitive context. The overall purpose was to reverse the negative cycle engendered by the industrial crisis and to accompany Turin on its post-Fordist pathway (Pinson, 2002). This action was also accompanied by a strong effort in reshaping the city image, trying to establish a polycentric structure through the regeneration of some strategic spatial axes (the ‘polycentric city’, structured by the so-called ‘Spine’: Fig. 1) and to affirm leading role in cultural production and consumption which has been emphasized in the public discourse of local élites (the ‘pyrotechnic city’ in the words of Belligni and Ravazzi, 2013).

*Figure 1: The ‘polycentric’ city of Torino*



*Source: Belligni and Ravazzi, 2013*

Over the last years, however, the strategic planning activity seems to show signs of difficulty: after a second Strategic Plan, published in 2006, a third edition was recently launched (Torino Strategica, 2015) but the economic and social context is radically different from the past and, despite the new branding discourses focused on consumption services –especially in the food and wine culture– and urban ‘smartness’, the city is struggling to find new paths for overcoming the ongoing crisis (Vanolo, 2015).

At the same time, the current austerity seems to have made significant impact on the large scale regeneration initiatives that characterised the previous programmes experienced by Turin in the 1990s. The urban regeneration cycle now seems to have come to an end. While large parts of the city have been renewed or profoundly rehabilitated, many other neighbourhoods are still lacking quality in public spaces, residential standards, public transport lines, and suffer from the dramatically reduced capacity of the local authority to support regeneration. The post-2007 crisis austerity policies, imposed by the central government and supra-national rules have worsened the still weak financial power of a municipality facing the burden of the debt due to the public expenditures for the Winter Olympics in 2006, inducing

the local élites to ask for the help of charities and citizens associations to cover a significant amount of the local budget for social and cultural purposes, like social housing, educational services, cultural programmes and so forth.

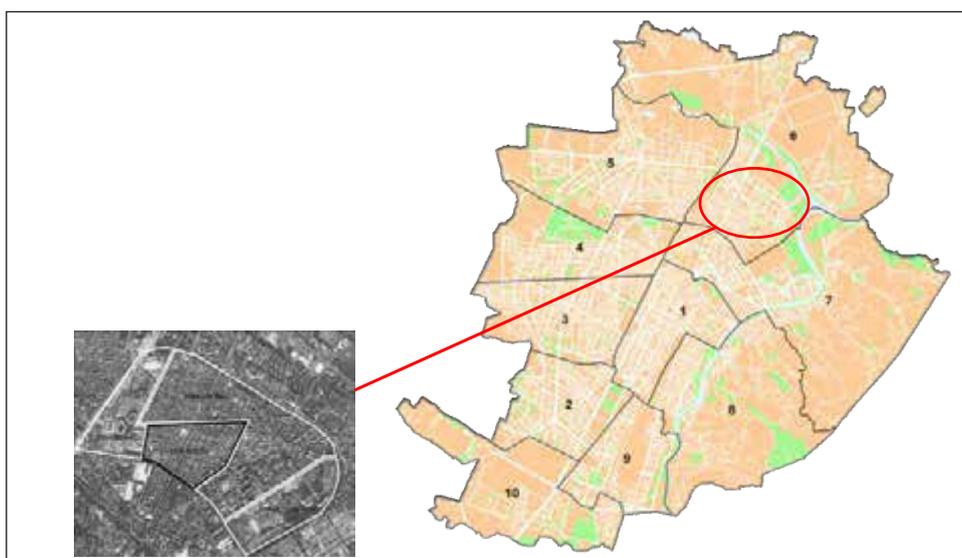
While the Municipality seeks to update its approach to urban processes made of small-scale functional and spatial transformations, many actors are defining and implementing their spatial strategies according to an informal but intentional behaviour, aiming to adapt the built environment of the post-Fordist city to their own practical needs. In many parts of the city, and particularly in the peripheral ones, a number of tiny, widespread and deep physical and social interventions are gradually changing the functional and physical geography, according to an emerging scheme which can be detected in many other urban areas throughout the post-industrial regions. Currently, this trend is privileging derelict or misused areas, formerly occupied by industrial activities and nowadays ‘liberated’ by shrinkage processes (Pallagst, Wiechmann and Martinez-Fernandez, 2013).

The next section will illustrate a specific case in which the extraordinary urban measures applied by the regional and local authorities fulfil the need of social and physical regeneration up to a point, while the neighbourhood practise ordinary and concrete ways of managing social and economic functions partially independent from the public support, both in technical and financial terms.

## **2. REGENERATION PLANNING TOOLS AND SPONTANEOUS SOCIO-SPATIAL PROCESSES IN AN INNER AREA: BARRIERA DI MILANO**

Our case-study concerns the neighbourhood ‘Barriera di Milano’, for short Barriera, a large inner area of 47,163 inhabitants located in the north-eastern corner of Turin (Italy), formerly one of the most industrialised zones of the city (Fig. 2).

*Figure 2: the neighbourhood ‘Barriera di Milano’, Turin, Italy*



*Source: authors' elaboration*

Barriera has been long since a privileged subject for simplifying representations. Since the end of the ninetieth century an emblematic place of the Turin working class, at a certain moment of its history the neighbourhood received the stigma of a deprived area which is suffering more than others in Turin the precocious effects of deindustrialization: high unemployment rates, a precarious and sometimes even difficult cohabitation between 'autochthonous' and new residents, considerable levels of overpopulation induced by the high density of a decaying and thus cheap built environment, and scarce quality of public services.

In the urban history describing the Turin's evolution, the neighbourhood's fate is paradigmatic for many aspects: in a few decades the Barriera's image has evolved from that of a neighbourhood playing as a protagonist in the identity building process of Turin as a working class and left-wing city – strong trade unions and Communist Party, the antifascist workers' uprisings during the II world war – to the one of a paradigmatic example of the contradictions of the late Fordism and, at last, to an involuntary and restless laboratory of a multicultural pot produced by the globalization.

All these images represent just partially the reality and, owing to their simplified nature, have been easily communicate and have affected the neighbourhood perception, which actually is much more complex than this. Its fabric is so as articulated to represent the idea of a «fragile emiphery», «geographically compressed between centre and periphery», something «staying in the middle, fragile and disoriented, afraid that transformations which are affecting it can make it periphery even if it was not born as such» (Magatti, 2007, p. 140, author's translation).

In order to tackle the difficulties induced by an unachieved path of transformation and also connoted by remarkable factors of social and economic disadvantage, the Municipality have realized some relevant initiatives of regeneration between 1997 and 2014, culminating in the Integrated Programme of Urban Development (*Programma Integrato di Sviluppo Urbano*, PISU) Urban Barriera.

Barriera neighbourhood was actually included within the areas concerned by the action promoted in the before mentioned SPP, launched by the City of Turin in 1997.

In its original formulation, the project envisaged a range of structural and social interventions on disadvantaged neighbourhoods and urban areas, according to such international models as *Quartiers en Crise* and the integrated approach recommended for the so-called Complex Urban Programmes, introduced in Italy in the early nineties (for a detailed description of the Turin experience see Bigli, 2017; moreover, for a critical overview of the Turin urban regeneration in the wider international context see Governa and Saccomani, 2004).

In the first stage of SPP, Barriera was the target of one of the 'Participated Actions of Local Development' (*Azioni Partecipate di Sviluppo Locale*), giving rise to a co-design process through the setting up of a working group led by the Municipality gathering institutional and technical bodies and citizens' associations. These experiences have nurtured the Urban Barriera Committee, set up by the urban administration ten years later, in 2007, formally approved and funded in 2010 by the Piedmont Region, which is in charge for the management of the ERDF 2007-2013 and had already supported the PIC Urban for the industrial areas of Mirafiori North (Cianfriglia e Giannini, 2017).

By the way, in those years (2007-2008) Barriera emerged as a 'difficult' area, synthetically described by the accompanying report of the Urban Development Integrated Programme (PISU, *Programma Integrato di Sviluppo Urbano*) which underscores the high rate of foreigner and jobless people in comparison to the average of the whole city. Therefore, starting from this worrying picture, the representation

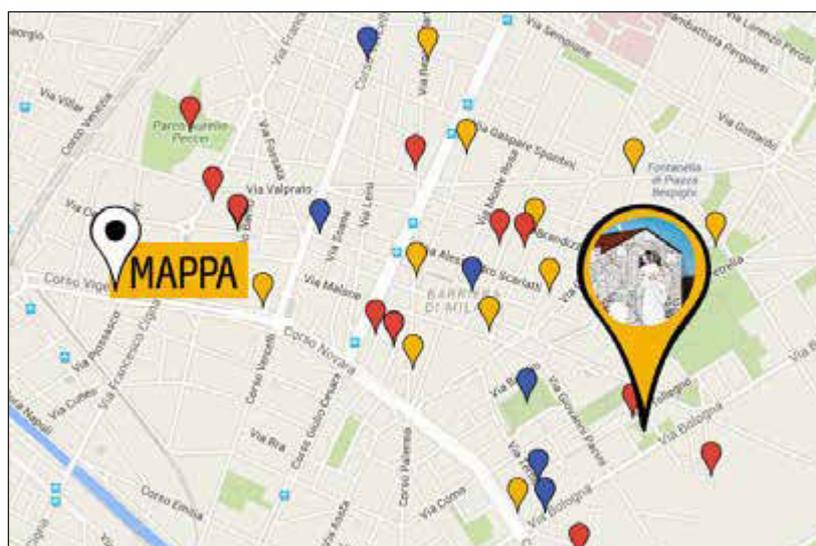
of *Barriera di Milano* as problematic and marginal multi-ethnic neighbourhood has arisen, a less ‘positional’ than metaphorical marginality, and this image has tended to replace the previous one emphasizing the role of a working class quarter.

Actually, the last sociological inquiries into the neighbourhood (Magatti, 2007) put into evidence a growing social fragmentation of a neighbourhood already raised by social inequalities and made of ethnic micro-communities not communicating with each other.

If in the Turin collective consciousness *Barriera*’s identity as a working class neighbourhood tends to vanish, for the loss of its historical industrial character due to the deindustrialization and the implementation of the Master Plan (*Piano Regolatore generale*, PRG) which has encouraged an increasing physical renewal, even the inhabitants’ self-representation is witnessing a sense of insecurity that overcomes the empirical data and mirrors the difficulty to find orientation points in a phase of intense transformation. This does not mean that the problems of the neighbourhood are imaginary, but simply that this overrate of threats contrasts to a reality made of a rich associational and commercial life, as the local retail and handcraft activities testify (Governa, 2015), along with a proliferation of cultural initiatives that depict an attractive context for external people in searching of cheap and livable location (Salone, Bonini Baraldi e Pazzola, 2017).

The PISU Urban *Barriera* is the only initiative realized for the quarter in the framework of the Municipality urban strategies: actually the big processes of transformation of the area, essentially included in a partial revision of the Master Plan (a proposed new tool called ‘Variante 200’), have not been implemented yet, and recent declarations of the current administration seem to exclude that they will have. Through the PISU not negligible effects can be detected in the neighbourhood: new pedestrian areas, around the refurbished market place of piazza Foroni, some punctual requalifications of public spaces, like the school backyards, the bike lanes, and a street art programme for embellishing the blank walls of the quarter (Fig. 3).

Figure 3: the map of writer Millo’s work in *Barriera*



Source: <http://www.comune.torino.it/urbanbarriera/news/arte-e-rigenerazione-urbana-in-barriera-di-milano.shtml>

Furthermore, Urban Barriera has played the function of a vehicle for the transformation of some large brownfields where the interventions had been unachieved. Among them there have been some flagship initiatives for the quarter, like the new park ‘Aurelio Peccei’ in an abandoned industrial site of 43,000 sm, not only a green space but also a memory place of the industrial heritage, and the requalification of the old warehouse ex INCET, nowadays housing Open Incet Innovation Center Torino, a multifunctional pole dedicated to the social innovation practices.

Lastly, Barriera di Milano and the whole northern side of the city have been interested by a huge new planning tool, ‘Variante 200’, aimed at revising the Master Plan after the 2006 Winter Olympics, essentially based on a strong reinforcing of the public transport system, with the realization of a second underground line along an abandoned railway connecting the old factories agglomeration to a misused commercial station, Scalo Vanchiglia. Around the main points of the line the city planners have foreseen to aggregate a cluster of residential and commercial activities, a project that the 2007 crisis and the subsequent budget cuts have made not realistic. In the end, the legal validity of this plan has expired and now the destiny of the project is uncertain.

### **3. «GOING ALONE»: THE DECREASING ROLE OF PUBLIC POLICIES IN MOBILIZING LOCAL ACTIVISM**

Recent inquiries conducted into the neighbourhood, aimed particularly at investigating the function of cultural production in shaping and fostering the neighbourhood life and spaces (for the results and the methodology of the empirical research see Salone, Bonini Baraldi and Pazzola, 2017), have also taken into consideration the role played by the urban policies, especially those led by the Urban Barriera Committee with the PISU, as factors of sense-meaning and place-making in a ‘problematic’ quarter.

As a general outcome of the interviews, despite the great investments conveyed in the physical renovation and in the socio-economic regeneration of the quarter, Urban Barriera does not emerge as a primary actor contributing to the local ferment in new activities both in the commercial and in cultural sector, despite the fact that one of the main objectives of the intervention was precisely that of strengthening of the social and cultural associations. Just a few organisations contacted testify the development of any projects in cooperation with Urban Barriera, or state that they consider Urban as a key interlocutor in the neighbourhood.

*«Urban’s work has focused mainly on helping small businesses, with little focus on the cultural sector. The intervention remains clumsy, we did a «spot» project with them but there is no continuity over time. They have a vision of participatory planning, which in fact is a mere creation of consent, the accompaniment to pre-packaged projects [...] they help to swallow the indigestible. Urban plays an stimulating role in regeneration, that’s worked sometimes. They have worked on desperate spaces (such as the ex Ceat gardens), putting plasters on irresponsible urban interventions.»*

This is a decisive issue: Urban Barriera is a municipal tool for supporting local initiatives, developing the community, stimulating socio-cultural events and urban regeneration and its actions in the neigh-

bourhood have been important for physical requalification. Nevertheless, its influence on the social life has not been perceived as much significant as the City of Turin wanted. Concerning the socio-spatial practices the empirical research records a certain gap between the role of Urban Barriera Committee and the most important local entities, which witness once again the limited weight of public interventions, especially in affecting local cultural production.

*Urban has many employees but does not actually come into contact with the local people (operators only). It is unusual, for example, that the «tavolo delle arti» (arts round table) was organized only now and not four years ago. Urban is perceived as a tool for planting new flower beds and keeping the gardens tidy. [...] The community dimension exists, and is wary of experiences that are imposed from the top».*

*«We think the intervention of Urban is imperfect, there is no possibility for long-term programming. And in any case, in urban planning terms, they have done two supermarkets and big blocks. There are no services (on the contrary, they have been reduced) and there are no commercial activities»*

An additional aspect that seems to downsize the role of public policies is the degree of economic dependency on the public support of the most innovative initiatives carried out in the quarter, especially in the cultural production and consumption sectors. Also in this aspect, there is a strong contrast to the common belief that considers the public sector as a crucial actor in supporting – and conditioning – the cultural activities. The majority of the organisations analysed are relatively independent from public funding: some of them act in total autonomy, while others access public funds for specific projects only, and therefore not to develop everyday activities, far removed from the logic of public support followed in the past. One of the reasons can certainly be found in the lack of public resources over the past few years (in many cases public support comes in the form of non-financial contributions, such as the free or discounted use of the spaces of action), and this with the awareness of the impossibility to survive through public funds only. The wish for independence, «going alone», in a purely entrepreneurial perspective, without however being oriented to profit, appears as an emerging aim from many of the interviews.

*«To remain independent we never applied for funding. This was an explicit desire right from the start, which stayed a part of our everyday action»*

*«We promote a Do It Yourself culture. Our budget comes from renting spaces and two fixed-term projects with defined budgets. Before we used to run a summer festival that required huge investments and public support was one third of the total cost. [...] We could cope with thirty percent less income from public funding if we didn't run the two municipal projects anymore, as these are also the most expensive (and if we didn't have to cover the territory). We do everyone on our own. We get help from volunteers who decide what to do and how to contribute, also learning a profession»*

A brief reflection on the legal status of the organisations and the emerging business models – in other words the logic by which an organisation is able to work and support itself – confirms this interpretation. While non-profit activities (15) clearly prevail of profit-based ones, what is in addition surprising is the low presence both of foundations and cooperatives. What also emerges is the presence of single

or in any case unstructured subjects, that can clearly be seen in the case of artists as well as others: for example this is the case of an association acting in the education sector which, while enjoying a number of collaborations and voluntary relations, has not yet been able to develop a formal structure.

Beyond the formal aspects, it is however interesting to see how the majority of organisations develop some kind of commercial or entertainment activities, certainly not driven by a logic of profit but in any case aimed at meeting supply and demand in the market. Some organisations survive by focusing mainly on the creative ability to reduce costs (voluntary work, the recycling for restructuring and furniture works, work remuneration methods, guaranteeing low cost spaces). In other cases the role of commercial activities supporting the socio-cultural activities play a more important role, developing a model based on the diversification of activities. Finally, the most numerous group is the one of organisations which, although developing cultural/artistic activities, address explicitly the market (with clients, commercial and leisure activities). There are fewer organisations which base their survival on both public and private «non-repayable» funding (sponsorships, banking foundations): while the public sector seems to have withdrawn, it has certainly not been replaced by private patronage. Rather than seeking external funding, the organisations have chosen the path of entrepreneurship.

## **CONCLUSION**

The reconstruction of the experiences in the previous sections shows the vitality of *Barriera di Milano* as a socio-spatial context able to trigger original, autonomous and self-organising practices, even during a lasting urban crisis and despite the demise of public sector intervention. The empirical evidence of our research on *Barriera* shows that the process of de-industrialisation and its vacant remains can offer ‘porosities’ for independent cultural productions to revitalise the urban spaces.

As regards the role of the public sector, in the majority of cases the influence of the policies is weak, if not non-existent, both in terms of input to the initiatives and funding. Thanks to this autonomy from the public sector, these initiatives are able to create «a coherent cultural geography within a larger and often undistinguished urban context» (Campo and Ryan, (p. 293), a self-organising ecology where a variegated number of social actors work in order to give meaning to specific spaces (McCann, 2002).

Between the lines, we can certainly interpret these phenomena as the effect of the reduction of public resources and, in some cases, the desire of the public sector to allow the spontaneous dynamism of the local society to come to the fore. From another viewpoint, we may however also underline the reduced ability of the public sector to jump on the current bandwagon of innovation, often because many of the initiatives we have come across are often the result of individual commitment, or in any case commitment that is much more fragmented than in the past.

Besides, we are faced with a sort of urban activism which seems to have very different characteristics from those emerging in the 1970s and ‘80s (Pickvance, 2003), compared to which they are much more fragmented and heterogeneous. This commitment does not appear to be linked to the conventional categories of social and cultural work which marked previous decades and which, very probably, are the result of social and economic transformations led by the recent crisis: not differently from other urban situations, here too the neo-liberal cultural wave led to a disarticulation of urban societies, causing dif-

ferentiated reactions according to social group (Mayer, 2013). In our case, the prevalence of associations compared to traditional cooperatives and the high number of entrepreneurs – understood as the propensity for individual and collective risk, contrasting the logic of public support – is on the other hand another clear signal emerging from the interpretation of key organisational methods, and which perhaps the relative importance has still to be understood by the public sector, which is used to other operating methods.

## REFERENCES

- CAMPO, D. & RYAN, B.D. (2008). The entertainment zone: Unplanned nightlife and the revitalization of the American downtown. *Journal of Urban Design*, 13(3), 291–315.
- CIANFRIGLIA L., GIANNINI S. (2017), «Due esperienze di rigenerazione urbana sul territorio torinese: il Comitato Parco Dora sulla Spina 3 e il Comitato Urban in Barriera di Milano, a Torino», in Armano E., Dondona C.A., Ferlaino F. (ed.), *Postfordismo e trasformazione urbana*, Torino, Ires, pp. 163-186.
- GOVERNA, F., & SACCOMANI, S. (2004). From urban renewal to local development. New conceptions and governance practices in the Italian peripheries. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 327-348.
- GOVERNA, F., & SALONE, C. (2005). Italy and European spatial policies: polycentrism, urban networks and local innovation practices 1. *European Planning Studies*, 13(2), 265-283.
- GOVERNA F., MENDEZ P., QUINTERO F. (2015), «Esplorare Barriera di Milano: pratiche economiche interstiziali e potenzialità di sviluppo ‘oltre la crisi’», in *Potenziali di città Torino oltre la crisi*, Torino, Eu-Polis, pp. 149-216.
- LAWLESS, P. (1991). Urban policy in the Thatcher decade: English inner-city policy, 1979–90. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 9(1), 15-30.
- MAGATTI M. (ed.) (2007), *La città abbandonata. Dove sono e come cambiano le periferie italiane*, Bologna, Il Mulino.
- MAYER M. (2013), First world urban activism, *City*, 17 (1), pp. 5-19.
- MCCANN, E.J. (2002). The cultural politics of local economic development: meaning-making, place-making, and the urban policy process. *Geoforum*, 33(3), 385-398.
- PALLAGST, K., WIECHMANN, T., & MARTINEZ-FERNANDEZ, C. (2013). *Shrinking cities: international perspectives and policy implications*. Routledge.
- PARKINSON, M. (1989). The Thatcher Government’s urban policy: a review. *Town Planning Review*, 60(4), 421.
- PICKVANCE, C. (2003). From urban social movements to urban movements: a review and introduction to a symposium on urban movements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(1), 102-109.
- PINSON, G. (2002). Political government and governance: strategic planning and the reshaping of political capacity in Turin. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(3), 477-493.

SALONE C., BONINI BARALDI S., PAZZOLA G. (2017). Cultural production in peripheral urban spaces: lessons from Barriera, Turin (Italy). *European Planning Studies*, 25(12), pp. 2117-2137.

TORINO STRATEGICA (2015, Torino Strategica 2025, Torino (<http://www.torinostrategica.it/en/progettare-il-piano/>))

VANOLO, A. (2015). The image of the creative city, eight years later: Turin, urban branding and the economic crisis taboo. *Cities*, 46, 1-7.

BELLIGNI, S., & RAVAZZI, S. (2013). Policy change without metamorphosis. The 1993-2011 urban regime in Turin. *Metropoles*, 12.

VANOLO, A. (2015). The image of the creative city, eight years later: Turin, urban branding and the economic crisis taboo. *Cities*, 46, 1-7.



# EL HÁBITAT COOPERATIVO, DE LA INNOVACIÓN SOCIAL HASTA LA CREACIÓN DE NUEVOS COMUNES TERRITORIALES

## EL CASO DE LA CESIÓN DE USO Y DEL CONCURSO MUNICIPAL DE *COHABITATGE* DE BARCELONA<sup>1</sup>

Diego Miralles Buil

*Doctorante en Geografía a la Universidad de Lyon, CNRS  
Université Lumière Lyon 2, EVS, UMR 5600*

Con más de 515.000 desahucios entre 2008 y 2016<sup>2</sup>, la crisis de la vivienda de 2008 materializó la fragilidad del modelo inmobiliario español. Valorizando fuertemente la acceso a la propiedad privada, este modelo demostró una fuerte orientación hacia la especulación y una incapacidad de alojar en buenas condiciones a los habitantes modestos. Sin embargo, frente a la gran dificultad de acceso a una vivienda asequible, desde hace varios años, los movimientos sociales han desarrollado propuestas innovadoras y solidarias. En Barcelona, los colectivos que luchan por el derecho a la vivienda se han apropiado del modelo de *cesión de uso* para establecer un tipo de vivienda alternativo a la propiedad privada. Estos proyectos de «cooperativas de vivienda en régimen de cesión de uso» ofrecen un modo de acceso a la vivienda cooperativa y autogestionada y demuestran la voluntad de reapropiación colectiva del territorio y de la vivienda por parte de los habitantes. Este modelo de vivienda de propiedad colectiva se caracteriza por una actividad de *commoning* (práctica de *puesta en común*) del tema de la vivienda que coincide con la «praxis instituyente del común» (Dardot y Laval, 2014). En octubre de 2016, el nuevo equipo municipal de Barcelona, lanzó un concurso municipal de *cohabitatge* (*cohousing*) para impulsar el régimen de cooperativas de vivienda en cesión de uso. Esta institucionalización del modelo de cesión de uso pone en evidencia un proceso innovador de concertación entre la administración municipal y los colectivos que luchan por el derecho a la vivienda, lo que demuestra una nueva vinculación social y política entre estos actores.

Basado en una tesis de geografía política y social, este artículo propone analizar la actual reemergencia de esta forma de vivienda cooperativa en propiedad colectiva. Cuestiona su posible contribución al desarrollo de una nueva gobernanza urbana más horizontal y participativa en el ámbito de la vivienda. ¿En qué medida los actuales proyectos de vivienda en cesión de uso de Barcelona demuestran un cambio en la cultura del habitar y del hábitat en España? ¿Cómo se articula la acción pública local con estas

---

<sup>1</sup> Este artículo es una versión castellana y remodelada de un artículo que actualmente está siendo evaluado por una revista francesa.

<sup>2</sup> Según el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

formas alternativas e híbridas de coproducción de la vivienda? ¿Esta nueva articulación entre actores públicos y colectivos militantes podría conducir a una nueva «gobernanza pública-cooperativa-comunitaria» de la vivienda, vector de *nuevos comunes territoriales*?

Abordaremos la noción de común desde la perspectiva de P. Dardot y C. Laval (2014), es decir, como «el principio político de una co-obligación para todos los que se dedican a la misma actividad» (pág. 23), una co-obligación que sólo se basa en la participación en una misma acción. En consecuencia, el común se define como una forma de actuación, una praxis, que difiere en parte de la noción de *bien común* desarrollada por los seguidores del planteamiento económico estándar dependiendo de un cierto naturalismo económico (ibíd.). Pero los autores van más allá afirmando que el *común* requiere romper con el derecho de propiedad, al cual se debe oponer el derecho de uso (ibíd.). Esta última idea fue movilizada por los colectivos barceloneses que luchan por el derecho a la vivienda a través de su defensa del modelo de *cesión de uso*<sup>3</sup>. Para los colectivos barceloneses, la apropiación de la *cesión de uso* es una forma de dar la espalda a las concepciones de la vivienda como «valor de cambio» (ibíd.). De hecho, en un proyecto de cooperativa de vivienda en cesión de uso, es la cooperativa la que posee la propiedad del edificio y a cada familia (o grupo que vivirán en un mismo piso) se le concede el derecho a utilizar una vivienda. Así, los habitantes no tienen la propiedad exclusiva de sus casas y no pueden venderlas, lo que permite sacar estas casas del mercado y de la especulación. Organizada en forma de propiedad *comuna*, este tipo de vivienda cuestiona la noción de propiedad privada, que hoy en día sigue siendo un pilar de la «cultura de la vivienda española» (Capel, 2013). También veremos que esta promoción de la cesión de uso se integra en una reapropiación territorial al nivel local, reflejando un proceso de *reterritorialización*, es decir, «una práctica que busca reintroducir un sentimiento de pertenencia, de apropiación y de identidad colectiva cuando, en un lugar determinado, este sentimiento desapareció» (Fournier, 2007).

Este artículo se basa en un trabajo bibliográfico sobre la historia de estas formas de vivienda de propiedad colectiva, así como en más de cincuenta entrevistas realizadas con diversos actores públicos y asociativos de la vivienda y miembros de colectivos que luchan por el derecho a la vivienda<sup>4</sup>. Se basa también en un trabajo de observación participante realizado en jornadas de estudio, seminarios y *workshops*, que fueron organizados por estos actores de la vivienda.

En primer lugar, mostraremos que estos proyectos de vivienda en propiedad colectiva no son nuevos en Cataluña: son el resultado de una reinterpretación de tradiciones catalanas heredadas del siglo XX y de modelos de vivienda de otros países. En una segunda parte, veremos cómo los promotores de proyectos en cesión de uso interpretan la vivienda como un común. Mostraremos que esta concepción está ligada a una verdadera *reterritorialización* del hábitat, que refleja el fuerte vínculo entre vivienda alternativa, territorio y comunes. Ilustraremos este punto con el caso del proyecto de la cooperativa barcelonesa La Borda para demostrar que esta reapropiación de la vivienda forma parte de un cuestionamiento más amplio del proceso de fábrica de la ciudad. Concluiremos con un estudio de caso del concurso de *cohabitatge* promovido por el Ayuntamiento de Barcelona.

---

<sup>3</sup> Esta noción se refiere al «valor de uso» desarrollado por H. Lefebvre (1968).

<sup>4</sup> Estas entrevistas fueron realizadas entre marzo de 2015 y septiembre de 2017.

## **1. LA VIVIENDA COMO USO COLECTIVO Y COMPARTIDO: LAS COOPERATIVAS EN CESIÓN DE USO**

Antes de entrar en el tema de las actuales cooperativas de vivienda de propiedad colectiva en Barcelona, es importante recordar con mayor precisión cómo surgió allí esta forma de vivienda alternativa, así como los debates que generó sobre la propiedad de la tierra y la apropiación territorial de los habitantes.

### **1.1. Los movimientos a favor de la vivienda como común en Cataluña: una larga historia**

La historia de la vivienda como «objeto compartido», gestionada colectivamente o de forma comunitaria, tiene una larga tradición en Cataluña. Tiene sus raíces en el movimiento obrero del siglo XIX. Muchas ideologías influyen en el cooperativismo catalán, desde la doctrina social de la Iglesia católica hasta el anarquismo de P. Kropotkin o E. Reclus, pasando por las ideas liberales, paternalistas o incluso marxistas (Tatjer, 1998). Aunque un poderoso movimiento cooperativista radical y revolucionario fuertemente en ruptura con el capitalismo se desarrolló a partir de la década de 1870, fue el cooperativismo moderado y reformista el que prevaleció en Cataluña y duró hasta la década de 1930 (ibíd.).

Con la promulgación por el Estado español de la primera Ley de Casas Baratas de 1911, muchas cooperativas barcelonesas empezaron a construir viviendas asequibles para sus trabajadores. Pero fue en 1914 que la espinosa cuestión de la propiedad del suelo fue abordada por Cebrià de Montoliu, el bibliotecario del Museo Social catalán. Fuertemente influenciado por los geógrafos libertarios E. Reclus y P. Geddes, publicó en 1914 un texto que establece las bases del cooperativismo catalán en el tema de la vivienda (Masjuan, 2000). En línea con las propuestas del urbanista libertario E. Howard, Montoliu critica fuertemente la propiedad privada y afirma que es necesario «reservar para la comunidad la propiedad colectiva, creando las condiciones para evitar los efectos de la especulación del suelo» (Montoliu, 1912, p. 29). Así, Montoliu desarrolló un concepto de «Ciudad Jardín cooperativa», proponiendo un funcionamiento cooperativo desde la construcción de las viviendas hasta su gestión, y esto a través de la implementación de una propiedad colectiva compartida por los habitantes (Miralles Buil, 2017a). Aunque Montoliu fue considerado como un miembro de la corriente reformista del cooperativismo catalán, según E. Masjuan existen muchos vínculos entre la teoría de la vivienda cooperativa desarrollada en sus trabajos y las ideas libertarias de la época (Masjuan, 2000, p. 22). Se nota con claridad la influencia de las ideas geddesianas, especialmente en la necesaria reapropiación de la vivienda y del territorio por parte de los habitantes. Esta reapropiación está permitida por el establecimiento de la propiedad colectiva y la gestión comunitaria, que consiste en un primer vínculo entre esta forma de hábitat y la praxis del común (Dardot y Laval, 2014; Oyón y Serra-Permanyer, 2016). De hecho, estas primeras experiencias demuestran el vínculo entre vivienda, propiedad colectiva y territorio: esta forma de vivienda colectiva, gestionada conjuntamente por los habitantes, es una forma de reapropiación del territorio (Masjuan, 2000).

Al principio del siglo XX, estos proyectos de vivienda fueron finalmente parados. Se privilegió la promoción del acceso a la propiedad privada para los obreros desarrollada conjuntamente por el Estado, la Iglesia y la burguesía con el fin de debilitar el desarrollo de las ideas revolucionarias (Bernal, 2008). Este proceso fue también continuado por la administración del dictador Primo de Rivera (1923-1930).

Posteriormente, bajo el régimen franquista (1939-1975), esa incitación al acceso a la propiedad se reforzó aún más, llevando a la estructura del parque de viviendas que hoy conocemos: en 2011, España es el país con mayor cuota de propiedad privada en Europa (86%), con un parque de alquileres sociales casi inexistente (menos del 2%) (Capel, 2013).

## 1.2. De la desterritorialización del sector de la vivienda hasta el advenimiento de la cesión de uso

Al salir del franquismo, las políticas estatales de vivienda siguieron siendo orientadas principalmente hacia la propiedad privada. Durante los años 2000, la neoliberalización y la fuerte financiarización del sector de la vivienda generó su *desterritorialización* (López y Rodríguez, 2010). Desde 2008, este proceso de *desterritorialización*<sup>5</sup> se ve reforzado por los numerosos desahucios, tras los cuales un gran número de españoles se quedan sin hogar, perdiendo así su arraigo territorial (además de un derecho fundamental). Pero aunque las consecuencias sociales del modelo inmobiliario español fueron señaladas violentamente durante la crisis inmobiliaria de 2008, los actuales movimientos sociales que luchan por el derecho a la vivienda en Barcelona existen desde el principio de los años 2000. Proviene de una tradición de crítica urbana que data de los últimos años del franquismo.

De hecho, desde los años 2000, muchos grupos de jóvenes se han unido para exigir un mejor acceso a la vivienda. Estos grupos están entonces fuertemente vehiculados al movimiento *okupa (squat)*, que critica desde hace varias décadas la pérdida de lazos sociales provocada por la generalización de la propiedad privada y la mercantilización de la ciudad y la vivienda. Estos grupos de jóvenes «mal alojados» tienen reivindicaciones como el aumento del número de viviendas sociales, el desarrollo del parque en alquiler, la lucha contra la especulación inmobiliaria y las viviendas vacías, la promoción de la autoconstrucción y del cooperativismo de vivienda<sup>6</sup>. Pero otras propuestas más radicales, procedentes de los círculos *okupas* y libertarios, reafirman la importancia de la autonomía de los movimientos sociales frente a las autoridades públicas y de una reapropiación colectiva del sector de la vivienda y de su gestión (Martínez López, 2013). Estos movimientos son la punta de lanza de la concepción de la vivienda como común, situando al colectivo-habitante en el centro de la fábrica de la ciudad.

Estas reivindicaciones por el derecho a la vivienda son luego ampliadas por asociaciones catalanas que actúan como intermediarias entre colectivos militantes y dirigentes políticos, con el fin de impulsar una nueva forma de concebir la vivienda basada en el *valor de uso*. En 2004, la asociación *SostreCívic*, formada por abogados y arquitectos catalanes, se inspiró en las cooperativas de vivienda escandinavas y uruguayas<sup>7</sup> y desarrolló un modelo jurídico basado en la propiedad colectiva: la cooperativa de vivienda en régimen de cesión de uso. Tras un importante trabajo de lobbying, este modelo de cesión de uso fue incorporado a la ley catalana del derecho a la vivienda de 2007.

---

<sup>5</sup> La noción de *desterritorialización* refleja una «destrucción de los territorios sociales, de las identidades colectivas y de los sistemas de valores tradicionales» (Guattari, 2008, p. 129). En nuestro caso, corresponde a la pérdida del vínculo territorial entre los habitantes y su entorno inmediato, particularmente provocado por la pérdida de su vivienda (en el caso de un desahucio residencial) o por la creciente individualización provocada por la generalización de la propiedad privada.

<sup>6</sup> <http://www.viviendadigna.org>, consulté le 05/02/18.

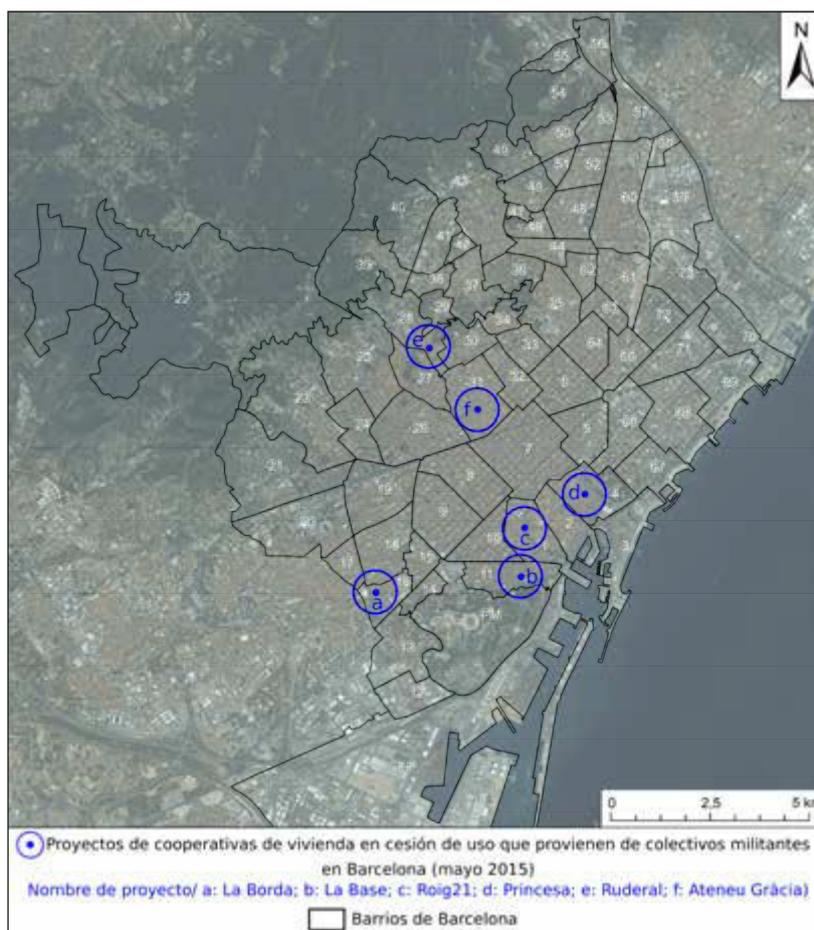
<sup>7</sup> En particular, el modelo Andel (escandinavo) y el modelo uruguayo de la FUCVAM.

## 2. LAS COOPERATIVAS EN CESIÓN DE USO: COMUNES Y RETERRITORIALIZACIÓN DEL HÁBITAT EN BARCELONA

Tras *SostreCívic*, unos colectivos militantes barceloneses se reapropian el modelo de cesión de uso, que perciben como un medio pragmático de lucha contra la omnipresencia de la propiedad privada y de la especulación inmobiliaria. La figura 1 ilustra la ubicación de estos proyectos impulsados por grupos militantes tal como existían en mayo de 2015, aunque algunos de ellos no disponen de solares para materializar su proyecto en ese momento. Observamos que la mayoría de ellos se encuentran en barrios sujetos a fuertes presiones inmobiliarias, particularmente debido a la turistificación o, como lo afirman varios colectivos, a procesos de gentrificación. Así, el reto es la reapropiación territorial.

Con el ejemplo del proyecto de cooperativa en cesión de uso La Borda, veremos cómo se materializa en Barcelona esta otra forma de concebir la vivienda basada en la noción de autogestión y de *común* (Miralles Buil, 2017b).

Figura 1: Proyectos de cooperativas de vivienda en cesión de uso que provienen de colectivos militantes en Barcelona (mayo 2015)<sup>8</sup>



Autor: Diego Miralles Buil, 2017.

<sup>8</sup> Para la leyenda de los nombres de los barrios, ver el anexo al final del artículo.

## 2.1. Can Batlló y el proyecto de La Borda: entre reapropiación territorial y *commoning*

La cooperativa de vivienda en cesión de uso La Borda es un proyecto pionero en Barcelona. Se inscribe en la continuidad de una larga lucha vecinal durante la cual los habitantes del barrio de La Bordeta (cf. figura 1) intentaron reapropiarse de la antigua fábrica textil de Can Batlló<sup>9</sup>. En 2011, tras una pugna de más de tres años con el Ayuntamiento de la época, los habitantes del barrio estructurado en la «Plataforma Can Batlló és pel barri» consiguieron la cesión de una parte de la fábrica para crear un centro cultural autogestionado<sup>10</sup>. Esta experiencia de reapropiación urbana demuestra una forma innovadora de gestión «en común» de los equipamientos, gestionado por parte de los habitantes, con un alto grado de autonomía frente a los actores públicos y privados convencionales.

Fruto de la reapropiación de esta fábrica por parte de los habitantes del barrio, el proyecto de La Borda cuenta con el apoyo de algunos miembros de la Plataforma de Can Batlló. Ante la falta de actuación tanto del sector público como del privado en el ámbito de la vivienda asequible, un grupo de vecinos decidieron encontrar por sí mismos una solución a su problema de acceso a la vivienda. En 2014, después de una larga negociación con el Ayuntamiento, el grupo de habitantes aceptó un terreno municipal en derecho de superficie de 75 años situado cerca de la antigua fábrica. Sin apoyo financiero por parte de los organismos públicos, los miembros de la cooperativa organizaron una campaña de *crowdfunding* con el fin de recaudar el dinero necesario para construir las veintiocho viviendas sociales del proyecto<sup>11</sup>. Las obras empezaron a finales de 2016 y deben terminarse en 2018.

En este proyecto, el suelo sigue siendo propiedad municipal pero la cooperativa es dueña de las viviendas. Así, esta forma alternativa de hábitat demuestra una articulación innovadora entre una propiedad pública (municipal) del suelo y una gestión *comuna* (comunitaria) del edificio por parte de los propios habitantes. Esta articulación es posible gracias a la existencia de un movimiento cooperativista altamente estructurado en el barrio de Sants-La Bordeta. El grupo de vecinos de La Borda pudo encontrar numerosos apoyos técnicos entre las cooperativas de barrio<sup>12</sup>. Así, el proyecto de La Borda refleja una forma innovadora de «concertación pública-cooperativa-comunitaria». En este proyecto, son los propios habitantes que, a través de una lucha social, producen su propia solución residencial. Por eso, están realizando un proceso de *commoning* (puesta en común) de las viviendas a través de una sociedad cooperativa que será gestionada colectivamente y de forma comunitaria. Así, el proceso de constitución de esta cooperativa coincide bien con la praxis del *común* (Dardot y Laval, 2014).

Pero la acción de los activistas de Can Batlló y La Borda no acaba ahí. De hecho, ahora quieren sistematizar la fórmula de «concertación pública-cooperativa-comunitaria» que condujo al proyecto La Borda hasta que se convierta en una forma de hacer ciudad que parece coincidir con la noción de «urbanismo desde abajo» que propone el geógrafo brasileño Marcelo Lopes de Souza (2014).

---

<sup>9</sup> Can Batlló es una fábrica textil construida en 1878 por Joan Batlló i Barrera. A finales del siglo XIX el barrio de la Bordeta se estructurará en torno a esta fábrica.

<sup>10</sup> Para más informaciones sobre el proyecto de Can Batlló ver: LaCol (dir.), 2014, *Inventari de Can Batlló: teixint una història col·lectiva*, Barcelona, Secretariat d'Entitats de Sants, Hostafrancs i la Bordeta, 173 p.

<sup>11</sup> Para más informaciones sobre las características del proyecto de La Borda ver Miralles Buil, 2017a o la web del proyecto: [www.laborda.coop](http://www.laborda.coop).

<sup>12</sup> En particular de una cooperativa de arquitectos (LaCol), de financiación ética (Coop57), etc.

## **2.2. «Construïm habitatge per construir comunitat»<sup>13</sup>: la vivienda cooperativa en cesión de uso como palanca para una reterritorialización del hábitat**

Fuertemente inspirados por los movimientos libertarios y okupas, estos colectivos consideran que los actores públicos no deberían ser los únicos en controlar el sector de la vivienda. Piensan que los movimientos sociales deben constituir formas de «autogobierno de la vivienda» a través del desarrollo de una auto-institución basada en una cogestión de la vivienda por parte de los propios habitantes. Estos colectivos consideran el desarrollo de la cesión de uso como una herramienta para llevar a cabo una reapropiación colectiva del territorio<sup>14</sup>. Así, es la dimensión fenomenológica del hábitat que defienden estos colectivos, es decir, el concepto de *habitar* (Paquot et al, 2007). Así, proponen una reapropiación del hábitat en su dimensión territorial, lo que refleja un verdadero proyecto de *reterritorialización* del hábitat a escala de barrio. De esta forma, estos colectivos coinciden con las posiciones desarrolladas por urbanistas de los siglos XIX y XX como Howard, Geddes y Montoliu (Masjuan, 2000; Oyón y Serra-Permanyer, 2016). Frente al modelo tradicional de vivienda española basado en el acceso a la propiedad privada, los movimientos sociales están sembrando las bases de una nueva cultura del habitar basada en una reapropiación colectiva del territorio y en un proceso de *commoning*.

## **3. EL CASO DEL CONCURSO MUNICIPAL DE COHABITATGE DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA**

Desde la victoria de *Barcelona en Comú* en las elecciones municipales de mayo de 2015, el nuevo equipo municipal intenta implantar políticas que valoricen la cesión de uso y propongan una gestión más participativa de la ciudad. Esto refleja una cierta institucionalización de las ideas de los colectivos luchando por el derecho a la vivienda. Este estudio de caso nos permitirá abordar las dificultades existentes para desarrollar una política de vivienda pública «en común» que reúna a actores públicos y colectivos activistas.

### **3.1. El concurso de *cohabitatge* del Ayuntamiento de Barcelona: la institucionalización de la cesión de uso**

El nuevo equipo municipal de Barcelona quiere desarrollar un parque público de alquiler social y apoyar la cesión de uso. Alineándose con la idea de *cohousing*, el Ayuntamiento desarrolla el concepto de *cohabitatge* que reúne diferentes formas de vivienda, como las cooperativas en cesión de uso o los tipos de vivienda que articulan propiedad privada con espacios colectivos. El Ayuntamiento quiere diversi-

---

<sup>13</sup> “Construimos vivienda para construir comunidad”: lema del proyecto de La Borda.

<sup>14</sup> Según una miembro de la asociación Ruderal (que promueve la cesión de uso en el barrio barcelonés de Vallcarca): «Para mí, el tema de la vivienda y la cesión de uso es una verdadera palanca para retomar nuestras vidas en mano, a través de una reapropiación del barrio» (Entrevista realizada en julio de 2017 en Barcelona).

ficar las formas de acceso a la vivienda y proponer alternativas frente a la propiedad privada. Además, pretende movilizar este concepto de *cohabitatge* para luchar contra la especulación y la gentrificación<sup>15</sup>.

Para ir más allá, el Ayuntamiento lanzó un concurso público poniendo en juego siete solares municipales destinados a proyectos de *cohabitatge* que están sujetos a criterios de vivienda social. Como en el caso de La Borda, el Ayuntamiento otorgará a los siete proyectos ganadores una cesión de uno de los solares en forma de un derecho de superficie de 75 años. Aunque el solar seguirá siendo propiedad municipal, la cooperativa ganadora construirá las viviendas y conservará la propiedad sobre ellas. Pero estas viviendas se integrará en el parque social del municipio.

Las bases del concurso se publicaron el 11 de noviembre de 2016 y los grupos solicitantes tuvieron hasta el 9 de febrero de 2017 para presentar sus candidaturas, es decir, un tiempo de constitución de proyectos inferior a tres meses. Los proyectos fueron seleccionados por el Ayuntamiento en mayo de 2017 según diversos criterios como la calidad del proyecto arquitectónico y técnico<sup>16</sup>; la solvencia del proyecto y del futuro grupo de habitantes; su interacción social con el barrio.

### 3.2. Una mirada crítica al concurso: ¿una instrumentalización de la cesión de uso?

Aunque este concurso estaba teóricamente abierto a grupos activistas, hemos observado un reposicionamiento de varios actores inmobiliarios tradicionales que han intentado apropiarse de esta nueva forma de acceso a la vivienda. Así, varios colectivos militantes consideran que esta apertura de la cesión de uso a los actores convencionales de la vivienda no rompe realmente con la noción de «valor de cambio» y corre el riesgo de aniquilar el potencial transformador de esta forma alternativa de vivienda. Aunque reconocen el primer paso del Ayuntamiento, estos colectivos son muy críticos con el concurso.

En primer lugar, los grupos sólo disponían de tres meses para poner en marcha un proyecto que combinaba los aspectos comunitarios (creación de un grupo de habitantes), económicos y de gestión (búsqueda de financiación, socios, etc.) y arquitectónicos. Este período es demasiado corto y dificulta la formación de un grupo cohesionado. Además, la rigidez de los criterios de selección elegidos por el Ayuntamiento para el concurso (particularmente en los ámbitos económicos y arquitectónicos) hace que el concurso se mantenga fuertemente orientado hacia una población de clase media con alto capital cultural, apartando así a una gran parte de los grupos con bajos ingresos que tienen una gran necesidad de vivienda asequible. En segundo lugar, la mayor parte de los solares seleccionados por el Ayuntamiento no están situados en barrios sometidos a una alta presión inmobiliaria, sino en la periferia de Barcelona (Figura 2). Cuestionado sobre este punto mediante entrevistas, los responsables municipales reconocieron que estos solares se eligieron según criterios puramente económicos: sólo los solares difíciles de explotar por parte de la empresa de vivienda pública de Barcelona fueron seleccionadas para el concurso<sup>17</sup>.

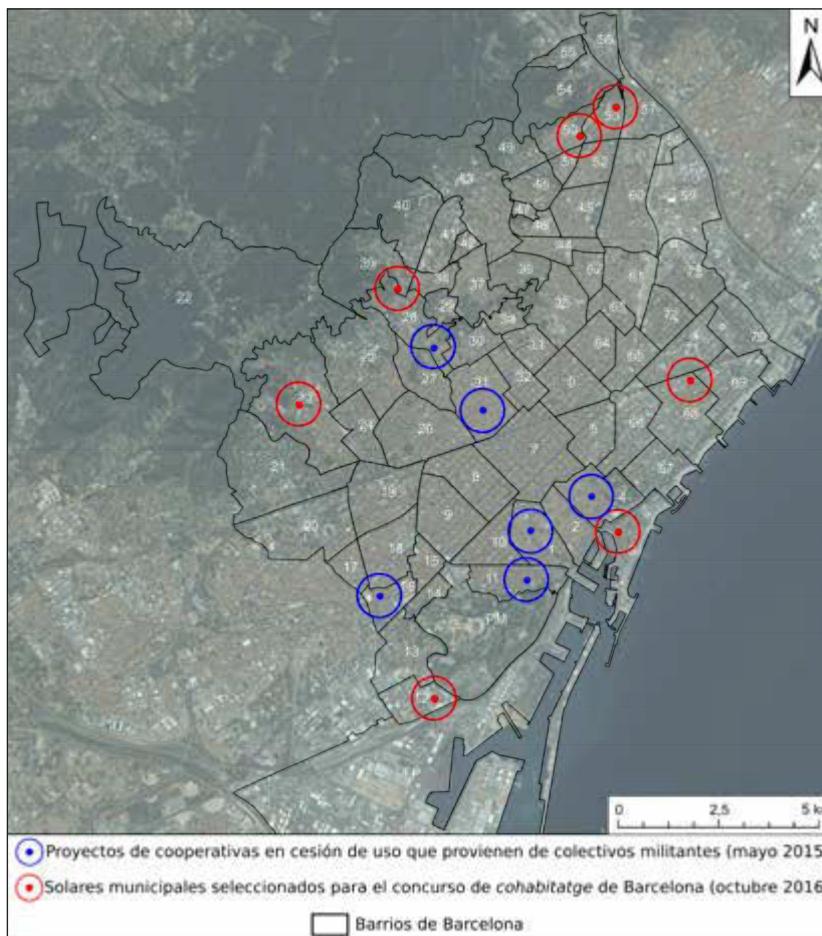
---

<sup>15</sup> <http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/noticia/construccizen-de-110-pisos-en-5-solares-municipales-se-gzn-la-fzermula-de-la-covivienda>, consultado el 06/02/18.

<sup>16</sup> Especialmente a nivel energético, se esperaba al menos una certificación energética B.

<sup>17</sup> Solares inclinados o demasiado pequeños para ser construido a bajo coste por la empresa pública de viviendas de Barcelona.

Figura 2: Proyectos de cesión de uso que provienen de colectivos militantes y solares municipales seleccionados para el concurso público de *cohabitatge* en Barcelona.



Autor: Diego Miralles Buil, 2017.

Finalmente, con este concurso, el Ayuntamiento ha, de alguna manera, distorsionado el concepto de cooperativa en cesión de uso para utilizarlo como vector de mixtura social en los barrios populares<sup>18</sup>. Además, la falta de transparencia en este concurso (especialmente en su constitución y en la selección de los proyectos ganadores) plantea preguntas. Según los diferentes colectivos de habitantes que entrevistamos, no hubo una verdadera fase de consulta para la preparación del concurso. Además, durante nuestras entrevistas con los responsables municipales de la vivienda, constatamos una cierta desconfianza hacia los colectivos militantes y una voluntad de mantener el máximo control sobre este concurso y sobre la gestión de las viviendas del parque municipal de Barcelona. Esta renuencia del Ayuntamiento a compartir la propiedad y la gestión de su parque de viviendas municipales con los colectivos asociativos es un obstáculo para el desarrollo de una nueva gobernanza urbana de la vivienda en una lógica de *común*.

Sin embargo, los colectivos militantes reconocen que a pesar de sus críticas el potencial transformador de estos proyectos de *cohabitatge* sigue siendo importante. En efecto, estos proyectos pueden

<sup>18</sup> Es también lo que reconoce Vanesa Valiño (miembro de *Barcelona en Comú* y jefa de gabinete de la Concejalía de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona) en un artículo del periódico catalán *La Directa*: <https://directa.cat/actualitat/que-ce-dir-lus-de-solars-publics-fer-cohabitatge>, consultado el 11/02/2018.

conducir al desarrollo de alternativas a la propiedad privada y al alquiler, permitiendo avanzar hacia una transformación de la cultura del habitar y del hábitat en España. «Este concurso es un primer paso. Nos corresponde a nosotras presionar al Ayuntamiento para que el próximo concurso toma en cuenta los errores del primero», dice una activista por el derecho de la vivienda de Barcelona. Es probable que surjan otros concursos de este tipo. Queda por ver cómo el Ayuntamiento tomará en cuenta las diversas críticas de los grupos candidatos al primer concurso, algunas de las cuales son muy contradictorias. En efecto, las observaciones de los colectivos militantes entran en conflicto con las observaciones de las empresas inmobiliarias más convencionales que defienden una mayor apertura del concurso por las empresas tradicionales.

#### **4. CONCLUSIÓN: ¿HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA URBANA DEL HÁBITAT EN COMÚN?**

Hemos visto que varios colectivos militantes barceloneses se han apropiado el modelo de cooperativa de vivienda en cesión de uso para luchar contra la especulación inmobiliaria y la creciente individualización debido a la generalización de la propiedad privada. Así, los movimientos sociales están sembrando las bases de una «nueva cultura del habitar» basada en una *reterritorialización* local del hábitat y en el desarrollo de la cesión de uso. Eso podría constituir un parque de vivienda elaborado y gestionado en *común*.

Además, con el primer concurso de *cohabitatge* del Ayuntamiento de Barcelona, actualmente se recupera el diálogo entre esa administración y los colectivos militantes. Pero hemos visto que este concurso no responde plenamente a las expectativas de los colectivos militantes y que su elaboración *top-down* no ha dejado el espacio suficiente para una participación activa real de los habitantes. Un año después de la victoria de *Barcelona en Comú* en las elecciones municipales, parece que la inercia tecnocrática de la gestión de la vivienda de una metrópoli del peso de Barcelona no permite todavía mantener la proximidad necesaria para desarrollar proyectos de vivienda llevados a cabo conjuntamente con los habitantes. Dada la urgencia de la situación, el Ayuntamiento tiene dificultades en conciliar la producción de vivienda asequible y la voluntad de reapropiación del hábitat por parte de los habitantes.

Sin embargo, este concurso municipal tiene el mérito de sembrar las bases de una nueva relación entre los grupos militantes y el Ayuntamiento. A pesar de las dificultades que pone en evidencia este concurso, la apertura de un nuevo diálogo entre el Ayuntamiento y los colectivos militantes parece reflejar una actual redefinición de la acción pública local.

Si se mantiene, este diálogo ahora reactivado podría conseguir sistematizar la «concertación pública-cooperativa-comunitaria», que ya se ha probado en el caso de La Borda, en una nueva gobernanza urbana de la vivienda y del hábitat, vector de *nuevos comunes territoriales*. Esta gobernanza de la vivienda esbozada hoy en Barcelona, permitiría asociar el Ayuntamiento a unos proyectos de vivienda gestionados en común por parte de una comunidad de habitantes. Por fin, esto podría permitir recrear un lazo social y político entre estos actores, cuya división se materializó gravemente en la crisis habitacional de 2008 y sus numerosos desahucios.

## REFERENCIAS

- BERNAL B. «¡Todos propietarios! Una «feliz idea» de la doctrina social de la Iglesia», en DOREL-FERRÉ G. (dir.). *Vivienda obrera y colonias industriales en la península Ibérica (actas)*. Terrassa, Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya, 2008, pp. 273-277.
- CAPEL H. *La morfología de las ciudades. Agentes urbanos y mercado inmobiliario*, Barcelona, Serbal, 2013.
- DARDOT P. y LAVAL C. *Commun. Essai sur la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, La Découverte, 2014.
- FOURNIER J-M. «Géographie sociale et territoires: de la confusion sémantique à l'utilité sociale?». *ESO, Travaux et Documents*, 26, 29-35, 2007.
- GUATTARI F. «Du postmoderne au postmédia». *Multitudes*, 34, 128-133, 2008.
- LACOL (dir.). *Inventari de Can Batlló: teixint una història col·lectiva*, Barcelona, Secretariat d'Entitats de Sants, Hostafrancs i la Bordeta, 2014.
- LEFEBVRE H. *Le Droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968.
- LOPES DE SOUZA M. «Ensemble avec l'Etat, malgré l'Etat, contre l'Etat. Les mouvements sociaux, agents d'un urbanisme critique», C. Gintrac, M. Giroud (dir.). *Villes contestées: pour une géographie critique de l'urbain*. Paris, Prairies ordinaires, 2014, pp. 339-379.
- LÓPEZ I. y RODRÍGUEZ E., *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Madrid, Traficantes de sueños, 2010.
- MARTÍNEZ LÓPEZ M. A. «The Squatters' Movement in Europe: A Durable Struggle for Social Autonomy in Urban Politics». *Antipode*, 4, 866-887, 2013.
- MASJUAN E. *La ecología humana en el anarquismo ibérico: urbanismo «orgánico» o ecológico, neomalthusianismo y naturismo social*, Barcelona, Icaria, 2000.
- MIRALLES BUIL D. «Habitat Participatif», en J. Rochfeld, F. Orsi, M. Cornu (dir.). *Dictionnaire critique des communs*. Paris, PUF, 2017a, pp. 611-614.
- «Du logement précaire à l'habitat coopératif autogéré, une utopie réaliste? Le cas de Calafou (Catalogne espagnole)», Colloque ICHT, Lyon, 13 avril 2017b.
- MONTOLIU C. *La Ciudad-Jardín*, Barcelona, Sociedad Cívica La Ciudad Jardín, 1912.
- OYÓN J-L. y SERRA-PERMANER M. «John Turner, un architecte geddesien». *Espaces et sociétés*, 167, 43-61, 2016.
- PAQUOT T., LUSSAULT M. y YOUNÈS C. (dir.). *Habiter, le propre de l'humain*, Paris, La Découverte, 2007.
- TATJER M. *Los orígenes de la vivienda social en Barcelona: las cooperativas de vivienda en el primer tercio del siglo XX* [en línea] GeoCrítica, 1998. <[www.ub.edu/geocrit/tatjbcn.htm](http://www.ub.edu/geocrit/tatjbcn.htm)> [consulta: 6 febr. 2018].

## ANEXO

### Anexo 1: Código y nombre de los barrios de Barcelona

<b>Ciutat Vella</b> 01 el Raval 02 el Barri Gòtic 03 la Barceloneta 04 Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera	<b>Les Corts</b> 19 les Corts 20 la Maternitat i San Ramon 21 Pedralbes	<b>Horta-Guinardó</b> 33 el Baix Guinardó 34 Can Baró 35 el Guinardó 36 la Font d'en Fargues 37 el Carmel 38 la Teixonera 39 Sant Genís dels Agudells 40 Montbau 41 la Vall d'Hebron 42 la Clota 43 Horta	<b>Sant Andreu</b> 57 la Trinitat Vella 58 Baró de Viver 59 el Bon Pastor 60 Sant Andreu 61 la Sagrera 62 el Congrés i els Indians 63 Navas
<b>l'Eixample</b> 05 el Fort Pienc 06 la Sagrada Família 07 la Dreta de L'Eixample 08 l'Antiga Esquerra de l'Eixample 09 la Nova Esquerra de l'Eixample 10 Sant Antoni	<b>Sarrià-Sant Gervasi</b> 22 Vallvidrera, el Tibidabo i les Planes 23 Sarrià 24 les Tres Torres 25 Sant Gervasi - La Bonanova 26 Sant Gervasi - Galvany 27 el Publet i el Farró	<b>Nou Barris</b> 44 Vilapicina i la Torre Llobeta 45 Porta 46 el Turó de la Peira 47 Can Peguera 48 la Guineueta 49 Canyetes 50 les Roquetes 51 Verdun 52 la Prosperitat 53 la Trinitat Nova 54 Torre Baró 55 Ciutat Meridiana 56 Vallbona	<b>Sant Martí</b> 64 Camp de l'Arpa del Clot 65 el Clot 66 el Parc i la Llacuna del Poblenou 67 la Vila Olímpica del Poblenou 68 el Poblenou 69 Diagonal Mar i el Front Marítim del Poblenou 70 el Besòs i el Maresme 71 Provençals del Poblenou 72 Sant Martí de Provençals 73 la Verneda i la Pau
<b>Sants-Montjuïc</b> 11 el Poble Sec 12 la Marina del Prat Vermell 13 la Marina de Port 14 la Font de la Guatlla 15 Hostafrancs 16 la Bordeta 17 Sants - Badal 18 Sants	<b>Gràcia</b> 28 Valcarlos i Penitents 29 el Coll 30 la Salut 31 la Vila de Gràcia 32 el Camp d'en Grassot i Gràcia Nova		

**SEGUNDA PARTE**  
**REGENERACIÓN URBANA**  
**Y PLANIFICACIÓN INTEGRADA**



# PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL EN ESPACIOS METROPOLITANOS. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN ESPAÑA<sup>1</sup>

Joaquín Farinós, Enrique Peiró y Andrés Gomis

*Universitat de València*

## 1. INTRODUCCIÓN

Las regiones urbanas y los espacios metropolitanos concentran la mayor parte de la población, actividad, poder y capacidad de gobierno territorial; también en España. En 2008, justo en el momento del estallido de la burbuja inmobiliaria en España, los municipios que formaban parte de estos ámbitos funcionales (el 9% del total) llegaban a concentrar el 70% de la población (Serrano et al. 2010). Como señalaban Feria y Albertos (2010) y Romero y Farinós (2012), buena parte de la realidad urbana española se explicaba por la movilidad cotidiana y la integración de actividades económicas entre los municipios metropolitanos. Desde principios del siglo XXI, los espacios metropolitanos explican en gran medida la organización del territorio español. Este proceso de consolidación de las regiones urbanas ha tenido importantes consecuencias sobre la sostenibilidad, por la movilidad obligada, la congestión, y las desventajas de aglomeración que los cambios en los usos del suelo y la especulación provocan.

Si en los documentos oficiales y en la bibliografía especializada del último tercio del siglo XX se reconocían de forma incuestionable cuatro realidades metropolitanas (Madrid, Barcelona, el Gran Bilbao, la Gran Valencia), desde principios de los 2000 el inventario se amplía a nuevos espacios metropolitanos (Sevilla, Zaragoza, Málaga y también, aunque menos claramente, Las Palmas); sin perjuicio de que otras unidades urbanas puedan verse afectadas sucesivamente por procesos metropolitanos<sup>2</sup>. Aunque hay autores que prefieren marcar las diferencias entre áreas metropolitanas de lo que son regiones funcionales urbanas o simples áreas urbanas (vid. Serrano, 2010), la consideración metropolitana se ha abierto a

---

<sup>1</sup> Este capítulo forma parte del proyecto de investigación “Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio comprehensiva en España (GOBEFTER II)” (CSO2016-78169-R), del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad.

<sup>2</sup> El Atlas de las Áreas Urbanas en España (Ministerio de Fomento, 2017) reconoce 66 aglomeraciones urbanas, grandes áreas urbanas formadas por más de un municipio, entre las que existe una gran variedad. Entre ellas hay, junto con las destacadas, otras que se han venido reivindicando como áreas metropolitanas, como son la Ciudad Astur, Vigo-Pontevedra, La Coruña-Ferrol, Alicante-Elche, Bahía de Cádiz, Palma de Mallorca o Murcia-Cartagena-Bajo Segura (Toscano: 2010: 69). Algunas de ellas se han dotado incluso de instrumentos de planificación y gestión metropolitana, como veremos en el cuarto apartado de este capítulo. Para un análisis sobre estas nuevas unidades metropolitanas emergentes, con especial énfasis en el caso de Asturias, resulta de interés la obra de Rodríguez Gutiérrez (2009).

otros ámbitos intensamente urbanizados a partir de una ciudad de más de 200.000-250.000 habitantes<sup>3</sup>. Cualquiera que sea su naturaleza, debe distinguirse entre aquellas que realmente funcionan como áreas y regiones metropolitanas de las que han surgido al calor del crecimiento (edificatorio, económico, demográfico) y se enfrentan a claras dificultades de integración territorial, tanto interna (dentro de su propia área funcional) como externa (en el conjunto del sistema de ciudades a escala suprarregional).

Como señalan Lois y Zúñiga (2017), las áreas metropolitanas principales se han reafirmado, manteniendo su coherencia interna. La ciudad central mantiene claramente su liderazgo mientras que sus periferias crecen y se vuelven más complejas, con procesos de segregación espacial que dan lugar a paisajes y estructuras territoriales claramente diferenciadas en su seno; también a territorios inconclusos, de escasa funcionalidad hipotecada por un vacío urbano motivado por el rápido e hiperbólico crecimiento y el posterior colapso que provocó la burbuja inmobiliaria. Ejemplos a lo largo de la geografía española no faltan (vid. Brandis, del Río y Morales, 2016), de entre los que destacan algunos muy sonados y fácilmente reconocibles cuando se circula por las arterias viales que debían inyectarles funcionalidad, caso de los alrededores de ciudades como Zaragoza, Guadalajara, Valencia, Murcia, etc. Una clara muestra del escaso éxito del urbanismo, y después de la ordenación del territorio, en nuestro país.

Los espacios metropolitanos ya llamaron la atención del urbanismo español en los años 1940s. Aquel urbanismo experimental de posguerra, que desembocaría en la primera Ley del Suelo española de 1956 (LS56), se fundamentaba en la figura de los planes generales y en la organización del crecimiento de la ciudad central sobre sus municipios adyacentes (en algunos casos, como el de Madrid, mediante su asimilación para llegar a formar parte del municipio principal, no así en los de Barcelona, Valencia o Bilbao). El enfoque de la ordenación territorial surgido a partir del Estado Autonomático tiene claro y fuerte arraigo en el urbanismo previo; aunque ha intentado, sin éxito trascenderlo, tratando de promover una concepción más estratégica e integrada más allá de la mera planificación de los usos del suelo a escala supramunicipal, al estilo de lo propuesto por la Carta de Torremolinos de 1983 (vid. Pujadas y Font, 2007).

Ello planteó dos grandes retos. El primero, lograr una mayor integración entre la tradicional planificación física de usos del suelo y la del desarrollo económico regional, sin desligarlo todo ello del objetivo del bienestar, garantizando la calidad de vida de la población mediante una más eficiente distribución de servicios, equipamientos e infraestructuras (lo que justamente pretendía el Estado del Bienestar que llegaba a España en el primer lustro de los años 1980, en los albores de su tercera y definitiva crisis de la que aún no se recupera, en plena configuración del Estado Autonomático). El segundo, y en estrecha relación con esto último, lograr una adecuada y efectiva gestión (gobierno) a través de distintas formas de cooperación territorial y coordinación administrativa (mancomunidades, consorcios, entidades metropolitanas) que ayudaran a superar las deseconomías que provoca el microfundismo municipal. Se han producido ejemplos en un doble sentido: tanto de concentración-anexión municipal como de nuevas formas de cooperación y gobernanza territorial, tal y como se verá a lo largo de estas páginas.

---

<sup>3</sup> José María Feria (2010) identifica y delimita el conjunto de áreas metropolitanas (AAMM) españolas a partir del análisis de los movimientos diarios casa-trabajo; su delimitación se emplea como base en la elaboración de la cartografía incluida en estas páginas.

Siguiendo esta introducción el capítulo se organiza en cinco apartados. En el segundo se presentan los antecedentes y evolución de la planificación y gestión territorial de los espacios metropolitanos en España desde el punto de vista de los usos del suelo (la forma en que el urbanismo ha tratado de dar sentido al crecimiento de esos espacios). El tercero los considera, desde una perspectiva socioeconómica complementaria del anterior, espacios funcionales responsables máximos de la generación de valor, de innovación y progreso. El cuarto se ocupa de sus formas de gobierno y gestión, con el objetivo de una mejor cohesión y bienestar de la población. En el quinto se realiza un análisis del nivel de coincidencia entre los instrumentos recientes de planificación territorial subregional (tanto la regulada como la estratégica) con las áreas metropolitanas españolas; en tanto acaban siendo la forma en que se manifiesta la nueva gobernanza territorial (integral) de estas áreas ante las limitaciones a las que se enfrentan otro tipo de instrumentos de gestión y gobierno más formales. El capítulo se cierra con un apartado final de síntesis y conclusiones.

## **2. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE ESPACIOS METROPOLITANOS EN ESPAÑA. EXPERIENCIAS HISTÓRICAS DE BASE Y SITUACIÓN RESULTANTE**

El urbanismo español de la posguerra (desde los años 1940) prestó especial atención a los espacios metropolitanos (las mayores ciudades de la época y su entorno). Lo hizo desde distintos planeamientos o enfoques que se fueron sucediendo a lo largo del tiempo (Selva, 2015):

**Funcionalista:** la ciudad es el centro de servicios autónomo que organiza el territorio a su alrededor. Basado en el modelo de la ciudad central siguiendo la teoría de Christaller y los planteamientos de la ciudad jardín de Ebenezer Howard, cuya influencia a España llegaría directamente por aquellos años a través del arquitecto Gabriel Alomar<sup>4</sup>.

**Organicista:** en lo que podría considerarse como una evolución desde la perspectiva social, dentro del ideal falangista, en busca de una mayor eficiencia del sistema urbano, que lleva de la idea de ciudad-jardín y los barrios en la frontera de la ciudad dentro del cinturón (o cuñas, más tarde infraestructura) verde a las ciudades satélite, potenciando la especialización de funciones de cada núcleo (lo que estaría en la base del futuro concepto de policentrismo funcional). Fueron el laboratorio donde los urbanistas iban a poder preparar la futura LS56, ensayando diferentes fórmulas de delimitación y de gestión urbanística. Este enfoque organicista aplicado a la planificación, que reúne urbanismo y ciudad con la administración local y el municipio, es visto como el instrumento adecuado para promover un nuevo orden social que pretende el

---

<sup>4</sup> Arquitecto mallorquín que cursó el título *City and Regional Planning* en el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Allí conoció la obra de Howard, Geddes, Mumford y Clarence A. Perry (Martínez Caro, 1998). Gabriel Alomar Esteve colaborará con Pedro Bigador en los estudios para la confección de un Plan Nacional de Urbanismo y en el Anteproyecto de la Ley de Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana, aprobada en 1956. Como es bien sabido, Bigador es la figura clave del urbanismo español de la época; responsable, primero, de la Oficina técnica de la Junta de Reconstrucción de Madrid (1939-1946) y Jefe de la Sección de Urbanismo (1939-1949), después de la Dirección técnica de la Comisaría de Ordenación de Madrid (1945-1956) y Jefe Nacional de Urbanismo (hasta 1957), finalmente responsable de la Dirección General de Urbanismo y la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda (1957-1969).

‘Movimiento’, a través de un diseño comarcal de mayor escala en el que la especialización funcional de cada ciudad adquiere gran importancia. De forma paralela, en esta escala local, a lo previsto a escala regional, como recogía Romà Perpinyà en su ‘De Economía Hispana’<sup>5</sup>.

En este modelo, Madrid sería la capital administrativa. Bilbao, pionera en el ensayo de una nueva fórmula administrativa (el *Gran Bilbao*) pocos meses antes que la corporación *Gran Valencia*, como nodo de producción industrial. Valencia, gracias a su huerta, como uno de los grandes centros agrícolas del país (la Huerta volverá a ser el argumento principal de uno de los planes de OT subregionales emblemáticos de la Comunitat Valenciana, junto con el del litoral, en la actualidad). Madrid (1941) y después (una vez finalizaron en ella los trabajos de la Junta de Reconstrucción) Bilbao (1943), Valencia (1946) y Barcelona (1952), fueron las únicas cuatro las ciudades donde, nada más finalizar la guerra, se impulsaba su ordenación urbana de carácter metropolitano.

**Estructuralista:** el enfoque organicista deriva y se somete al que impone la nueva realidad socio-económica del Plan de Estabilización y los planteamientos tecnocráticos del gobierno del Opus Dei del momento (que sientan las bases del desarrollismo a toda costa de los futuros Planes de Desarrollo). Este cambio de perspectiva, que acabará siendo hegemónico, implicará una mayor urbanización y concentración de población, actividades, recursos, infraestructuras y equipamientos en las principales ciudades y áreas metropolitanas españolas. Los efectos: crecientes problemas de congestión del tráfico, de acceso a la vivienda y a los servicios, procesos especulativos y de desorden urbano que la misma LS56 (desdicha por otras como la de centros turísticos o las que promueven el desarrollo de nuevas infraestructuras de transporte) no logrará atajar<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Resulta de interés en estos planteamientos de relaciones ciudad-territorio-economía, con enfoque supramunicipal y policéntrico, con referencia a la obra de Perpinyà Grau, el trabajo de Trullén (2006).

<sup>6</sup> A esta conclusión llegarían, varias décadas después, sendos estudios realizados en el marco de la preparación del PDI de Infraestructuras 1993-2007 sobre los efectos de las Redes Arteriales de las Áreas Metropolitanas de Bilbao, Málaga y Valencia. Los resultados del estudio venían a demostrar que estas vías no habían logrado resolver los problemas de tráfico en las ciudades, como se suponía, más que inicialmente. Por contra, habían promovido nueva urbanización (dispersa) que justo aumentaba la demanda de uso del automóvil, con los consabidos negativos efectos sobre la sostenibilidad y la eficiencia ambiental y energética. Contribuyeron, por tanto, a diluir el modelo tradicional de la ciudad compacta mediterránea y española. Como señala Serrano (2017), esos años de crecimiento urbano al servicio del crecimiento sin reparos va a dinamitar la delicada atención puesta en el proceso de planificación urbana y territorial, que va siendo sustituida inexorablemente por una planificación sectorial, mucho más útil y servil para el objetivo del crecimiento (a toda costa).

En el mismo sentido se manifiesta Selva (2015: 471-472) para referirse a los cambios que mucho antes iría experimentando el plan comarcal de Valencia y su cintura:

*«... el elemento más distorsionador de lo inicialmente previsto en la Adaptación del Plan fue la creación de la Red Arterial de Valencia, desarrollada en paralelo por el Ministerio de Obras Públicas a través de su Oficina Regional de Proyectos (los planos llevan fecha de 28 de febrero de 1966). Así, se inundó de carriles el cauce del Turia, quedando la ciudad atravesada por dos autopistas y la comarca desfigurada por circunvalaciones y nudos viales... En aquel momento de despegue económico, el país sostuvo una confianza ciega en el progreso, identificándolo muchas veces con la inversión en grandes infraestructuras de obra civil (muchas de las cuales, a diferencia de otros aspectos urbanísticos, sí llegaron a ejecutarse)... La Oficina Técnica metropolitana fue relegada a un segundo plano hasta llegar a una situación de abandono, incapaz muchas veces de controlar las agresiones urbanas que desvirtuaron el plan comarcal... Comparándolo con la zonificación de García-Ordóñez de 1959... se constata el*

Esta evolución y nuevo estado de cosas (y la forma de hacer negocio y generar riquezas) que se desarrolla en el franquismo, cala profundamente y todavía persiste, sin haberse podido desandar del todo; pese a los cambios en el sistema de ciudades español que propiciaron el fin de la transición demográfica y del éxodo rural, la profunda crisis industrial de 1978-1984 y la configuración del nuevo mapa autonómico. La nueva ciudad ‘arteriada’ resultante, frente a la policéntrica que reclamaba el organicismo de entonces y la nueva Agenda Urbana de ahora, se manifiesta en el modelo presente en las AAMM actuales. Hay que recordar, sin embargo, que tienen su origen bajo el referido enfoque organicista (caso de las AAMM de Bilbao, Valencia, Madrid y Barcelona). En ellas predominó el enfoque supramunicipal, si bien con un marcado y desigual papel protagonista de la ciudad central<sup>7</sup>. Dos de los objetivos de esta planificación urbana fueron el refuerzo de las capacidades administrativas de la institución supramunicipal y la necesaria cooperación intermunicipal. El proceso de metropolitanización únicamente se produciría, en sentido estricto, en los casos de Bilbao y de Valencia, con la creación de sus respectivas entidades metropolitanas como entidades locales con supervisión y al servicio del Estado, la Patria ‘una’, de acuerdo con el centralismo y organicismo de la época. Era un enfoque distinto del seguido hasta entonces, de anexión municipal por parte de la correspondiente capital metropolitana (caso de Madrid). En 1946 se aprobaban el «Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao» (19 municipios), el «Plan de Ordenación Urbana de Valencia y su cintura» (30 municipios) y el «Plan General de Urbanización de Madrid», para Madrid y su ensanche (conocido como «Plan Bidagor»; 14 municipios). En 1953 se aprobaba el «Plan Comarcal de Barcelona» (ley de 3 de diciembre de 1953), creándose en esta misma ley su Comisión de Urbanismo<sup>8</sup>.

---

*modelo de ciudad central tan opuesto al inicialmente planteado tan solo quince años atrás: sin duda, otra oportunidad perdida para el equilibrio urbanístico metropolitano».*

<sup>7</sup> Que en ocasiones, como en el caso de Madrid, llevó a la asimilación de algunos de sus municipios circundantes. El municipio de Madrid, entre 1948 y 1954, se anexiónó 13 municipios colindantes: Aravaca, Barajas, Canillas, Canillejas, Chamarín de la Rosa, Fuencarral, Hortaleza, El Pardo, Vallecas, Vicálvaro, Villaverde, Carabanchel Alto y Carabanchel Bajo, en una consideración de los mismos como alfoz (término con reminiscencia medieval, sobre la base previa musulmana, que en Castilla otorgaba a los distritos rurales cierta autonomía pero los hacía dependientes de la villa). Lo hacía entonces, aunque ya anteriormente el Proyecto de Bases para una Carta Municipal de Madrid de 1934 proponía la anexión de estos términos, y el de Pozuelo de Alarcón, que no se produjo (Bassols, 1973: 509, citado por Selva, 2017). Bilbao resulta un caso peculiar de anexión de algunos municipios limítrofes a lo largo de varias décadas, desde los años 1920, desanexionándose algunos de ellos en 1983: Deusto (anexionado en 1925), Begoña (en 1925) y Erandio (en 1925 el barrio de Luchana y en 1940 el resto) y, en 1966, las anteiglesias de Lujua, Sondica, Derio y Zamudio. Los cinco últimos se desanexionaron en 1983 por el Decreto 220/1982. En el caso de Valencia, sin llegar a la anexión, se produjo un funcionamiento de la Corporación Gran Valencia en clave 29+1. Como señalaba Bigador (1967), el diseño de las dos primeras corporaciones administrativas españolas de la posguerra (las de Bilbao y Valencia) otorgaba unas facultades especiales a los alcaldes de la ciudad central, lo que acabó repercutiendo sobre las posibilidades de cooperación. Si no totalmente igualitaria, al menos al estilo de ‘primum inter pares’, con una adecuada deferencia mutua; tal y como se solicitará mucho más tarde en el documento de la Estrategia Territorial Europea de 1999, en su primer principio director del policentrismo al hablar de relaciones urbano-rurales; ahora relacionado los nuevos servicios ecológicos y el concepto de Infraestructura Verde. El caso de Barcelona sería completamente diferente.

<sup>8</sup> Las disposiciones legales que acabarían sancionando la configuración comarcal en las cuatro metrópolis fueron, respectivamente: La Ley de 17 de julio de 1945 sobre Bases para la Ordenación urbanística y comarcal de Bilbao y su área de influencia, aprobándose la redacción oficial de la Ley por Decreto de 1 de marzo de 1946, mediante el que se creaba la Corporación Administrativa «Gran Bilbao». Mediante Decreto de 11 de octubre de 1946 se aprobaba el Plan de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia. En el caso de Madrid la Ley de 1 de marzo de 1946 de aprobación del Plan

En el caso de las dos últimas, las mayores AAMM españolas, sufrieron posteriores modificaciones para poder ajustarse a los problemas que generaban sus rápidos crecimientos. De este modo, en el caso de Madrid, se redactaba en 1961 por el Ministerio de la Vivienda (aprobado en 1964, tras ser promulgada la Ley del Área Metropolitana de Madrid de 2 de diciembre de 1963) un nuevo «Plan General de Ordenación del Área Metropolitana», creando a su vez el Área Metropolitana de Madrid (23 municipios) y la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO, dependiente del Ministerio de Vivienda), encargada de la gestión y disciplina urbanística y territorial del mismo. Cuatro años más tarde, en 1968, se aprobaba el «Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona»<sup>9</sup>. Entrados en los años 1970 se creaba la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, por Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, con la finalidad de ejecutar del Plan Director Metropolitano de Barcelona y su Comarca de 1972, un claro antecedente de los Planes Directores Territoriales de Coordinación que impulsaba la reforma de la ley del suelo de 1975. Merece la pena señalar que el número de municipios (28) contemplados en la nueva figura metropolitana no varió con respecto al Plan de 1952<sup>10</sup>.

En resumen, contando con la referencia de claros antecedentes como los tres primeros planes metropolitanos europeos (el *Gross Berlin* –Gran Berlín– de 1920<sup>11</sup>, el plan de Ámsterdam de 1934, redactado por Cornelis van Eesteren, y el *Greater London Plan*, de Patrick Abercrombie, de 1944), en España quedan configuradas las cuatro entidades metropolitanas. El *Gran Bilbao*, por Decreto de 1 de Marzo de 1946, siendo por Decreto de 23 de mayo de 1947 que se aprobaba el Reglamento de Ordenación y Funcionamiento de la Corporación Administrativa *Gran Bilbao*, entidad vigente hasta 1980 y que sirvió de referente inicial en el que se miraron (Valencia) y del que aprendieron (como Barcelona) otros. La Corporación Administrativa *Gran Valencia*, mediante Acta de 10 de febrero de 1947, dos meses después de la Ley de aprobación del citado primer plan de ordenación de ámbito comarcal, de la ciudad y su cintura, de 1946. Ambos estuvieron vigentes hasta la década de los años 1980, siendo el más longevo el de Valencia (1947-1986)<sup>12</sup>. *Gran Bilbao* y la *Gran Valencia* fueron creadas bajo el mismo modelo de entidad

---

General de Ordenación Urbana de Madrid y su zona de influencia. En el de Barcelona, la citada Ley de Ordenación Urbana de Barcelona, de 3 de diciembre de 1953. En el caso de Valencia, y siguiendo al Plan de Ordenación de Valencia y su cintura que aprobaba por el Gobierno el 27 de julio de 1946, el 18 de diciembre de ese año se aprobaba la Ley de Bases para su puesta en práctica y se autorizaba al Gobierno a publicar la Ley de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca (de acuerdo con estas bases), cuya redacción final se aprobaba por Decreto de 14 de julio de 1949 (Añón, 2010). El posterior Decreto de 14 de octubre de 1949 aprobaba el texto articulado por el que se realizaba la Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca.

<sup>9</sup> Sucedió esto ocho años después del Decreto 1166/1960, de 15 de junio, por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona, conforme a lo autorizado por el artículo 94 de la vigente Ley de Régimen Local, en cuyo preámbulo se encuentran algunas consideraciones de gran interés sobre la interpretación que el ‘Movimiento’ hacía del hecho metropolitano, con algunas referencias al pasado republicano y al contexto europeo de la época, que vienen a demostrar la permanencia de la cuestión y los escasos avances producidos desde entonces y hasta hoy.

<sup>10</sup> El Área Metropolitana de Barcelona volvería a existir oficialmente en 2010, poco antes de la aprobación del Pla Territorial Metropolità de Barcelona ese mismo año.

<sup>11</sup> El área metropolitana de Berlín fue creada por el Parlamento de Prusia en abril de 1920. Obra del urbanista Martin Mächler, quien propuso el criterio de una distancia máxima de 10 kilómetros de radio con respecto al centro para un plan territorial cuyo objetivo era crear barrios residenciales en corona en torno a Berlín. Tanto el alcance máximo como el criterio de la geometría circular fueron copiados por la *Gran Valencia* para la definición de su territorio.

<sup>12</sup> La Orden Ministerial de 19 de febrero de 1980 ratificaba la resolución del Subsecretario de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, que venía a decidir la incompetencia del ente supramunicipal para tramitar una modificación del Plan General referida a los términos municipales. Era la evidencia de que el nuevo y unificado Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo

autónoma especial, a diferencia de lo sucedido en Madrid (que dependía del ayuntamiento madrileño y se anexionaba gran parte de los municipios circundantes sujetos al plan)<sup>13</sup>, y de Barcelona (con una historia un tanto más compleja marcada por un alto grado de autonomía intermunicipal). En Barcelona no hubo una Gran Barcelona, sino la Gerencia del Plan Comarcal (1954), sin el fuerte peso ejecutivo del alcalde de la metrópoli, como sí sucedía en el resto de casos. Ello daba lugar a una región metropolitana con tendencia al policentrismo, donde el número de habitantes que reside fuera del municipio central es bastante mayor que el correspondiente a la propia Barcelona. En el caso de Madrid, toda la responsabilidad de decisión urbanística de acuerdo al plan recaía en la Comisaría Urbana del Ayuntamiento.

Además de estos instrumentos de ámbito metropolitano, con este enfoque organicista típico del momento, cabe destacar el Plan Provincial de Guipúzcoa de 1942, el primero de este ámbito que se realiza tras la guerra, que establece una normativa general para el desarrollo de las actividades sobre el territorio en los distintos núcleos de la provincia (Terán, 1979; citado por Serrano, 2018)<sup>14</sup>. A este le sigue en 1950 el «Plan General de San Sebastián y su área de influencia». En 1966, diez años después de entrar en vigor la LS/56, se redacta el «Plan Provincial de Ordenación Urbana de Gipuzkoa» (Gómez Piñeiro, 1999). También Valencia y Barcelona tuvieron la intención de que sus planes, en lugar de comarcales, fueran provinciales.

En el caso valenciano, el Plan de 1946 iba a ser provincial. De hecho, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, en marzo de 1944 se había creado la Comisión Superior de Ordenación de la provincia de Valencia, con el fin de redactar un plan provincial que ordenara el territorio y preservara la riqueza agrícola, al estilo de lo que se hacía para Guipúzcoa. Sin embargo, por razones operativas acabó limitándose al ámbito de la capital, pero incluyendo esta vez los municipios de la periferia (o de la *Cintura*). En el plano figurará la única rotulación de *Valencia*, aunque se incluyen los pueblos de la ‘cintura’, marcando los principales con las indicaciones (*I*), (*A*), (*R*) y (*Turismo*); lo que para Selva (2015) representa la evidencia del reconocimiento del hecho metropolitano, al dibujar las futuras vías de comunicación, indicar las directrices a seguir y definir la función principal que deberían tener los poblados (industrial, industrial ligado a la vía ancha, residencial y turístico). De hecho, en uno de los estudios preliminares

---

(MOPU) había cambiado su criterio y ponía en duda la legalidad del modelo de las corporaciones de 1946 (en línea con la tendencia abierta tras la LS56). En base a ello se decide disolver la Corporación Administrativa «Gran Bilbao» (Ley 3/1980, de 18 de Diciembre, del Parlamento Vasco). En el caso de Valencia, y a pesar de los intentos iniciales del alcalde de la ciudad, Ricardo Pérez Casado, que acabará desdiciéndose, la Generalitat Valenciana decide dar punto y final a la Gran Valencia (Ley Autonómica 5/1986 de la Generalitat Valenciana, de 19 de noviembre, mediante la cual se extinguió la Gran Valencia). Fruto de la citada Orden Ministerial de 1980, a finales de 1982, ya se optó por que cada Ayuntamiento acometiera su Plan General (antes Parcial dentro del Plan Comarcal) de forma independiente. La Oficina Técnica de *Gran Valencia* acabaría integrándose en la Oficina Municipal del Ayuntamiento de Valencia (Selva, 2015).

<sup>13</sup> En el plano de ordenación del Plan de 1941, junto a los municipios anexionados, la zona de influencia de Madrid alcanzaba 14 municipios más, entre los que se contaban los de San Fernando de Henares, Pozuelo de Alarcón, Alcorcón o Coslada. Pero la capital suponía en 1950 el 90% de la población y el 65% de la superficie, el mayor con diferencia en comparación con las otras tres metrópolis (Selva, 2017).

<sup>14</sup> El Plan Provincial es del año 1942. El Plan se publica en: DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA (1943) «El Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa-1943», *Revista Nacional de Arquitectura*, núm. 16-17, abril-mayo. La Comisión Provincial del Plan se creó por Decreto del 25 de enero de 1944.

de la ordenación de la ciudad de Valencia, se habían detectado incluso ‘ejes’, ‘cuñas’ y ‘funciones’ para cada núcleo, según la terminología heredada del urbanismo alemán<sup>15</sup>.

También en el caso de Barcelona su planeamiento se había planteado inicialmente a nivel provincial por parte de la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona (constituida por Decreto de 7 de junio de 1945). El Plan Provincial se llegó a realizar, aunque el Ayuntamiento de Barcelona lo rechazó al no poder participar en su redacción. Ello condujo a un nuevo Reglamento de la Comisión (Decreto de 5 de diciembre de 1947) que sí lo facultaría para realizarlo. Finalmente, por la citada Ley de Ordenación Urbana de Barcelona, de 3 de diciembre de 1953, se aprobaba definitivamente el Plan Comarcal de Barcelona, cuyo desarrollo correspondería a la Comisión de Urbanismo de Barcelona. Con posterioridad, sin embargo, se aprobará el «Plan Provincial de Barcelona» de 1963, que planteaba forzar el crecimiento desconcentrado (policéntrico) de la ciudad impulsando el papel de las comarcas y de otros núcleos de atracción urbanística en los principales corredores de conexión con la capital (Terán, 1979: 265, citado por Serrano, 2018).

Cabe señalar en este punto que la LS56, además del Plan Nacional de Urbanismo, introducía la figura de los planes provinciales, comarcales y municipales (en un completo continuo escalar del que únicamente escapa la escala regional, que justamente convertirá en protagonista la Constitución Española de 1978)<sup>16</sup>. Con esta LS56 y la actividad planificadora desarrollada en este período era posible disponer de un instrumento de planeamiento territorial y urbanístico en las principales áreas metropolitanas (planes comarcales, de alfoz, provinciales o similares). Sin embargo, se acabaría renunciando a cualquier otra escala que no fuera el municipio. Un reduccionismo que llegará a su máxima expresión en los años finales del siglo XX, con la identificación en España del urbanismo con normas de edificación en el espacio construable, desatendiendo la matriz territorial de la ciudad. Y ello justo en un momento en el que en el panorama internacional se observaba un retorno a las instituciones de este tipo; tal y como desde finales de la década de los años 1990 ocurre con METREX (*the Network of European Metropolitan Regions and Areas*, con escasa participación de las ciudades españolas –solo Barcelona, Bilbao y la Eurociudad Vasca son socios de la red) y la *Greater London Authority*, a partir de los años 2000<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> La cuña verde, propia de los planificadores alemanes, sirvió aquí para preservar la fértil huerta valenciana en una variante agrícola del anillo verde perimetral previsto para Madrid (Sambricio, 2003; citado por Selva, 2015); como antes lo fuera Boston y después para Chicago o Londres. La ciudad de Valencia quedó así configurada como un centro de servicios en el espacio isótropo, homogéneo, de la planicie de la huerta (muy al estilo Christaller y del Gross Berlín, como se ha indicado). Tras la Ley del Suelo de 1956, en 1961, con la aprobación de la Ley del Plan Sur y la adopción de nuevos criterios, el Consejo General apostó por una nueva redacción unitaria para la Adaptación del Plan, mientras que el Ayuntamiento desprotegió la huerta e hizo desaparecer las cuñas verdes.

<sup>16</sup> La Ley contempla la elaboración de planes territoriales y especiales. Entre los primeros se definen: el Plan Nacional de Urbanismo, los Planes Provinciales, los Planes Comarcales y los Planes Municipales. En cuanto a los Planes Especiales, se dirigen a la protección del paisaje, vías de comunicación, de conservación del medio rural, saneamiento de población, etc. Adicionalmente, la Ley regula todo el proceso de planificación urbana: actos preparatorios, competencias, plazos y procedimientos.

<sup>17</sup> Esta entidad, presidida por un alcalde especial elegido democráticamente, recibe de la región urbana de Londres –el encargo de asumir ciertas competencias de planificación estratégica: el documento denominado *Estrategia de Desarrollo Territorial del espacio metropolitano de Londres*, aprobado en 2004 y vinculante para todos los municipios que la integran.

### **3. ACTIVIDAD PRODUCTIVA Y ECONOMÍA EN ESPACIOS METROPOLITANOS: CONDICIONANTES Y RESULTADOS ESPERADOS**

Si en el punto anterior el foco se ponía en el crecimiento urbano y la morfología de la ciudad, en este se pretende hacerlo en la dimensión funcional. Ambas dimensiones de los espacios metropolitanos, la morfológica y funcional, se encuentran estrechamente unidas. La planificación normativa vinculante de usos del suelo responde al interés del desarrollo (más bien crecimiento) económico y el progreso. Para ello se recurre a la construcción de infraestructuras mediante planificaciones ‘duras’, ingenieriles, que crean nuevos espacios funcionales. Más tarde, consolidadas las infraestructuras básicas, se abre paso a una nueva planificación más estratégica, que considera nuevos recursos inmateriales tales como la innovación social y el capital intelectual<sup>18</sup>. Sobre ellos se apoyan las ahora más transversales o integrales *Smart Specialisation Strategies* de cada territorio, no tan sectoriales o vinculadas al más tradicional enfoque de la innovación tecnológica (Farinós, 2017). El círculo se cierra más recientemente con criterios, y exigencias, de sostenibilidad y protección bajo la figura del suelo no urbanizable (ahora denominado ‘rural’), que incluye espacios tanto naturales (caso de Álava)<sup>19</sup> como agrarios (Huertas de Valencia y de Murcia), hoy en día todos reunidos e interconectados a distintas escalas mediante propuestas como la de la Infraestructura verde. Es lo que ha marcado tanto el crecimiento de las ciudades como la forma en que se pudo y supo (o no) gobernar dicho proceso.

---

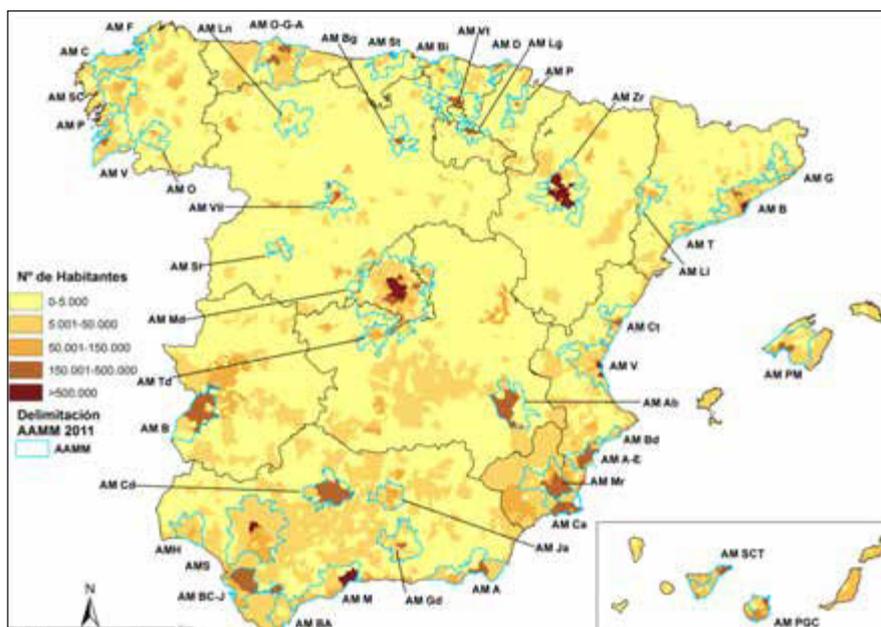
<sup>18</sup> Las ciudades son espacios predilectos para ello en tanto en ellas, junto a y por motivo de la proximidad espacial, se dan otros cuatro tipos de proximidades: institucional, organizativa, social y cognitiva. Este capital cognitivo (conocimiento; que tiene sus derivadas en conceptos como: clase creativa, economía de la cultura o inteligencia territorial, entre otras) resulta el recurso inmaterial de carácter superior en la jerarquía de recursos locales para la innovación, por encima del capital humano, el relacional y el institucional, a su vez por sobre de los recursos materiales como el capital físico, el productivo y el financiero, (Méndez, 2016: 13, 15).

<sup>19</sup> Álava se constituye como un caso particular de recuperación reciente de lo metropolitanos como espacio de planificación y gestión intermunicipal a nivel español con sus Directrices para la Reserva de Biosfera de Álava Central de 2012, sobre el espacio del Plan Territorial Parcial del mismo nombre. Con ellas se pretendía que dicho espacio cumpliera con las exigencias establecidas en el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB) de la UNESCO y la normativa española recogida en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (hoy Ley 33/2015).

Álava había sido reconocida como «buena práctica», un área con fuerte influencia urbana (ciudad de Vitoria) ejemplar en su evolución (declarada Capital Verde por la UE en 2012), que podría generalizar un desarrollo sostenible para el conjunto del ámbito de la Reserva de la Biosfera que se pretendía establecer. Las Directrices trataban de avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo en la Reserva de la Biosfera Álava Central, lo que obligaba a concertar los intereses del hecho metropolitano de Vitoria con los de un territorio circundante que contaba con un valioso patrimonio territorial, natural y cultural sobre el que poder sustentar un nuevo y potencial desarrollo endógeno. Esta opción de mejorar la sostenibilidad del desarrollo implicaba favorecer un cambio de modelo territorial, basado en el tradicional incremento de consumo del suelo por otro más orientado al bienestar y la sostenibilidad, con mejores indicadores de e biocapacidad y huella ecológica. Las Directrices diferenciaban entre distintos tipos de espacios dentro del área: núcleo, tampón y zona de transición (vid. Serrano, 2018).

De acuerdo con un entendimiento ya tradicional y bien asentado entre urbanistas, geógrafos, sociólogos y economistas regionales, la función más destacada de la metrópoli (gran ciudad central articuladora de un área funcional que gravita en torno a ella) es justamente servir de punto central a un espacio cohesionado que se sirve de la ciudad (puerta) para proyectar sus intereses y estrategias en el actual marco de globalización económica<sup>20</sup>. Dentro de cada espacio-región metropolitana/a existen tanto fuerzas centrípetas (refuerzo de la ciudad central) como centrífugas (creciente importancia de las relaciones entre las periferias, fruto de una descentralización de parte de las actividades económicas, que sigue a la de la población). La realidad es incontestable, en el caso español las grandes ciudades metropolitanas constituyen los motores de la economía española. Las ocho áreas metropolitanas más pobladas agrupan, sobre el 2% de la superficie total, más de un tercio de la población española (vid. mapas 1 y 2) y casi el 50% del VAB (como han señalado desde hace ya dos décadas autores como Nel-lo (1997 y 2001), Feria y Albertos (2010). Los efectos no siempre han sido positivos, sino más bien todo lo contrario en cuestiones tales como la huella ecológica, el nivel de bienestar social y el modelo de desarrollo económico (Serrano, 2011).

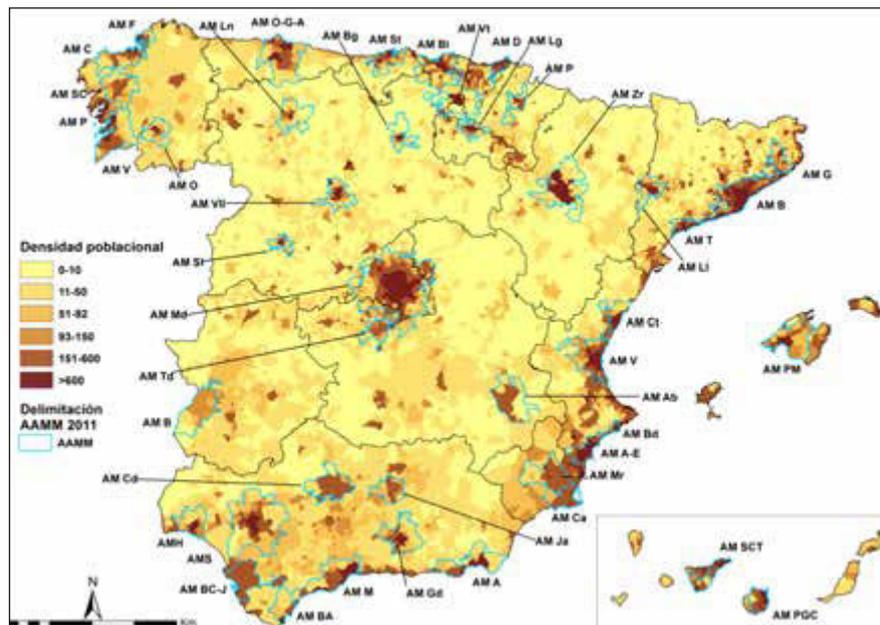
Mapa 1: Municipios según número de habitantes 2017; por AAMM.



Fte.: Elaboración propia a partir de datos del INE (diciembre 2017) y perímetros de las AAMM de 2011 (cortesía de José María Feria).

<sup>20</sup> Una definición común, y fácil, de área metropolitana es la de considerarla como un espacio funcional y administrativo creado por una urbe central y muy poblada a escala de una región, constituida por la ciudad matriz y sus extensas y diversificadas periferias, con las que mantiene una integración funcional indiscutible (Lois y Piñeira, 2017). En esta definición se subsumen sin embargo dos dimensiones distintas que sí reconocen asociaciones de ciudades metropolitanas como METREX: la de área funcional urbana (el espacio de desplazamientos diarios casa-trabajo, no coincidente con límites administrativos, que excede el área continua construida) y de región funcional urbana (de mayor alcance, más allá de los movimientos pendulares diarios, incluye ciudades más pequeñas así como espacios rurales de tamaño variable, y son estas relaciones urbano-rurales las que las identifican y dan cohesión como región metropolitana) (METREX, 2014: 3).

Mapa 2: Densidad de población de los municipios españoles (2017); por AAMM.



Fte.: Elaboración propia a partir de datos del INE (diciembre 2017) y perímetros de las AAMM de 2011 (cortesía de José María Feria)<sup>21</sup>

Los espacios metropolitanos, desde el punto de vista del desarrollo económico y de la cohesión, se han venido viendo como los principales ‘drivers’, aunque empiezan a verse cuestionados en su papel exclusivo. Así por ejemplo, el proyecto *ESPON Scenarios 2050*, apuesta por las ciudades medias (su escenario B) de cara a lograr los objetivos de progreso y cohesión. En el mismo sentido cabe situar los resultados de los estudios que vienen desarrollando Susanne A. Frick y Andrés Rodríguez-Pose, profesores de la London School of Economics, sobre las relaciones entre tamaño de ciudades y crecimiento (en 114 países). Dichos resultados los resumía llamativamente el titular de una entrevista que concedía a principios de 2018 el segundo: «El timo de la gran ciudad: ‘Estamos tirando dos tercios del potencial del país’» (*La información*, 2 de enero de 2018). No es oro todo lo que reluce, ni tampoco se da únicamente

<sup>21</sup> Listado de abreviaturas utilizadas: AM A (Área Metropolitana Almería-El Ejido); AM BA (Área Metropolitana Bahía Algeciras); AM BC-J (Área Metropolitana Bahía Cádiz-Jerez); AM Cd (Área Metropolitana Córdoba); AM G (Área Metropolitana Granada); AM H (Área Metropolitana Huelva); AM J (Área Metropolitana Jaén); AM M (Área Metropolitana Málaga-Marbella); AM S (Área Metropolitana Sevilla); AM Zr (Área Metropolitana Zaragoza); AM O-G-A (Área Metropolitana Oviedo-Gijón-Avilés); AM St (Área Metropolitana Santander); AM Ab (Área Metropolitana Albacete); AM Td (Área Metropolitana Toledo); AM Bg (Área Metropolitana Burgos); AM Ln (Área Metropolitana León); AM Sl (Área Metropolitana Salamanca); AM VII (Área Metropolitana Valladolid); AM B (Área Metropolitana Barcelona); AM G (Área Metropolitana Girona); AM Ll (Área Metropolitana Lleida); AM T (Área Metropolitana Tarragona); AM B (Área Metropolitana Badajoz); AM C (Área Metropolitana A Coruña); AM F (Área Metropolitana Ferrol); AM P (Área Metropolitana Pontevedra); AM SC (Área Metropolitana Santiago de Compostela); AM O (Área Metropolitana Ourense); AM V (Área Metropolitana Vigo); AM Lg (Área Metropolitana Logroño); AM Md (Área Metropolitana Madrid); AM Ca (Área Metropolitana Cartagena); AM Mr (Área Metropolitana Murcia); AM P (Área Metropolitana Pamplona); AM BI (Área Metropolitana Bilbao); AM D (Área Metropolitana Donostia); AM Vt (Área Metropolitana Vitoria); AM A-E (Área Metropolitana Alicante-Elche); AM Bd (Área Metropolitana Benidorm); AM Ct (Área Metropolitana Castellón); AM V (Área Metropolitana Valencia); AM PM (Área Metropolitana Mallorca); AM PGC (Área Metropolitana Palmas de Gran Canaria); AM SCT (Área Metropolitana Santa Cruz de Tenerife).

en las grandes ciudades sino también en otras menores; de ahí que cobra mayor importancia la región, y no el área, metropolitana; el territorio (como sistema y como red) y no solo la ciudad-isla. Como señalaba Glaeser (2011), puede que la ciudad, como centro de innovación, gane, pero muy a menudo sus ciudadanos pierden (en Méndez, 2016: 25).

Diversos son los retos a los que estos espacios se enfrentan y para los que responden de forma distinta según sus propias condiciones (Ricardo Méndez, 2016): competitividad e innovación, creatividad y cultura, conectividad interna y, sobre todo, externa (la que explica el mayor grado de innovación, pasando de la *'path dependency'* a la *'path creation'* – vid. Garud et al. 2010; Schienstock, 2011), accesibilidad, estructura urbana y ocupación del suelo, calidad ambiental, mitigación y adaptación al cambio climático, energía, agua y alimentos, gobernanza (aspecto crucial de cara al futuro, al que nos referiremos en el siguiente apartado, tanto en materia de gestión política –vid. Hildenbrand, 2017– como por las relaciones con el resto de ciudades y espacios rurales de la región metropolitana –vid. GOLD IV, 2016–), etc. Todo ello para el objetivo, a nivel europeo, de la cohesión territorial y de un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo (Estrategia EU 2020). También se les reconoce un papel predominante en la nueva Agenda Urbana Europea acordada en Ámsterdam y la mundial *Habitat III*, en Quito, para el que se preparó la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas en 2015<sup>22</sup>.

A las AAMM se les reconocen una serie de aptitudes y ventajas comparativas: población creativa e innovadora, buena accesibilidad y conectividad, mejor visibilidad internacional, espacio de nuevos mercados, uso más eficiente de suelo y energía, espacios predilectos de innovación social y participación, de cooperación, de complementariedad e, incluso, de identidad (METREX, 2014). No es posible el desarrollo puntero sin la capacidad de atraer capital humano de calidad, que requiere de determinados servicios y garantías de calidad de vida, derechos individuales, sociales y también ecológicos. Ello constituye en sí mismo, además de un reto, una innovación en la forma de hacer política para el desarrollo y en defensa de un modelo de desarrollo territorial deseable, en un mundo en cambio en el que algunos de cuyos viejos actores hegemónicos se resisten al cambio que ya ha producido. Se revisitan viejos modelos de proximidad y se abrazan otros nuevos, para intentar deshacerse de los negativos efectos de algunos que han resultado hegemónicos hasta ahora. El reto: convertir las regiones (mejor que áreas) metropolitanas en espacios en los que basar la cohesión territorial mediante adecuados procesos de gobernanza, una cuestión que abordamos en el apartado que sigue.

---

<sup>22</sup> [HTTP://CMM.QC.CA/FILEADMIN/USER\\_UPLOAD/DOCUMENTS/20151007\\_HABITAT\\_DECLARATION-MONTREALES.PDF](http://CMM.QC.CA/FILEADMIN/USER_UPLOAD/DOCUMENTS/20151007_HABITAT_DECLARATION-MONTREALES.PDF). En la misma se plantean los grandes retos contemporáneos de las áreas metropolitanas, en especial en materia de planificación, vivienda, transporte, medio ambiente, desarrollo económico y social, gobernanza y financiación; se reconoce la importancia de dotarlas de mecanismos de colaboración y planificación para que la acción pública resulte más coherente, eficaz y duradera; propone implementar a la escala metropolitana mecanismos de planificación y de cooperación multinivel entre estados, instituciones municipales y metropolitanas y la sociedad civil; reconoce su importante contribución en la Nueva Agenda Urbana y a los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por la ONU en septiembre de 2015.

#### **4. LAS ÁREAS METROPOLITANAS COMO ESPACIOS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL: ESTRUCTURAS E INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA**

El fenómeno metropolitano supone un reto para todas las grandes ciudades, puesto que exige una deferencia mutua entre los gobiernos y los niveles territoriales afectados que convierte la gestión metropolitana en un proceso complejo y conflictivo. En España se ha producido cierta oficialización del hecho metropolitano, aunque sometida a algunas limitaciones competenciales y contradicciones. Tanto las Comunidades Autónomas (CCAA) como la Administración General del Estado y los propios municipios admiten que la realidad urbana se ha extendido más allá de la ciudad y el municipio, a veces sobre amplios territorios. Desde el punto de vista funcional la *ciudad real* supera los límites administrativos, y debe ser reconocida, y abordada, en sus dimensiones actuales. Estas unidades funcionales requieren, por razones de eficiencia, afrontar de forma común la planificación del desarrollo y la prestación de servicios, y obligan a nuevas prácticas de gobernanza metropolitana a partir de la cooperación entre los actores y territorios implicados. La gobernanza metropolitana se ve determinada por una serie de factores internos y externos (Farinós, 2006: 159). Los externos tienen que ver con dinámicas supraestatales que guían la formación de redes entre ellas. Entre los internos se distinguen cuatro: el número y tamaño de los municipios afectados, la estructura de la red de ciudades (monocéntrica por lo general en las áreas españolas, salvo en los casos de Barcelona y Bilbao, -CPSV-UPC, 2001: 2-), las formas de cooperación y organización del área metropolitana, y factores de carácter político. Los dos primeros factores internos guardan estrecha relación con la delimitación de la unidad metropolitana, como ya hemos referido.

Respecto de su forma de organización, las estructuras administrativas y dispositivos institucionales que articulan los actores del territorio para abordar el hecho metropolitano se pueden afrontar desde tres perspectivas (Tomàs, 2009: 171-172). La corriente reformista propone la máxima institucionalización, con la creación de gobiernos metropolitanos autónomos y fuertes (el llamado modelo consolidado, con cierto carácter jacobino que algunos quieren ver como el más práctico y posible). Por otra parte, la corriente de la elección racional defiende que no se deben crear nuevas instituciones porque el ámbito adecuado es el municipal y la cooperación intermunicipal debe ser voluntaria (modelo fragmentado). A medio camino entre ambos se sitúa el nuevo regionalismo, que plantea mecanismos de coordinación metropolitana, pero flexibles y con estructuras poco burocráticas<sup>23</sup>. A partir de ahí la institucionalización de las áreas metropolitanas se traduce en tres modelos posibles: los gobiernos metropolitanos, la coordinación vertical por niveles jerárquicos o mediante agencias sectoriales y la cooperación horizontal entre municipios.

---

<sup>23</sup> Los espacios metropolitanos pueden presentar un carácter más compacto u homogéneo o más diverso y policéntrico, con distintos efectos o implicaciones territoriales. Lindström (2012) distingue entre tres modelos de gobierno metropolitano: ‘consolidado’ (mediante asimilación de municipios colindantes o creación de instituciones metropolitanas que coincidan con el área funcional, preferiblemente de elección directa); ‘fragmentado’ (de acuerdo con la teoría de la ‘public choice’ de competencia intermunicipal para la provisión de servicios), perspectiva de la elección pública, apelando a las reglas del mercado como forma de organización y provisión de los servicios públicos; ‘de gobernanza’ o ‘nuevo regionalismo’, basado en la cooperación, la colaboración, el trabajo en red y el parternariado (también público-privado) (Lois y Piñeira, 2017).

Los tres modelos toman diferentes formas jurídicas y grados de intensidad en función de cada contexto. Una primera forma de abordar el hecho metropolitano, que fue muy frecuente, es la mera anexión por parte de la ciudad central de los municipios de alrededor (Madrid, Ámsterdam, Amberes...). Un proceso altamente jerárquico ya superado en Europa por las resistencias y la conflictividad que provoca (Rodríguez Álvarez, 2005: 260). Otra de las formas posibles, que ya hemos visto al analizar los antecedentes históricos en España, es la creación de organismos estatales para gestionar las áreas metropolitanas, como los que se dieron durante el primer franquismo (hasta los inicios de la década de los años 1960) en Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao. Con ellos se responde a las necesidades del proceso de metropolitanización desde niveles superiores, en un escenario de fuerte centralismo e inexistencia de autonomía local. España no es el único caso. Como explica Rodríguez Álvarez (2005: 255-258), en países democráticos muy centralizados y con una clara macrocefalia de la ciudad capital (casos de París en Francia y Londres en el Reino Unido) el papel del gobierno del país en la gestión metropolitana ha sido fundamental, corriendo con la gestión directa de algunos servicios y políticas sectoriales del espacio metropolitano.

En cualquier caso, en el contexto de un Estado democrático y descentralizado en el que se reconoce la autonomía local, estas fórmulas verticales de gestión centralista tienen difícil cabida, optándose por otras vías en las que, ya sea por iniciativa de las CCAA o de los mismos municipios, los actores locales tienen un mayor protagonismo. Las recetas jurídico-administrativas utilizadas en España en relación con el hecho metropolitano son muy diversas. Independientemente de las fórmulas específicas, en las áreas metropolitanas suele existir una participación e influencia, con diferente grado de intensidad, de las administraciones superiores, especialmente del nivel autonómico, que se manifiesta en la creación por parte de éste de entidades metropolitanas, en su financiación o bien en que corren a cargo de la gestión de entidades sectoriales en determinados ámbitos metropolitanos. Ello puede llevar a que en ocasiones se reproduzca el mismo comportamiento jerárquico, esta vez a manos de las CCAA, aunque también de diputaciones o grandes capitales.

De forma preliminar, debe señalarse que en algunos casos en España las funciones metropolitanas han sido asumidas por niveles territoriales superiores cuando existe cierta coincidencia entre los ámbitos territoriales de éstos y el espacio metropolitano. El máximo exponente de ello es el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, que responde a la necesidad del encaje de la capital dentro del Estado de las autonomías. Junto a este caso de región política peculiar en España (aunque no es una excepción en los estados europeos, especialmente en los federales), también se aprecia esta circunstancia en el papel central que juega la Diputación Foral de Vizcaya, con importantes atribuciones, así como los cabildos y consejos insulares de las Islas Canarias y las Baleares (Rodríguez Álvarez, 2005).

Más allá de estos casos generados por la organización territorial, la forma de abordar el gobierno metropolitano en España también puede pasar por la creación de entidades locales de Derecho público compuestas por los municipios que forman parte del área metropolitana. Entre ellas, es necesario hacer referencia en primer lugar a la figura que la normativa de régimen local prevé específicamente para el

hecho metropolitano: las ‘áreas metropolitanas’, entidades locales que recoge el artículo 43 de la Ley de Bases del Régimen Local. Debe distinguirse claramente las áreas metropolitanas como realidad social, geográfica y urbana, de lo que son las áreas metropolitanas como entes locales en el sentido jurídico. Según dicho artículo, son entidades «integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras»<sup>24</sup>.

Por tanto, existe una realidad (funcional) metropolitana que justifica la creación de una estructura administrativa para llevar a cabo una planificación y coordinación conjunta. Estas entidades no responden a la voluntariedad de los municipios sino que se crean por ley autonómica, lo que requiere de la voluntad e impulso del nivel autonómico, ya que de él depende su creación. Al estar reguladas por una ley se garantiza la existencia de una estructura administrativa estable y permanente, lo que le otorga cierta rigidez. Esto significa la creación de un nuevo nivel administrativo local, ya sea con vocación integral o sectorial, pensado para la descentralización de competencias autonómicas hacia él. Reino Unido, Alemania, Portugal, Finlandia, Italia, Países Bajos o Francia han experimentado con la creación de niveles territoriales metropolitanos, ya sea para la organización territorial general o para entidades de ciudades específicas, con niveles de éxito también muy distintos (vid. Hildenbrand, 2017; Lefèvre, 2003 y 2010; Rodríguez Álvarez, 2005). Sin embargo, en España no ha sido ni mucho menos la fórmula más utilizada. Únicamente se ha explorado principalmente en las áreas de Barcelona y de València, a las que se ha sumado recientemente el caso de Vigo con un área metropolitana territorial.

Como se ha señalado, en el caso de Barcelona en 1974 se creó un área metropolitana territorial, plurifuncional y con fines generales, con el nombre de Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona<sup>25</sup>. Fue disuelta en el año 1987 y sustituida por dos áreas metropolitanas institucionales, de carácter marcadamente sectorial: la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos<sup>26</sup>. El año 2010 se volvió a impulsar la creación de un área metropolitana territorial y plurifuncional, el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), con la que se disuelven las dos entidades sectoriales mencionadas<sup>27</sup>.

En el caso de València se siguió una evolución semejante. En 1986 se creó un área metropolitana territorial, el Consell Metropolità de l’Horta<sup>28</sup>, convertida el año 1995 en el Área Metropolitana de l’Horta<sup>29</sup>, con la peculiaridad de no contener en su denominación el nombre de la ciudad principal. De forma similar a lo ocurrido con la de Barcelona, el año 1999 se suprimió la entidad<sup>30</sup>, y en el 2001 se crearon dos entidades metropolitanas institucionales de carácter sectorial y monofuncional, actualmente

---

<sup>24</sup> Toscano (2011a: 117) distingue dos tipos de áreas metropolitanas: territoriales e institucionales. Las territoriales tienen diferentes funciones, y se pueden considerar un gobierno local con vocación de generalidad de fines y potestades. Las institucionales se crean con una función específica, claramente delimitada, para cuyo cumplimiento cuenta con las potestades necesarias para cumplir estas funciones, por lo que tiene un cierto carácter especializado.

<sup>25</sup> Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona.

<sup>26</sup> Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa.

<sup>27</sup> Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

<sup>28</sup> Ley de la Generalitat Valenciana 12/1986, de 31 de diciembre de 1986, de Creación del «Consell Metropolità de l’Horta».

<sup>29</sup> Ley 4/1995, de 16 de marzo, de la Generalitat Valenciana, del área Metropolitana de l’Horta.

<sup>30</sup> Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se suprime el Área Metropolitana de l’Horta.

existentes: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI) y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos (EMTRE)<sup>31</sup>. Estos entes se evidencian insuficientes para todas las necesidades de gestión conjunta de la realidad metropolitana, calificados como sucedáneos de una verdadera entidad local de nivel metropolitano por algunos autores, que reivindican la creación de una figura de mayor alcance funcional, con mayor estatus jurídico y con mayor permanencia en el tiempo (Montiel y García, 2011).

Finalmente, mediante la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo, se creó esta área metropolitana territorial, plurifuncional y con vocación de fines generales. No ha sido hasta el año 2016 cuando se pudo constituir efectivamente por discrepancias de la ciudad principal, Vigo, especialmente en relación con el modelo de transporte y por su peso dentro de los órganos de decisión de la entidad, que obligaron a una modificación de la ley<sup>32</sup>. Una vez constituida, la Junta de Galicia se negó a inscribir la entidad en el registro de entidades locales y recurrió su constitución ante los tribunales, tras lo cual su funcionamiento ha sido suspendido cautelarmente en el 2017<sup>33</sup>.

Aunque las áreas metropolitanas son un instrumento específico pensado para el fenómeno metropolitano, nada impide que la gestión de esta realidad se lleve a cabo mediante otras formas de cooperación (Barrero, 2004). En función de su naturaleza, la propia Barrero distingue entre comarcas y áreas metropolitanas (que implican la creación de un nuevo nivel de gobierno por parte de las CCAA para la descentralización de competencias autonómicas) y mancomunidades (creadas voluntariamente por los municipios para la gestión de competencias locales). A su vez, Toscano (2012) distingue entre fórmulas rígidas de organización institucional metropolitana (las áreas metropolitanas) de las formas más flexibles y ligeras, como son las mancomunidades y consorcios, mecanismos que con carácter general recoge la normativa de régimen local para la cooperación y la gestión compartida de competencias locales<sup>34</sup>. Ambos autores coinciden en señalar el poco uso que ha tenido la figura jurídica del área metropolitana y su sustitución por técnicas más flexibles que se complementan, configurando una realidad caracterizada por la diversidad de soluciones jurídicas que se aplican, muchas veces de forma simultánea.

En España es frecuente el uso de estos instrumentos para abordar en ámbitos concretos la problemática metropolitana, sobre todo los consorcios de carácter sectorial, especialmente (y por este orden), transportes, agua y vivienda. En cuanto a las mancomunidades, el ejemplo más claro lo encontramos en la mancomunidad de municipios del Área Metropolitana de Barcelona, una entidad integral que se

---

<sup>31</sup> Ley 2/2001, de 11 de mayo, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas de la Comunidad Valenciana.

<sup>32</sup> Ley 14/2016, de 27 de julio, por la que se modifica la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo.

<sup>33</sup> [https://elpais.com/ccaa/2017/04/05/galicia/1491392454\\_294035.html](https://elpais.com/ccaa/2017/04/05/galicia/1491392454_294035.html). Semejante cainismo multinivel daba al traste con la interesante iniciativa de las Comarcas Centrales Valencianas a finales de los años 1990 (Farinós y Payá, 2006). En el caso de Vigo se han evidenciado los conflictos y recelos derivados de las relaciones de poder que subyacen en los procesos de gestión metropolitana, especialmente cuando los partidos políticos de los diferentes gobiernos afectados son de color distinto. Estos conflictos, junto con el hecho de no concretar su ley de creación la cesión de competencias de los niveles superiores, han impedido el buen funcionamiento de la entidad y han provocado que para muchos naciera fragmentada y deslegitimada (Pitarch, 2015: 143).

<sup>34</sup> Desde el punto de vista de los tipos de entidades locales de cooperación intermunicipal, el Libro Blanco para la Reforma de Gobierno Local del año 2005 (Ministerio de Administraciones Públicas, 2005: 71) se refiere al primer grupo como agrupaciones de municipios (que se corresponde con la noción de *supramunicipalidad*), mientras que las del segundo grupo serían asociaciones de municipios (y se identifican con la idea de *intermunicipalidad*).

creó en 1988 para sustituir a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, disuelta el año anterior. La mancomunidad, junto con las dos áreas metropolitanas sectoriales, conformaron un consorcio metropolitano, de carácter integral (Toscano, 2011b: 224). Esta arquitectura metropolitana institucional permaneció vigente hasta el año 2010, cuando se suprimieron estas entidades por la creación del AMB como área metropolitana territorial. También en Vigo existe desde 1991, en su caso hasta la fecha, una mancomunidad formada por los municipios del espacio metropolitano, que es el embrión del área metropolitana.

Los consorcios son también entidades asociativas de Derecho público creadas para llevar a cabo finalidades comunes de interés público, pero pueden constituirse por administraciones de diferente nivel territorial e incluir actores privados sin ánimo de lucro. Por tanto, ofrece una mayor flexibilidad y heterogeneidad de actores y permite la colaboración multinivel entre diferentes administraciones, en este caso entre los municipios y la administración autonómica. Ahora bien, precisamente por ello, los consorcios pueden tanto tener carácter local y regirse por la normativa de régimen local, como depender de la administración autonómica, con una menor participación de las entidades locales en su funcionamiento. Este tipo de entidades pueden ser monofuncionales y dirigidas a la gestión metropolitana de un determinado ámbito de actividad (sectoriales), o plurifuncionales con vocación de gestión y coordinación integral de todo lo metropolitano (integrales) (Toscano, 2011b).

En el caso de Bilbao la gestión metropolitana mediante consorcios data de antes de la democracia, con el Consorcio de Aguas de Gran Bilbao (actualmente Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia), creado en 1967, y el Consorcio de Transportes de Bizkaia, de 1975, estando ambos todavía en funcionamiento<sup>35</sup>. Estos consorcios están compuestos actualmente por la administración autonómica, la diputación foral y los ayuntamientos. Se trata de las únicas entidades metropolitanas existentes, que se complementan con instrumentos de planificación y ordenación (Planes Territoriales Parciales), sin haberse llegado a crear ninguna entidad metropolitana de carácter integral tras la disolución de la Corporación Administrativa Gran Bilbao. Junto al caso de Bilbao, otro caso ejemplo del uso de la figura de los consorcios para la gestión metropolitana es Andalucía. Cuenta con nueve consorcios metropolitanos de transportes: áreas de Sevilla, Bahía de Cádiz, Granada, Málaga, Campo de Gibraltar, Almería, Jaén, Córdoba y Huelva. En 2007 se creó también un consorcio metropolitano de vivienda en Sevilla, finalmente disuelto en 2012. En todos estos casos se trata de consorcios configurados como entidades locales, de los que forman parte la administración autonómica, la diputación provincial y los municipios afectados en cada caso, con participación mayoritaria de estos últimos (Toscano, 2011b: 104-105, 129). En las áreas metropolitanas andaluzas estos consorcios se complementan con planes de ordenación del territorio, como único intento de gestión metropolitana de carácter integral.

El mismo modelo de consorcio metropolitano de las áreas andaluzas es el que sigue el Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza, única figura existente en el caso aragonés. En el caso del área de Barcelona, además del AMB, existen dos consorcios sectoriales metropolitanos en materia de transportes y de vivienda, aunque tienen ciertas características que los distinguen de los que hemos visto. Por una

---

<sup>35</sup> El Consorcio de Transportes de Bizkaia, aunque se configura como entidad local, se creó por la Ley 44/1975, de 30 de diciembre, sobre creación del Consorcio de Transportes de Vizcaya, por lo que carece de la voluntariedad que define a los consorcios, aunque no puede obviarse aquí que se trataba de un período predemocrático (Toscano, 2011b: 227).

parte, como entidad asociativa voluntaria, existe el Consorcio de la Autoritat del Transport Metropolità, creado en 1997 y del que forman parte la administración autonómica, la AMB y la Asociación de Municipios para la Movilidad y el Transporte Urbano, y que cuenta con la Administración General del Estado como observadora en el Consejo de Administración. Aunque es un consorcio voluntario, no se trata de una entidad local sino autonómica, dependiente de la Generalitat, que aporta la mayor parte de su financiación y controla los órganos de gobierno. Por otra parte, junto a este consorcio está también el Consorci Metropolità de l'Habitatge de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, creado en 2007 y formado por la Generalitat y la AMB, que sí depende en mayor medida del gobierno metropolitano. Ahora bien, el ámbito de actuación de este consorcio son los municipios del área metropolitana con la excepción de la ciudad de Barcelona, que cuenta con un consorcio específico, el Consorci de l'Habitatge de Barcelona, creado por ley<sup>36</sup> y de carácter autonómico dada su capacidad de control en los órganos de gobierno.

Por otra parte, existen en España otras entidades metropolitanas que, aunque reciban el nombre de «consorcio» e incluyan la participación de entidades locales, se han creado por ley y son entidades instrumentales adscritas a la administración autonómica; por tanto no se trataría de consorcios propiamente dichos. Se trata de entidades como el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, creado en 1985<sup>37</sup>, y el Consorcio de Transportes de Asturias, en 2002<sup>38</sup>. Aunque en este caso no reciba el nombre de consorcio, también es una entidad instrumental dependiente de la administración autonómica la Autoridad de Transporte Metropolitano de València, creada en el 2017<sup>39</sup> tras la disolución el año 2012 de la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia<sup>40</sup>. Este tipo de entidades, igual que en el caso del Consorci de l'Habitatge de Barcelona, incluyen en su configuración la participación de los municipios afectados, aunque se trata de entidades dependientes de la Comunidad Autónoma sometidas al control de ésta, por lo que carecen de la nota de voluntariedad. Ello muestra la fina línea que en la práctica separa la noción del consorcio como entidad asociativa de su dimensión de ente instrumental de la Administración (Toscano, 2015).

A lo largo de estas páginas se ha visto que existe una importante heterogeneidad de modelos. En Madrid el gobierno metropolitano se lleva a cabo desde el gobierno regional, con algún consorcio sectorial. Barcelona es el área que tiene un mayor grado de institucionalización metropolitana, al contar con el único gobierno metropolitano integral y plurifuncional, que se complementa con un plan territorial metropolitano, consorcios sectoriales de transportes y vivienda y, en el plano no formal, un plan estratégico y su oficina (como se referirá en el siguiente epígrafe). En Bilbao existen consorcios sectoriales de aguas y transportes, junto con un plan territorial metropolitano e instrumentos no formales como un plan estratégico metropolitano y su oficina. Valencia, después de experimentar con un gobierno metropolita-

---

<sup>36</sup> Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona.

<sup>37</sup> Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid

<sup>38</sup> Ley 1/2002, de 11 de marzo, del Consorcio de Transportes de Asturias.

<sup>39</sup> Artículo 90 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat

<sup>40</sup> Esta entidad, que se creó mediante la Ley 9/2000, de 23 de noviembre, de Constitución de la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia, se disolvió con el Decreto Ley 7/2012, de 19 de octubre, del Consell, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat y la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat.

no integral, cuenta con dos áreas metropolitanas sectoriales en materia de aguas y residuos, una entidad autonómica en materia de transportes, y está redactando actualmente su plan territorial metropolitano. Vigo cuenta con un área metropolitana integral, cuyos inicios han resultado infructuosos. En Andalucía el modelo se caracteriza por la proliferación de consorcios sectoriales de transportes que se complementan con planes territoriales. En Zaragoza, por su parte, existe un consorcio local sectorial de transportes y la oficina del plan estratégico (Ebrópolis).

En definitiva, el grado de institucionalización de las áreas metropolitanas y las soluciones en cada caso son diferentes. Un panorama caracterizado por la flexibilidad y la pluralidad de instrumentos que se utilizan de forma simultánea y complementaria; que aconseja pensar en fórmulas que no establezcan una configuración institucional rígida y que permitan la combinación de distintos instrumentos metropolitanos. Ahora bien, tampoco es deseable la proliferación de entes metropolitanos sectoriales, siempre parciales, sin estructuras ni herramientas que permitan la planificación y gestión integral, conjunta, de lo metropolitano y rinda cuentas de dicha gestión de forma transparente. Como explica Lefèvre (2010), este proceso requiere generar una alianza entre los actores políticos y la sociedad civil que permita la acción colectiva compartida, y para ello se necesitan emprendedores políticos, actores que ejerzan un liderazgo político metropolitano capaz de sumar al resto de actores públicos y privados del territorio.

## **5. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (NORMATIVA Y ESTRATÉGICA) EN LOS ESPACIOS METROPOLITANOS ESPAÑOLES: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN RECIENTE**

Una vez vistas las estructuras administrativas metropolitanas, de manera paralela y complementaria a las entidades de gobierno metropolitano integrales o sectoriales referidas anteriormente, cabe hacer referencia a los instrumentos de planificación como herramientas para abordar este fenómeno. En este apartado se analiza cuál ha sido el desarrollo que en España han tenido los instrumentos de planificación territorial, tanto normativos de ordenación como estratégicos, cuyo ámbito coincide por completo con un espacio metropolitano (los menos) o solo en parte (más habituales).

¿Cómo se complementan estos planes con el resto de instrumentos de gobernanza de las áreas metropolitanas españolas? Como se ha visto, uno de los problemas más graves del modelo territorial español, inadecuadamente considerado por las administraciones públicas democráticas, es la formación de continuos urbanos que han ido adquiriendo un carácter más intenso y extenso a medida que las redes de carreteras y de cercanías permitían la difusión de población y actividades por territorios cada vez más amplios, gestionados mediante planes municipales superpuestos y carentes de coordinación. En las áreas con tensiones (zonas urbanas metropolitanas y litorales) la ausencia de planes supramunicipales y de una adecuada gestión compartida da lugar a graves problemas a veces irreversibles.

El planteamiento de las áreas metropolitanas es uno de los retos principales de la ordenación territorial (Selva, 2017; De Miguel, 2008; Feria et al. 2005). Se trata de territorios polinucleares con dinámicas socioeconómicas propias a cuyos retos, con un enfoque más comprehensivo e integral, se pretende dar respuesta, tratando de asegurar su adecuada integración en un modelo territorial eficiente que minimice los efectos no deseados. Ello obliga a renovados esfuerzos, tanto desde la disciplina como desde la

profesión, para tratar dar respuesta a estas realidades territoriales especialmente complejas. En especial invita unos nuevos enfoques, más allá del normativo de los usos del suelo, para dar cabida, junto a él, a una planificación más comprehensiva y estratégica, vinculada a los nuevos procesos de crisis y desarrollo en estos espacios clave, con fronteras porosas pero todavía bien reconocidas.

Respecto de los instrumentos de carácter normativo, los planes subregionales de OT de escala metropolitana establecen el marco de referencia del urbanismo municipal, sirviendo de nexo de unión entre los dos niveles de gobierno, regional y municipal, haciendo posible una mejor concertación interadministrativa, favorecimiento la preservación y el mejor aprovechamiento de los recursos, en defensa del interés general, mediante una adecuada y necesaria coordinación (Farinós et al., 2016; Farinós, García y Aldrey, 2018). Estos instrumentos, que aprueban los gobiernos autonómicos, además de orientar el desarrollo de la planificación territorial presentan también un componente regulador-vinculante.

A pesar de la finalidad común de establecer un marco de referencia y concertación para escalas de actuación supramunicipales, existen dos grandes tendencias muy marcadas para el caso de España. En primer lugar, los casos en los que los instrumentos abordan los espacios metropolitanos como territorios de planificación íntegros, diferenciados del resto por sus propias dinámicas y características, cuyo desarrollo está motivado por la necesidad de controlar el inadecuado desarrollo urbanístico, lo que no se ha llegado a conseguir en todos. Si bien los planes metropolitanos no estén ni mucho menos generalizados en España y su proliferación, donde la ha habido, ha sido tardía, se aprecia una presencia destacable de estos instrumentos en Andalucía, donde toman el nombre de Plan de Ordenación Territorial de Aglomeraciones Urbanas (POTAU). Así, se han aprobado POTAU en Granada (1999), Sevilla y Málaga (2009), Almería (2011) y Jaén (2014)<sup>41</sup>. Se encuentra en tramitación el de Huelva y en redacción el de Córdoba<sup>42</sup>. A ellos cabe sumar los planes de ordenación territorial del Campo de Gibraltar (2011)<sup>43</sup> y el de Bahía de Cádiz (2004), en revisión<sup>44</sup>. Además de Andalucía, únicamente cuentan con este tipo de instrumentos Bilbao y Barcelona. En el primer caso se cuenta desde 2006 con el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano<sup>45</sup>, a falta de aprobación de segundo Plan Territorial Parcial vinculado con un área metropolitana vasca, la de Donostia. En Barcelona el Govern aprobó en 2010, poco antes de la

---

<sup>41</sup> Los decretos de aprobación por la Junta de Andalucía de estos POTAU son el Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada; el Decreto 267/2009, de 9 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla; el Decreto 308/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga; el Decreto 351/2011, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería; y el Decreto 142/2014, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén.

<sup>42</sup> En ambos casos se ha aprobado el decreto por el que se acuerda la formulación del plan, con el Decreto 522/2008, de 9 de diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Huelva, y el Decreto 242/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Córdoba.

<sup>43</sup> Decreto 370/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar.

<sup>44</sup> Decreto 241/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera.

<sup>45</sup> Decreto 179/2006, de 26 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano.

creación de la AMB, el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona.<sup>46</sup> No se han aprobado más planes territoriales subregionales de carácter metropolitano. En algunos casos se ha iniciado la tramitación de proyectos de plan sin que hayan culminado, como en Tenerife o Albacete, mientras que la Comunitat Valenciana, aunque en su momento se iniciaron proyectos que quedaron en punto muerto, se han vuelto a iniciar desde 2016 tres nuevos planes de acción territorial de carácter metropolitano: Valencia, Alicante-Elche y Castellón, todos en redacción.

Un segundo grupo de planes son aquellos que engloban al Área Metropolitana dentro de territorios más amplios en los que prevalecen otras dinámicas que van más allá de las estrictamente metropolitanas. Un claro ejemplo es el Plan de Ordenación del Territorio Corredor de Henares y Zona Colindante, al abordar la parte manchega de un ámbito territorial marcado por el gran desarrollo empresarial iniciado en los años 40 del siglo XX como espacio de descentralización productiva y residencial de Madrid, que ha dado lugar a un modelo productivo de gran interdependencia (Sotelo & Sotelo, 2013). Otro es el caso de Valencia con el Plan de Acción Territorial de Dinamización y Ordenación de la Huerta, instrumento centrado en un espacio con problemáticas concretas y específicas de carácter funcional y urbanístico, inserto en la primera corona metropolitana de la ciudad de Valencia<sup>47</sup>.

Mención aparte merecen los instrumentos de los territorios insulares. La insularidad condiciona el desarrollo de instrumentos subregionales, en la medida en la que cada isla de los dos archipiélagos pasa a ser el ámbito de los diferentes instrumentos subregionales llevados a cabo. No obstante, no todas las islas tienen su respectivo instrumento, coincidiendo que sí lo tienen aquellas que cuentan con áreas metropolitanas, donde su presencia parece más acuciante.

Estos instrumentos persiguen la coordinación para la prestación conjunta de servicios y las demandas de abastecimiento y movilidad, integración en el modelo territorial de manera funcional, evitar actuaciones que conlleven consumos desmedidos de suelo y sin enfoques estratégicos mediante intervenciones activas con enfoque supramunicipal siendo capaces de trabajar en territorios que abarcan dentro un contexto común diferentes realidades y dinámicas. Sin embargo, los instrumentos subregionales de OT de espacios metropolitanos desarrollados en la primera década del siglo XXI (tanto bajo la forma de planes subregionales de OT como de orientaciones supramunicipales para el desarrollo de los Planes Generales de Urbanismo de sus municipios) no han logrado erradicar sus problemáticas ni dar lugar a mejoras en la organización de estos territorios (de Miguel, 2008). Nuevo ejemplo de la dificultad de aplicar en la práctica unos instrumentos de carácter transversal que requieren de la cooperación y la concertación interinstitucional y de los actores territoriales.

---

<sup>46</sup> Acuerdo GOV/77/2010, de 20 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Metropolitana de Barcelona de 2010, del que posteriormente se podrá excluir el Alt Penedés, en virtud del Decret 208/2013, de 30 de julio, por el que se fija el ámbito de planificación territorial del Penedès.

<sup>47</sup> Son también ejemplo de esta situación los siguientes planes (según su denominación y su código de representación en el mapa 3): **Andalucía** (Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz; Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva; Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental-Axarquía (Málaga); **Castilla y León** (Directrices de Ordenación de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León); **Castilla-La Mancha** (Plan de Ordenación del Territorio «Mesa de Ocaña y corredor de la Autovía A-3» –Toledo y Cuenca–; Plan de Ordenación Territorial de la Sagra –Toledo–); **Comunidad Valenciana** (Plan de Acción Territorial de la Vega Baja); **Murcia** (Directrices y Plan de OT del Río Mula, Vega Alta y Área Oriental de la Región de Murcia); **Navarra** (Plan de Ordenación Territorial del Área Central; Plan de Ordenación Territorial de las Zonas Medias).

A modo de síntesis, y tal y como refleja el mapa 3, destacar:

- A nivel nacional, la prevalencia de instrumentos relacionados con las AM aprobados y vigentes, frente a los que se encuentran en trámite o en desarrollo (únicamente dos en Andalucía, en proceso de revisión). En todos los casos, se trata de instrumentos recientes, con particular desarrollo a partir del año 2005.
- El incipiente desarrollo de instrumentos en la Comunidad Valenciana, dando cobertura a las Área Metropolitanas de Castellón, Valencia y Alicante-Elche, reformulando y recuperando instrumentos que quedaron pendientes de aprobación a principios de los 2000.
- Que todas las áreas metropolitanas andaluzas cuentan con instrumentos de OT de carácter integral específicos para cada entorno metropolitano.
- Navarra, País Vasco y Cataluña: todos sus espacios metropolitanos presentan un instrumento subregional asociado, aprobado y vigente.
- Galicia, Asturias, Cantabria y Aragón carecen de instrumentos de carácter subregional y por tanto no abordan los espacios metropolitanos desde la perspectiva de la OT.
- Extremadura ha desarrollado, de manera previa al desarrollo de su instrumento regional de OT, una serie de instrumentos subregionales. A destacar que el que en su ámbito de actuación afecta al AM de Badajoz es uno de los dos aprobados y vigentes, frente a un total de 12 instrumentos subregionales en trámite.
- Castilla-La Mancha aborda mediante instrumentos de OT tres zonas territoriales vinculadas con el Área de Madrid. Sin embargo, el instrumento destinado a la planificación directa del área metropolitana de Albacete no se encuentra aprobado.

Por último, como técnica para la gobernanza metropolitana, cabe hacer referencia a instrumentos que, sin llegar a suponer la existencia de estructuras administrativas ni de normas jurídicas, sirven para la planificación y gestión metropolitanas, de forma complementaria a los instrumentos de ordenación territorial y las entidades de Derecho público para su gobierno y gestión. Se trata principalmente de los planes estratégicos y de las oficinas que, vinculados a estos planes, se pueden constituir para la reflexión y la planificación metropolitana con participación de los actores públicos y privados relevantes en el territorio, queriendo llevar al gobierno metropolitano las técnicas de la planificación estratégica<sup>48</sup>.

En los instrumentos de planificación territorial estratégica, los enfoques comprensivos<sup>49</sup> y la prospectiva capaz de generar visiones territoriales para el futuro (*path creation* frente a *path dependency* y el peso de la herencia), sirven de base para programar el conjunto de actuaciones necesarias para tal fin. Flexibilidad y capacidad de adaptación son las principales ventajas de estas figuras respecto de la planificación regulada, circunstancia que permite su constante adaptación a las realidades territoriales. Se trata de instrumentos que pueden desarrollarse tanto desde la esfera pública, la administración, como tener una naturaleza mixta (público-privada), con procedimientos más dinámicos y resolutivos (que no

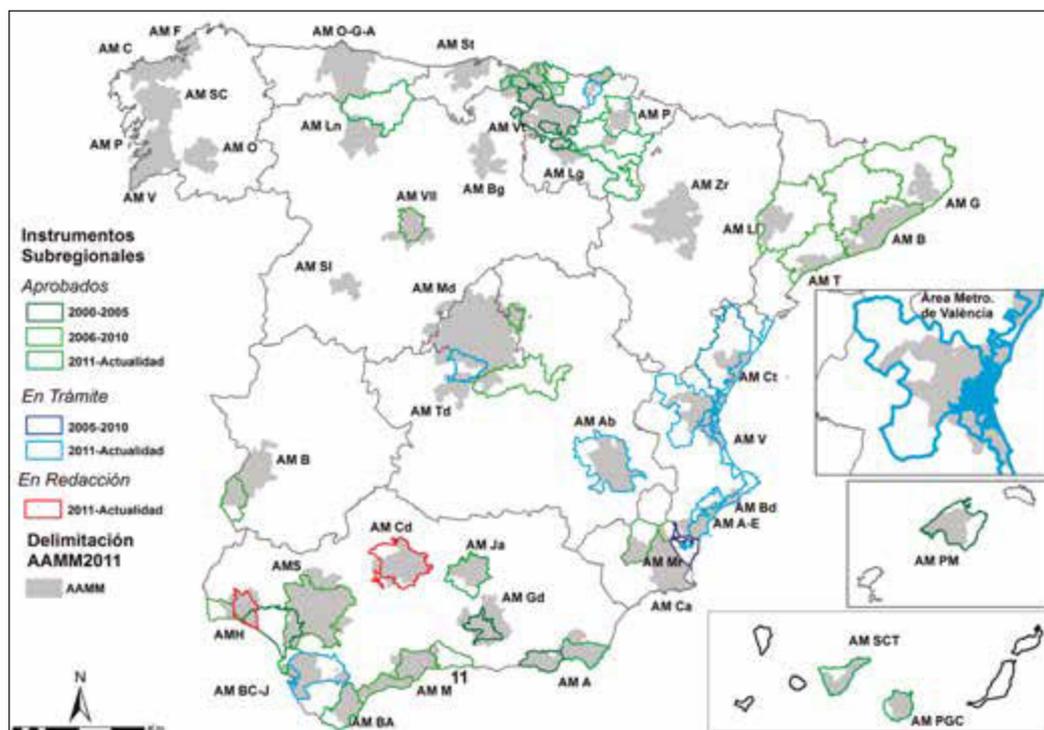
---

<sup>48</sup> Para un análisis más detallado sobre la planificación territorial estratégica en el ámbito supramunicipal en España vid. Farinós et al. (2005), Farinós, Boira y Palomo (2015) y Postigo (2016).

<sup>49</sup> La consideración comprensiva implica por definición que se abordan cuestiones socioeconómicas, ambientales y territoriales de manera conjunta en el instrumento o figura asociada. Sin embargo, y a diferencia de la planificación normativa, el tratamiento de las infraestructuras y los usos del suelo no son de aplicación vinculante ni pueden contradecir lo establecido por la OT o el Urbanismo ni, por supuesto, la legislación ambiental.

requieren de desarrollos posteriores mediante figuras de planeamiento derivado, como sí sucede con los planes de OT). En contrapartida, necesitan de un mayor compromiso por parte de los actores participantes (Borja, 2000).

Mapa 3: Planes de Ordenación del Territorio de carácter subregional en relación con AAMM<sup>50</sup>



Fte.: Elaboración propia.

Se trata de instrumentos que compaginan diferentes escalas de actuación, desde la regional a la local, fruto de la repolitización de las escalas de proximidad y la conveniencia de nuevas formas de gobernanza territorial (Farinós, 2004b), ya ensayadas en las precedentes Agendas Locales 21 (Ganau y Mallarach, 2003), hoy reconvertidas en otras figuras asociadas a los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, como el Pacto de las Alcaldías por el Clima y la Energía y la lucha contra el Cambio Climático.

En España las experiencias más destacadas son las de Bilbao y Barcelona. Ambas iniciativas se impulsaron en momentos cruciales en los que el reto era la transformación de la ciudad y el cambio estructural. En el caso de Bilbao por la crisis industrial y en el de Barcelona por la celebración de los Juegos Olímpicos. En Bilbao encontramos la asociación Bilbao Metròpoli-30, creada en 1991 para llevar a cabo proyectos de planificación, estudio y promoción para la revitalización del área metropolitana, de la que forman parte las principales instituciones públicas y privadas del territorio y que se encarga de impulsar el plan estratégico metropolitano. Desde el año 1992, cuando se aprobó el primer Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, ha habido seis planes, siendo el último y actualmente vigente el plan *Bilbao Metropolitano 2035. Una mirada al futuro*, aprobado en 2016.

<sup>50</sup> Para un análisis más detallado sobre la planificación subregional en España vid. Farinós, García y Aldrey (en edición). El inventario de instrumentos subregionales puede consultarse en la web del grupo de investigación 'Gobierno y Desarrollo Local Sostenible' (gdls.blogs.uv.es).

Barcelona cuenta con la oficina del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, una asociación promovida por el Ayuntamiento de Barcelona y la AMB que se creó en 1988, tras la nominación de Barcelona como sede de los Juegos Olímpicos, para desarrollar estrategias para el desarrollo del área metropolitana. Como en Bilbao, la entidad, que incluye a las instituciones públicas y principales actores privados, tiene una finalidad estratégica y prospectiva, siendo la responsable de elaborar los planes estratégicos. Aunque la asociación nació centrada en la ciudad de Barcelona, a partir del 2000 extendió su ámbito de actuación al área metropolitana. A partir de ese año, en la fase metropolitana, se aprobó el primer plan estratégico en 2003, una revisión en 2007 y el plan actualmente vigente, el *Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona - Visión 2020*, aprobado en 2010.

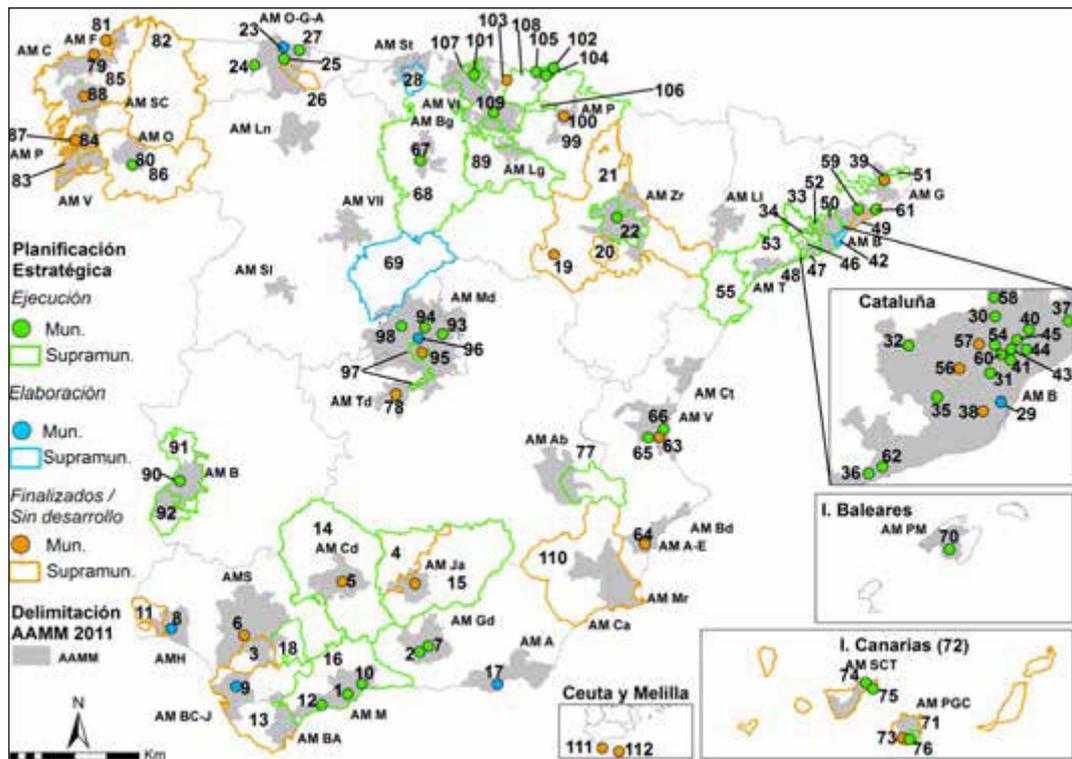
Junto a los casos de Bilbao y Barcelona, cabe señalar también iniciativas como la de Ebrópolis en Zaragoza, asociación impulsora del Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno, que está trabajando actualmente en su cuarto plan estratégico, la *Estrategia Zaragoza +20*, la de la Fundación CIEDES y su II Plan Estratégico de Málaga, la de San Sebastián, así como la de la Provincia de Jaén, entre otras (vid. el mapa 4). Como iniciativas reseñables que ya no están vigentes, destacan los casos de Pontevedra y Vigo, en los que tuvo lugar un desarrollo de instrumentos estratégicos para abordar las cuestiones relativas a su Área Metropolitana.

Por lo que respecta a la temática mayoritaria del conjunto de planes estratégicos, predominan las cuestiones económicas, particularmente en el caso de instrumentos supramunicipales fruto de la asociación entre términos municipales deprimidos económicamente o que presentan oportunidades conjuntas. Complementariamente aparecen temáticas territoriales (abarcando las cuestiones relativas a los usos del suelo o las infraestructuras), ambientales y sociales. No resultan infrecuentes los enfoques comprensivos, que abordan de manera integrada todas estas cuestiones que afectan al ámbito en cuestión. Es la escala municipal la que tiende más a los desarrollos comprensivos, lo cual parece lógico si se considera que es en este nivel donde territorio, actores e instituciones mejor se conocen y reconocen mutuamente.

De los instrumentos relacionados con las AAMM, apenas 8 presentan un carácter comprensivo: el de la Provincia de Jaén, la Serranía Suroeste de Sevilla, Zaragoza-Ebrópolis y Zaragoza Provincia-Cuarto Espacio, el Plan de Acción Monserrat hacia el 2020, El Plan Estratégico del Maresme 2015 y el Metropolitano de Barcelona. Los aspectos socioeconómicos, exclusivamente, son el segundo tema más frecuente (vid. mapa 4 y la correspondiente tabla 1).

La planificación estratégica es nuevamente reflejo de la actividad en estos entornos metropolitanos y la necesidad de dar respuesta desde la planificación. Respecto de la cobertura geográfica, no suelen cubrir todo el espacio metropolitano, aunque un importante número de términos municipales desarrollan a título individual estrategias locales. Destaca especialmente el caso de Cataluña, donde se concentran un gran número de estrategias a nivel municipal de forma complementaria a los instrumentos estratégicos supramunicipales (vid. mapa 4).

Mapa 4: Planes Territoriales Estratégicos en relación con AAMM



Fte.: Elaboración propia.

Tabla 1: Listado Planes Territoriales Estratégicos en espacios metropolitanos

CCAA	Denominación	Nº Mapa
Andalucía	Alhaurín de la Torre	1
	Armillá	2
	Bajo Guadalquivir	3
	Campaña Norte de Jaén	4
	Córdoba	5
	Dos Hermanas	6
	Granada	7
	Huelva	8
	Jerez	9
	Málaga	10
	Mancomunidad de Betúria	11
	Marbella	12
	Provincia de Cádiz	13
	Provincia de Córdoba	14
	Provincia de Jaén	15
	Provincia de Málaga	16
	Roquetas de Mar	17
	Serranía Suroeste de Sevilla	18

<b>Aragón</b>	Ateca	19
	Comarca de Campo de Cariñena	20
	Zaragoza Provincia, Cuarto Espacio	21
	Zaragoza-Ebrópolis	22
<b>Asturias</b>	Gijón	23
	Grado	24
	Siero	25
	Valles del Nalón	26
	Villaviciosa	27
<b>Cantabria</b>	Territorio Pasiego	28
<b>Cataluña</b>	Barcelona	29
	Caldes de Montbui	30
	Cerdanyola	31
	Collbato	32
	Comarca de Anoia	33
	Comarca del Penedés	34
	Corberà de Llobregat	35
	Cubelles	36
	Dos Rius	37
	Esplugues de Llobregat	38
	Girona	39
	Granollers	40
	Llagosta	41
	Metropolitano de Barcelona	42
	Mollet	43
	Montornés	44
	Parets del Vallès	45
	Plan Estratégico del Alto Penedes	46
	Plan Estratégico del Baix Llobregat	47
	Plan Estratégico del Garraf	48
	Plan Estratégico Maresme 2015	49
	Plan Estratégico Vallés Avança Occidental (08-13)	50
	Pla d'Ordenació Integral del Riu Ter	51
	P.de Acció Monserrat hacia l 2020	52
	P. Estrat. del Camp de Tarragona	53
	Polinyà	54
	Provincia de Tarragona	55
	Rubi	56
	Sabadell	57
	Sant Feliu de Codines	58
	Santa María de Paulatordera	59
	Santa Perpetua de Mogoda	60
	Tordera	61
Vilanova i la Geltrú	62	
<b>Comunidad Valenciana</b>	Catarroja	63
	Elche	64
	Montserrat	65
	Valencia	66

<b>Castilla y León</b>	Burgos	67
	Plan Estratégico de Burgos Rural	68
	Plan Estrat. Provincial de Segovia	69
<b>I. Baleares</b>	Algaida	70
<b>I. Canarias</b>	Comarca del Sureste de Gran Canaria (PEPDSI-CSGC)	71
	PET Gran Canaria	72
	San Bartolomé de Tirajana	73
	San Cristóbal de la Laguna	74
	San Cruz de Tenerife	75
	Santa Lucía de Tirajana	76
<b>Castilla-La Mancha</b>	Comarca Monte Ibérico –Corredor de Almansa	77
	Toledo	78
<b>Galicia</b>	A Coruña	79
	Allariz	80
	Ferrol	81
	Galicia	82
	Plan Estratégico de Vigo y su Área de Influencia	83
	Área Territ. Urbana de Pontevedra	84
	P. Estr. de la Provincia de A Coruña	85
	Plan Estratégico de Ourense 2010	86
	Plan Estratégico de Pontevedra	87
	Santiago de Compostela	88
<b>Extremadura</b>	Badajoz	90
	Plan Estratégico de Los Baldios	91
	P. Estrat. de los Llanos de Olivenza	92
<b>Madrid</b>	Alcalá de Henares	93
	Alcobendas	94
	Getafe	95
	Madrid	96
	Madrid Sur	97
	Torreloaños	98
<b>Navarra</b>	Estrategia Territorial de Navarra	99
	Pamplona	100
<b>País Vasco</b>	Bilbao	101
	Donostia	102
	Eibar	103
	Errenteria	104
	Irún	105
	Plan Estratégico de la Comarca de Debarrena (Barranca)	106
	Plan Estratégico Bilbao Metropoli	107
	Plan Estratégico de Guipúzcoa	108
	Vitoria	109
<b>Murcia</b>	P. Estr. Región de Murcia-Iris 2020	110
<b>Ciudades autónomas</b>	Ceuta	111
	Melilla	112

En general la tendencia, en cuanto a la planificación estratégica local, es la promulgación de instrumentos vinculados a las grandes ciudades (es el caso de Galicia, Comunidad Valenciana, Extremadura, Navarra, Aragón, Canarias, Madrid y Andalucía). No obstante, también se desarrollan instrumentos que buscan establecer marcos de referencia regional y/o provincial. En este sentido, destacar el *Plan Estratégico Comarca Monte Ibérico – Corredor de Almansa*, de carácter transregional, que, más allá de las finalidades que los instrumentos estratégicos presentan asociados, actúa como mediador, como interlocutor entre administraciones públicas, no solo de diferentes escalas sino entre distintas CCAA. Se trata de un instrumento que plantea nuevas formas de entender el territorio de manera integral, con enfoques territoriales basados en las dinámicas socioeconómicas y/o ambientales del conjunto, sin verse limitado por delimitaciones administrativas.

A modo de conclusión del presente apartado se recogen las principales cuestiones a tener en cuenta en las relaciones entre espacios metropolitanos y planeamiento territorial:

*Cuadro 1: Análisis de las relaciones entre espacios metropolitanos y planificación*

<b>Planificación Territorial Estratégica</b>	<b>Planificación Territorial Normativa</b>
<b><i>Aspectos Positivos</i></b>	<b><i>Aspectos Positivos</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentos flexibles tanto en vigencia como en adaptación de actuaciones</li> <li>- Desarrollo y tramitación más sencilla y rápida</li> <li>- Enfoques comprensivos e integrales que abordan de manera conjunta territorio, dinámicas naturales y socioeconómicas</li> <li>- Revisión del instrumento a corto plazo, y por tanto mayor capacidad de adaptación</li> <li>- Capacidad de actuación en ámbitos más allá de las delimitaciones administrativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de un marco de coordinación y supeditación para el urbanismo.</li> <li>- Incorporación de la Infraestructura Verde como criterio a contemplar en la planificación territorial de manera vinculante</li> <li>- Capacidad de coordinación vinculante a escala subregional para el desarrollo territorial sostenible</li> </ul>
<b><i>Aspectos Negativos</i></b>	<b><i>Aspectos Negativos</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidad de compromiso por parte de todos los actores involucrados ante la falta de medidas vinculantes</li> <li>- En ocasiones no son respuestas compaginadas con las políticas territoriales para actuar de manera coordinada y adaptada a su ámbito de estudio, sino que representan respuestas reactivas ante la falta de intervención territorial adecuada (reflejo del inadecuado desarrollo de las políticas territoriales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo inadecuado, basado principalmente en la planificación de usos del suelo, influido por los intereses urbanísticos</li> <li>- Contraposición tradicional desde los entes locales frente a enfoques supramunicipales vinculantes, que tratan de evitar</li> <li>- Periodos de revisión que se dilatan más en el tiempo</li> <li>- Ámbitos de aplicación fuertemente condicionados por las delimitaciones administrativas</li> </ul>
<b><i>Aspectos Comunes</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidad de acuerdo político que haga operativo el desarrollo y aplicación de un instrumento que no puede ser efectivo ante parálisis y cancelaciones motivadas por cambios de color político en los gobiernos y administraciones</li> <li>- Instrumentos que favorecen el empoderamiento y la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre cuestiones territoriales o con impacto sobre los territorios. Mejora de la gobernanza.</li> </ul>	

*Fte.: Elaboración propia.*

## **6. CONCLUSIÓN**

Las áreas metropolitanas representan un fenómeno territorial concreto, con problemáticas específicas y respuestas que reclaman concreción. Su delimitación no está exenta de debate y polémica, particularmente en España, que no cuenta con una gran tradición en el adecuado tratamiento y gestión del fenómeno metropolitano. La delimitación de estos espacios urbanos que configuran una nueva realidad de urbe y su relación con el territorio se ha realizado a partir de la movilidad residencia/trabajo. Este criterio no debe dejar de lado otras tendencias y dinámicas que se generan en los espacios metropolitanos y alcanzan otros territorios exteriores, más allá de los movimientos pendulares, con los que se establecen otras relaciones funcionales permeables, y más ocasionales. Este cambio de enfoque, al de región y no solo área metropolitana, evita que pasen a ser espacios aislados con soluciones parciales que les haga funcionales desde un punto de vista interno pero les alejen de un modelo territorial de conjunto. Esta necesidad de conectividad entre territorios, independientemente de su localización, se refleja en el desarrollo de instrumentos de planeamiento territorial (tanto estratégico como normativo) que cubre territorios regionales superiores a los límites de las Áreas Metropolitanas habituales, englobando partes del territorio que comprenden espacios metropolitanos y rurales de distinto tipo, no únicamente los periurbanos.

El elemento fundamental que determina el éxito o fracaso de las experiencias metropolitanas y su configuración son los factores políticos, presentes siempre en los procesos metropolitanos y que son en gran medida la causa de su complejidad. Porque, al fin y al cabo, se trata de construir políticamente el nivel territorial metropolitano, y que debe ser insertado en una realidad preexistente en la que ya existen múltiples relaciones de poder en conflicto permanente. La relación entre los niveles territoriales de gobierno, entre los mismos municipios del espacio metropolitano y entre las fuerzas políticas, se entrelazan de forma compleja en el mismo proceso. No son posibles soluciones simples y reduccionistas (incluso banales) a problemas complejos.

Como explica Lefèvre (2010), el nivel metropolitano tiene dificultades para constituirse en sujeto político fundamentalmente porque los actores tradicionales de los territorios se han opuesto. Ello ha sido así en toda Europa, donde ni los Estados ni los gobiernos locales lo han favorecido. En España, los niveles autonómicos y locales cuentan con un reconocimiento institucional y un peso político muy importante y con los que la población se identifica fuertemente; eso deja poco espacio para la construcción política de un nivel territorial entre ambos (Tomàs, 2012). Los gobiernos regionales pueden percibir la puesta en marcha de gobiernos metropolitanos fuertes como fuente de conflicto al poder actuar como contrapesos políticos a su poder (el caso de Barcelona y de Vigo resultan ejemplares). Desde el otro lado, entre los municipios, suele haber recelos tanto de las ciudades grandes que temen perder peso al diluirse en la entidad metropolitana, como de los municipios pequeños, que temen quedar anulados o directamente fagocitados (como ya sucedió antaño por ejemplo en Madrid). Estos equilibrios, ya de por sí complejos, incluso cuando los gobiernos pertenecen al mismo partido, se complican enormemente cuando los partidos políticos que gobiernan los diferentes municipios o los gobiernos de los diversos niveles territoriales son de signo distinto. A ello se suma, en ocasiones, el escaso interés de la sociedad civil en la construcción política de lo metropolitano; sobre todo si sus problemas y la prestación de servicios y equipamientos que reclaman se resuelve de forma mínimamente razonable desde los niveles de

gobierno ya existentes con el actual reparto de competencias y fórmulas puestas en marcha (como consorcios especialmente). La identificación con el nivel municipal es mucho mayor y está más arraigado, también entre los actores económicos del territorio, favoreciendo las prácticas de democracia directa local el ámbito municipal y no el metropolitano (Lefèvre, 2010). Todo ello, agravado por un contexto caracterizado por la transformación continua, la incertidumbre y la fragmentación, dibuja un escenario complejo para lo metropolitano (Lefèvre, 2003).

La realidad metropolitana de muchos procesos sociales y territoriales es cada vez más evidente, y la necesidad de articular mecanismos para gobernarla, también. Conviene tener en cuenta que las identidades y la tradición institucional determinan en gran medida los mecanismos de gobernanza metropolitana, y que cualquier modelo de institucionalización exitosa debe partir de esta realidad preexistente y ser, hasta cierto punto, coherente con ella. Asimismo, tampoco pueden obviarse las correlaciones entre los actores relevantes del territorio y las posibles relaciones de conflicto y competencia entre ellos, que son consustanciales a la estructura socioeconómica. Sobre esta realidad de partida, la construcción política de lo metropolitano debe implicar tanto a los gobiernos de los diferentes niveles territoriales como a los actores del territorio, buscando la legitimación de la participación y el apoyo ciudadano y evitando iniciativas tecnocráticas.

Ante este panorama hay que pensar posibilidades y buscar alternativas de avance aunque solo sean coyunturales o parciales, pero que al menos permitan apuntar en la dirección correcta e impidan el bloqueo. De nuestro análisis se coligen, además de recelos entre los propios municipios y ciudades, los problemas de coordinación y de una visión integral, de conjunto (a la que deberían ajustarse estas nuevas entidades) frente a la sectorial (papel que ya juegan los consorcios). También se muestran con claridad los recelos y problemas de desconfianza ante prácticas de gobernanza multinivel; en tanto procurar nuevos espacios de poder intermedio supone un cambio en las relaciones de fuerza entre quienes ya tienen asentada su competencia, a la que se afecta con la llegada de un nivel/entidad nuevo. Sólo en los casos donde hay clara coincidencia entre poder establecido (regional, diputación foral o ente insular) y espacio metropolitano, y por tanto esta tensión se rebaja al no suponer realmente amenaza de un tercero en discordia sino un relativo ajuste de lo preexistente, los avances en lo metropolitano han sido más fáciles. Por tanto, no se perciben, más allá de la propia existencia de estas realidades funcionales, razones operativas que justifiquen sin ambages la creación de estas nuevas entidades como niveles intermedios de gobierno, por la desconfianza entre municipios y administraciones implicadas, acostumbradas a trabajar en una relación de fuerzas de suma cero. Ante esa evidencia, cabe buscar alternativas sobre una evolución desde el concepto de área metropolitana (de una única ciudad principal) al de región metropolitana, de estilo más policéntrico que de hinterland de la ciudad central; la posmetrópolis de la que hablaba Soja (2011). Ello implica un enfoque de red heterárquica de relaciones y perímetros flexibles y porosos basados en los flujos que se dan tanto entre estos espacios como con sus entornos respectivos, próximos y frecuentes o más alejados y puntuales; utilizando para ello métodos de delimitación complementarios del básico criterio de los movimientos pendulares diarios de la población (flujos ecológicos, socioeconómicos, de ocio...). Frente a enfoques monocéntricos, jacobinos o integrados, y frente a los problemas del minifundismo insuficiente, las opciones en red, polinucleares o policéntricas, neo-regionales, se demuestran como la ventana de oportunidad con mayor potencial. El viejo concepto de región funcional

urbana, ajustado a la nueva idea de región metropolitana, permitiría poder avanzar, aunque por el momento solo sea, o pueda ser, de forma ‘para-diplomática’, blanda, táctica.

Si los cambios de modelo de organización territorial y la redefinición de niveles e instituciones para su gestión siguen enfrentándose a limitaciones y frenos legales y políticos, otra vía sobre la que poder seguir avanzando son los instrumentos de planificación territorial de estos espacios, muy especialmente con unos planteamientos integrados y estratégicos. Como señala Albrechts (2016), la planificación territorial estratégica va más allá de la selección de alternativas adecuadas a los objetivos planteados, abordando el contexto sociocultural y tratando el sistema legal y político como elementos susceptibles de modificarse con el fin de aplicar los cambios necesarios que asegurasen la adecuada consecución de los objetivos. Nuevamente, la ordenación territorial se manifiesta como campo predilecto de ensayo de nuevas prácticas de gobernanza territorial y de respuesta a las nuevas tendencias y retos territoriales, como son las realidades metropolitanas (en una reconsideración, a nuestro juicio necesaria en estos momentos, de las relaciones entre ciudad y territorio, entre lo urbano, lo rural y la matriz territorial). Algo ya conocido, pero si volvemos a ello, de nuevo en esta ocasión debido al enfoque metropolitano, es que la realidad se muestra tozuda y reclama la atención en el sentido expuesto: la mayor presencia del enfoque territorial (sistémico y complejo) y la planificación territorial integral como método útil para dar respuesta adecuada.

## REFERENCIAS

- AÑÓN, J. «Planificación urbana y crecimiento de la ciudad», en SORRIBES, J. (coord.). *Valencia, 1957-2007: de la riada a la Copa del América*. Valencia: MuVIM- Publicacions Universitat de València. Oberta, 2010. 180, pp. 37-60.
- BARRERO, C (Zaragoza). *Las fórmulas posibles para el gobierno de los espacios metropolitanos. Las áreas metropolitanas* [en línea]: *Congreso Internacional Municipia Siglo XXI: Ciudadanía y gobierno local*. <<http://old.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/concepcion-barrero.pdf>> [Consulta 1 de febrero de 2018]
- BASSOLS, M. *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español: 1812-1956*. Montecorvo, 1973. Madrid.
- BIDAGOR, P. «Situación general del urbanismo en España». *Revista de Derecho Urbanístico*, 4. 1967.
- BIDAGOR, P. «Situación general del urbanismo en España (1939-1964)». *Arquitectura* 62, 3-31. 1962.
- BRANDIS GARCÍA, D.; DEL RÍO LAFUENTE, M<sup>a</sup>. I., Y MORALES MATOS, G. (coord.). *Estudios de geografía urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España*. Madrid; Biblioteca Nueva, 2016.
- CENTRO DE POLÍTICA DEL SUELO Y VALORACIONES DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUÑA (CPSV-UPC) (Barcelona). *Estudio prospectivo del sistema urbano del sudoeste europeo (INTERREG-IIC). La caracterización territorial y funcional de las áreas metropolitanas españolas. Resumen ejecutivo* [en línea]: *Centro de Política del Suelo y Valoraciones de la Universidad Politécnica de Cataluña*. <[http://www-cpsv.upc.es/documents/Interreg\\_resumen.pdf](http://www-cpsv.upc.es/documents/Interreg_resumen.pdf)> [Consulta 2 de febrero de 2018]

- DE MIGUEL GONZÁLEZ, R. «Planificación territorial, Gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas». *Boletín de la AGE*, 48, 355-374, 2008.
- ESPON PROJECT TERRITORIAL SCENARIOS FOR EUROPE 2050. <<https://www.espon.eu/topics-policy/publications/policy-briefs/territorial-scenarios-europe-2050>> [Consulta 26 de febrero de 2018]
- ESTEBAN, A. *Las Áreas Metropolitanas en España. Un análisis ecológico*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981
- FARINÓS, J. «Gobernanza territorial de ámbito metropolitano», en FERIA, J. M<sup>a</sup> (coord.). *Los Procesos Metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, 2006, pp. 155-166.
- FARINÓS, J. Y PAYÁ, M. «La experiencia de las Comarcas Centrales Valencianas», en ROMERO, J. Y FARINÓS, J. (coords.). *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Valencia: PUV-IIDL, Colección «Desarrollo Territorial» 1, 2006, pp. 193-218.
- FARINÓS, J.; OLCINA, J.; RICO, A.; RODRÍGUEZ, C.; DEL ROMERO, L.; ESPEJO, C. y VERA, J. F. «Planes Estratégicos Territoriales de Carácter Supramunicipal». *Boletín de la A.G.E.*, 39, 117-149, 2005.
- FARINÓS DASÍ, J.; BOIRA MAIQUES, J. V.; PALOMO TORRALBA, V.; DEL RÍO FRANQUEIRA, D. «Planificación territorial estratégica supramunicipal en España; una actualización regional y tipologías resultantes», en DE LA RIVA, J.; IBARRA, P.; MONTORIO, R. Y RODRIGUES, M. (eds.). *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza-AGE, 2015, pp. 89-98. Disponible en: [http://congresoage.unizar.es/eBook/trabajos/010\\_Farinos%20Dasi.pdf](http://congresoage.unizar.es/eBook/trabajos/010_Farinos%20Dasi.pdf)
- FARINÓS, J.; GARCÍA, M<sup>a</sup> J. y ALDREY, J. A. «Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español» en FARINÓS, J. (coord.). *Cómo hacer del territorio cuestión de Estado / Achieving Territory Becomes Matter of State Importance / Come faire du Territoire une question politique d'État*. Valencia: Tirant Lo Blanch (En Edición).
- FERIA, J. M<sup>a</sup>. «La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas: una perspectiva desde la movilidad residencia-trabajo». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 164, 189-210, 2010.
- FERIA, J. M<sup>a</sup>. Y ALBERTOS PUEBLA, J. M. (coords.). *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*. Cizur Menor (Navarra): Civitas/Thomson Reuters, 2010.
- FERIA, J. M<sup>a</sup>.; RUBIO, M. Y SANTIAGO, J. «Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación». *Boletín de la A.G.E.*, 39, 87-116, 2005.
- FERIA, J. M<sup>a</sup>. y MARTÍNEZ, L. «La definición y delimitación del sistema metropolitano español: permanencias y cambios entre 2001 y 2011». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. 48,187, 9-24, 2016.
- GANAU, J. y MALLARACH, J. *La planificació estratègica territorial a Catalunya: Quinze anys d'evolució*. ODECAT. CAT21. Generalitat de Catalunya. Barcelona. 7.
- GARUD, R.; KUMARASWAMY, A. y KARNØE, P. «Path Dependence or Path Creation?». *Journal of Management Studies*, 47, 4, 760-774. 2010
- GLAESER, E. *El triunfo de las ciudades*. Madrid: Taurus, 2011.

- GOLD IV –OBSERVATORIO MUNDIAL SOBRE LA DEMOCRACIA LOCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN– [en línea]: *Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Co-creando el futuro urbano. La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios. Resumen Ejecutivo*. < [https://www.metropolis.org/sites/default/files/media\\_root/publications/goldiv\\_executive\\_summary\\_es.pdf](https://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/publications/goldiv_executive_summary_es.pdf) > [Consulta 26 de febrero de 2018]
- GÓMEZ PIÑEIRO, F. J. «Notas sobre la región urbana de Guipúzkoa». *Lurralde. Investigación y Espacio*, 22, 223-246, 1999
- HILDENBRAND, A. *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*. Valencia: IIDL, Colección ‘Desarrollo Territorial’, 2017. 18.
- LEFÈVRE, C. «La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza». *Urban*, 8, 78-93, 2003.
- LEFÈVRE, C. «¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas». *Política y sociedad*, 47, 3, 131-143, 2010.
- LINDSTRÖM, A. «The comparative study of local government: a research agenda». *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1, 95-115.
- LOIS, R. y PIÑEIRA, M<sup>a</sup>. J. «El modelo territorial y urbano resultante. Un sistema urbano metropolitano y policéntrico más formal que funcional activo», en FARINÓS, J. y OLCINA, J. (eds. y coords.) *Geografía Regional de España Espacio y comunidades. Bases para una regionalización renovada del territorio español*. Valencia: Tirant Lo Blanch-PUV, Serie Humanidades, 2017, pp. 429-507.
- MARTÍNEZ CARO, C. (Pamplona). *La aportación de Gabriel Alomar a la formación de una nueva mentalidad urbanística en el ambiente de la Arquitectura Española 1950/1965* [en línea]: *Actas del congreso internacional: De Roma a Nueva York: itinerarios de la nueva arquitectura española 1950-196*. Pamplona, 29 y 30 de octubre, pp. 283-291. 1998. <<http://hdl.handle.net/10171/23462>> [Consulta 8 de febrero de 2018]
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.
- MINISTERIO DE FOMENTO (España). Áreas urbanas en España 2017 [en línea]. *Ministerio de Fomento, Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo*. <<http://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW050>> [Consulta: 3 de febrero de 2018]
- MÉNDEZ, R. «Renovar economías urbanas en crisis: un debate actual sobre la innovación». *Desenvolvement Regional em debate*, 6, 3, 4-31. 2016
- METREX. *Metropolitan Dimension. Position Statement*. Glasgow: METREX Secretariat, 2014.
- MONTIEL, A. y GARCÍA, E. «L’Horta de València. Una realidad metropolitana ignorada», ponencia del *III Congrés d’Estudis de l’Horta Nord*, Valencia. 2011
- NEL·LO I COLOM, O. «Las grandes ciudades españolas: dinámicas urbanas e incidencia de las políticas públicas». *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 27, 9-70, 1997.

- NEL·LO I COLOM, O. «Las áreas metropolitanas», en GIL OLCINA, A. Y GÓMEZ MENDOZA, J. (coords.). *Geografía de España*. Barcelona: Ariel, 2001, pp. 275-299.
- PITARCH, M<sup>a</sup>. D. «La gestión de espacios metropolitanos. El área metropolitana de Valencia», en ROMERO, J. y BOIX PALOP, A. (eds.). *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*. València: Publicacions de la Universitat de València, 2015, pp. 123-148.
- POSTIGO, R. *Indicadores geodemográficos y herramientas cartográficas para la planificación estratégica urbana*. Tesis Doctoral. Universidad de Zaragoza. 2016
- PUJADES, R. Y FONT, J. *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. «Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (2004-2008)*, 298-299, 229-268, 2005.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. *Áreas metropolitanas en España. La nueva forma de ciudad*. Oviedo: Universidad de Oviedo. 2009.
- ROMERO, J.; FARINÓS, J. «Cities and Urban Metropolitan Regions in Spain: A New Agenda in a Global Context», en ALBET, A. Y SEIXAS, J. (ed.). *Urban Governance in Southern Europe*. Farnham: Ashgate, 2012, pp. 123-148.
- SAMBRICIO, C. «El urbanismo». *Revista Arquitectura*. 84-95, 2001.
- SAMBRICIO, C. (ed.). *Plan Bidagor 1941-1946: plan general de ordenación de Madrid*. Nerea, Madrid. 2003.
- SELVA ROYO, J.R. «Planeamiento metropolitano español del siglo XX. Análisis de su evolución histórica». *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 13, 3-24, 2015.
- SELVA ROYO, J.R. «La Corporación Administrativa Gran Valencia (1947-1986)». *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 185, 463-480. 2015
- SELVA ROYO, J.R. «Planeamiento Metropolitano Español». *riURB. Revista Iberoamericana de Urbanismo*. 13, 3-24. 2017.
- SERRANO, A. ET AL. *TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN ESPAÑA TRAS 30 AÑOS DE CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA E INFORME DE PROSPECTIVA SOBRE EL MODELO TERRITORIAL 2015*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM), 2010. Disponible en [www.fundicot.org](http://www.fundicot.org).
- SERRANO, A. «Transformaciones territoriales en España 1978-2008 y perspectivas 2015», en FUNDICOT (ed.). *Crisis y Territorio*. Madrid. 2011, pp. 55-89. Disponible en [www.fundicot.org](http://www.fundicot.org).
- SERRANO, A. «La Ordenación del Territorio en España: pasado, presente y ¿futuro? Una experiencia desde experiencias de gestión propias», en FARINÓS, J. (coord.). *Cómo hacer del territorio cuestión de Estado / Achieving Territory Becomes Matter of State Importance / Come faire du Territoire une question politique d'État*. Valencia: Tirant Lo Blanch (En Edición).
- SOTELO, J. A. y SOTELO, M. «Desarrollo y Medio Ambiente en Madrid. Hacia un nuevo modelo de desarrollo urbano». *m+a. Revista Electrónica@ de Medioambiente*, 14, 22-55, 2013.
- SCHIENSTOCK, G. «Path dependency and path creation: continuity vs. fundamental change in national economies». *Journal of Futures Studies*, 15,4, 63–76. 2011

- SORRIBES, J. Y ROMERO, J. «El fracaso de las experiencias de gobierno metropolitano en España», en *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Universitat de València. 2006
- TARROJA, A. y CAMAGNI, R. *La nueva cultura del territorio*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2006, pp. 665-682
- TERÁN, F. *Planeamiento urbano de la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S.A., 1979
- TOMÁS, M. *La governabilitat metropolitana a Europa i a l'Amèrica del Nord*. Col·lecció Estudis, Sèrie Govern Local, 13. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009.
- TOMÁS, M. «Autonomies polítiques territorials i governabilitat metropolitana: una comparació Catalunya-Quebec». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 16, 177-199, 2012.
- TOSCANO, FRANCISCO (2010). *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*. 1ª edición. Madrid: Iustel, Colección Biblioteca de Derecho Municipal.
- TOSCANO, F. «El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español». *Cuadernos de derecho local (QDL)*. 25, 112-120, 2011a.
- TOSCANO, F. *Los consorcios metropolitanos*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local. 2011b.
- TOSCANO, F. «Áreas metropolitanas: Diversidad jurídica y planificación territorial». *Revista de estudios regionales*, 93, 65-91, 2012.
- TOSCANO, F. «El consorcio administrativo en la encrucijada». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 3, 2015.
- TRULLÉN, J. «Producción y espacio urbano: algunos problemas económicos», en Tarroja, A y Camagni, R. (coords.). *La nueva cultura del territorio*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2006.



# LA MARINA DE VALÈNCIA: LA APROPIACIÓN CIUDADANA Y LA ACTIVACIÓN PRODUCTIVA DEL FRENTE MARÍTIMO DE LA CIUDAD.

Ramon Marrades Sempere

*Director Estratégico, La Marina de València*

## ANTECEDENTES

En este capítulo explicaré el proceso liderado por el Consorcio València 2007, entidad pública que gestiona los espacios que configuran La Marina de València<sup>1</sup>, para repensar y utilizar sus infraestructuras ya construidas como lugares de innovación y como espacios públicos inclusivos.

En València hay una frase hecha muy extendida que afirma que «la ciudad da la espalda al mar». Hay algo de cierto en ello. València, otrora capital de reino y territorio de comerciantes fue fundada por los romanos en tierra fluvial aproximadamente a seis kilómetros del Mediterráneo. A pesar de que su historia esté estrechamente ligada al mar, la ciudad de València se expandió y se consolidó a esa distancia.

En la playa del Grao se levantó en el S.XV un embarcadero de madera para facilitar la descarga de las embarcaciones. Hasta el S.XVIII no se inició la construcción de un muelle de piedra y hasta bien entrado el S.XIX València tenía una infraestructura portuaria deficiente (Muñoz, 2015). Aún el lento desarrollo del puerto los barrios marítimos de la ciudad crecieron espontáneamente como núcleo de la actividad marinera y portuaria (Aguilar y Serra, 2017). En 1897 la Villanueva del Grao (el Grau) y el Pueblo Nuevo del Mar (el Cabanyal-Canyamelar) se anexionaron a Valencia.

La València que nació fluvial trazó un Paseo de València al Mar, y numerosos planes y proyectos, en los que se veía explícita la contradicción de querer llegar al mar desde València, cuando ya había una parte de València que estaba pegada al mismo y vivía totalmente de cara a él (Bens, 2017). La València de los funcionarios y técnicos del Centro Histórico y el Ensanche pretendió, de hecho, imponer su manera de ver el mar a la València marítima vibrante, auto-construida y *resiliente*. Los *Poblats Marítims* han conseguido sobrevivir a un gran incendio, a los bombardeos de la Guerra Civil, a la riada y a un urbanismo depredador que los amenazó gravemente.

El anhelo técnico de llevar València al mar se vio reflejado en el Plan General de Ordenación urbana de 1985, aprobado en 1988, que pretendía recuperar una gran parte de la Dársena Histórica para usos ciudadanos y de ocio, bajo una fórmula conveniada con la Autoridad Portuaria de València (Boira,

---

<sup>1</sup> La Marina de València es el frente marítimo de la ciudad, la Dársena Histórica del puerto transformada con una gran inversión para acoger la 32 America's Cup de 2007 y otros grandes eventos.

2013). La Dársena Histórica había quedado obsoleta para el comercio portuario, el cual necesitaba de unas nuevas infraestructuras adaptadas a las esloras y calados de los barcos y al tráfico de contenedores. Se abría entonces un horizonte de posibilidades al que se tardó mucho en llegar.

El proyecto *Balcón al Mar* de finales de los 90 encontró el impulso definitivo cuando el Alinghi, el equipo suizo que debería organizar la 32 America's Cup de 2007 al ganar la edición anterior, en busca del mar que no tenía para acogerla, eligió València como sede.

València resolvía así su complejo de inferioridad por no haber organizado unos Juegos Olímpicos como Barcelona (en 1992) o una Exposición Universal como Sevilla (también en 1992). El ansiado *gran evento* se encuadraba en un marco de políticas urbanas fundamentadas en el emprendimiento de mercado (Prytherch y Boira, 2009). Un modelo de desarrollo neoliberal (Romero, Melo y Brandis, 2015) basado también en una alianza a largo plazo entre el poder político y el poder económico ligado a la construcción de viviendas e infraestructuras (Sorribes, 2015).

La organización de la 32 America's Cup generó la necesidad de contar con una estructura administrativa formada por las administraciones implicadas en la propiedad y uso de la antigua Dársena. Dicha estructura administrativa se debería encargar de construir todas las infraestructuras necesarias para acoger el evento. En octubre de 2003 se creó el Consorcio Valencia 2007, formado por el Ayuntamiento de València, la Generalitat Valenciana y la Administración General del Estado. El Consorcio Valencia 2007 lanzó en 2006 un concurso internacional para desarrollar la Dársena y su entorno, concurso ganado ex-aequo por GMP International Arquitectos por un lado y por Jean Nouvel y Jose María Tomás por el otro. Las soluciones propuestas no se llegaron a realizar.

Lo que sí realizó el Consorcio Valencia 2007 fue una gran inversión, con un plan valorado en 444 millones de euros para adecuar la Dársena Histórica a las necesidades de la 32 America's Cup, construyó las bases de los equipos participantes, El Veles e Vents –un edificio de referencia diseñado por Fermín Vázquez y David Chipperfield–, un nuevo canal de navegación, tres marinas deportivas con capacidad para unos 800 amarres y otras muchas obras como espacios públicos, aparcamientos, jardines, restaurantes, etc.

Las infraestructuras se construyeron con una falta de planificación evidente para los usos futuros del espacio una vez finalizado el evento. El frente marítimo se utilizó después para acoger cinco ediciones del gran premio de Europa de Fórmula 1 (2008-2012), con un coste estimado de 283 millones de euros asumidos por la Generalitat Valenciana (EFE, 2015) y también para la 33 America's Cup, celebrada en 2010. Se acordó también ser la sub-sede de vela en los dos frustrados intentos de Madrid para acoger los juegos olímpicos.

El frente marítimo de la ciudad, la Dársena Histórica, permaneció infra-utilizada a partir del 2012 en la intersección del fallido modelo de desarrollo neoliberal (Romero, Melo y Brandis, 2015) con la crisis económica.

La gran transformación de la Dársena Histórica de València, en lugar de alimentar la máquina del crecimiento generó un vacío urbano en términos económicos y sociales. Los costes económicos no fueron solo los casi 300 millones de euros de la Formula 1 sino también los aproximadamente 400 millones de euros de deuda que tiene el Consorcio Valencia 2007, principalmente con el Instituto de Crédito Oficial y en menor medida con el Banco Santander y la Autoridad Portuaria de València, por las operaciones realizadas para acoger los distintos grandes eventos.

## **PUNTO DE PARTIDA**

En 2015, con el cambio de gobierno en la ciudad a través de un pacto progresista capitaneado por Joan Ribó, la Dársena tenía un aspecto muy similar al de 2012. Un espacio de 1 millón de metros cuadrados, contando la superficie de tierra y la lámina de agua, que contenía edificios e infraestructuras en desuso que podían ser repensadas. Un vacío urbano fruto de dos des-industrializaciones. En primer lugar, la des-industrialización de la industria portuaria tradicional que dejó obsoleta la Dársena Histórica para usos comerciales. En segundo lugar, la des-industrialización tardía de los grandes eventos y la industria del ocio y el espectáculo que dejaba también numerosos edificios y espacios que se habían quedado sin contenido demasiado pronto.

El Consorcio València 2007, con la misma estructura administrativa con la que fue creado, gestionaba de manera pasiva el frente marítimo esperando algún cambio. Se había avanzado, eso sí, en los convenios de cesión de los terrenos desde el Ayuntamiento y la Autoridad Portuaria de València que le otorgaron una vida útil de unos 35 años para explotar el espacio y devolver, en la medida de lo posible, la deuda asumida para transformar la infraestructura.

En abril de 2016 el Consejo Rector del Consorcio València 2007 nombró por unanimidad, a propuesta del presidente (y alcalde de València) Joan Ribó, a Vicent Llorens (funcionario del Ayuntamiento de Gandia, geógrafo y experto en desarrollo local) como Director General de la institución. Un mes más tarde, en mayo de 2016, me incorporé como Director Estratégico a propuesta del Director General.

Nos encontramos entonces un gran espacio público lleno de potencial pero desconectado emocional y físicamente de la ciudad. A través de conversaciones con trabajadores, instituciones políticas, agentes empresariales y vecinales realizamos un análisis que debería servir de punto de partida.

La Marina era un lugar percibido como un símbolo del despilfarro y un modelo de políticas fallido. No había claridad en sus usos y sus límites generaban confusión. La Marina estaba gestionada desde una estructura administrativa compleja y en bancarrota, con falta de participación ciudadana, la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas y el margen de mejora para la explotación de los diversos espacios que se encontraban sin demasiados usos.

No obstante, era evidente que existían ya elementos interesantes en los que apoyarse. Había espacios concretos como el Tínglado 2 (un antiguo almacén portuario) que era intensamente utilizado por patinadores y como plaza cubierta para que los ciudadanos se refugiasen del sol en sus idas y venidas, o un parque infantil con *tirolinas* y otras atracciones que lo hacían irresistible para los más pequeños. La actividad náutica florecía, especialmente la de carácter popular y la ocupación de los amarres crecía de manera sostenida. Una gran inversión impulsada por Juan Roig, presidente de Mercadona, había transformado tres antiguas bases de la Copa América en Marina de Empresas (formada por Edem, Lanzadera y Angels: un centro universitario, una aceleradora de *start-ups* y un vehículo de inversión respectivamente) enviando una poderosa señal a otros inversores. La Marina acogía también competiciones deportivas y sus restaurantes y espacios libres podían ser muy atractivos para el ocio familiar.

El Consorcio València 2007, a pesar de su recorrido y su situación financiera era también una institución pública reconvertible y con un gran potencial. Es un ente con autonomía de gestión que funciona como un pequeño ayuntamiento administrando el millón de metros en su totalidad, encargándose del

mantenimiento integral, la seguridad, la limpieza y la jardinería. Con capacidad de decisión sobre el uso de los espacios y sobre los pequeños gastos. Las inversiones superiores a 125.000€ debían estar no obstante aprobadas por un Consejo Rector con presencia de las tres administraciones consorciadas que raramente se reunía, de hecho su última reunión presencial se remontaba a 2013. El Consorcio Valencia 2007 tenía gran capacidad de decidir sobre sus ingresos, gestionando edificios, espacios, 800 amarres, la lámina de agua y aparcamientos. Y también tenía una capacidad limitada de decidir sobre los gastos. Había cierto margen de maniobra y existían las condiciones mínimas, también en cuanto a la dotación de personal, para tener un rol activo en el desarrollo del espacio y enderezar su situación.

## MARCO DE REFERENCIA

El trabajo que iniciamos en la Dársena Histórica fue planteado desde el inicio como un proceso de aprovechamiento de la ciudad construida basada en los tres pilares —igualmente importantes— del uso, el diseño y la gestión (Estal, Marrades y Segovia, 2014) en contraposición a instrumentos de gestión urbana tradicionales como el plan urbanístico. Fue desde el principio un proceso basado en repensar y usar aquello ya edificado generando una visión compartida y maximizando el impacto económico y social de los nuevos usos.

València estaba viviendo, también en un proceso *bottom-up* (de abajo-arriba), un relativo resurgir de las actividades culturales, creativas y del emprendimiento. Una nueva València (Molins y Marrades, 2015) para la que cabía habilitar los marcos permisivos institucionales que facilitasen que las *cosas buenas* pasaran.

Aunque hay multitud de referencias de buenas prácticas de transformación de frentes marítimos, la mayoría de los ejemplos suponen transformaciones a gran escala como recoge una ponencia de referencia de Marta Moretti (2008) directora adjunta del *Centro Internazionale Citt d'Acqua*. Para el caso de València la infraestructura ya estaba construida y había la necesidad llevar a cabo actuaciones a corto y medio plazo para incrementar el atractivo del espacio para la ciudadanía y la inversión con estrategias de usos temporales (Bishop y Williams, 2012), de *placemaking* (Wyckoff, 2014) y de fomento de la innovación, de la creatividad y la cultura desde procesos y proyectos singulares y territorialmente enraizados (Segovia, Marrades, Rausell y Abeledo, 2015).

La organización internacional Project for Public Spaces (2008) a través de su experiencia en la práctica, divulgación e investigación de espacios públicos exitosos elaboró una guía que establecía los nueve pasos para crear un gran frente marítimo. Dicha guía sistematiza y añade valor a las intuiciones con las que partíamos.

El primer paso recomienda empezar por el espacio público imaginando una red de lugares públicos diversos y bien conectados que deberían encajar con los objetivos y deseos de la ciudadanía. El segundo paso antepone los objetivos públicos a todos los demás ya que los frentes marítimos son demasiado importantes (son bienes públicos con memoria, identidad y usos compartidos) para dejarlos en manos exclusivamente de la promoción privada. El tercer paso aconseja construir sobre el contexto y los activos existentes entendiendo las funciones históricas y las identidades locales para canalizar una nueva variedad de actividades; los barrios próximos deben estar bien conectados y sentir el lugar como propio.

El cuarto paso señala la necesidad de crear una visión compartida definiendo una serie de objetivos y nuevas posibilidades que puedan ser desarrollados gradualmente. El quinto paso aconseja crear un destino con múltiples usos. El sexto paso supone la conexión entre las distintas ocupaciones, usos y lugares a lo largo del frente marítimo; conexiones que deberán ser preferentemente para peatones y ciclistas reforzando así los usos públicos; es importante que haya espacios verdes y jardines pero también otro tipos de actividades productivas o reproductivas. El séptimo paso sugiere maximizar las oportunidades para el acceso público eliminando barreras arquitectónicas y permitiendo la interacción con el agua, por ejemplo a través de la práctica de los deportes náuticos. El octavo paso define la importancia de equilibrar los beneficios medioambientales con las necesidades ciudadanas. Y por último, el noveno paso recomienda empezar a pequeña escala, por acciones inmediatas y efectivas, para conseguir grandes cambios<sup>2</sup>.

Ya acotado el marco de referencia de las actuaciones a desarrollar correspondía empezar a definir el tipo de usos que los edificios construidos debían acoger. Hasta ese momento los instrumentos de gestión del Consorcio Valencia 2007 (plan de negocio, plan de usos y plan especial urbanístico) eran poco concretos y definían usos terciarios en las parcelas y edificios. La actividad náutica (al gestionar 800 amarres) y la recuperación y mejora del espacio público (demanda ciudadana de larga trayectoria) eran dos objetivos a desarrollar incuestionables. Cabía entonces concretar los usos terciarios para que fuesen complementarios a los usos náuticos y al espacio público.

Por otro lado la ciudad de València, como capital de una autonomía de 5 millones de habitantes, buscaba liderar la transformación del modelo productivo de la Comunidad Valenciana. La crisis multi-dimensional (económica, social y territorial) había sido especialmente severa con València y salir de ella requería repensar las políticas económicas y territoriales (Boira y Marrades, 2015). De hecho, la Generalitat Valenciana estableció como una de sus prioridades generar un plan para la transformación del modelo productivo que se presentó públicamente en febrero de 2018. Dicho plan pretende sentar las bases para avanzar hacia un modelo económico basado en el conocimiento, la innovación, la apertura y la conexión con el exterior, articulado sobre el principio de sostenibilidad, tanto ambiental como productiva y social (IVIE, 2018). Dos de sus líneas estratégicas tienen respectivamente por objetivo la articulación del sistema valenciano de innovación y el papel activo de las instituciones públicas como agentes de desarrollo.

Los sistemas de innovación tienen un importante componente territorial ya que están siempre basados (arraigados) en lugares determinados (Hambleton, 2014). A la vez, los activos públicos existentes pueden tener un rol clave para fomentar la prosperidad de las ciudades (Detter y Fölster, 2017).

Una iniciativa conjunta reciente del *think-tank* Brookings Institution y de Project for Public Spaces, *The Anne T. and Robert M. Bass Initiative on Innovation and Placemaking*, a través de la investigación, los proyectos concretos, el análisis y las herramientas de políticas públicas busca ayudar a las ciuda-

---

<sup>2</sup> Al mismo tiempo, el *Centro Internazionale Città d'Acqua* definió unos principios para el desarrollo sostenible de los frentes marítimos (Moretti, julio de 2008) que establecían recomendaciones muy similares. Primero, asegurar la calidad del agua y el medio ambiente. Segundo, los frentes marítimos son parte de la trama urbana existente. Tercero, la identidad histórica aporta carácter. Cuarto, los usos mixtos son una prioridad. Quinto, el acceso público es un pre-requisito. Sexto, planificar en colaboración público-privada acelera las transformaciones. Séptimo, la participación ciudadana es un elemento de sostenibilidad. Octavo, los frentes marítimos son proyectos a largo plazo. Noveno, la revitalización es un proceso continuo. Y, por último, décimo, la participación en redes internacionales es beneficiosa.

des a desarrollarse poniendo el foco en los distritos innovadores de nueva generación. Los distritos innovadores están definidos como áreas geográficas donde instituciones ancla<sup>3</sup> y empresas líderes se agrupan y conectan con *start-ups*, incubadoras y aceleradoras de empresas. Los distritos innovadores son físicamente compactos, accesibles en transporte público y medios no motorizados y tienen usos diversos (Wagner et al., 2017). La iniciativa enfatiza la relación positiva cruzada entre espacio público e innovación.

Los distritos innovadores están definidos a través de cinco cuestiones clave. En primer lugar la masa crítica, la concentración de activos de innovación. En segundo lugar, la capacidad de innovación, la contribución del entorno a la innovación interna de las empresas. En tercer lugar, la diversidad e inclusión que permite amplificar los efectos positivos de la innovación. En cuarto lugar la calidad del lugar, los activos físicos y sociales que atraen a empresas y personas diversas, fomentan las interacciones y aceleran los productos de la innovación. En último lugar la existencia de un liderazgo claro.

La Marina contaba ya desde 2015 con Marina de Empresas, el gran proyecto para favorecer el emprendimiento impulsado por Juan Roig que reunía una institución ancla (el centro universitario EDEM) con una incubadora y aceleradora de *start-ups* (Lanzadera) y un vehículo inversor (Angels). Su ubicación en la Dársena Histórica no fue fruto de una estrategia específica de convertir toda el área en un distrito de innovación, pero esa casualidad afortunada enviaba una señal muy importante a otros posibles inversores. De hecho, muchas empresas relacionadas con la innovación y la tecnología, atraídas por la ubicación y el atractivo del espacio ya se habían mostrado interesadas en ubicarse en La Marina pero no se les había dado respuesta.

Definida la necesaria recuperación del espacio público, el interés institucional en la transformación del modelo productivo hacia la innovación y la necesidad del sector innovador de concentrarse en un lugar determinado y aumentar la visibilidad, con la presencia ya de una significativa actividad innovadora, parecía lógico que la apuesta para dar contenido a los edificios construidos fuera la de los usos innovadores que además se verían reforzados por el espacio público. El Consorcio Valencia 2007 podría tener también un papel activo como agente de desarrollo.

## VISIÓN

Con el análisis planteado y junto a centenares de conversaciones con agentes clave (empresariales, institucionales, vecinales, políticos) que anteriormente no habían tenido la oportunidad de discutir abiertamente con los dirigentes del Consorcio Valencia 2007 generamos una visión compartida sobre el futuro del espacio. Esa visión compartida tiene tres dimensiones:

En primer lugar, la activación productiva de un frente marítimo infrautilizado. La Marina de Valencia tiene que acoger las actividades productivas más innovadoras y creativas, aprovechando la infraestructura existente y sirviendo como palanca de transformación de los Poblados Marítimos y la ciudad de

---

<sup>3</sup> Las instituciones ancla, *anchor institutions*, son instituciones, normalmente sin ánimo de lucro que una vez establecidas es difícil que se trasladen a otro lugar. Los dos ejemplos más importantes de instituciones ancla son los *meds and eds*: hospitales y universidades.

Valencia. Es simbólico ofrecer el espacio con más valor inmobiliario de la ciudad a aquellos proyectos que generaran más valor a largo plazo y no a usos especulativos con un retorno financiero inmediato.

En segundo lugar, la apropiación ciudadana de la Dársena Histórica de València. La Marina de Valencia tiene que re-conectarse de manera tanto simbólica como física con los Poblados Marítimos y la ciudad. La Marina de Valencia se convertirá en un espacio público lleno de vida, inclusivo, verde y accesible. La Marina de Valencia estará siempre abierta a la participación.

Y en tercer lugar, la sostenibilidad económica y la gestión eficiente de un agente activo de desarrollo territorial. La Marina de Valencia tiene que actualizar el modelo de gestión para hacerlo eficiente y conseguir la sostenibilidad económica del proyecto para no depender de las aportaciones de los entes consorciados.

Dicha visión está basada en el convencimiento político de que los usos productivos —la actividad económica arraigada en un territorio— se ven reforzados por los usos públicos y diversos. Y, a la vez, la actividad productiva contribuye a la creación de espacios públicos urbanos más interesantes y sostenibles económicamente. La visión es una apuesta por el círculo virtuoso entre innovación y espacio público.

## **PEQUEÑAS VICTORIAS**

La visión se terminó de plasmar en el documento estratégico (La Marina de València, 2017) presentado en marzo del año pasado que planteaba un calendario de acciones con un plan de ejecución entre 2017 y 2022.

Las acciones estaban agrupadas en cuatro líneas estratégicas. (1) La Marina, el epicentro de la náutica; (2) La Marina, un polo de desarrollo económico; (3) la mar de cara a la ciudad (referida a todas las medidas relacionadas con la participación y el espacio público); y (4) La Marina ágil y eficiente. El plan de acción incorporaba un calendario a un nivel de detalle anual y marcaba proyectos de usos claramente definidos pero flexibles al nivel de ejecución.

Una vez abierto el diálogo con los agentes sociales y tras generar una visión compartida, era importante seguir la recomendación de Project for Public Spaces y empezar a pequeña escala con transformaciones de bajo coste, que generasen resultados inmediatos y visibles.

En cuanto al espacio público era imprescindible mantener los pocos usos intensivos existentes. Como he comentado, el Tinglado 2 era un extraordinaria plaza cubierta con un suelo liso ideal para patinar. Su silueta modernista era un punto de referencia para la identidad marinera de la ciudad. Una de las primeras decisiones que tomamos fue parar su privatización prevista y hacer una intervención de seguridad de bajo coste para mantener sus usos públicos. Por otro lado, la Pérgola Modernista fue rehabilitada para acoger los conciertos dominicales de las bandas de música del Marítimo y los conciertos de música amplificada alternativa de los sábados. Se realizaron también numerosas pequeñas intervenciones puntuales de eliminación de barreras arquitectónicas y se liberaron la mayoría de espacios de cantil como espacios públicos.

En cuanto a la participación y la comunicación se reconstruyó la identidad del lugar a través del cambio de la marca, de Marina Real Juan Carlos I a La Marina de València. El proceso se realizó a través de

una *Llamada a Proyecto* según las recomendaciones de la Asociación de Diseñadores de la Comunidad Valenciana. El objetivo era combatir la imagen de La Marina como un espacio elitista y símbolo del despilfarro. La nueva identidad simboliza claramente la reconciliación emocional con la ciudad.

Realizamos un proceso participativo para dar nombre a los espacios públicos de La Marina que hasta ese momento se identificaban de manera genérica. El proceso, basado en la memoria de los barrios marítimos, ha bautizado ya oficialmente los lugares como la Plaça de l'Ona, la Plaça d'Aigua, el Passeig de la Remor, el Carrer de la Travessia o la Plaça de l'Horitzó. Dicho proceso fue acompañado de lo más básico, abrir nuestras oficinas y convertirnos en una entidad transparente y accesible

Se están recuperando los usos náuticos populares y las profesiones relacionadas con el mar. La construcción del circuito de F1 supuso la demolición del último centro de formación profesional público donde se enseñaban ocupaciones relacionadas con el mar. Recuperaremos ahora la FP en reparación de embarcaciones en unos barrios donde todas las familias tienen a algún marino y donde se ha sufrido de manera más dura las consecuencias negativas de la crisis económica.

La concesión de la Base 2, que perteneció al equipo alemán de la Copa América, a Innsomnia, un proyecto de aceleración de empresas financieras y digitalización de empresas tradicionales patrocinado por Bankia empezó a darle dimensión al polo de innovación completando a Marina de Empresas. Hicimos también un esfuerzo significativo en atraer eventos relacionados con la creatividad, la cultura y la innovación.

## **RESULTADOS**

Un año después de presentar en público la estrategia, el plan de acción y la nueva marca se puede observar que La Marina ha llegado a ser auto-suficiente en cuanto a su explotación en el último ejercicio. De perder 1,2 millones de euros en 2015 pasó a generar un beneficio operativo de 92.925€ en 2017. El incremento de los ingresos en 2017 de un 28% respecto al año anterior se debe a la consolidación de la marina deportiva (con un crecimiento de ingresos del 32%), al atractivo del recinto tanto para la actividad empresarial (+19%) como para localización a nivel promocional (a través de un crecimiento del 417% por eventos) y el incremento de los ingresos por gestión del aparcamiento (+44%). Los gastos, si bien se han llegado a controlar, han aumentado un 15% por haber realizado un esfuerzo en el análisis global del recinto: estudios de potencial, puntos débiles, viabilidad económica, etc; la mejora de las instalaciones y una mayor visibilidad con campañas de comunicación

Encuestas y observaciones muestran la reactivación que ha vivido el espacio gracias a estos avances simbólicos. En un año han crecido un 44% los usuarios de La Marina. Un 63% de los visitantes acuden a La Marina para pasear y disfrutar del paisaje. El 76% se encuentran muy satisfechos con el espacio.

*Tabla 1: evolución de los resultados de La Marina de València.*

<b>Resumen económico (en Euros)</b>	2015	2016	2017
Ingresos	4.123.821	5.226.546	6.694.702
Marina deportiva	2.137.546	2.275.475	3.014.405
Concesionarios	1.696.724	2.322.239	2.766.301
Parking edificio Veles e Vents	161.842	294.630	423.668
Otros ingresos	30.848	250.500	57.688
Eventos	96.861	83.703	432.640
Gastos	5.402.027	5.727.855	6.600.777
Mantenimiento instalaciones	959.589	990.438	1.432.235
Suministros	879.473	921.329	1.052.757
Vigilancia	496.445	507.410	534.757
Profesionales indeptes.	121.159	260.870	419.084
Limpieza	219.790	273.160	316.987
Otros gastos corrientes	116.442	132.548	305.500
Comunicación	11.840	13.728	87.096
Seguros	94.027	91.373	79.465
Suelos-salarios-seg. social	1.240.995	1.179.141	1.178.532
Tasas autoridad portuaria	1.262.267	1.357.857	1.194.363
Resultado	-1.278.206	-501.308	93.925

*Elaboración propia*

## CONCLUSIONES

La Marina de València representa la reconciliación emocional y física de la Dàrsena Histórica de València con la ciudad. La conexión definitiva del mar y los valencianos a través del espacio público. Es la punta de lanza de la transformación del modelo productivo de València hacia una economía arraigada en el territorio. Ofrecemos el espacio con más valor de la ciudad a aquellos que generarán las transformaciones más importantes en el futuro y no a usos especulativos.

El proceso de activación productiva y apropiación ciudadana de La Marina es un proceso de uso y rehabilitación, no de construcción. Un proceso sencillo, generador de complicidades, próximo, de relativo bajo coste y con resultados inmediatos. Es un proceso del que pueden aprender otras muchas ciudades que tienen que reinventar infraestructuras sin uso. Es un proceso a escala humana que ha demostrado ser más rentable que el modelo anterior.

Después de dos años las conclusiones no pueden ser más que preliminares pero son ilusionantes. La mejora en los resultados económicos y en el número y satisfacción de los usuarios se basan en la existen-

cia de una estrategia clara ante la que la inversión privada se siente cómoda; en la generación de un marco de permisividad dentro de la estrategia para incorporar proyectos, procesos e ideas promovidos por terceros; en la comunicación de los resultados de manera sistematizada especialmente a través de redes sociales; en el desarrollo de procesos participativos; y en una gestión adecuada de los recursos públicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, I. y SERRA, A. (2017). *Los Poblados Marítimos. Historia, lugares y escenas*. Ajuntament de València.
- BENS, F. (2017). *València la mar*. Llibres de la Drassana
- BISHOP, P., y Williams, L. (2012). *The temporary city*. London: Routledge.
- BOIRA, J. V. (2011). *Valencia. La ciudad*. Tirant Lo Blanch
- BOIRA, J. V. (2013). Puerto y ciudad en Valencia. El tránsito hacia un modelo de uso ciudadano (1986-2013). *Biblio 3w: revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*.
- BOIRA, J.V. y MARRADES, R. (2015). Urban re-scaling: a post-crisis scenario for a Spanish city. Valencia and its megaregion. En J. Knieling y F. Othengrafen (ed.): *Cities in Crisis. Reflections on the socio-spatial impacts of the economic crisis and the strategies and approaches applied by Southern European cities*. Routledge
- DETTER, D., y FÖLSTER, S. (2017). *The Public Wealth of Cities: How to Unlock Hidden Assets to Boost Growth and Prosperity*. Brookings Institution Press.
- EFE (4 de febrero de 2015). EU cifra en más de 283 millones el coste de la Fórmula 1 en Valencia. *El Mundo*. Recuperado de <http://elmundo.es>
- ESTAL, D., MARRADES, R. i SEGOVIA, C. (2014). *La Ciutat Construïda, del Pla Urbanístic al Procés Ciutadà*. Fundació Nexè.
- HAMBLETON, R. (2014). *Leading the inclusive city: Place-based innovation for a bounded planet*. Policy Press.
- IVIE (2018). Plan de acción para la transformación del modelo económico valenciano. *Generalitat Valenciana*
- KATZ, B., y WAGNER, J. (2014). *The rise of innovation districts: A new geography of innovation in America*. Brookings Institution.
- La Marina de València (2017). *Documento estratégico*. Recuperado de <http://www.lamarinadevalencia.com>
- La Marina de València (2018). *Memoria 2017*. Recuperado de <http://www.lamarinadevalencia.com>
- MOLINS, V. y MARRADES, R. (2015). *La Nova Guia de València*. Editorial Drassana
- MORETTI, M. (julio de 2008). Cities on water and waterfront regeneration: a strategic challenge for the future. En *II meeting Rivers of Change-River/Cities, Warsaw (Poland), July 24th-27th*.

- MUÑOZ, D. (9 de agosto de 2015). Valencia, una ciudad de cara al mar. *Las Provincias*. Recuperado de <http://www.lasprovincias.es/>
- Project for Public Spaces (31 de diciembre de 2008). 9 steps to creating a great waterfront. *Project for Public Spaces*. Recuperado de <https://www.pps.org>
- PRYTHERCH, D. L., y BOIRA, J.V. (2009). City profile: Valencia. *Cities*, 26(2), 103-115.
- ROMERO, J., MELO, C. y BRANDIS, D. (2015). The neoliberal model of the city in Southern Europe. A comparative approach to Valencia and Madrid. In J. Knieling and F. Othengrafen (ed.): *Cities in Crisis. Reflections on the socio-spatial impacts of the economic crisis and the strategies and approaches applied by Southern European cities*. Routledge
- SEGOVIA, C., MARRADES, R., RAUSELL, P., y ABELEDO, R. (2015). *Espacios: Para la Innovación, la Creatividad y la Cultura*. Universitat de València.
- SORRIBES, J. (2015). *Valencia 1940-2014: construcción y destrucción de la ciudad*. Universitat de València.
- VEY, J.S., HACHADORIAN, J., WAGNER, J., ANDES, S. y STORRING, N. (2018). Assessing your innovation district: A how-to guide. *Brookings Institution*. Recuperado de <https://www.brookings.edu>
- WAGNER, J., ANDES, S., DAVIES, S., STORRING, N. y VEY, J.S. (2017). 12 Principles guiding innovation districts. *Brookings Institution*. Recuperado de <https://www.brookings.edu>
- WYCKOFF, M. A. (2014). Definition of placemaking: four different types. *Planning & Zoning News*, 32(3), 1.



# THE URBAN REGENERATION STAKES: ROME OR THE UNACCOMPLISHED CHANGE<sup>1</sup>

Maria Prezioso, Angela D'Orazio

*University of Rome Tor Vergata - Department of 'Management and Law'*

## 1. SOME INSIGHTS ON THE ROME URBAN DEVELOPMENT

Among the Italian cities with more than 1,5 millions of inhabitants, Rome appears as a very huge 'urban region', that is not a mature polycentric metropolitan area but instead a complex of residential and productive settlements poorly connected and not integrated: an embryonic polycentric system (Prezioso, D'Orazio 2015)

Rome experienced a massive population growth and semi-compact, 'fragmented', urban expansion around the city centre and in some sub-centres of the region between the 1950s and the 1980s (Munafò et al., 2010). The present 'Città di Roma Capitale' (CR - LAU level) covers a surface area of 1290 km<sup>2</sup>, with a population of 2.873.494 (2017) and it is further divided into 15 urban districts (Municipi) that are formally boroughs but without real financial power. The CR is the main centre of the recent 'Città Metropolitana di Roma Capitale' (CM), the new metropolitan body established by Law 56/2014 and including CR and 120 Municipalities (all the territorial bodies belonging to the past Province - NUTS 3 level). The CM covers 5.381 km<sup>2</sup> and hosts 4.353.738 inhabitants concentrating around the 74% of the population within the Latium region (NUTS 2)<sup>2</sup>. The Latium region constitutes, demographically, a very polarized system on the Roman area but with widespread increasing phenomena of periurbanization and suburbanization around the other urban centres and along the main road network. The regional economic system is mainly based on Roman area since the other Latium Provinces produce only the 20% of the regional added value.

In this context the process of administrative and operational reorganisation of metropolitan area (CM) faces with a provincial Roman system completely pulverised at LAU level and with the main centre (CR) also organized in sub-LAU level but where the real power is completely centralized.

By cited law the metropolitan area presents a close territorial integration in the respect of economic activities, basic services, social dimension, cultural relationships and territorial features. The model of this 'close integration' for the different Italian metropolitan areas varies, however it is possible to sketch

---

<sup>1</sup> Although in the unity of purpose, paragraphs 1 and 4 be attributed to Maria Prezioso, while the remaining parts (2-3) can be attributed to Angela D'Orazio.

<sup>2</sup> The whole population of the region amounts 5.898.124 (2017). The surface of CM covers only the 31% of Latium region (17.238 km<sup>2</sup>).

some common evolutionary cycles. Starting from 1981 we can observe a steady trend towards the so-called settlement reallocation within the different territories, producing a reassignment of territorial functions. Some facts are observed:

- the population of chief town decreases;
- the population of hinterland municipalities basically increases but not symmetrically;
- the age structure of resident population changes: in the chief town the mean age increases while in the hinterland generally decreases. The effect is a different demographic potential for natural balance (negative and positive respectively); the migratory balance is positive in the hinterland, where the demographic attraction capacity rises, negative in the chief town.

The Roman case confirms this picture: between 1981 and 2011 the percentage of CR population on whole CM passed from 76,8 % to 66% (the latter is on 2017)<sup>3</sup>. If in the central area of CR the population decreases and ages, starting from the Nineties and increasingly during the 2000 decade, the most of hinterland municipalities presents positive growth rates<sup>4</sup>. With reference to inter-census period (1991-2001; 2001-2011) and more recently (2011-2016), the first circle of municipalities at the border of CR show rates very important as well as specific area as the coast and Municipalities located near the connectivity networks. The critical decade is 1991-2001 when the more relevant change is registered in socio-economic and cultural characteristics of the CR (Truglia, Cipollini, 2015). The described demographic re-allocation is related to the territorial diffusion of great cities in their hinterland as de-urbanization and/or peri-urbanisation. These well known phenomena are not envisaged in economic or urban planning and produced a new type of urbanisation and functional interrelations (for production, social and cultural domain) on large area without constraints by administrative borders (in particular at LAU level). Among the reasons of such kind of evolution are:

- The residential systems of main urban centres are less attractive due to the high level of prices in real estate market;
- Territorial pressures in a context of weak infrastructures and poor urban and environmental quality
- Re-allocation of production nodes (both industrial and services) out of saturated and congested areas.

In Roman case it worth to be noted that, starting from the Nineties, the people transferring the main residence in the hinterland overcomes the drift towards the CR<sup>5</sup>, but the functional attraction degree of CR fully remains<sup>6</sup>. In addition the high level of concentration in CR for labour demand is evident, since

---

<sup>3</sup> The population dynamic in CM area shows a slow growth: 1991: 3.761.424 inh.; 2005: 3.831.959 inh.; 2011: 4.042.676; 2016: 4.340.474; 2017: 4.353.738. The growth rate is around 16% on 26 years.

<sup>4</sup> Dividing the CM in three clusters, the most residential weight is concentrated in I ring (25 Municipalities contiguous to CR) but increasing dynamics is also in the II ring; the third cluster in decline, is formed by very small and mountain Municipalities and declining municipalities

<sup>5</sup> Until 1981, the CR presented a very positive migration rate (100 migrants from hinterland vs 3 migrants moving away). Starting from the '90, the trend was reversed: in 1993, 100 migrants from hinterland vs 139 moving away.

<sup>6</sup> The CR presents internal balance for commuting; the self-containment index of CR mobility basin is around 95% while for sub-basins within CM is always less than 70%, (mean 58%). (Ufficio di Statistica della Provincia di Roma, 2011)

CR offers steadily<sup>7</sup> more than the 80% of available workplaces in the CM. This unbalance is worse by progressive ageing in CR population.

CR therefore reallocates or expulses its own population towards the hinterland but it keeps the main role in economic structure, preserving the location advantages for businesses and institutions. This produces spontaneous micro-regeneration dynamics in residential real estate and transformation of residential buildings or single flats in business (services) premises in central and semi-central districts as well as in peripheral areas well connected in network transport.

The over-extension of built-up area and the land consumption in the metropolitan area are the common features of the Mediterranean urban regions: in CR the new built-up area (between 1993 and 2008) amounts three times the built-up area within the old ring of the 'Mura Aureliane' while the land consumption in 2015 is 13,2% of total CM surface (with an increase of 0,8% also in deep crisis years between 2012 and 2015). A constant increase of building permits (as amount of volume), for residential and other purposes, has been registered in the hinterland municipalities<sup>8</sup>. This witnesses a true gap between supply and demand in housing market where financial mechanism supporting real estate foster the extension of built-up and where any housing policy it is in use.

This relatively recent trend should be framed within the specific way to produce the Roman built-environment: many different settlement situations are recognizable. Large part of the built environment was made illegally (without building permit) or in any case failing to conform to the town planning tool. Generally, the urbanization was made providing a ratification both of the densification operated in past urbanised areas and of the expansion in agricultural land.

The initiative has been always by the land owners and private developers and the public operational problem results (also in the legal lotting procedures) in the ex post provision of the primary urbanization networks and of the collective facilities. In the case of public initiative, as for social housing districts (Quartieri di edilizia economica e popolare – under the Law 167/1968), the failed completion of the Piani di Zona (PEEP - the specific planning tool for these areas) with the lack of networks and services contributed to fragmentation of urban and social fabric.

The typical landscape of the neighbourhoods located in the ring beyond the so-called 'Città Consolidata' (well-established city) until the peripheral road ring (GRA), shows the juxtaposition of different urban pieces: a past unlawful settlement (the so-called 'borgata') – those built between '30 and '50 (ex zones F) ratified by the past General Master Plan of 1962, the later (ex zones O) ratified in 1980 General Plan Amendment; a social housing PEEP developed in '70 and '80; more recent fabric of residential building areas developed in compliance with implementation planning tools (inherited by the past General Master Plan).

There is a clear decoupling between planning and real urbanisation process. The planning tool is often in late regards the urban reality and its lack of influence is perceived as the inability of urban policies to face settlement issues.

---

<sup>7</sup> For 2001: 80,5%; 2010: 83,8% CCIAA (2012)

<sup>8</sup> Starting from 1995 the amount of new authorized residential buildings in the hinterland (1.384.216 m<sup>3</sup>) has exceeded for the first time that expressed in CR (1.049.915 m<sup>3</sup>). For non residential buildings, the whole hinterland amount was double twice that of the CR (819.323 m<sup>3</sup> vs 377.597 m<sup>3</sup>).

Considering this situation, the shared response, sustained also by European policies, rests on the urban regeneration. The urban policy have to change the angle and focus on regeneration of the existing built environment paying special attention to environmental issues (reduction of land consumption and sustainability with building and energy remediation) as well as social needs (real structure of housing demand). In particular, a strong idea of intervening on existing urban fabric is at the basis of the last, officially declared, planning policy for the CR (2013-2015). «Our desired Rome is simple: to regenerate the whole built-up area –better doing where it is already made, where the city consumed the land– and to review all the initiatives which propose again the physical expansion of the city. We will declare in all our initiatives that the city is the public one otherwise it does not exist» (Urban Transformation Council Office, 2014). This action have certainly to rest on regulatory structure of the current planning tool in force (PRG - General Master Plan 2008). However the consequences of the specific informal process in Roman urban fabric building constitute a structural problem for any present both planning and regeneration activity.

## **2. THE TRANSFORMATION RULE IN THE METROPOLITAN AREA**

Starting form the first years of 21th century, the Roman area, also beyond the formal CM borders, shares the features of the metropolitan regions as identified by Bourne<sup>9</sup> (1997):

- vast geographical scale and population;
- dispersed development with a patchwork of concentrated development and exurban forms;
- great complexity in economic, social and lifestyle terms;
- dense networks of interaction involving flows and system constructions;
- social diversity and great contrasts in local community life;
- increased polarisation amongst neighbourhoods and municipalities;
- political fragmentation arising from fixity of boundaries and local self-interest;
- increasing imbalances in quality of local infrastructure and welfare services;
- increasing sub-area specialisation in functions and activities;
- emergence of new suburbs with heterogeneous neighbourhood forms, new industrial landscapes and commercial clusters.

For metropolitan area, the planning activity is the key for guiding development. This activity concerns the elaboration of strategies as well as the sustainable allocation of land uses: both have to rest on cooperation among different level of government and along different policy sectors. The metropolitan planning processes can refer to (ESPON, 2017):

- Operational spatial planning (statutory planning): As a regulatory mechanism, the government (at local, regional and/or national levels) has to give approval for given spatial development activity, based on regulations.

---

<sup>9</sup> Cited in Williams (1999, p. 23)

- Strategic spatial planning (strategic planning): The government (jurisdictions at regional and local scales) has to develop strategies that guide the long-term developments of the territory while addressing the needs and competing claims for land uses for economic, social and environment developments.
- Coordinating multi-level spatial planning (collaborative planning): Spatial planning has a strong coordinating role across scales and sectors, and can steer different governmental actions and measures in terms of metropolitan developments. This coordination process requires the establishment of collaborative practices that allow the involvement of all relevant actors in the planning process.

In the current political organization, State and Regions share legislative responsibility on many themes: one of this is ‘government of territory’. On the other hand, the legislative power for environmental protection, ecosystems and cultural heritage belongs exclusively to the State. In this framework, the spatial planning system is connected to the country’s administrative structure, which consists of three main layers: the regional level (NUTS2), the provincial/metropolitan level (NUTS 3) and the local municipal level (LAU). From the 1990s to present, in Italy, the 20 Regions have developed different Regional Laws on the topic ‘government of territory’, always formally following the old (but still in force) National Law (1150/1942) on Town and Country planning: a hierarchically-conceived law that belongs to the urbanism tradition (CEC, 1997). As far as land use, control for individuals is concerned, in reality only the decisions of the Municipality Master plans are mandatory.

Furthermore, the strong tradition in statutory planning gives a pivotal role to the formal tools in the discussions on regional and sub-regional development.

Regarding a more strategic and coordinating multilevel planning, however, the need to identify a cooperative and strategic governance tool at metropolitan scale was already emerged in the ’90 (Law 142/1990). Notwithstanding only in 2014, it was a formal designation of ‘Città metropolitane’ as formal entity, then the transition towards a metropolitan governance of urban fabric transformation is still pending, particularly in Rome CM.

### **3. AVAILABLE SPATIAL PLANNING TOOLS IN THE ‘CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE’**

#### **3.1. Availability of a real planning process**

The Law 56/2014 gives to CM<sup>10</sup> the task of coordinating territorial planning with strategic aim: the three-year strategic plan provides policy direction for Municipalities, which will coherently orient their own policy.

This tool appears as innovative in the Italian territorial governance, especially in aligning economic development strategies in metropolitan area. However this process is only at the first step for CM. The

---

<sup>10</sup> The key-actors are Latium Region, CR, 120 Municipalities in CM.

unique element in the formal establishment of CM is at present the Statute of CM (2014). This document finally declares that this process includes the transformation of the 15 urban districts of CR (the Municipi - currently simple administrative units within the whole City) in new Metropolitan Municipalities (Prezioso, D'Orazio 2016).

In addition, it establishes to aggregate all the Municipalities in CM by means of so-called 'homogeneous zones', useful to allow coordinated action at sub-metropolitan scale. In this future framework, this new complex of Municipalities are the basic elements for cooperating toward metropolitan governance.

Organizationally, the past Province of Rome constitutes the CM administratively; the Metropolitan Council (secondary level of election) and the Metropolitan Major form the political institution (at present he/she have to be the Major of CR). At this provincial scale, the planning tool in force is the General Provincial Territorial Plan (PTGP- approved in 2010).

The PTPG reads the current demographic movement from Rome to the provincial hinterland as a positive factor of territorial re-balancing. Then the Plan committed to assist the economic growth with a series of actions aimed at guiding the process of relocation of people and functions to be more compatible with the natural and historical environment. The major concern with contributing to the achievement of employment objectives resulted in drawing the 2005-15 scenarios on actual Local Work Systems (LWS), as identified by the National Institute of Statistics (ISTAT) on the base of 2001 home-to-work commuting patterns and the key planning decisions are guided by the aim to achieve a more balanced LWS structure by 2015. The influence of this Plan on planning activities of Municipalities was very weak. However, the PTPG definition of 5 territorial macro-areas (divided into 12 sub-areas) for planning at metropolitan/provincial level is now one reference in elaborating the new Strategic plan (Città Metropolitana di Roma Capitale, 2017).

A very distinguishable feature of CM regards to different Italian and European situations is the prevailing demographic and extension weight of CR in the respect of the other 120 Municipalities showing very different characteristics<sup>11</sup>. This particular weight of CR makes its planning tool very crucial in metropolitan process.

The General Master Plan in force (PRG - 2008) declares a territorial vision: «waiting for metropolitan strategies [...], and assuming as well the metropolitan area as reference, the Plan proposes order and structure in the physical body of territory, linking their three main components: environmental, infra-structural and settlement dimensions». (Modigliani, 2005, p.94).

Even if working in the traditional regulatory framework (i.e. functional zoning and formal hierarchical approbation procedure), PRG focuses on implementation phase and identifies a number of operational planning tools useful for an area-based transformation particularly in already urbanised zones.

The documents accompanying the Plan highlight the new envisaged expansions are only that inherited by past PRG of 1962 as well as those requested for restoring and revitalizing economic city life: the increase of urban growth will be devoted to the accomplishment of public and private services in the more marginal areas.

The implicit theoretical model of the Plan looks at the district level (Municipio) for governing ordinary transformation, while City level is responsible for the strategic one. In addition to the availa-

---

<sup>11</sup> From 88.673 inh. of Guidonia Montecelio to the 182 inh of Vivaro Romano.

ble tools for urban regeneration, two new tools are created: Progetto Urbano and Programmi Integrati (PRINT). The first tool is devoted to transform strategic parts of the city: it introduces specific rule for implementation and it is mandatory in huge and complex areas both for new development and for regeneration of existing urban zones. It requests unitary design and economic and technical feasibility with involvement of private finance as well as the clear scheduling of implementation phase. Related starting planning decision should rest on participatory process.

The second type of tool, the Programmi Integrati, refers in particular to regenerate peripheral areas. Particularly it applies in urban fabric of the so-called 'Città da ristrutturare' (City to be regenerated): the included areas are urban zones without a defined urban structure and lacking in services. These areas are generally the cited unlawful settlements ratified and interested in regeneration plans by PRG 1962; they need several interventions for upgrading urban quality: local services reorganization, new allocation of urban functions, rearrangement of the internal (within local urban fabric) and external (with the whole City) relationships.

This tool should be the most useful for local needs in regenerating urban areas focusing on the achievement of a local consensus among interested parties (land and building owners, inhabitants, developers). The Municipio is responsible of PRINT initiative.

### **3.2. The unaccomplished change in regeneration process in 'Città di Roma Capitale'**

The regeneration of existing city refers to three main fields. All with long-lasting troubles in implementation.

The first field is about the restoration of past unlawful settlements involving around 700.000 (about a quarter of CR population). There are three generations of neighbourhoods: for each of them there was conceived a specific restoration tool. For the ex F zones (see above) there are already 110 Programmes which should be implemented by new PRINT (390.000 in.). For the ex O zones there are 71 approved plans on 5000 ha (210.000 in.) but since the lack of financial public resources, the implementation is difficult in order to realize the appropriated facilities and services. In addition, the duration of these plans is of 10 years and many are expiring and need to be newly approved. The last generation of restoration plans includes other ratified zones (on 2000 ha and 100.000 inhabitants) where the PRINT will be requested by Consortium of private owners by negotiation. However, in these areas large part of services will be in charge of public resources.

The second field of urban regeneration refers to the specific tools for restoration and urban regeneration envisaged by Law 493/1993 (art. 2 and art. 3). The tool under art. 3 affects one third of CR peripheral areas where there are social housing districts (PEEP districts) to be completed and connected with the local (including often close unlawful zones) and urban context. The 2008 PRG includes the 11 Regeneration Programmes already launched in 1997 (7000 ha for 400.000 inh.). The envisaged tool is very complex in designing and implementation: the initial planning changes give the structure for a coherent system of public and private actions aimed to transform the urban lay-out. Based on this spin-off, the ordinary urban transformation should carry on providing, by the optimization of infrastructural

network and service nodes, new relationships among neighbourhoods independently born, not accomplished, lacking in something.

The third field concerns the so-called urban re-balance policy, related to the identification of urban nodes ('urban or metropolitan centralities'). The metropolitan area should rest on the 'new centralities', specialized on metropolitan (or urban) services. These nodes (18) should sustain the administrative decentralization to the CR Municipi as well as the coordination with the other Municipalities in the CM.

In this framework, during this decade of PRG in force, the transformation of the urban fabric does not rely on these operational tools. They are in the most cases blocked because of muddled procedures and lack of resources.

An essential problem is the unfulfilled transfer of the power (with financial autonomy) to the Municipi in order to give them the real responsibility in planning and implementing local transformation. At that level, it is also possible to welcome proposals and to start participatory process. Ultimately, however the issue of the Municipi's role is related to the failed transition towards a metropolitan set-up with the transformation of the Municipi in Metropolitan Municipalities.

#### **4. THE RE-BLOCK PROJECT: THE AREA-BASED APPROACH FOR URBAN REGENERATION**

In this operational regulatory context for urban regeneration, in the last 20 years there was a turn in urban policy in relation to the increasing weight of cohesion objective. At EU level urban issues had been recognised by Informal Ministerial Meetings on Urban Development (Lille, Rotterdam, Bristol and Leipzig meetings). The 'Leipzig Charter on Sustainable European Cities' introduced the integrated development approach and aimed to include it in all development policies<sup>12</sup>.

The rationale for the actions (developed during two generations of URBAN initiatives and now fully recognized in the present ESIF regulations) focused on two main elements:

- Integrated Urban Development in which measures concerning physical urban renewal shall be combined with measures promoting education, economic development, social inclusion and environmental protection. The development of strong partnerships between local society and the various levels of government is a pre-requisite. Integration also means now the synergy of the European funds (in particular ESF and ERDF) supporting measures related to employment, education, social inclusion and institutional capacity, designed and implemented under the integrated urban development.

---

<sup>12</sup> The Leipzig Charter gives special attention to deprived and disadvantaged neighbourhoods. It highly emphasises the importance of the development of these areas by upgrading physical environment, strengthening local economy, improving education and training as well as promoting transport to better link these neighbourhoods into the city. Altering stigmatisation, bad image and perception is also part of and aimed by the integrated approach.

- Area-based Development Approach is an integrated, multi-sector development concept aiming to reinforce the improvement of a certain zone, considered as essential in the regeneration especially in case of the most deprived neighborhoods<sup>13</sup>.

Although diverse urban initiatives have taken place in Rome in the past 20 years, one of the most urgent issue is how to design, prioritize and finance interventions in deprived areas. There is a need of a strategic vision at urban/metropolitan scale, designed together with local communities, local stakeholders and major territorial institutions (Region, CM, CR and Municipi) that could define the priorities in these neighbourhoods and could give a basis and ensure continuity to the public and private actions in these sensitive urban areas.

In this context, the purpose of local actions for urban regeneration is to build up the economic capacity of a local area to improve its present and future and the inhabitants quality of life. A research-action financed by EU programme URBACT – the RE-Block project<sup>14</sup> (Elisei et al. 2014)–, has been developed in a peripheral area of Rome called Morandi-Tor Sapienza<sup>15</sup>. The aim was to promote efficient and effective regeneration of urban settlements making them more attractive and improving their environmental quality through the activation of an integrated urban approach. Such approach implies the achievement of a specific Local Action Plan (LAP). This plan have to be designed through a participatory process inclusive of local actors and have to identify a set of projects and define their priority. Local actors are organized in a Urban Local Support Group (ULSG), in order to carry out area-based strategic plan.

These projects should have a high degree of maturity, in other words, must be shared by institutions and local actors and to be associated with a clear path to financing funds (EU, national, regional, local). The goal of the LAP in Rome was to launch initiatives of urban regeneration in the selected deprived urban area (Tor Sapienza/Morandi) by supporting grassroots movements and private actors with innovative alternative economy, social policies and programmes and by involving the relevant institutional partners (vertical governance) as well. The idea was that the case of Tor Sapienza/Morandi could serve as a methodological guidance for the Municipality of Rome on the rehabilitation of other deprived areas in the city.

The first relevant planning actions in the area, after the post-war reconstruction period, has properly been the building of the Morandi's neighbourhood, developed within a social housing PEEP. The situation presents the typical Roman settlement landscape with a historical 'borgata' close to a modernist social housing zone. From the beginning, the Morandi's is a socially polarized area in the urban/civic fabric of Tor Sapienza, which had already developed a proper story/identity: the «urban» dialogue be-

---

<sup>13</sup> This focus on single areas is often criticized though. As in many cases, the programmes are characterised by top-down approach and decision-making processes, consisting of the usual mixture of different types of initiatives, such as physical, economic and social. Critiques point out that targeting these problems only with area-based interventions, simply displace the problems between neighbourhoods. City must be seen as a whole and city (or even state)-level problems (unemployment, education, etc.) should be targeted by horizontal programmes.

<sup>14</sup> Re-Block is an acronym for: *REviving high-rise Blocks for cohesive and green neighborhoods*. Project website: <http://URBACT.eu/en/projects/disadvantageded-neighborhoods/re-block/homepage/> Projects partners are Budapest, Gelsenkirchen, Magedeburg, Malaga, Salford, Soedertalie, Iasi, Komotini and Rome (University of Tor Vergata, research group Prezioso, D'Orazio and Elisei).

<sup>15</sup> The area is situated in the Municipio V of Rome. It has a territory of 21,4 km<sup>2</sup> with a total population of 12 648 (2010). 60% of the neighborhood has been built between 1919 and 1960 and 8.5% in the ' 70 s.

tween Tor Sapienza's historical core and the Morandi settlement has been, and it still remains, difficult. Often it has been not triggered a proper urban dialogue between the institutions and the local communities. Over time important official planning instruments interested this area, but the most of them is generally not fully implemented<sup>16</sup>.

Learning from previous experiences, the project aimed to set up new governance structures (with multilevel governance flavor) to ensure genuine participation and involvement of local stakeholders and to reinforce in residents a sense of ownership to it, from the start of the planning process.

The ULSG developed a series of meetings, both internal and external, involving in the process inhabitants and several departments (environment, suburbs, urbanism) both at Municipio and City level. The LAP focused on integrated rehabilitation of Morandi Complex; diffused actions for regenerating public spaces; promotion of local scale economic activities for social inclusion and employment increase. The LAP is a strategic plan that: sets out a working program (roadmap) with the major initiatives/projects to be taken in the identified area (priority issues: set of proposed solutions). We refer to this experience as a Local Community Based Initiative. However, the insertion of this instrument in the planning process of CR appears very difficult.

Unfortunately, despite the departments involved have expressed formally interest, the political response was not satisfactory, and the real local issues (social, economic, cultural, environmental, cross-cultural) were not connected to the current political agenda. The critical issues are:

- the participatory methodology useful in building self-confidence and bottom-up capability of ULSG participants, conflicts with the planning attitude of Rome Municipality Councillor facing citizen dialogue requirements;
- some detailed contents of LAP were in conflict with the real intention of public bodies about the hypothesis on the regeneration of Morandi and Tor Sapienza area;
- the role of Municipio is merely consultative since the real decision power is allocated to City Planning Councillor and
- the formal matrix for regeneration interventions impedes the development of innovative integrated project.

The LAP based on a structured, broad participatory process offered an alternative model of intervention in the suburbs in a moment of absence of city policies and lack of political vision on how to handle the urgent urban questions in the whole city. This path of daily work with the population and local associations can be taken as an example to adopt for building urban regeneration policy in the context of the new metropolitan area of Rome. The project RE-Block, with its Community Development process, has proposed a methodology to begin to regenerate both the material and the immaterial aspects. It is possible to reproduce and evolve this operational scheme: to built 'neighborhood agency' and to indicate a neighborhood manager able to coordinate stakeholder's initiatives with the aim to support regeneration

---

<sup>16</sup> *Contratto di quartiere Tor Sapienza* (beginning of 2000), a complex integrated policy for urban regeneration (national promoted policy); Social Master Plan (2008-2010), promoted by the local level authority (Municipio), it rules and organises all social services for the population (at local level). PRINT Integrated regeneration programme within Piano Regolatore (General Master Plan of Rome) one devoted to residential area; one oriented to economic activities (craft district): not implemented; 'Centralità urbana' Collatina (urban node): specific master plan not yet in force

towards integrated solutions. There is a need to harmonize sector policy actions and concentrate resources coming from different sources as well as to produce effective administrative procedures in spatial planning framework in order to overcome the deadlock of any transformative process as well as the permanent immobility in city.

## REFERENCES

- CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI ROMA Roma e provincia attraverso la statistica, Roma, CCIAA, 2012
- CEC, The EU Compendium of spatial planning systems and policies. Luxembourg Office for Official Publications of the European Commission, 1997.
- CIPOLLINI, R., TRUGLIA F. La metropoli ineguale. Roma, Aracne editrice, 2015
- CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE - Ufficio metropolitano di statistica. Il territorio metropolitano romano: cartografie e numeri – Elaborazioni per il Piano Strategico per la Città Metropolitana di Roma Capitale, 2017 available at <http://static.cittametropolitanaroma.gov.it/uploads/II-territorio-metropolitano-cartografie-e-numeri.pdf> [20 /11/2017]
- ELISEI P., D’ORAZIO A., PREZIOSO M. «Smart Governance Answers to Metropolitan Peripheries: Regenerating the Deprived Area of the Morandi Block in the Tor Sapienza Neighbourhood (Rome)». In SCHRENK M., POPOVICH V., EILE P., ELISEI P. (Eds.): Plan IT Smart: clever solutions for smart cities Proceedings REAL CORP 2014, Wien Tagungsband, 2014
- ESPON 2020 Programme, SPIMA - Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas, Targeted Analysis, Interim Report Version 23/06/2017, 2017 available at [www.espon.eu](http://www.espon.eu)
- MODIGLIANI D. «Un decennio di pianificazione del territorio» in SALVAGNI P. (a cura di) Roma Capitale nel XXI secolo. La città metropolitana policentrica, Roma, Palombi Editori, 2005
- MUNAFÒ, M., NORERO, C., SABBI, A., SALVATI, L. «Urban soil consumption in the growing city: A survey in Rome». Scottish Geographical Journal, 126(3), 153–161, 2010
- PREZIOSO M., D’ORAZIO A. «Roma metropolitana: le dimensioni territoriali di una capitale. Un confronto a distanza con Parigi», in CREMASCHI M., DELPIROU A., RIVIERE D., SALONE C., Métropoles et régions, entre concurrence et complémentarités. Regards croisés entre France et Italie, Actes du Colloque International 10 et 11Avril 2014, Paris, Planum Publisher, [www.planum.net](http://www.planum.net), pp. 142-159, 2015
- PREZIOSO M., D’ORAZIO A. «La delimitazione dell’Area metropolitana romana: un dibattito trentennale su quale forma di regionalizzazione adottare» in CAROLI M. PREZIOSO M. (a cura di), Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d’area vasta sostenibile, Roma, Franco Angeli, 2016
- PROVINCIA DI ROMA. Piano territoriale provinciale generale PTPG - piano vigente approvato dal Consiglio Provinciale 18/01/2010. 2010
- SANTORI A, AMMENDOLA T. (a cura di). L’evoluzione delle tendenze insediative residenziali nell’area romana 1981 – 2005. Provincia di Roma - I Working Paper dell’Ufficio Studi - n°9 - settembre 2006
- UFFICIO DI STATISTICA DELLA PROVINCIA DI ROMA. I comuni dell’hinterland in cifre

Alcuni indicatori demografici, economici e amministrativi. Provincia di Roma - I Working Paper dell'Ufficio Studi - n°27 - settembre 2011

WILLIAMS G. «Metropolitan governance and strategic planning: a review of experience in Manchester, Melbourne and Toronto». *Progress in Planning*, 52, pp. 1-100, 1999

# LE LITTORAL DANS LE MODÈLE MÉTROPOLITAIN ROMAIN

## QUELLE CULTURE TERRITORIALE DANS LE CONTEXTE DE CRISE?

Dominique Rivière

*Université Paris Diderot, UMR Géographie-Cités*

La notion de culture territoriale peut s'entendre d'un côté comme le système d'acteurs et de normes sous-tendant l'action publique: acteurs publics locaux, nationaux, régionaux etc. avec, de plus en plus, la prise en compte du tissu associatif. D'un autre côté, on peut l'aborder comme un ensemble de ressources à dimension culturelle liées au territoire, «un état de la culture dans un territoire, (...) ou une tentative d'expliquer la contribution de la culture dans le processus de territorialisation» (Canova, Landel, 2017), voire de façon plus large un ensemble de ressources sociales, environnementales, patrimoniales, économiques etc. valorisées ou valorisables par le système d'acteurs local et c'est ce sens large qu'on abordera ici. Ces dimensions mobilisent l'idée de projet collectif, et rattachent la notion de culture territoriale à l'idée de développement local, entendu comme «un processus de transformation de la société locale qui consiste habituellement à enrichir les ressources existantes et à les diversifier, en s'appuyant sur un projet de développement qui mobilise tout ou partie de la population» (Teisserenc, 1994). Ces problématiques ont pris un essor considérable à partir des années 80, mais elles ne sont pas sans ambiguïté: recherche d'un modèle de développement alternatif ou simple valorisation du «mécano» de territorialisation des politiques publiques –souvent idéalisée dans le contexte de la décentralisation– voire parfois mythe, valeur refuge contrepoint à la globalisation? (Benko, 1997).

En se centrant sur le littoral romain, cette communication aborde les pistes d'émergence d'une hypothétique culture territoriale, les ressources et le jeu des acteurs qui la sous-tend mais aussi parfois la limite, à partir du contexte métropolitain. L'intérêt d'un tel contexte est peut-être en effet qu'il permet d'envisager l'idée de culture territoriale à partir d'un cas «limite», pour la notion même de culture territoriale. Le littoral romain a été en effet à l'épicentre de la crise *mafia capitale* qui a récemment touché la capitale italienne, et apparaît comme une zone sensible de la métropolisation, structurellement marqué par d'importants conflits d'usage, comme d'ailleurs nombre de plaines littorales méditerranéennes: urbanisation sur le modèle de la *città diffusa*, tourisme balnéaire, pêche, industrie, logistique portuaire et aéroportuaire avec surtout l'aéroport international de Fiumicino, objet d'un ambitieux et contesté projet d'expansion. Il est aussi soumis à un jeu d'acteurs où le pouvoir local est structurellement «faible», que ce soit par rapport à l'auto-construction abusive qui prévaut dans les *borgate* ou par rapport aux «grands acteurs» du monde productif et plus encore de la logistique ou/et de l'immobilier.

Dans un tel contexte, l'idée même de projet local peut sembler incongrue, tant l'image qui s'impose est celle de hiatus scalaires, d'un territoire investi, travaillé et tiraillé par la métropolisation. L'objet de la communication est d'aborder néanmoins les conditions d'émergence d'une culture territoriale dans ce contexte, et plus précisément ce qu'y apporte la crise mondiale initiée avec la crise des *subprimes* initiée en 2007. Celle-ci définit de nouvelles contraintes -perte de ressources pour les collectivités dans un contexte de rigueur, plus récemment crise d'Alitalia- et s'y manifeste très concrètement, par nombre de grands chantiers d'aménagement restés en suspens. Mais elle ouvre aussi de nouvelles potentialités pour le littoral romain: dans un contexte de rétraction régionale de l'immobilier (-18% de sa valeur depuis 2007), la pression des grands chantiers s'atténue sans disparaître –loin s'en faut–, autorisant l'émergence de formes nouvelles de valorisation des ressources territoriales et en particulier patrimoniales, comme si elle venait «réveiller» en quelque sorte des potentialités en latence, qui laissent augurer de possibles voies alternatives de développement mais se heurtent à la complexité du jeu d'acteurs métropolitain.

Cette communication mobilise, dans le cadre de travaux effectués dans deux programmes de l'EFR<sup>1</sup>, divers entretiens avec les acteurs locaux de Fiumicino<sup>2</sup>, ainsi que des travaux antérieurs sur la plaine pontine (Rivière, 1996).

## 1. LE CONTEXTE: DE LA BONIFICATION À LA MÉTROPOLISATION, LE PARADOXE ROMAIN

*Si vous voyiez cette grande solitude des campagnes romaines, le Tibre qui coule presque inconnu dans ses rives abandonnées, vous seriez frappé comme moi de cette unique idée qui me suit partout: le néant des choses humaines.* (François-René de Chateaubriant, 1803 Lettre à Molé, 16-7-1803, *Voyage en Italie*, Genève, Droz, 1969, p 45).

En contraste absolu avec la description qu'en faisait le mélancolique malouin, le littoral romain présente aujourd'hui, sur des dizaines de kilomètres, un aspect de périphérie urbaine au paysage fragmenté, discontinu, où la trame rurale reste toutefois bien visible.

### 1.1. De l'Agro au «far-West du Latium»

Par rapport au schéma bien connu d'évolution des plaines littorales à *huerta* comme le Levant espagnol (Ferras & al, 1990, p 329), le littoral romain a eu une mise en valeur tardive. Pour des raisons tenant à la fois à la grande propriété latifundiaire et au système agro-pastoral longtemps dominants et aux difficultés de la lutte contre la malaria, le «désert romain» était une réalité lors de l'Unité: 3200 habitants à peine

---

<sup>1</sup> Bouches du Tibre 3000 ans d'histoire (2011-16) et programme Métropoles, crises et mutations (2017-21).

<sup>2</sup> Cet article s'appuie sur une enquête auprès de la commune de Fiumicino–, la Région, la Surintendance d'Etat et des comités d'habitants, mobilisés en faveur du processus de patrimonialisation: *Comitato per il parco archeologico* (Comité pour le parc) constitué en 2014, ou contre les récents projets d'agrandissement de l'aéroport (*Comitato Fuori pista*, constitué entre 2008 et 2011).

à Fiumicino, 1300 à Ciampino et moins de 300 à Pomezia. Ce sont les bonifications issues des grands travaux de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et surtout du fascisme qui, à l'instar de nombreuses autres plaines méditerranéennes, ont été la matrice du peuplement actuel, avec un caractère radical, lié au rôle de vitrine du régime fasciste que tenait Rome en tant que capitale. Le littoral est donc dès ses origines, en partie au moins, une «terre d'Etat»: à Fiumicino, la ferme de Maccarese, aujourd'hui propriété de Benetton, fut longtemps aux mains de l'IRI. Mais il faut aussi relever d'emblée le rôle important assigné au capitaux privés: à Ostie et de Fiumicino, la bonification valorisa les terres des grands propriétaires à l'instar des Torlonia<sup>3</sup>, et lors de la bonification des marais pontin, le régime fasciste ne pratiqua que l'expropriation partielle, ce qui permit là encore aux grands propriétaires de valoriser ce qui leur restait, tandis que l'ONC (*Organizzazione nazionale combattenti*) organisait l'arrivée de milliers de colons de Vénétie ou d'Emilie-Romagne. Le littoral romain vit aussi, de façon minoritaire, se développer des formes d'urbanisation «commerciale», à l'instar de Fregene, à Fiumicino<sup>4</sup>. Cet héritage de la bonification, même s'il n'a concerné qu'une partie de la campagne romaine –8000 hectares à Maccarese– reste prégnant dans les paysages et aussi dans une certaine «culture territoriale» officielle, voire à certains égards dans la culture territoriale locale, si on entend celle-ci comme une réalité socialement construite, «l'existence d'un territoire vécu socialement, «expérimenté» par ses occupants.» (Jobert, 1998). Ainsi, dans la sphère des acteurs associatifs et publics rencontrés, l'agriculture est très valorisée: Fiumicino dispose de l'une des plus vastes SAU d'Italie avec Rome, l'élevage laitier –la commune approvisionne la *Centrale del Latte* de Rome–, l'horticulture et le maraichage y sont systématiquement mis en avant, et la référence aux colons de la bonification, et en particulier aux *braccianti*, est récurrente. Ceci suscite parfois l'agacement d'autres acteurs associatifs (lors d'une rencontre avec le Comité pour le parc archéologique, une des participantes, elle-même membre d'une association de valorisation du bourg médiéval d'Ostie, résume la situation par cette boutade: il s'agit de voir quel est le *pedigree* de celui qui parle –*sono più bonificato di te!* (je suis plus bonifié que toi!)<sup>5</sup>).

De fait la ruralité ne correspond bien sûr qu'à une partie d'une réalité aujourd'hui composite: outre les migrations méridionales et les arrivées d'habitants du centre de Rome de l'après-guerre, Fiumicino compte 12,3% d'étrangers, la moitié roumains, comme Pomezia. La plaine pontine était décrite comme la *far West* du Latium dans les années 1960: la population triple à Pomezia comme à Ciampino, siège du premier aéroport important de Rome (elle s'accroît alors d'un tiers à Rome commune et à Fiumicino).

---

<sup>3</sup> Grande famille de banquiers du pape arrivée à Rome au tournant du XVIII<sup>ème</sup> et du XIX<sup>ème</sup> siècles. L'Unité fit arriver d'autres capitaux du Nord mais l'aristocratie pontificale possédait encore l'essentiel de l'Agro pontino au début du XX<sup>ème</sup> siècle.

<sup>4</sup> Développée à partir des années 1920 par des capitaux bancaires - elle abrita de nombreuses villas des dirigeants fascistes.

<sup>5</sup> Entretien le 25-3-2016.

Tableau 1: Evolution de la population à Rome et sur le littoral romain et pontin depuis l'Unité

	1871	1951	1961	1971	2001	2011	2016
<b>Pomezia</b>	250	3 800	6 800	19 000	43 900	56 400	63 200
<b>Fiumicino</b>	3 200	24 600	32 600	41 400	50 500	67 600	78 900
<b>Ciampino*</b>	1 300	5 500	12 300	28 300	30 100	37 200	38 500
<b>Rome**</b>	244 500	1 651 700	2 188 000	2 781 993	2 546 000	2 617 000	2 873 500
<b>Rome Métropole (province)</b>	433 000	2 150 700	2 775 400	3 490 400	3 700 400	3 997 400	<b>4 353 700</b>
<b>Latina Province</b>	119 800	283 700	319 000	376 200	491 200	544 700	574 800
<b>Latium</b>	1 173 000	3 340 800	3 959 000	4 689 500	5 112 400	5 500 000	<b>5 898 100</b>

Source: Istat. \*\* dans son périmètre actuel (non compte-tenu de Fiumicino).

\* fraction de Marino jusqu'en 1974

La croissance de Rome, ville longtemps décrite comme «sans banlieue» (Seronde-Babonnaux, 1980) s'opère, dans les décennies de l'après-guerre et encore plus dans les années 2000 à l'échelle à la fois de la commune –l'essentiel hors raccord annulaire– et de l'aire urbaine, dont les deux villes de Pomezia et Fiumicino sont aujourd'hui les deux pôles majeurs, avec respectivement 63 000 et 79 000 résidents. Elle est en large part «spontanée» au sens où elle se fait en partie de façon abusive, que ce soit pour la construction de logements ou pour les entreprises –Pomezia se couvre alors d'usines. Pour autant, le littoral reste une zone d'intervention publique, sous influence du plan régulateur de Rome puis de la programmation régionale naissante<sup>6</sup>. Mais celle-ci hésite, schématiquement, entre deux directions préférentielles, le Sud ou le l'Ouest. Côté Ouest, il faut bien sûr mentionner l'implantation de l'aéroport à Fiumicino –alors circonscription romaine–, à l'occasion des jeux olympiques de 1960, en poursuite avec une tendance déjà présente dès l'Unité –et surtout sous le fascisme– jusqu'au *plan intercommunal de Rome* des années 50, qui voyait dans le littoral, et tout particulièrement la zone du Tibre, la zone d'expansion «naturelle» de Rome. Un peu plus tard, vers le Sud cette fois, le plan de développement industriel Roma-Latina, dans le cadre de l'Intervention extraordinaire pour le Mezzogiorno dont les limites commençaient alors immédiatement au sud de la capitale, puis de la programmation régionale naissante, tenta d'ordonner le développement industriel alors intense de la plaine pontine, en l'orientant vers la périphérie du Latium pour contrebalancer le pôle romain (Rivière, 1996 et Figure 1). Son résultat est mitigé: la commune de Pomezia reste, avec Aprilia qui la jouxte, la base du système industriel romain (Cremaschi, 2009). Aujourd'hui, dans un système productif toujours dominé par la capitale (83 % du PIB, 61,5% des emplois selon le RGE de 2011) Pomezia, suivie par Aprilia et Fiumicino, a le plus haut niveau d'emploi par habitant du Latium (62,7 pour 100 habitants, devant la capitale: 46,2), et les indices de spécialisation les plus élevés (télécommunications, informatique *software*). La pharmacie et la chimie, qui malgré la crise «se confirment comme le secteur le plus important de l'industrie du Latium» (Regione Lazio, 2015) sont un autre héritage des années 1960-70.

<sup>6</sup> Les régions ordinaires, comme le Latium, ne furent créées qu'au tournant des années 60-70 mais dès les années 60, l'aménagement du territoire s'oriente sur l'échelle régionale.

Figure 1. Le plan d'aménagement de l'aire développement industriel Roma-Latina (1971)



Source : Consortium pour le développement industriel Roma-Latina, 1973

Ces zones littorales sont sous dépendance de Rome, qui concentre 85,5% des cadres et dirigeants du Latium, mais Pomezia arrive juste derrière pour la part des cadres, tandis que l'emploi à Fiumicino est peu qualifié, du fait de la prédominance des activités logistiques, (Tableau 2). Les deux villes reçoivent aussi l'essentiel des déplacements pendulaires en sortie de Rome<sup>7</sup>. Inversement sur les 13 000 flux en sortie de Fiumicino, 93% vont à Rome, au prix d'embouteillages quotidiens. En effet, si Ostie est relativement bien desservie par les transports publics, Fiumicino, bien représentative en cela des problématiques d'«effet tunnel» communs à nombre de banlieues métropolitaines, a perdu sa gare centrale au bénéfice de l'aéroport lors de la création du *leonardo express*.

Tableau 2. Structure de l'emploi à Rome Fiumicino et Pomezia

	Rome	Fiumicino	Pomezia	Latium
Emplois pour 100 habitants	46,2	54,6	62,7	35
Poids dans l'emploi régional	62,8	1,9	1,8	100
Part des emplois dirigeants ou cadres	9,3	4,1	7,5	7,0
Part des emplois exercés par des étrangers	7,7	4,9	4,6	6,8
Part des étrangers dans la population résidente (2016)	12,7	12,3	12,2	11

Sources: Istat, RGE 2011 Lazio, 9<sup>o</sup> Censimento dell'industria e dei servizi, Tuttitalia, 2018.

## 1.2. L'inachèvement

Au-delà de cette desserte fragmentée, un point notable du contexte littoral, qui joue en négatif sur l'idée même de culture territoriale, est l'inachèvement, dans le sens où ces deux directions d'intervention publique, Sud et Ouest, ont été l'une comme l'autre discontinues, interrompues (Delpirou, Rivière, 2013). Ainsi, Fiumicino va certes rapidement devenir un pôle aéroportuaire majeur, c'est aujourd'hui

<sup>7</sup> Respectivement 15 000 et 6000 romains, Mapparoma, 2016.

le premier *hub* italien avec 41,7 millions de passagers en 2016, mais le non-accompagnement de cette expansion par les pouvoirs publics romains sera le motif de l'autonomisation de la commune en 1992. Comme le résume un conseiller municipal «*l'idée, c'était de se détacher pour mieux gouverner les problèmes du territoire* <sup>8</sup>», même s'il faut d'emblée relever là encore l'ambivalence de l'adhésion de la population à cette décision –le «oui» l'emporta de peu lors de la consultation des habitants. Un autre héritage de cette expansion cahotique est la présence de projets d'infrastructure restés dans les limbes sans être officiellement caducs, susceptibles de ressurgir des décennies plus tard. C'est le cas par exemple du projet de raccord entre la route Pontina, qui relie Rome à Latina (qui devait être initialement dédoublée par un axe de piémont resté non-réalisé: Fig. 1), et l'axe autoroutier Rome-Civitavecchia-Gênes, qui pour l'heure vient «buter» sur le Tibre à la hauteur de l'aéroport de Fiumicino. Ce projet inscrit dans le «corridor» tyrrhénien des RTE, pour l'heure en attente, a suscité la formation d'un comité d'opposants parmi les résidents de cette portion du littoral, aujourd'hui largement urbanisée.

En ce qui concerne le hub aéroportuaire de Fiumicino lui-même, il faut relever, bien avant l'actuel projet, des tentatives antérieures d'expansion qui suscitérent déjà des résistances locales: un premier projet années fut abandonné dans les années 80. Le projet actuel a été mis sur les rails en 2008, lors de l'un des plus médiatisés sauvetages d'Alitalia, qui vit aussi l'issue de la bataille de *hubs* qui opposa alors Rome à Milan, en faveur de la première. Il a été validé par le gouvernement Monti en 2012 à la veille de sa dissolution mais rencontre l'opposition d'un comité d'habitant –le Comité d'opposant *Fuori pista*, qui s'est constitué entre 2008 et 2011. Si initialement les pouvoirs locaux et régionaux lui étaient favorable, la situation bascule à partir des élections municipales de 2013, avec une opposition nette de la commune, puis, de façon moins tranchée, de la Région. Les arguments des opposants sont ceux, usuels, de la pollution et des nuisances sonores –selon le Comité, 1400 habitants sont déjà exposés à un bruit supérieur à 65 db–, d'un projet qui bouleverse son environnement, puisqu'il prévoit que l'aéroport s'ouvre vers le Nord. Ils portent aussi sur l'opportunité même de l'agrandissement par rapport au gain d'efficacité qui pourrait être obtenu par la réorganisation du site existant (chiffrée selon un contre-projet présenté par le Comité, à 4 milliards d'euros au lieu des 12 milliards prévus par AdR et l'Etat), et enfin un débat sur l'intérêt de transférer les vols *low cost* vers Fiumicino plutôt que les répartir sur des aéroports secondaires, la Région soutenant Latina ou encore Viterbe au nord du Latium (débat qui pourrait s'accroître dans le contexte de vente d'Alitalia). En ce qui concerne l'aspect économique local, la ferme pilote de Maccarese serait amputée d'une grande part de sa superficie... par ses propres propriétaires, puisque Benetton est un des principaux actionnaires de l'aéroport depuis la fin des années 2000, ce qui soulève aussi débat. Outre cette ferme, le projet touche quelque 300 petits exploitants, qui ne sont d'ailleurs pas tous hostiles à la vente de leurs terres<sup>9</sup>. En face, les arguments de l'emploi aéroportuaire créé ou conservé, qu'AdR mais aussi diverses associations locales diffusent. En somme, une situation conflictuelle, où on est toutefois loin des ZAD (zones à défendre) françaises, le comité utilisant plutôt la guérilla légale et la sensibilisation des milieux universitaires, décisionnels etc. que l'occupation.

---

<sup>8</sup> Pavinato, entretien avec le master Aménagement développement local de l'Université Paris-Diderot, 5-2-2016.

<sup>9</sup> Comitato Fuori pista, *Lettera Ai membri della Commissione Ambiente della Camera*, 05-10-2013.  
sur <http://comitatofuoripista.blogspot.it/>

En somme, le littoral romain est comme un résumé des ambiguïtés de la croissance métropolitaine romaine, alternant entre statut de zone stratégique voire d'appendice de la zone centrale et impensé de l'aménagement métropolitain (Rivière, Delpirou, Perrin, 2017).

## **2. DES RESSOURCES EN LATENCE, DE NOUVELLES OPPORTUNITÉS RÉVEILLÉES PAR LA CRISE?**

«Nous on est partis vraiment d'une approche historique: alors, quelles sont les racines qui peuvent rassembler ce morceau de littoral romain? C'est aussi parce que historiquement c'est un bout de littoral qui a connu la superposition de tant d'ethnies, de tant de gens qui... en somme, c'est une terre d'accostage depuis toujours».

Le Président du Comité pour le parc archéologique littoral, entretien 2016<sup>10</sup>

Le littoral romain est un exemple assez représentatif de ces «périphéries ordinaires» communes à bien des métropoles, marquées par l'imbrication la juxtaposition d'éléments paysagers disparates. S'il dispose d'aménités paysagères et de loisirs –les plages bien sûr, même si nombre d'entre elles sont saccagées par le béton<sup>11</sup>, les restaurants de bord de mer ou de canal à Fiumicino ou Ostie–, d'une façon générale, c'est plutôt la problématique du «territoire maltraité» que celle de sa valorisation qui émerge du débat public à l'issue des décennies de grands chantiers qui l'ont remodelé<sup>12</sup>. Le Tibre, si souvent célébré par la littérature classique, est peu mis en valeur voire négligé –une opération immobilière récente comme le complexe immobilier *Parco leonardo*, surgi aux confins de Rome et Fiumicino et (provisoirement) stoppé par la crise, qui promettait pourtant un environnement «vert» aux acheteurs, lui tourne résolument le dos. Pourtant les «ressources territoriales» de type paysager et patrimonial présentent un réel potentiel de mobilisation locale, qu'on évoquera à travers l'exemple des bouches du Tibre et de Fiumicino, où la «fonction d'accostage» –ici évoquée par le président du *Comité pour le parc archéologique littoral*–, aujourd'hui associée au hub aéroportuaire mais historiquement ancrée dans la fonction portuaire<sup>13</sup>, fournit les bases d'une valorisation patrimoniale intégrée des ressources archéologiques de Rome (Ostie Antica) et Fiumicino (Port de Trajan) qui s'esquisse, avec difficultés, depuis 2011.

---

<sup>10</sup> R. Megna, 24-3-2016. *Noi siamo partiti proprio da un assunto storico: allora quali sono le radici che possono accumulare questo pezzo di littorale romano? Anche perché storicamente è un pezzo di littorale che ha conosciuto la sovrapposizione di tante etnie, di tanta gente che... che è sempre un luogo d'approdo da sempre*

<sup>11</sup> Les bains privés d'Ostie ont été au cœur de *Mafia capitale*, qui a entraîné la démission de la municipalité d'arrondissement d'Ostie et, par ricochet, une crise politique majeure à Rome.

<sup>12</sup> À la fin des années 2000, le projet *Rome porte du temps* lancé par la municipalité romaine Alemanno lance divers grands projets littoraux, certains ont été réalisés comme le port touristique d'Ostie, tandis que son pendant à Fiumicino a été bloqué par la Justice.

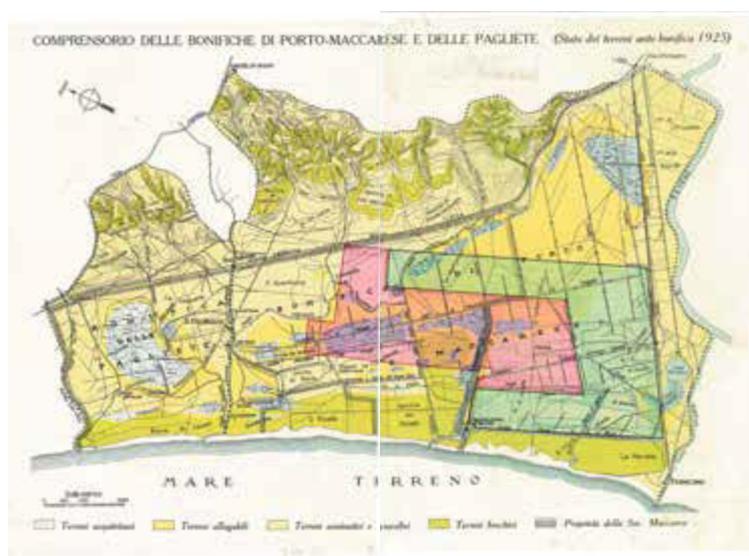
<sup>13</sup> C'est à Civitavecchia, au nord de Rome, que s'est réalisée la croissance récente des croisières, mais celles-ci pourraient aussi investir Fiumicino si un projet de port commercial voit le jour.

## 2.1. L'inattention aux ressources territoriales comme héritage?

Le littoral dispose, sur le papier au moins, d'un système d'aires protégées, en partie hérité de l'occupation lâche et de la bonification tardive de la Campagne romaine, renforcé parfois par le statut de capitale de Rome (réserve d'Etat de Castel Porziano près d'Ostie). De même, lors de la bonification de l'Agro pontino, une partie de l'ancienne *macchia* littorale fut classée en réserve naturelle du Mont Circeo. D'autres îlots préservés sont de matrice associative ou issues des débats autour de l'insertion de l'aéroport, à l'instar de la réserve du littoral romain (16 000 ha dont la moitié à Fiumicino, née juste avant la scission de Fiumicino), qui, en principe, protège les environs de l'aéroport de Fiumicino –mais AdR demande un échange de terrains avec la zone collinaire pour réaliser son projet<sup>14</sup>. Toutefois, elles sont peu accessibles au public et en partie compromises par l'expansion urbaine: par exemple la nécropole d'Isola Sacra, insérée dans une zone protégée, est ceinturée par l'habitat abusif.

L'héritage des grandes phases de croissance des années 60-70 est également en cause dans la complexité des problématiques territoriales qui doivent être gérées aujourd'hui. Ainsi, conséquence d'une faible attention aux contraintes écologiques, selon les reconstitutions du comité *Fuori Pista*, qui a exhumé les cartes de la bonification (Fig. 3), le site d'origine de l'aéroport de Fiumicino est fragile écologiquement, et le projet d'extension actuel encore plus (Fig. 2<sup>15</sup>).

Figure 2. Le site de l'aéroport de Fiumicino vu par le Comité Fuori pista



Source: Comitato fuori pista (carte fournie en 2016)

<sup>14</sup> Les prémices d'une valorisation patrimoniale et paysagère des périphéries furent posés dans les années 70 par les municipalités romaines Argan et Petroselli –à qui l'on doit le Parc de l'Appia.

<sup>15</sup> Dans la plaine pontine, les zones industrielles aménagées par le consortium de développement industriel Roma-Latina (Fig. 1) ont certes cherché à atténuer la pression sur le littoral en déplaçant la dynamique industrielle vers le piémont des Monts Lepini, mais faute d'une application rigoureuse, elles n'empêcheront pas une forte pression productive dans la plaine pontine –qui connaît dans le même temps elle aussi à la fois un essor de la production maraîchère et de la fonction résidentielle et balnéaire (Rivière, 1995).

Par ailleurs, sur le plan du patrimoine historique et archéologique, l'aéroport jouxte voire surplombe les restes archéologiques de ce qui fut le plus grand *hub* portuaire de l'antiquité, le port de Claude et Trajan, situés à quelques kilomètres du port d'Ostie antique –les travaux de terrassement dégageaient les restes de bateaux, aujourd'hui regroupés dans un *museo delle navi* situé à l'entrée de l'aéroport mais fermé depuis plusieurs décennies. Le site du port antique de Trajan, un temps transformé en «safari», ne fut exproprié partiellement par l'Etat qu'à la fin des années 1980. Une partie est devenue un parc archéologique, aménagé pour le Jubilé de 2000, le reste est géré par les héritiers des Torlonia, qui y ont ouvert un centre spa (Fig. 3). En somme, comme le résume le *Plan préliminaire de la réserve du littoral romain*, «il s'agit d'un système de fait, mais qui souffre d'une schizophrénie dans ses dynamiques de lectures et de mise en valeur<sup>16</sup>». L'accessibilité de ces sites est problématique: si le Parc de Trajan est aujourd'hui en partie accessible au public, la nécropole d'Isola Sacra se visite seulement sur réservation (1000 visiteurs en 2012 pour 520 000 à Ostie Antique).

*Figure 3 Le parc archéologique du Port de Trajan dans le Plan régulateur de Fiumicino*

*La zone privée, classée dans le PRG à valeur environnementale*



*La zone publique, classée dans le PRG comme zone de protection maximale*



*Riserva, Piano preliminare, 2016*

<sup>16</sup> Riserva, Piano preliminare, p 99. Si tratta di un sistema oggettivo ma che soffre di «schizofrenia» nelle dinamiche di lettura e fruizione.

## 2.2. Nouveau contexte, nouvelles formes d'action territoriale?

Si le littoral se caractérise donc, sur le plan patrimonial par des hiatus à la fois temporels et spatiaux, renforcés par l'hétérogénéité de sa gestion, dans le contexte de la crise une plus grande attention à la question patrimoniale se dessine, à la fois de la part des acteurs institutionnels et de mobilisations associatives: par exemple, que ce soit dans l'argumentaire du *Comité pour le parc* ou dans celui de la mairie, qui depuis les élections de 2013 s'intéresse davantage à la question, il s'agit de trouver une source de travail alternative/complémentaire de l'aéroport et de valoriser l'hébergement hôtelier. Cela va de pair aussi avec l'attention portée à l'agriculture. Pour autant, selon les entretiens réalisés auprès de membres du Comité, on reste loin d'une adhésion massive de la population à cette problématique de patrimonialisation, en outre le tissu associatif local est peu structuré.

Dans ce cadre d'ensemble, sans évoquer ici le détail d'un jeu d'acteurs complexe, qui se joue entre l'échelle de la commune (PRG, la voirie etc.), l'Etat et la Région -qui se partagent la conservation et la valorisation des ressources culturelles (Rivière, 2018), on relèvera que les clivages communaux entre Rome et Fiumicino posent un réel problème pour l'activation de ces ressources patrimoniales dans un contexte où «les communes ne se parlent pas»<sup>17</sup>. Par ailleurs, ce jeu d'acteurs voit émerger, comme ailleurs en Italie, de nouvelles formes d'hybridations public-privé: par exemple la société Benetton, déjà évoquée plus haut pour son rôle dans l'aéroport, s'est mobilisée récemment avec l'aval de la Surintendance dans la valorisation patrimoniale du Port de Trajan à travers son émanation, *Navigare il territorio*. Mais ce jeu d'acteurs est conflictuel: les associations présentes dans le *comité pour le Parc* reprochent à Benetton son omniprésence sur le parc du port de Trajan, qui les prive en outre d'un accès au site. L'ouverture au public a connu de multiples à-coups liés tout aussi bien aux relations compliquées entre AdR, la commune, la surintendance d'Etat, etc., aux difficultés budgétaires de la commune, qu'aux hésitations du niveau étatique lui-même quant au statut du site<sup>18</sup>.

Au-delà de ces difficultés, les différents acteurs rencontrés insistent sur «l'éclatement de la société et aussi des organisations»<sup>19</sup> qui caractérisent la situation actuelle, et contre laquelle s'inscrivent les mobilisations, qu'elles soient pour (le parc) ou contre (l'aéroport). A cet égard, on peut s'interroger sur le rôle des cultures politiques, et la façon dont elles jouent comme ponts entre anciennes et nouvelles formes de mobilisation autour du territoire. En effet, contrairement à une vision courante, qui oppose souvent la «nouvelle» culture participative etc. à la «vieille» logique du militantisme de parti, dans le cas de Fiumicino, les deux semblent en large part liés. Ainsi les présidents de ces deux comités, *Fuori pista* et *Comitato per il parco archeologico*, quoique de deux générations différentes, viennent tous deux de la matrice du parti communiste italien. Comme ils le relèvent non sans nostalgie, dans la phase antérieure aux années 90, c'était le parti structurait l'action - le président du Comité *Fuori pista*, résume ainsi l'efficacité de la mobilisation contre le premier projet d'expansion des pistes des années 1980:

---

<sup>17</sup> Megna, id 2016. Ceci n'a fait qu'empirer depuis la victoire de 5 *stelle* à Rome alors que Fiumicino est dirigée par une équipe du *partito democratico*.

<sup>18</sup> Dans un contexte de hiérarchisation croissante des grands sites nationaux, le rattachement du port de Trajan au parc archéologique d'Ostie est resté quelques moins incertains.

<sup>19</sup> Massimiliano Mattiuzzo, 27-4-2017 *frantumazione della società e anche delle organizzazioni*.

«le syndicat s'est rangé d'un bloc contre la quatrième piste parce que le syndicat des agriculteurs était contre (...) tout ce monde se réunissait, on décidait d'harmoniser les positions, quand tout cela se mettait en mouvement, cela conditionnait les choix locaux, régionaux, nationaux...<sup>20</sup>». C'est plus tard qu'est venu «l'associacionisme (...) mais comme cela se fait-il que cela doive être au Comité (pour le parc) de trouver les restaurants, les hôtels etc.<sup>21</sup> (potentiellement impactés par la valorisation patrimoniale)?» regrette de son côté le président du Comité pour le parc. Il serait à cet égard intéressant de comparer la situation de Fiumicino avec celle de Pomezia, passée comme Rome à une gestion *5 stelle*.

### 3. CONCLUSION

Dans le littoral romain, l'idée de culture territoriale reste en partie à construire: certes elle présente un potentiel à bien des égards exceptionnel mais organiser la coprésence des temps tout comme celle de la ruralité et de la *città diffusa* est difficile. Dans les difficultés d'émergence de cette culture territoriale, outre le fait que ce patrimoine est –et restera– dans l'ombre de celui du centre de Rome, il faut tenir compte d'un jeu d'acteurs marqué par de notables tensions entre «grands» et petits acteurs, où la norme reste plus le conflit ou l'attentisme que le projet commun. Si la crise permet donc une plus grande visibilité de la question des ressources territoriales, on peut se demander dans quelle mesure elle induit réellement une innovation sur ce plan, tant le jeu d'acteurs reste, comme dans les décennies antérieures, foncièrement déséquilibré. On peut même poser l'hypothèse qu'elle a accru ces déséquilibres, avec une difficulté pour les acteurs publics locaux à maîtriser un jeu toujours plus mouvant, ce qui n'empêche pas de constater la vitalité... et somme toute la beauté de ces périphéries ordinaires.

### BIBLIOGRAPHIE

AVARELLO P., D'ERRICO R., PALAZZO A., TRAVAGLINI C. (dir) (2004), «Il quadrante Ostiense tra otto e novencento», Università degli studi, *Roma moderna e contemporanea*, Roma, Università Roma 3, vol XII, 1-2

BENKO G. (1997), *Développement local, à la recherche du sens perdu, Pouvoirs locaux*.

BIORCIO R., VITALE T. (2016), *Italia civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Donzelli, 216 p

CANOVA, N., LANDEL, P-A. (2017), «La culture territoriale en question. L'hypothèse de l'engagement citoyen dans la structuration du lien espace, patrimoine, société», dossier «Habiter la patrimonialisation: être citoyen?», 1<sup>er</sup> février 2017, [www.reseau-lieu.archi.fr/a1](http://www.reseau-lieu.archi.fr/a1)

---

<sup>20</sup> Id, *il sindacato si è schierato contro la quarta pista, perché il sindacato degli agricoltori era contro (...) Tutto questo mondo veniva riunito, si decideva di armonizzare (...) Quando si metteva in moto, condizionava le scelte locali, regionali, nazionali*».

<sup>21</sup> Raffaele Megna, 2016, id. *l'associacionismo (...) ma come mai deve essere il comitato a trovare i negozi gli alberghi etc.*

- COMITATO FUORI PISTA (2016), *Presentazione progetto alternativo Aeroporto di Fiumicino*, document power point.
- CREMASCHI M. (2009) a cura di, *Atlante e scenari del Lazio metropolitano*, Roma, Donzelli, 141 p.
- DELPIROU A., RIVIÈRE D. (2013), «Roma Capitale: the view from the Tiber delta», *Metropolitics*, 6 November 2013. URL: <http://www.metropolitiques.eu/The-metropolisation-of-Roma.html>.
- DJAMENT-TRAN, G. (2011), *Rome éternelle. Les métamorphoses de la capitale*, Paris: Belin.
- ENAC, ADR, 2011, *Aeroporto «Leonardo da Vinci» di Fiumicino, Studio di impatto ambientale, Progetto di completamento di Fiumicino Sud disponibile sur <http://www.va.minambiente.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/536/629>*.
- FRÉTIGNY J-B. (2014), L'Urbanité à l'épreuve des aéroports, Entretien réalisé en octobre 2014 par F. Célérier dans le cadre du Festival International de Géographie de Saint-Dié-des-Vosges, mis à jour en avril 2015, <http://www.revue-urbanites.fr>.
- JOBERT A. (1998), L'aménagement en politique, *Politix*, 1998, vol 11, n°42, pp 88-92.
- MAPPAROMA, blog, *Lelo K., Monni S., Tomassi F.* (2016), <http://mapparoma.blogspot.fr/2016/03/>.
- REGIONE LAZIO (2015), Lazio valore aggiunto, Verso un programma di reindustrializzazione del territorio, Roma, Regione Lazio, 16 febbraio 2015.
- RIVIÈRE D., DELPIROU A., PERRIN C. (2017), «La foce del Tevere nella metropolizzazione del territorio romano», *CIRILI. City, River, Littoral*, ISSN: 2494-551X, le 14/12/2017. Lien: <https://cirili.hypotheses.org/1042>.
- RISERVA NATURALE STATALE LITORALE ROMANO (2016), *Rapporto Preliminare - Piano di Gestione Riserva Naturale Statale Litorale Romano*.
- RIVIÈRE D. (1997), *L'Italie et l'Europe, vues de Rome: le chassé-croisé des politiques régionales*, Paris, l'Harmattan, 350 p.
- RIVIÈRE D. (2016), Métropoles et territoires institutionnels: quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien, *L'Espace Politique*, Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique, janvier 2016, <http://espacepolitique.revues.org/3642>.
- SERONDE-BABONNAUX A. M. (1980), *De l'Urbs à la ville. Rome, croissance d'une capitale*, Aix-en-Provence: Edisud.
- TEISSERENC P (1994), Politique de développement local: la mobilisation des acteurs, *Société contemporaine*, n°18-19, p 188.

# IVRY ET LE GRAND PARIS: POSITIONNEMENT, COMPÉTITION ET CHANGEMENT SOCIAL

Annick Tanter-Toubon

*Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*

Jean-Claude Toubon

*Université Paris Est Marne la Vallée*

Le discours du président Sarkozy à l'aéroport de Roissy le 26 juin 2007 ouvre un nouveau cycle pour le «Grand Paris». Au cours d'un long propos centré sur les transports, presque inopinément, il fait part d'une ambition: «Il n'y aura pas de France forte si la région parisienne se recroqueville sur elle-même, si elle renonce à construire les plus hautes tours du monde, à attirer les meilleurs chercheurs, si elle renonce à être une place financière de premier plan. [...] Paris est la seule agglomération de France à ne pas avoir de communauté urbaine.» Il annonce la nécessité pour l'Etat de porter un projet que le schéma directeur élaboré par la Région (encore socialiste) ne se donnerait pas les moyens de satisfaire. Lors d'une présentation de travaux architecturaux, il aura alors l'occasion de situer le rôle de Paris dans la globalisation: «Paris est une ville-monde et une économie-monde. Elle n'est pas que la capitale de la France. Elle est aussi la rivale de Londres, de New-York, de Tokyo ou de Shanghai. Elle appartient au grand réseau d'échanges et de communications planétaires ....Mais elle peut perdre son rang si nous n'y prenons pas garde.»

La question du Grand Paris n'est pas nouvelle. Elle hante deux siècles d'histoire urbaine d'une ville de 105km<sup>2</sup>, l'une des plus denses du monde, toujours à l'étroit dans ses limites successives. C'est l'histoire du déplacement des limites entre la capitale et sa proche couronne ainsi que de leurs rapports de subordination et/ de complémentarité en réorganisation constante<sup>1</sup>. Une densification de la zone centrale, de nouvelles centralités émergeant dans les banlieues existantes irriguées par de puissants systèmes de transport, le Grand Paris de Sarkozy partage la vision polycentrique du Plan d'Aménagement et d'Organisation de 1956 (PADOG). La banlieue n'est plus appréhendée pour soi, par rapport aux problèmes concrets qui se posent quotidiennement à ses habitants, ses ressources doivent être mobilisées au profit du centre et de sa lutte dans la compétition mondiale: «*Le Grand Paris cessera d'être une agglomération pour devenir une ville quand on ne parlera plus de banlieue.*»

Une représentation très éloignée de celle de Banlieue 99 où la banlieue devait être «*ménagée*», pensée en tant qu'organisation urbaine et spécifique. Comme l'explicitera le Préfet de région, la coopération avec les communes urbaines se substitue à l'influence directe de l'Etat sur ces territoires<sup>2</sup>. A cette injonc-

---

<sup>1</sup> Bellanger Emmanuel, «La traversée historique du Grand Paris», *Mouvements*, 2013/2, N° 74

<sup>2</sup> <https://www.lejournaldugrandparis.fr/chance-de-france-metropolisation-grand-paris-jean-francois-carencoc/>  
consulté le 10.02.2018

tion «Faire Métropole», les élus parisiens, suite à la victoire de la gauche aux municipales, avaient donné une première traduction plus influencée par les interactions concrètes entre les deux types d'espace: la nomination d'un maire adjoint communiste chargé des relations avec les collectivités d'Ile-de-France, plus particulièrement celles de la proche couronne. En 2006, la création à l'initiative de la ville de Paris d'une conférence métropolitaine, appelée à se transformer en syndicat mixte d'études Paris Métropole regroupant plus de 200 collectivités, amorce par le bas une organisation métropolitaine, de forme coopérative.

Deux trains de lois vont accélérer les processus. C'est d'abord en Juin 2010 la loi relative au Grand Paris défini «comme un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Ile-de-France». Elle promet un réseau de transport public de voyageurs dont le financement est assuré par l'Etat par recours à l'emprunt comme ce fut le cas pour les travaux d'Hausmann, avec l'objectif affirmé de construire 70 000 logements par an dans la région, «géographiquement et socialement adaptés» pour réduire les déséquilibres sociaux et l'étalement urbain. La société du Grand Paris est instituée sous forme d'établissement public comme outil de mise en œuvre du réseau de transport et de l'aménagement du pourtour des gares dans un rayon de 600m.

Quelques mois après, la métropole en tant qu'organisation est créée par la réforme des collectivités territoriales et consacrée quatre ans plus tard sous le gouvernement socialiste par la loi MAPTAM portant sur la modernisation de l'action publique territoriale. La métropole du Grand Paris a finalement vu le jour au 1<sup>er</sup> janvier 2016 sous la forme d'un Etablissement de coopération intercommunale ayant la capacité de lever l'impôt et qui réunit 131 communes majoritairement de première couronne. Elle aura entre autres compétences la charge d'élaborer ou de superviser le programme local de l'habitat et le plan local d'urbanisme. Pas moins de huit lois vont en préciser les dispositifs et quelquefois modifier les premières propositions législatives suite aux oppositions de la droite et d'une partie des élus socialistes et communistes<sup>3</sup>.

Très schématiquement, deux conceptions se sont affrontées au cours des débats; une construction par le bas assez proche de celle défendue par Paris Métropole à partir des intercommunalités existantes et qui aurait plus ou moins fonctionné en coopératives de communes, une construction par le haut type communauté urbaine. Avec la loi NOTRe de 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, un compromis a finalement été adopté, une structure unique à fiscalité propre gouvernant 12 territoires dont Paris, de 300000 habitants au moins, d'un seul tenant et sans enclave. Ces territoires ont le statut d'établissements publics sans fiscalité propre (la métropole aura le rôle redistributif). Ils sont constitués sur la base des anciennes intercommunalités, et se voient transférer leurs compétences. Mais il est probable que les liens, même récents, tissés dans le cadre de ces anciens regroupements volontaires continueront à structurer durablement les pratiques.

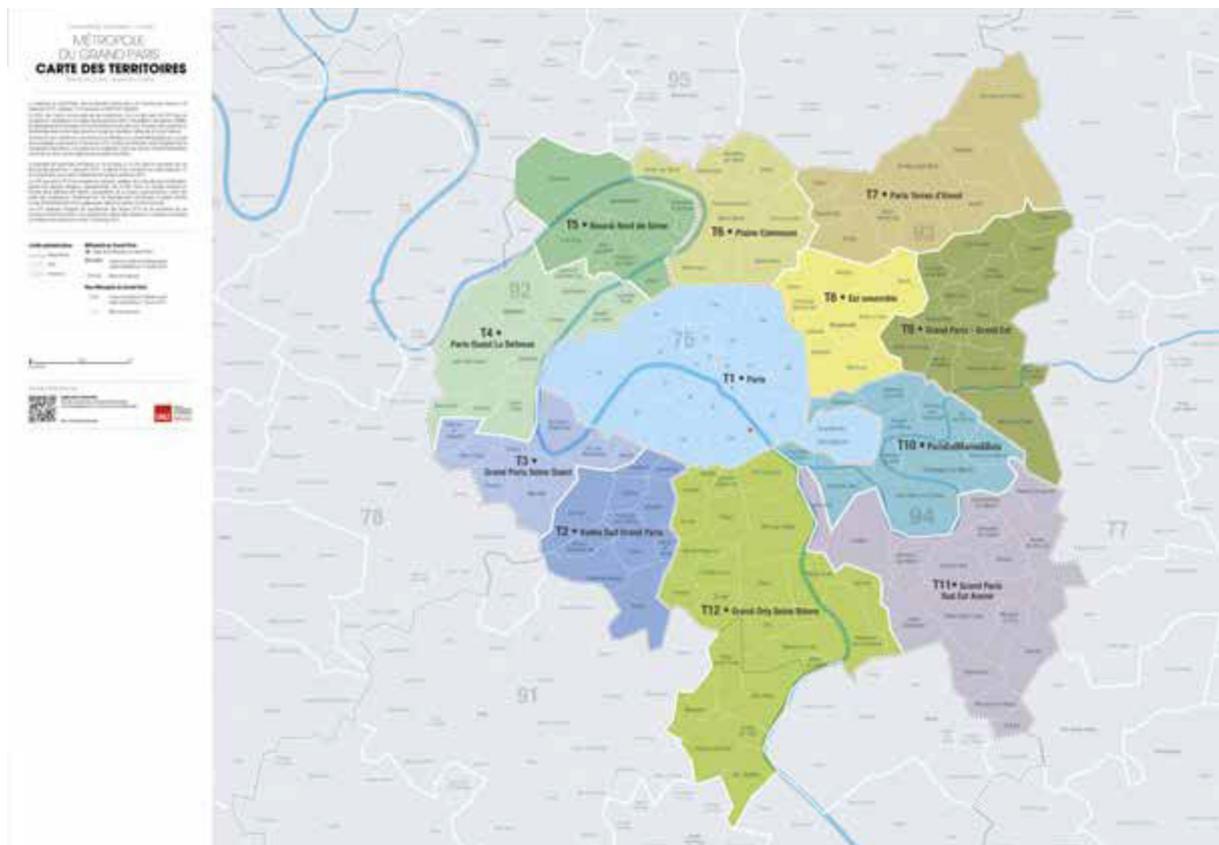
En dépit de ce contrepois territorial, et de la compétence partagée affichée, le cadre proposé apparaît hyper centralisateur si on le rapproche des modalités de réalisation du métro automatique et des 69 gares prévues sur l'ensemble des deux boucles qui prédéterminent assez largement les opérations d'aménagement et de construction à engager. Une nouvelle entreprise d'Etat a été créée, la Société du Grand Paris,

---

<sup>3</sup> Subra Philippe, «Métropole de Paris. Les aventures extraordinaires d'un projet de loi», *Hérodote*, 2014/3, n° 134, p. 158-176

car le syndicat des transports parisiens avait été régionalisé dans le cadre de la décentralisation. Par ailleurs, les établissements publics d'aménagement (EPA) qui avaient été créés pour mener des Opérations d'Intérêt National (OIN), et auxquels étaient adossés un certain nombre des communautés d'agglomération supprimées sont appelés à disparaître en se fusionnant ou se fédérant avec l'Agence Foncière et Technique de la Région parisienne (l'AFTRP qui avait été chargée de la construction des Villes Nouvelles). Celle-ci se transforme en «Grand Paris Aménagement», principal opérateur foncier en dehors des gares laissées à la Société du Grand Paris, second opérateur foncier public. Grand Paris Aménagement, non associé à un site particulier, pourrait se voir confier une zone d'aménagement concerté multi-sites pour accélérer la construction de logements, un objet supplémentaire d'inquiétude pour les élus et les Entreprises Publiques Locales de construction qui y voient une autre source d'ingérence.

*Figure 1. Carte des Territoires*



Le panorama institutionnel, particulièrement complexe, est loin d'être stabilisé. Les départements de la couronne, écartelés entre deux ou trois territoires, sont inéluctablement appelés à disparaître. Les élus n'ont pas perdu pour autant tout pouvoir: un certain nombre de compétences devraient être déléguées aux Etablissements territoriaux, et 209 élus désignés par les 131 communes membres (12 représentants pour Paris) siègeront au Conseil de la Métropole. Quelle sera la marge de manœuvre de la Métropole? Les territoires présentent de grandes disparités entre eux et en interne. Comment et sur quelle base se définira le double intérêt commun que cette construction commande, «territorial» d'abord et «métropolitain» ensuite, quand les territoires sont aussi inégaux sur le plan des conditions de vie et des structures

sociales? Si l'on ne peut affirmer - suivant en cela les travaux d'un certain nombre de chercheurs<sup>4</sup> que la division sociale de l'espace a augmenté en Région parisienne, l'écart croissant entre des situations extrêmes est bien une réalité. Le taux de pauvreté de la Seine Saint Denis, près d'un tiers de la population, est deux fois plus élevé que celui de la moyenne régionale. D'une façon générale, la division sociale entre la ville de Paris et les couronnes s'est accentuée. D'autres déséquilibres subsistent entre l'Est et l'Ouest, le Nord et le Sud de la capitale.

Ces déséquilibres sociaux sont à mettre en relation avec le processus de métropolisation à l'œuvre dans la région parisienne, proche par certaines caractéristiques du modèle dégagé par Saskia Sassen mais ne s'y réduisant pas: l'hyper concentration du tertiaire supérieur dans les quartiers centraux de la capitale (élargis à l'Ouest du fait de l'édification d'un nouveau pôle d'affaires à la fin des années 50, la Défense, sur des communes anciennement industrielles), la centralité résidentielle et la présence encore importante de logements de très faible qualité dans les quartiers de l'Est contournés par les opérations de rénovation urbaine. Quartiers offrant encore et pour peu de temps une capacité d'accueil aux couches populaires qui se réduit progressivement sous la poussée de la réhabilitation urbaine. Le processus de métropolisation s'est fortement amplifié depuis les années 80 et 90 avec le développement en réseau des multinationales et la mutation technologique. En 2012, les cadres représentaient 43% de la population active parisienne (soit trois fois leur poids dans la population totale) contre 7% d'ouvriers. Il s'en suit un refoulement généralisé des couches populaires et paupérisées dans les espaces délaissés ou les moins convoités. Ce mouvement gagne les communes suburbaines et déclenche à son tour des opérations de renouvellement urbain qui accélèrent la disparition des derniers quartiers refuge.

Or, c'est paradoxalement pour lutter contre les inégalités et réduire les fractures socio-spatiales que la classe politique, majoritairement, en appelle à la métropolisation dont elle peut pourtant apercevoir en temps réel un certain nombre d'effets négatifs. Dans le débat national, la compétition n'est nullement perçue comme productrice d'inégalités entre les espaces mais plutôt comme le moyen d'accélérer la croissance par la disparition de ses formes les plus obsolètes; comme s'il s'agissait d'amplifier les tendances sans jamais en questionner les effets et d'éviter la question d'une régulation pour rendre la ville moins vulnérable à leur force d'impact. La métropolisation apparaît comme un horizon plus désiré que redouté. A moins que, dans ce contexte de remise en cause des anciennes structures, la elle ne prenne un autre sens, celui d'une construction volontaire apte à domestiquer les dynamiques de segmentation sociale pour faire advenir un processus plus vertueux?

S'il est prématuré de répondre à cette question, il est possible de décrire quelques évolutions probables en changeant d'échelle à partir d'un morceau de banlieue, Ivry, inscrit dans le territoire n° 12: Grand Orly Seine Bièvre.

---

<sup>4</sup> Prêteceille, Edmond. «La ségrégation sociale a-t-elle augmenté? La métropole parisienne entre polarisation et mixité», *Sociétés contemporaines*, vol. n° 62, no. 2, 2006, pp. 69-93.

*Figure 2. Vue d'Ivry-sur-Seine*



## **1. IVRY, TERRITOIRE EMBLÉMATIQUE**

Dès avant les élections municipales de 1935 qui ont précédé le Front populaire et consacré l'image de la «banlieue rouge», Ivry sur Seine (fig. 2), déjà très industrialisée, s'était dotée en 1925 d'un maire communiste<sup>5</sup>, Georges Marrane demeuré en fonction jusqu'en 1965. Moins peuplée que le grand bastion ouvrier que fut Saint-Denis, Ivry s'est pourtant attaché l'étiquette de «capitale du communisme français», car ce fut aussi le fief électoral comme député de la Seine de Maurice Thorez, secrétaire général du PCF de 1930 à sa mort en 1964<sup>6</sup>. Le communisme municipal, devenu culture territoriale non seulement d'Ivry mais dans une large mesure du département du Val de Marne (gagné par le PCF dès la création du département en 1964), se situe dans la continuité du socialisme municipal qui l'a précédé, marqué par la pensée puissante et rationalisatrice d'Henri Sellier<sup>7</sup>. Ce réformisme de maires bâtisseurs se caractérise par des politiques d'équipements publics et de logement social, l'octroi d'importantes subventions aux activités sportives, sociales ou culturelles, le souci de l'hygiène et de la santé (avec la mise en place de

<sup>5</sup> Trois communes de la banlieue nord l'ont précédée d'une tournée électorale, Bobigny, Saint Denis et Villetaneuse se sont dotées d'une municipalité communiste en 1919 ou 1920 ainsi que Bezons sur la Seine aval.

<sup>6</sup> Bellanger Emmanuel, *Ivry banlieue rouge, capitale du communisme français. XX<sup>e</sup> siècle*, Creaphis, 2017, 548 p.

<sup>7</sup> Fondateur de l'office départemental des HBM, maire de Suresnes de 1919 à 1941. Voir «Henri Sellier – La cause des villes», *Histoire urbaine*, n° 37, 2013/2

colonies de vacances), le contrôle des transformations urbaines par la maîtrise foncière, l'intervention en régie directe ou la création de sociétés d'économie mixte municipales.

Ces politiques se sont déployées sur un territoire à la morphologie caractéristique de la proche banlieue parisienne, fortement déstructuré, au bâti disparate et cumulant de nombreuses enclaves d'origine publique qui sont autant de ruptures dans le paysage, les circulations et les modes d'appropriation. L'emprise parisienne s'y est fortement exercée au XIX<sup>ème</sup> siècle, d'abord par le démembrement du territoire ivryen, ensuite par l'externalisation des fonctions pauvres, indignes, insalubres ou fortement consommatrices d'espace.

Avec six autres communes, dont quatre en banlieue sud<sup>8</sup>, Ivry-sur-Seine fait partie des municipalités dont le territoire a été considérablement amputé par l'annexion haussmannienne de 1860, de près d'un tiers au bénéfice du 13<sup>ème</sup> arrondissement. Cet acte d'autorité venait parachever sur le plan institutionnel la rupture morphologique qu'avait déjà opérée la construction des fortifications de Thiers achevées en 1843<sup>9</sup>, coupant la plaine d'Ivry de son débouché naturel vers Austerlitz. Plus dirimante encore pour l'avenir urbain d'Ivry, la construction de la ligne de chemin de fer Paris-Orléans, mise en service jusqu'à Juvisy en 1840, dont le faisceau de rails sépare le secteur de la porte et de la mairie d'Ivry des bords de Seine. Cet espace entre rail et fleuve deviendra Ivry-Port, le plus grand quartier d'Ivry aujourd'hui, allant du boulevard périphérique à la confluence Seine-Marne jusqu'à l'aplomb du fort d'Ivry. A cette coupure majeure s'ajoutent les vastes emprises de deux équipements du ressort de la capitale, le cimetière parisien d'Ivry en limite du Kremlin-Bicêtre (25 ha) et l'ancien hospice des Incurables d'Ivry (1869) devenu hôpital Charles Foix en 1975, le plus important centre hospitalo-universitaire de gériatrie (22 ha).

Les propriétés de la Ville de Paris comportent également la première usine des Eaux de Paris (1881-1883), avec bassins filtrants (9 ha), aujourd'hui désaffectée et accueillant depuis 2017 un centre d'hébergement d'urgence pour migrants, et d'autre part la première centrale d'incinération des ordures ménagères (1912), concédée au syndicat mixte qui traite à Ivry les déchets de 10 arrondissements parisiens et 14 communes de banlieue (5 ha). Les cheminées du SYCTOM et sa fumée blanche en bord de fleuve sont devenues un puissant repère géographique.

L'annexion n'avait laissé à la commune d'Ivry que son territoire rural (environ 700 ha)<sup>10</sup>. Jusqu'à 1900, date de création d'une gare à Ivry, le train pour Orléans n'avait eu aucun rôle dans le développement local, puisqu'il reliait directement Paris et Choisy. C'est une ligne d'omnibus, partant des Halles et du Châtelet, et longeant la Seine vers le sud qui traduit et favorise en 1867 le peuplement et l'industrialisation des quartiers d'Ivry-Port et de Port à l'Anglais (sur la commune voisine de Vitry)<sup>11</sup>. Ce lien avec le Marais et les quartiers artisanaux de la rive droite (Temple, Bastille) a suscité des transferts d'activité vers Ivry<sup>12</sup>. En dix ans (1867-1879), le réseau de transport en cette direction se densifie beaucoup et dès

---

<sup>8</sup> Ivry, Gentilly, Montrouge et Issy les Moulineaux. Il faut y ajouter Neuilly, Saint Mandé et le Pré St-Gervais. Les autres communes de la couronne ont été soit totalement incorporées, soit faiblement amputées.

<sup>9</sup> Ainsi pendant 17 ans la commune d'Ivry avait conservé la gestion d'un espace intra-muros (4000 habitants), le quartier de la Gare, aussi dénommé village d'Austerlitz, et celui des Deux Moulins, aujourd'hui intégrés au 13<sup>ème</sup> arrondissement.

<sup>10</sup> D'autres petites annexions au bénéfice des communes voisines l'ont réduit à 612 ha aujourd'hui.

<sup>11</sup> La route Paris-Bâle qui empruntait le Pont d'Ivry a aussi favorisé l'implantation des usines

<sup>12</sup> Ivry appartient à la «tentacule» dont le géographe Jean Bastié a scruté les transformations dans sa thèse *La croissance de la banlieue parisienne*, PUF, 1964, 624 p. à laquelle ces éléments historiques sont redevables.

avant 1914 Ivry-Port se trouve complètement industrialisé en dépit des risques d'inondation des berges. Ce n'est pas le cas, note Jean Bastié, de «la plaine de confluence Marne-Seine [qui] n'a pas eu l'avenir industriel auquel semblaient la destiner son absence de relief et sa situation».

L'industrie pharmaceutique et chimique inaugure le mouvement de transfert au milieu du XIX<sup>e</sup>, très vite rejointe par la métallurgie avec des forges grosses pourvoyeuses d'emplois (dont la mémoire vit encore dans les opérations actuelles de restructuration urbaine). Ainsi des forges Coutant, des orgues Alexandre, et des forges Lemoine, toutes entreprises de plus d'un millier de salariés<sup>13</sup>. Lemoine (ressorts et essieux), très lié à la nouvelle industrie automobile (Panhard-Levassor, Richard-Brasier) est à l'origine de l'installation d'une usine de roulements à billes qui deviendra la très symbolique entreprise SKF dont la fermeture a été le point d'orgue de la désindustrialisation en 1985. Il fut également le principal promoteur du port d'Ivry dont la mise en service en 1899 fait de la Seine un facteur de localisation des industries.

La fonction d'entreposage est très présente le long du quai d'Ivry, où les dépôts couvraient 25 ha autour de 1900; les hydrocarbures Desmarais créé en 1889, encore actifs en 1962 ont été relayés par Total dont l'activité n'a cessé qu'en 2005 et dont les 5 ha en plein centre d'Ivry-Port nécessitent une longue phase de dépollution. Les entrepôts du BHV, 4 ha au cœur du secteur, préemptés en 2008 et fermés en 2011, s'avèrent à l'origine d'une vaste opportunité foncière aujourd'hui en mal de preneur<sup>14</sup>.

Le mouvement de désindustrialisation s'amorce tôt en cet espace que Jean Bastié décrit comme le «Saint-Denis de la banlieue sud». Alors qu'en 1962 le nombre des emplois à Ivry excède largement la population active résidente, le déclin et les fermetures d'ateliers s'amorcent en 1967. Entre 1962 et 1976, Ivry perd 8600 emplois industriels<sup>15</sup> tandis que la population continue à augmenter jusqu'en 1975 (62 856 habitants). La décroissance démographique est particulièrement brutale entre 1975 et 1982 et en 1999, la ville s'avère avoir perdu le cinquième de sa population, près de 12000 habitants, sans que la relance constatée sur le département ne s'y manifeste. Depuis lors, grâce à de nombreux programmes de construction, le mouvement s'est inversé et Ivry est en passe aujourd'hui d'avoir retrouvé son niveau de 1975. Il est peu douteux que ce constat de décroissance ait été à l'origine de la réorientation des politiques municipales et de la maturation du projet Ivry Confluence qui prend forme dans les années 2000. En parallèle depuis 1999, le développement de l'emploi s'est fait à un rythme nettement plus rapide que le logement.<sup>16</sup>

## **2. LA POLITIQUE MUNICIPALE FACE À LA DÉSINDUSTRIALISATION**

Ferme sur les grands objectifs, la construction de logements sociaux et la sauvegarde de l'emploi, loin d'avoir suivi une démarche intangible, la ville d'Ivry a su manifester une remarquable aptitude à utiliser

---

<sup>13</sup> On pourrait y ajouter la Compagnie française du matériel ferroviaire, les ateliers Moisant de charpentes métalliques utilisées pour la construction du métro et du Grand Palais, ou la Manufacture des œillets qui en réponse à la mode des années 1900 fabriquait initialement des œillets métalliques pour bottines.

<sup>14</sup> Le siège de la Région y fut espéré, puis la deuxième arena pour les jeux olympiques de 2024.

<sup>15</sup> Bellanger, *Ivry, banlieue rouge*, op.cit., p. 473

<sup>16</sup> Seine Amont, PLH intercommunal Ivry, Vitry, Choisy, 2016-2021, Diagnostic, oct. 2014 p. 8

les instruments urbanistiques face à un Etat et une Région aux objectifs fluctuants. Quelques séquences l'illustreront qui montrent également que les territoires pris dans l'espace métropolitain sont soumis à un mouvement constant de déclassement/reclassement selon la conjoncture économique et l'affrontement des différents acteurs à des échelles différentes pour le contrôle des processus de dilatation du centre.

### **2.1. La «zone industrielle de fait» (ZI dans les plans d'urbanisme).**

Dans les années 50, la Ville après la longue phase de construction des habitations à bon Marché (HBM) commencée dans les années 30 poursuit sa politique d'urbanisation qui prend la forme de grands ensembles HLM. Dans un contexte où la dynamique des activités et des emplois est encore très positive, le processus de substitution / réaffectation des locaux industriels (accompagnant la tendance des entreprises soit à regrouper leurs lieux d'activités, soit à garder dans l'agglomération les services sociaux et les branches de leur activité les plus qualifiées) paraît susceptible de se traduire par une mutation fonctionnelle du fait de la montée en puissance de la promotion immobilière en recherche d'opportunités. L'enjeu apparaît d'autant plus important que les nouvelles orientations d'aménagement du territoire incitent à un double desserrement des activités, dans les villes nouvelles et en province. Face à un début de spéculation, la municipalité va faire de la défense du «patrimoine de la classe ouvrière» le cœur de son combat. Elle gèle les parcelles libérées en créant une zone d'aménagement différé (ZAD) pour stabiliser le prix du foncier<sup>17</sup>.

### **2.2. Le remodelage du centre**

Dans le droit fil des propositions du PADOG, la Ville dans les années 60 va se saisir des textes relatifs à la rénovation urbaine<sup>18</sup> pour engager une vaste opération dans le centre afin de se doter d'une stature urbaine et poursuivre sa politique de logements sociaux. C'est au nom de la «qualité pour tous et de l'accès de la population ouvrière au confort et à la modernité architecturale» que l'opération est entreprise. Suite à l'arrêt des subventions, elle ne sera achevée qu'en 1982, l'Etat conseillant à la Ville de «recourir aux groupes financiers privés désireux de relayer l'action publique»<sup>19</sup>. Mais un autre frein s'exerce: pour la première fois, la légitimité de la municipalité est contestée dans le domaine du logement y compris par les amicales de locataires communistes dans les immeubles neufs qui iront jusqu'à la grève des loyers<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Créée en 1962, pour éviter la spéculation sur les terrains promis à aménagement public et leur pourtour, elle fixe le prix du sol au moment de la déclaration. Sa durée était initialement de 14 ans, aujourd'hui de 6 ans renouvelable depuis la loi de 2010 sur le Grand Paris.

<sup>18</sup> Dans la terminologie française, la rénovation urbaine s'entend comme intervention de démolition / reconstruction tandis que la réhabilitation conserve le bâti.

<sup>19</sup> Archer Bernard, *Etude d'une opération en banlieue parisienne. Le projet d'Ivry-Port*, ESA / contrat DAFU-DGRST, 1974, 214 p.

<sup>20</sup> Althabe Gérard, Légé Bernard, Selim Monique, *Urbanisme et réhabilitation symbolique. Ivry, Bologne, Amiens, Anthropos*, 1984, 297 p.

L'ébranlement majeur tient au fait d'avoir réalisé une opération qui aurait surtout bénéficié aux franges supérieures de la population.

### **2.3. Le déplacement du front**

Ivry-Port va constituer ce nouveau terrain de lutte. La Ville modifie son regard sur le quartier au début des années 70 ou tout au moins en apprécie mieux la complexité: à la fois quartier industriel et résidentiel. La perception d'un habitat dégradé commence à s'imposer qu'accompagnerait un processus de déqualification-paupérisation. L'objectif municipal devient double: «promouvoir une politique de restructuration urbaine, réorganiser le quartier pour assurer le maintien du développement industriel et surtout son renouvellement»<sup>21</sup>. Dès lors, elle milite auprès des pouvoirs publics pour la reconnaissance de la fonction résidentielle et son déclassement de zone industrielle de fait qui serait le plus sûr moyen de «faire dépérir le quartier dans la perspective d'une reconquête urbaine ultérieure»<sup>22</sup>. Face à cela, la réponse de l'Etat est contradictoire, la direction de l'Equipement est opposée au déclassement alors que pour la Région la vocation résidentielle d'Ivry est évidente du fait de la tertiarisation des quartiers Est de la capitale. «La rénovation du centre pourrait offrir des logements aux employés et cadres parisiens pour amorcer une évolution du tissu parisien»<sup>23</sup>, la continuation en quelque sorte du rôle de «colonie parisienne». Un compromis finira par émerger en faveur d'une dose de tertiarisation, la municipalité sachant jouer de ces contradictions et des effets sociaux de la désindustrialisation pour conquérir sa place dans le développement de l'Est parisien. En 1971, à l'initiative de la Ville, un comité pour la rénovation d'Ivry-Port est créé pour affirmer le caractère endogène de l'opération. Le thème du «renouveau» est mis en avant.

### **2.4. Le début du partenariat public-privé**

Tout en continuant à geler les parcelles libérées et à les préempter dans l'attente de projets pouvant satisfaire à toutes ces exigences, la Ville va encore se saisir pleinement au début des années 70 d'un nouvel outil, la zone d'aménagement concerté, procédure d'initiative publique mais qui annonce un nouveau paradigme, le partenariat public-privé. Plusieurs propositions de ZAC sont soumises par la municipalité comprenant logements et bureaux, accueillies avec réserve par la Région qui craint un refus du comité de décentralisation concernant la part de bureaux et propose d'augmenter plutôt le nombre de logements de standing. La Ville refuse et change alors de stratégie en entamant directement des négociations avec des industriels en partance. Un projet d'envergure métropolitaine ira assez loin: un complexe d'espaces de vente et d'exposition de produits industriels, d'hôtels et d'équipements de loisir (le *Trade Mart*), rattaché à un groupe financier étranger, qui envisageait de s'installer dans le nord du quartier tout près du périphérique. Le projet n'aboutira pas, malgré deux années de négociation, du fait de la position

---

<sup>21</sup> Cité dans Archer, op.cit.

<sup>22</sup> Cité dans Archer, ibid.

<sup>23</sup> Le Préfet de région, cité dans Archer, ibid.

de l'Etat, réticent devant une ampleur qui pouvait contredire ses intentions planificatrices. Et dérouté, comme le souligne l'étude de Bernard Archer, par cette alliance de la grande promotion privée avec une municipalité communiste. Au demeurant l'Etat est sommé de prendre position quant à l'importance à accorder au rôle d'Ivry dans l'espace régional.

## 2.5. De nouvelles anticipations

La fermeture de l'usine emblème SKF en 1985, après une lente hémorragie et deux années de conflits d'une grande violence, marque un tournant. Confrontés à la crise sociale à Ivry comme à Montreuil, les dirigeants locaux accusent le gouvernement socialiste de vouloir «liquider» la banlieue rouge. Mais sous ce discours radical, ils ne revendiquent plus l'emploi industriel mais l'emploi tout court. Toutes les réticences ne sont pas pour autant levées en faveur de la tertiarisation. Les effectifs ouvriers continuent à s'effondrer à Ivry mais les grandes opérations engagées à Paris rives droite et gauche commencent à faire sentir leurs effets sur les communes adjacentes en refoulant de petites entreprises de services banaux. Figurent aussi des activités liées aux modes de consommation de la capitale<sup>24</sup> maintenant la ville dans une position subalterne. La municipalité continue dans la ZAD à pratiquer une politique de réserves foncières au prix d'un fort endettement. Cela impacte la maintenance du quartier. Dans les années 80, si la croissance démographique repart, une autre inquiétude concerne l'évolution sociale d'Ivry-Port. Les ménages étrangers y représenteraient plus de 30% du total. Le discours, habituel dans les zones en rénovation, sur les marchands de sommeil exploités commence à faire son apparition. En décembre 1980, le maire déclare en conseil municipal que «22 à 24% d'immigrés dans une ville c'est trop»<sup>25</sup>. Il annonce une série de mesures: logements sociaux aux seuls Ivryens, refus des attributions prioritaires préfectorales, quotas d'enfants d'origine étrangère dans les colonies de vacances, emplois communaux réservés aux seuls titularisables donc français. Ce durcissement qui annonce l'affaire de Vitry<sup>26</sup>, très médiatisée, se modérera par la suite. Mais en février 2016, le maire d'Ivry présentera aux pouvoirs publics, au nom d'une dizaine de collectivités de l'Est parisien, un plan de résorption des bidonvilles de la région parisienne, réclamant en toute première mesure une répartition solidaire de ces populations à assurer au besoin de façon contraignante.

## 2.6. La reconquête

A la fin des années 90 les grands projets d'aménagement parisiens devenus largement opérationnels, la Ville s'engage dans une série de ZAC couvrant tout le quartier. La ZAC d'Ivry –Port Nord dans le

---

<sup>24</sup> Beckouche Pierre, «La Seine amont, espace résiduel ou «secteur stratégique» du schéma directeur d'Ile-de-France? L'évolution récente du système productif d'une banlieue parisienne de tradition industrielle», *Sociétés contemporaines*, 1992, n° 9, pp. 159-175

<sup>25</sup> *Ivry, ma ville*, bulletin municipal, déc. 1980

<sup>26</sup> Destruction au bulldozer par la municipalité de Vitry d'un foyer destiné à reloger des travailleurs immigrés en provenance de Saint-Maur (municipalité de droite)

prolongement direct de Paris Rive gauche est la première créée en 1997 mais après le retrait de quelques investisseurs, la Ville la reprendra en régie. La Municipalité met en réserve ses opérateurs traditionnels, la société d'économie mixte locale en particulier, qui disparaîtra au profit de promoteurs implantés localement, en rapport direct avec les industriels propriétaires du sol et qu'elle a pu tester<sup>27</sup>. Très vite de grandes enseignes parisiennes seront au rendez-vous, un complexe cinémas, des restaurants, une jardinerie<sup>28</sup>. Ce pôle émergent met la rénovation sur les rails. La ZAC Ivry-Port est prolongée par la ZAC Molière, à l'intersection du quartier industriel et du quartier d'habitat (Ivry Port Centre) où la présence d'ateliers d'artistes traduit déjà une certaine gentrification<sup>29</sup>. Suit la ZAC des Bords de Seine qui présente 11500 m<sup>2</sup> de bureaux et 40000m<sup>2</sup> de commerces pour un faible nombre de logements. Une promenade y est aménagée en quai surélevé, premier tronçon d'un dessein plus vaste.

## **2.7. La «grande opération»**

Les projets se poursuivent en direction d'Ivry-Port centre adossés à de nombreuses études: la «Charte Ivry 2015» définit les premières orientations de la future opération Ivry Confluences (entre la Marne et la Seine) destinée tout autant à promouvoir l'image de la ville qu'à requalifier le quartier. Un premier schéma d'aménagement sera confié à une équipe d'architectes-urbanistes sous la responsabilité de Bruno Fortier en 2004 suivi par le schéma directeur d'Ivry-Port dont l'élaboration (2007-2008) est dévolue à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme sous la tutelle régionale, ce qui est loin d'être anecdotique. Ses principes demeurent toujours valables: trois pôles de centralité, la mise en valeur de la confluence par un parc, le développement économique plutôt tourné vers les PME/PMI au sud et le tertiaire supérieur au Nord. Le programme de la ZAC autorisée en novembre 2011 et confiée à la SEM départementale ne cesse d'évoluer pour atteindre: 1,3millions de m<sup>2</sup> sur 145 ha d'ici 2020 répartis de façon «équitable», 50% pour les activités économiques, 40% pour l'habitat dont la moitié en logement social, 10% pour les équipements. En 2007 sur le secteur Seine Amont Orly Rungis est créée l'Opération d'Intérêt National chargée d'engager de vastes programmes de construction diversifiés pour réduire le poids du logement social. Ce secteur avait été déclaré stratégique par le SDAU, prioritaire par le Plan, une structure d'étude créée mais les intentions des planificateurs ne s'étaient pas traduites par des engagements concrets. Un établissement public d'aménagement est associé à l'OIN avec la possibilité de se substituer aux communes dans l'exercice de leurs compétences en matière d'habitat. Sans en arriver à ces extrémités, son rôle est plutôt de faciliter la libération des sols et la cession des terrains appartenant à l'Etat et de veiller à la compatibilité des différents projets. Confluences y figure sous la mention «renforcer un projet engagé». Le projet directeur de l'OIN (2009) lui attribue «un paysage unique, un effet d'adresse et une visibilité régionale pour l'accueil d'un grand équipement emblématique».

---

<sup>27</sup> Aboulker Marie, «Produire des logements à Ivry-sur-Seine. Genèse et recomposition d'une capacité politique», *Cahiers de recherche du programme Cities are back in town*, n° 2013-10, Sciences Po.

<sup>28</sup> Selon *le Parisien* du 12.03.2012, *Ivry Port, le quartier ressuscité*, 3500 emplois auraient été créés en cinq ans.

<sup>29</sup> Les expériences de reconversion d'usines sous forme d'habitat participatif destiné à des artistes singularisent Ivry Port par leur nombre (7 entre 1986 et 2007, dont la Manufacture des œillets). Billier Dominique, «Les expériences Bertheau, une expérience sociale et urbaine en Ile-de-France», *Revue géographique de l'Est*, vol. 54, n° 3-4, 2015

## **2.8. L'intercommunalité**

Dans un premier temps, Ivry et les autres communes concernées manifestent leur défiance face à ce qui pourrait être une ingérence. Mais elles considèrent aussi l'opportunité que constitue la confirmation d'un rôle métropolitain pour le rééquilibrage de l'aménagement régional. Pourrait se constituer ainsi un «pôle économique, social et environnemental» capable d'entrer en concurrence avec l'Ouest parisien. Pour peu que les moyens de transports prévus pour désenclaver ce secteur et le rapprocher en temps réel des grandes gares parisiennes se réalisent. Or l'appui de l'OIN peut dans ce domaine représenter un atout incontestable moyennant quelques concessions sur le programme de logements. Pour conserver la maîtrise sur les projets et accroître leur visibilité, les communes d'Ivry, de Choisy et de Vitry partageant au-delà des affinités politiques un certain nombre de problèmes et d'objectifs communs, notamment le projet global de réhabilitation du fleuve, vont constituer une association, Seine Amont Développement, qui se transformera en communauté d'agglomération. C'est à cette instance que les communes partenaires souhaitent déléguer leur compétence habitat avant qu'elle ne soit transférée à la métropole. Cette course-poursuite entre l'Etat et les communes riveraines, quelle qu'en soit l'issue, c'est-à-dire le degré de contrôle sur leur avenir, ne modifie en rien le mouvement essentiel qui est bien l'intégration progressive d'Ivry et de ses voisines dans les logiques dominantes de l'extension parisienne.

## **3. LE DEVENIR MÉTROPOLITAIN: UNE REVENDICATION ASSUMÉE**

La densification comme la crise du logement atteignent à Paris des limites qui rendent plus que jamais le recours à la banlieue incontournable pour la satisfaction des besoins en logements et activités. Toutes les barrières érigées ne peuvent faire pièce à cette réalité. De fait, les limites s'estompent entre Paris et Ivry, le grand paysage se reconstitue et réunit à nouveau les quartiers d'Ivry séparés par l'annexion. La jonction entre le quartier du port et la ZAC Rive gauche est quasiment faite moyennant quelques efforts de composition urbaine pour raccorder les réseaux viaires<sup>30</sup>. Les portes d'Ivry et de Choisy font l'objet d'opérations d'aménagement ou de renouvellement. L'intégration sociale dans l'espace parisien est tout aussi manifeste avec l'augmentation des cadres. Les agents immobiliers constatent l'extension progressive du marché immobilier parisien même si dans le domaine de l'accession, la demande locale reste majoritaire, la population parisienne «ayant encore des difficultés à se projeter sur Ivry»<sup>31</sup>.

Le rôle de la collectivité n'a pas été accessoire pour autant. Loin de subir le poids énorme de Paris, elle a tenté de construire les voies d'une certaine autonomie dans la poursuite de son projet politico-social: la maîtrise de l'occupation du sol au bénéfice de la classe ouvrière dans un premier temps et des classes laborieuses à partir des années 80. Elle a usé tour à tour de la contestation avec appel à la mobilisation des habitants et de la négociation en jouant des contradictions des différents services de l'Etat. Elle a assez vite assoupli ses positions doctrinales sur la construction de logements privés dans le centre

---

<sup>30</sup> APUR, *Etude urbaine et pré opérationnelle des secteurs Ivry Port Nord et Masséna / Bruneau*, Projet janv. 2010, 69 p. APUR, *Une nouvelle interface entre Ivry-sur-Seine et Paris*, note de 4 pages n° 42, sept. 2010

<sup>31</sup> Enquête de marché immobilier du Plan local d'urbanisme, PLU 2013, modifié 2016

comme dans les premières ZAC afin de pouvoir poursuivre la construction sociale, forme d'habitat non susceptible de délocalisation, au fondement de sa légitimité. De même, la commune n'a jamais refusé l'emploi tertiaire quand il pouvait permettre le rééquilibrage d'un programme destiné principalement au logement social. Il suffit de considérer Ivry dans son environnement, y compris par rapport à Vitry, pour constater que ces pratiques ont considérablement freiné l'investissement des lieux par la promotion privée bien qu'elles n'aient pu endiguer l'augmentation continue des valeurs foncières. Ivry-Port (un tiers de la commune) reste encore un quartier largement industriel sinon industriel. Les poches de gentrification y sont étroitement circonscrites mais au prix aussi d'une détérioration du bâti déjà sensible dans les années 70. Cette politique de gel a pu s'avérer contreproductive, bien qu'un programme d'opérations publiques d'amélioration de l'habitat y ait également été instruit.

Cependant, le discours sur la mixité, qui s'impose très largement dans le projet de Confluences (et les programmes en cours de construction ou livrés) avec un peu de retard par rapport à Montreuil<sup>32</sup>, marque un tournant<sup>33</sup>. D'abord brandi dans les années 80 pour freiner la paupérisation du parc social en limitant son accès aux familles immigrées, le terme de mixité prendra par la suite une autre signification, la recherche d'un nouveau positionnement dans l'espace métropolitain qui est propre avec plus ou moins de décalage à l'ensemble des communes de la proche couronne. Les classes moyennes dont le spectre sociologique est suffisamment large pour englober une partie des classes laborieuses (80% des ménages français sont éligibles au logement social) désignent les nouveaux destinataires de l'action publique locale. Cela implique une diversification des logements produits: l'accession à la propriété qui avait déjà sa place dans la rénovation du centre est en forte augmentation ainsi que la part accordée aux logements de standing. Le choix du promoteur se faisant sur sa capacité à réaliser les locaux d'activités en même temps que le logement. Amorce d'un nouveau compromis justifié par le fait que ces réalisations destinées à des populations disposant de revenus plus élevés que les Ivryens permettraient d'attirer des emplois à haute valeur ajoutée. L'effondrement de la classe ouvrière en est un des motifs, mais aussi la modification du personnel politique communiste de plus en plus issu de ces classes moyennes que l'on veut attirer<sup>34</sup>. Par ailleurs, le risque politique apparaît encore assez limité car il n'est pas sûr que le soutien à la municipalité soit moins actif dans les nouveaux programmes que dans les parties plus anciennes de la ville y compris dans le parc social marqué par l'abstention. Le secteur public est également très représenté à Ivry. Bien que la «capitale du communisme» s'éloigne dans un passé lointain, cette ancienne identité a laissé des traces culturelles qui peuvent continuer à entretenir une certaine nostalgie et faire de l'implantation à Ivry un signe de distinction sociale. La mixité désigne également la mise en œuvre du projet urbain et participe à cette recherche de transformation d'image. Coordonnées par Bruno Fortier, quatre agences se répartissent la conception architecturale d'un secteur d'Ivry-Port: François

---

<sup>32</sup> Jacob François, Sevin Annie, Tanter Annick, Toubon Jean-Claude, «Les aventures spatiales de la mixité. Emplois et/ou logements à Montreuil», *Urbanisme*, n° 220, 1987

<sup>33</sup> *Montreuil: projet local et territoire des entreprises*, Association Le Champ urbain, IAURIF, ATURBATEC, rapport pour le Plan Urbain, 102 p. 1990

<sup>34</sup> Albecker Marie-Fleur, «Globalisation et politiques urbaines locales dans la première couronne de la banlieue parisienne: une spécificité communiste?», *Les territoires du communisme: élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Université Paris 1, journées d'étude, 1<sup>er</sup> et 2 déc. 2009

<sup>34</sup> Voir à ce propos Mischi Julien, «Le PCF et les classes populaires», *Nouvelles Fondations*, 2007/2, n° 6; Gouard David, *La banlieue rouge. Ceux qui restent et ce qui change*. Le Bord de l'Eau, 2014

Leclerc, Bernard Reichen, Paul Chemetov, Nicolas Michelin. Cette variété des approches doit répondre à la diversité des futures populations et offrir une garantie au maintien de la singularité du site dans un environnement ayant plutôt tendance à se standardiser.

Si la recherche d'un nouveau positionnement est pleinement assumée, quelle place la ville peut-elle effectivement conquérir dans le Grand Paris? Pour les communes de la première couronne qui ont toutes engagé dans des temps relativement proches des opérations de renouvellement urbain, il s'agit de faire enfin jeu égal avec Paris et de passer d'un statut de ville de banlieue à celui de commune métropolitaine. Autrement dit conquérir une autonomie et une visibilité longtemps refusées. Le Grand Paris est perçu comme une formidable opportunité de gommer les stigmates associés à la banlieue et d'assurer une complète intégration dans le domaine des transports, l'une des principales revendications: outre les nouvelles gares, prolongement de la ligne de métro n° 7 jusqu'à Ivry-Port et Vitry-sur-Seine, nouvelles correspondances avec le tramway et le RER C, bus en site propre (TZen). Un consensus largement exprimé mais qui évidemment ne vaut pas quitus pour la métropole en train de se construire. Le maire d'Ivry dénonce la mise sous tutelle de la région par l'Etat et la mise en oeuvre d'un «projet ségrégatif»<sup>35</sup>. Mais le groupe des élus communistes prend soin d'ajouter qu'il ne s'agit pas de rejeter «l'évolution nécessaire de Paris et de sa région, la métropole de demain restant à construire». Dans un manifeste ultérieur, les élus du Val de Marne précisent que «le Grand Paris ne doit pas être vu comme un élargissement du Paris actuel mais comme une nouvelle entité à imaginer». Lors de la présentation du projet urbain de l'OIN, ils mettent en débat deux contributions. La première défend l'idée d'une ville «productive» se proposant de maintenir la base industrielle tout en l'ouvrant aux activités productives innovantes. La seconde avance l'idée d'une ville «solidaire» fondée sur les réponses collectives apportées à la mutation tout en revendiquant également un positionnement de territoires d'excellence entrepreneuriale. Ces deux représentations idéal typiques, loin de s'opposer, introduisent plutôt l'idée d'une conciliation possible, assez éloignée de ce qui se fait à la Plaine-Saint-Denis où la tertiarisation intense a réussi à créer un pôle régional de première importance mais n'a répondu que très faiblement aux besoins de la population locale<sup>36</sup>.

La reconnaissance d'Ivry en tant que pôle «prioritaire», secteur «stratégique» s'exprime sans réserve en 2010 dans le dossier de création de la ZAC Confluences qui vise à lui donner enfin les moyens d'une importance régionale. Pour autant, les perspectives de développement de Vitry restent les plus fortes en raison de la localisation de deux gares du futur Métro express. Ivry joue délibérément la carte métropolitaine en mettant en avant ses avantages de situation dans la compétition qui sera rude entre les territoires et à l'intérieur de chacun d'eux. Les investisseurs qui auront in fine le dernier mot confirment-ils l'ambition de la ville?

Depuis la recherche de 1992<sup>37</sup> montrant l'importance de la fonction logistique dans le système productif de Seine amont et la modestie de la fonction de conception, le secteur ne semble pas avoir connu une grande évolution. Certes, les demandes en immobilier d'affaires ont augmenté à Ivry, quelques grandes entreprises ont installé une partie de leur back-office ou leurs imprimeries. Mais une étude éco-

---

<sup>35</sup> «Non au Grand Paris de Sarkozy», *Ivry ma ville*, n° 411, juin 2010

<sup>36</sup> IHEDATE, «Grand Paris / 4: peut-on vivre ou doit-on subir la métropole?», compte-rendu de la réunion du 24.01.2012 disponible sur <https://www.ihedate.org/?Rencontre-3>

<sup>37</sup> Beckouche, op.cit.

nomique récente<sup>38</sup> révèle encore sur le secteur d'Ivry Confluences l'écrasante part des entrepôts et de la logistique (60% des surfaces). Le bâtiment représenterait 18% des établissements et 23% des emplois. Cette position toujours subalterne est confirmée par une étude sur le Grand Paris et l'immobilier de juin 2016 centrée sur la future ligne Sud du métro express<sup>39</sup>. Le secteur Ivry Vitry y est classé dans un pôle émergent qui «amorce sa mutation, encore trop marqué par le secteur industriel» avec les prix les plus faibles, très loin derrière les pôles «matures» de l'ouest c'est-à-dire encore et toujours les plus recherchés. Elle souligne également que c'est le secteur considéré comme le moins attractif avec des loyers présentant une décote de 50% et un nombre de transactions très faibles. L'étude met encore en évidence le faible poids des cadres, l'importance du secteur public et des secteurs nettoyage, entretien, sécurité. Ce serait tout de même la zone présentant les plus grands enjeux économiques et urbains autrement dit le plus grand potentiel de profit sur le long terme. Se profile la théorie du «différentiel de loyer» du géographe Neil Smith, «dont "l'action conséquente" produira une offre de gentrification»<sup>40</sup>. Une forte augmentation de valeur est anticipée si la mutation sociale promise par les programmes se réalise, près de 3 millions de m<sup>2</sup> de logements et de bureaux autour de Villejuif, Ivry, Vitry. Ce secteur est comparé avec vingt ans de décalage au pôle de Saint Denis avant le lancement des grandes opérations de restructuration urbaine. On y retrouve les anticipations de Bastié.

La course à l'attractivité est ainsi engagée et les territoires se positionnent les uns par rapport aux autres. La Ville sait que le maintien de son caractère de ville industrielle peut se révéler une carte importante dans cette compétition au tout tertiaire tout en lui permettant de mieux répondre aux besoins de la population locale, à l'inverse de la Plaine Saint-Denis. C'est d'ailleurs la base industrielle qui constitue encore la masse des emplois. Elle veut donc «sanctuariser» dans la partie sud les activités nécessaires à l'exercice des fonctions métropolitaines notamment la logistique et les activités liées aux services urbains. Elle veut également faire d'une contrainte, la surface réduite de parcelles industrielles insérées dans le tissu résidentiel, un modèle d'intégration pour l'activité en tissu mixte. Le tissu industriel très fragile composé majoritairement de PME/PMI rend pourtant les relocalisations internes difficiles. Les surfaces programmées n'en tiendraient que partiellement compte, 15% de la surface leur serait consacrée mais un relogement dans des locaux neufs et plus adaptés à la cohabitation résidentielle apparaît problématique compte tenu de la charge financière (120 à 130 euros par m<sup>2</sup> et par an contre 40 à 60). Selon l'étude économique, 20% du total des établissements de la zone seraient potentiellement relogeables.

Ivry souhaite également participer au rêve métropolitain en développant de nouvelles filières qui renouvelleraient son image de ville industrielle et devraient contribuer à lui conquérir une place plus enviable dans l'espace métropolitain. De nombreuses initiatives fleurissent comme dans beaucoup d'autres communes de la couronne: fab-lab, co-working, logistique urbaine, plateforme immobilière pour favoriser l'investissement dans l'innovation souvent en partenariat avec Paris. Ivry logera dans quatre tours déjà

---

<sup>38</sup> Cushman et Wakefield, *Quel développement économique diversifié en milieu dense? L'exemple d'Ivry Confluences à Ivry sur Seine*, Ecole des Ponts, 13.10.2016

<sup>39</sup> «Grand Paris et immobilier d'entreprise: tendances futures. Ligne 15 sud de Boulogne à Vitry», JLL, juin 2016, 46 p. ([http://www.agefi.fr/sites/agefi.fr/files/fichiers/2016/06/grand\\_paris\\_ligne\\_15.pdf](http://www.agefi.fr/sites/agefi.fr/files/fichiers/2016/06/grand_paris_ligne_15.pdf))

<sup>40</sup> Rousseau Max, «Gouverner la gentrification. Différentiel de loyer et coalitions de croissance dans la ville en déclin», *Métropoles*, n° 7, 2010

construites du quartier d'Ivry-Port le millier de salariés du plus gros incubateur européen implanté dans le 13<sup>ème</sup> arrondissement. D'ores et déjà quelques filières se développent qui pourraient devenir des embryons de pôle d'excellence autour de la thématique de l'eau, notamment Aquafutura, plate-forme d'expérimentation sur le site de l'ancienne usine des Eaux de Paris qui abrite depuis 2011 son laboratoire de recherche sur l'eau et l'environnement. Il devrait être rejoint par des unités en provenance des universités parisiennes ainsi que des écoles d'ingénieurs de la ville de Paris. Dans le même ordre d'idée, les clusters Eau-milieus-sols à vocation régionale et Matériaupôle se donnent pour objectif de construire une dynamique de recherche. Commence à se concrétiser un autre pôle scientifique sur la thématique du vieillissement autour du département gériatrique de l'hôpital Charles Foix. Dans cette perspective, une plateforme immobilière pour le développement de la «silver economy» vient d'être construite pour accueillir des *start up*. Plus généralement, une association pour le développement de l'innovation territoriale a été créée, Campus Urbain Seine Amont, pour «tenter d'articuler la présence de grands acteurs métropolitains»<sup>41</sup>.

#### 4. UN CHANGEMENT SOCIAL TOUT AUTANT ANTICIPÉ QU'ESPÉRÉ

Comment concilier ce puissant appel à la transformation sociale, avec le projet de poursuivre la voie d'une ville solidaire? Ce ne sont pas seulement les conseils en investissement qui anticipent le fort potentiel de valorisation qui peut s'ensuivre. Le Programme local de l'habitat révisé en 2016 mentionne que les prix de l'immobilier ont augmenté de 18% sur l'ensemble de la commune en un an entre 2010 et 2011. Le Plan local d'urbanisme souligne également que «cette augmentation des prix entre dans le processus de valorisation immobilière grâce aux projets d'aménagement» notamment Ivry-Port et Ivry-Confluences. Il précise cependant que dans ces quartiers les prix restent encore parmi les plus bas mais que cela devrait évoluer avec le remodelage urbain. Cette anticipation paraissant tout à la fois souhaitée, parce qu'elle témoignerait de la valorisation de l'environnement, que redoutée dans ses effets. Situation qui ne serait pas tout à fait nouvelle puisque la ville a réussi à mener une politique continue de logements sociaux sans endiguer pour autant la hausse des valeurs foncières. C'est encore le logement social qui demeure la principale réponse de la ville (50% du programme de logements) en dépit des réticences exprimées par l'OIN. Le pari est fait que bureaux, locaux d'activités, logements en accession devraient pouvoir continuer à financer le maintien d'une population modeste dans ces quartiers rénovés. La municipalité souligne même que l'opération permettra de construire plus de logements sociaux qu'auparavant (18% contre 35% de moyenne communale)<sup>42</sup>. Mais le logement social a changé de définition<sup>43</sup>. La conception «universaliste» l'ayant emporté, les plafonds de ressource ont été fortement revalorisés. Autrement dit, il existe peu de chances pour les populations démunies d'accéder à un logement hlm courant (prêt locatif à usage social ou PLUS) du fait de la concurrence exercée par les classes moyennes qui font partie du projet social élargi de la ville, hormis dans les cités anciennes

---

<sup>41</sup> «Campus urbain Seine-Amont, «architecte de l'innovation territoriale», structure animée par Nicolas Rameau (adjoint au maire chargé du développement économique au cours du mandat 2008-2014) et Damien Cacouault.

<sup>42</sup> PLH d'Ivry-sur-Seine, Monographie des quartiers. Ivry Port, sept. 2010

<sup>43</sup> Tanter A, Toubon JC, «Vingt ans de politique française du logement social», *Regards sur l'actualité*, n° 214, La Documentation française, 1995

ou dévalorisées du type Gagarine hors Confluences. C'est au logement très social (le prêt locatif aidé d'intégration) qu'a été dévolu le soin de loger les populations prioritaires (60% des plafonds du logement normal) à partir de dispositifs plus ou moins spécifiques. Mais d'après les enquêtes sociales, les logements PLAI pourraient même se révéler inaccessibles à une grande partie de la population d'Ivry Port qui comprend 34% de ménages pauvres en situation très précaire hors parc social. Si le programme de Confluences ne précise pas la part de PLAI, la charte de la qualité de l'habitat mentionne un objectif de 15% au moins de logements d'insertion. Ce point est d'ailleurs très conflictuel car les pouvoirs publics dans le Val de Marne refusent de financer plus de 10% de logements d'insertion, accusés de renforcer la paupérisation dans un département où la mixité sociale doit être renforcée. En définitive, la programmation du logement social n'offre aucune garantie sérieuse de maintenir dans le quartier une population à faibles ressources.

L'autre composante susceptible de conserver une certaine maîtrise sur l'ampleur du changement social et mise en avant par la municipalité se situe dans la maîtrise des prix en accession et plus généralement dans la gouvernance de l'opération, autrement dit dans la capacité de la ville d'imposer ses choix aux promoteurs au nom de la lutte contre la spéculation immobilière et du droit des classes populaires à accéder à la propriété. Le choix a été fait de longue date de faire participer le privé au financement des opérations. Un groupe à géométrie variable composé de promoteurs associés à des banques, des assurances ou des groupes financiers tels le Crédit agricole, Bnp Paribas, Icade, Bouygues et des sociétés aux compétences plus techniques que financières (groupe Brémond) répond régulièrement aux consultations. Même si la concurrence existe, cette forme d'association informelle aurait l'avantage de reposer sur des règles précises voire contractualisées. Elle évite la «politique des enchères» et favoriserait la qualité: «la règle même contraignante est préférable à la confrontation à un pouvoir discrétionnaire que ne borne aucune règle». <sup>44</sup> D'autant plus quand la ville comme dans le cas d'Ivry apporte des avantages non négligeables, la cession d'un foncier acquis de longue date et donc très compétitif et, le cas échéant, le subventionnement d'une partie du déséquilibre financier ainsi que le cautionnement d'une partie des prêts. Icade, Bouygues, Brémond financent indirectement l'aménagement du terrain en versant une indemnité de réservation de 10 % des charges foncières qui réduit l'incertitude liée à la vente du terrain. Pour le logement social, outre l'office public HLM qui détient 55% du patrimoine, 20 Entreprises Locales de l'Habitat, ex sociétés anonymes HLM, interviennent sur le territoire de la ville et se sont largement substituées à l'office municipal dans les constructions récentes. La charte «qualité de l'habitat» formalise les exigences municipales en matière de prix de sortie avec éventuellement un plafonnement, de pourcentage de logements en accession à prix maîtrisés (le plus souvent au moins 50%), la préférence aux Ivryens en matière de commercialisation, l'application de clauses non spéculatives pour l'accession. Des protocoles d'accord entre la Ville et les partenaires, propriétaires et bailleurs, assurés par les services techniques de la municipalité précisent les engagements de chacun ainsi que les dispositifs de contrôle et d'évaluation assurés par des services techniques étoffés et coordonnés par un Atelier de la ville. La figure de la collectivité locale comme agent régulateur fait son apparition à Ivry comme sur d'autres communes.

---

<sup>44</sup> Romain Maurice, «L'inversion des rôles? Aménageurs, promoteurs immobiliers et pouvoirs publics dans la régulation des ZAC du Grand Lyon», *Métropoles*, n° 20, 2017

Les orientations politiques de la Ville, son projet de ville solidaire susceptible d'assurer le droit à la ville et au logement sur la longue durée aux couches populaires, joint à ses atouts fonciers et à sa capacité de gouvernance des opérations, sont supposés permettre le maintien d'une forte identité urbaine et sociale. Bien que subsistent de fortes zones d'incertitude pas uniquement liées à la conjoncture économique, Ivry apparaît à plusieurs titres représentatif des enjeux propres à l'extension de la centralité parisienne. D'un point de vue géopolitique Ivry et les autres communes de Seine Amont montrent qu'un nouvel équilibre est possible entre l'Est et l'Ouest, entre les anciens espaces du prolétariat et les quartiers de haute notoriété à l'environnement social privilégié. Et cela d'autant plus que ces espaces Levallois, Boulogne, Courbevoie avaient, 70 ans avant, suivi le même itinéraire. Ivry, c'est l'idée que la métropolisation est aussi le produit d'une histoire, d'un héritage et de stratégies locales tout autant que de la globalisation. Est-il sûr pour autant que ce «mouvement vers l'Ouest»<sup>45</sup> et ce qui est perçu comme l'excellence urbaine ne préparent cette fois une intégration définitive dans les logiques métropolitaines, l'absorption dont rêvait le président Sarkozy, une nouvelle annexion en quelque sorte.

## 5. LA CONFLUENCE DES LUTTES

Dans la continuité d'une histoire politique et syndicale rythmée par les appels à la mobilisation populaire, des luttes se développent à Ivry au nom de la défense de sa population actuelle, de sa tradition de ville ouvrière. Un projet de restructuration d'une telle ampleur faisant suite à un ensemble d'opérations menées depuis la fin des années 1990 ne pouvait que susciter inquiétude et contestation. D'autant plus qu'Ivry Port est un quartier fragile, extrêmement hétérogène du point de vue sociologique, marqué par un fort renouvellement de la population, double mouvement de paupérisation et de gentrification suscitant déjà un certain nombre de tensions autour d'un établissement scolaire. Les signes sont nombreux qui témoignent de la précarité sociale mais aussi des opportunités qu'il procure par défaut à certains groupes de populations; squats, implantation de micro-bidonvilles.... La municipalité a toujours su qu'elle avançait en terrain miné et c'est dès 1971 qu'elle crée le comité du quartier d'Ivry Port pour contrôler la situation et éviter les dérapages survenus lors de la rénovation du centre. *«Ce comité dans lequel professions libérales, commerçants, enseignants jouaient le premier rôle [...] était alors le théâtre de débats animés révélant l'ampleur des inquiétudes. C'était particulièrement l'angoisse des commerçants qui s'exprimait mais des militants, dont quelques «gauchistes», mettaient aussi en avant certains problèmes spécifiques d'une population d'immigrés particulièrement mal armée pour faire valoir ses exigences»*<sup>46</sup>. Ce comité n'a eu qu'un rôle très mineur de diffusion d'information. Il a cependant été réactivé lors des dernières municipales. Au cours de l'une des premières séances, la déléguée du quartier (Confédération Nationale du Logement proche du PCF) a expliqué que ce comité avait connu son heure de gloire mais qu'avec le temps, il avait été étouffé (sic, lapsus)... qu'il s'était essouffé et que désormais, les demandes devaient partir de ses habitants et non plus l'inverse<sup>47</sup>. Dès le départ de l'opération, le Maire a promis que la participation relèverait d'un exercice continu jusqu'à l'achèvement du

<sup>45</sup> Le slogan de Confluences est précisément «la ville en mouvement».

<sup>46</sup> Archer, op.cit.

<sup>47</sup> Comité du quartier Ivry Port. «A réhabiliter par le discours et les activités», compte-rendu de la séance du 21.10.2014.

programme. Et effectivement toute la panoplie de l'aménageur moderne a été fournie: réunions en plénière et dans le quartier, promenades urbaines et événements festifs pour les premières inaugurations des logements livrés, ateliers participatifs, création d'une maquette de 36m2 présentée dans un immeuble réaffecté à l'opération, la Maison des Confluences, un budget important consacré à la communication. Des réunions où les élus s'irriteraient qu'il soit beaucoup plus question de problèmes de logement que des améliorations à apporter au quartier ou à la propreté des rues. Ou tout au moins n'encourageraient guère à ce que des questions telles que le choix des immeubles à démolir, les garanties apportées au relogement, la destination sociale des nouveaux logements, les risques financiers encourus par la collectivité soient abordés de façon véritablement approfondie. Le bilan est encore flou sur le nombre de ménages à exproprier ou expulser, estimé à 250 par l'aménageur et à plus de 600 par les associations représentant les habitants du quartier. Le bilan du relogement établi pour la première phase 2011-2016 fait état de 243 logements démolis ou à démolir. A peine 52 familles de locataires ayant été relogées pour 27 familles de propriétaires au 1er janvier 2016.

*Figure 3*



Face à ces rituels participatifs, des collectifs se sont constitués sur la base du projet ou d'un combat plus général pour le droit au logement, ou au nom d'une critique radicale de la financiarisation de la ville et de l'urbanisme consumériste. De toute façon, ils sont dans l'opposition à la finalité de l'opération qui leur paraît en rupture avec les valeurs dont se réclame la municipalité. Penser la ville et le territoire à partir des habitants et non des conquérants et du marché constituent bien le moteur d'une mobilisation innovante à plus d'un titre.

Le collectif Ivry sans toi(t) créé à l'initiative des propriétaires rassemble les habitants du quartier quel que soit leur statut y compris les occupants sans titre et les Ivryens inquiets des transformations du quartier. Ils analysent et décortiquent l'opération sous tous ses aspects, y compris financiers, pour suppléer à l'absence de transparence en utilisant des moyens de communication moderne telle la création d'une chaîne sur You tube alimentée régulièrement. Ils se battent pour que les occupants sans titre se voient reconnaître des droits et poussent la municipalité à formaliser les règles générales du relogement<sup>48</sup> dans une charte établissant des garanties pour éviter ainsi le cas par cas ayant la préférence de l'aménageur. Le collectif critique l'absence totale de coordination entre l'opération et les dispositifs plus sociaux comme le contrat de ville<sup>49</sup>, maintenant intercommunal, qui pourrait apporter des aides supplémentaires pour les personnes le plus en difficulté. Il tente de se servir de ce contrat comme un levier pour l'aboutissement de ses revendications, et réclame la mise sur pied d'un conseil de citoyens que l'Etat impose dans ce dispositif. La question du relogement est d'autant plus ardue que le projet cultive l'ambiguïté procédurale, alternativement projet de rénovation urbaine et projet de renouvellement n'offrant pas les mêmes garanties de relogement. Dans le même registre et avec d'autres méthodes, bien représentée dans le quartier mais avec un champ d'action plus large, l'association Droit au Logement (DAL), «syndicat des mal-logés, des sans-logis, des locataires», lutte contre les expulsions notamment des «chibanis» dans les hôtels meublés, apporte un soutien actif aux squats sur le plan juridique. Existente d'autres relais d'expression, des centres d'expertise tels que l'association APPUII (Alternative pour des projets urbains ici et à l'international) réunissant enseignants, chercheurs, étudiants, professionnels porteurs d'une offre de contre-enquête sociale. Ainsi que des lieux devenus emblématiques, notamment des squats largement ouverts sur le quartier et le milieu associatif, qui se sont transformés en centres sociaux autogérés, tel le Dilango, ou le CSA de la rue Marceau où se pratiquent diverses activités pour les enfants et adultes et qui sont devenus des points de ralliement, de débats, d'organisation d'initiatives diverses, événements festifs, carnaval, soutien aux manifestations, départ de marches, procès du Grand Paris en public...

A Ivry la traduction locale de cette effervescence est donnée par le journal Charivary qui a fait apparaître 7 numéros depuis 2013 et qui a de plus en plus un rôle fédérateur entre tous les courants d'expression qui se croisent autour de Confluences. Animé par un groupe de personnes se définissant comme issues de la gauche radicale, affilié à aucun parti, et voulant mener un journalisme d'enquête sociale tout

---

<sup>48</sup> 20 % des locataires auraient un bail précaire et 10 % ne seraient ni locataires, ni propriétaires selon une étude de l'Association APPUII, *Ivry Port: portrait socioéconomique d'un territoire impacté par le projet Ivry Confluences*. Intervention du 12.03.2014 à la Maison de la Citoyenneté.

<sup>49</sup> Le contrat de ville signé entre une collectivité et l'Etat a pour objectif de concentrer sur des quartiers en grandes difficultés sociales désignés comme prioritaires un ensemble de moyens relatifs à l'aide sociale et à la réhabilitation du bâti. Ivry Port figure pour partie dans cette géographie prioritaire. Certains de ces quartiers peuvent faire l'objet d'opérations plus lourdes (démolition) menées par l'Agence nationale de la rénovation urbaine.

en restant constamment sur le terrain de l'urbanisme. Il fournit des analyses très documentées, se fait l'écho d'expériences alternatives, décrypte, explique, montre les risques encourus, les aspects contradictoires du programme. La méthode (le détournement) et le style ne sont pas sans évoquer les numéros de la revue *L'Internationale Situationniste* (IS) de Guy Debord (parution 1958-1969), largement consacrée à la critique de l'urbanisme. Plateforme commune mais épisodique.

Confluences devient progressivement une sorte de grand atelier, la vitrine parisienne des Grands Projets Inutiles et Imposés (GPII)<sup>50</sup> d'autant plus symbolique que l'opération d'aménagement est initiée par une municipalité à direction communiste. Viennent y débattre des collectifs anciens et nouveaux de Saclay, Gonesse, Châtenay-Malabry, Aulnay, Montreuil, Saint Denis, Bagnolet... confrontés à des opérations de restructuration urbaine ou de densification de l'urbanisation existante. Le Grand Paris joue en effet le rôle d'un accélérateur de projets, les collectivités se positionnant les unes par rapport aux autres dans cette course de vitesse ainsi que par rapport aux futures gares. Se créent aussi des collectifs de collectifs, telle la «Coordination pour la solidarité des territoires d'Ile-de-France et contre le Grand Paris» (COSTIF) venu à Ivry en début d'année pour une séance plénière. Sur ces divers terrains, ne s'exprime que très rarement la nostalgie du village urbain perdu mais plutôt la colère contre «ce mouvement constant de déplacement des pauvres» et le refus d'un mode de vie imposé.

Ces contestations se croisent, se rejoignent parfois mais il n'existe pas pour l'instant à Confluences de projet alternatif susceptible de donner des perspectives nouvelles, si ce n'est la proposition de rompre avec cet ubris bâtisseur, moins de bureaux, plus de logements sociaux. L'absence d'un projet alternatif fédérateur ne témoignerait-elle pas à sa manière de ce que le projet municipal conserve une certaine part de légitimité?

«Il ne s'agit pas de défendre la ville telle qu'elle est mais plutôt de défendre dans l'existant ce qui préfigure une ville plus conforme à nos besoins et aspirations [...] L'enjeu est d'inventer d'autres solidarités entre tous ceux qui ne se retrouvent pas dans ces nouveaux critères d'attractivité et de rentabilité»<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Depuis 2011 existe un forum annuel des GPII, le premier s'étant tenu en Italie dans le cadre du forum social mondial.

<sup>51</sup> Extrait de *L'En Ville*, chroniques de la transformation du Bas-Montreuil et des Coutures à Bagnolet, oct.2011-déc.2012 – Montreuil-Bagnolet, Collectif «Prenons la ville»



**TERCERA PARTE  
POLÍTICAS Y MODELOS  
DE MOVILIDAD URBANA**



# LA MOVILIDAD SOSTENIBLE SE JUEGA EN LAS ESCALAS METROPOLITANAS

Carme Miralles-Guasch

Guillem Vich

Xavier Delclòs-Alió

*Departamento de Geografía. Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)*

## INTRODUCCIÓN

El estudio de los fenómenos urbanos a finales del siglo XX y principios del siglo XXI tiene un fuerte componente metropolitano. Las grandes transformaciones socioeconómicas del mundo global no se dan en núcleos aislados, sino en territorios definidos por interrelaciones entre ciudades diversas en tamaños y perfiles. Estas dinámicas metropolitanas se han estudiado desde las relaciones funcionales y con ellas desde los trabajos de redes (Dupuy 1992), en los que las ciudades y las aéreas metropolitanas no sólo se definen por una red, sino por una red de redes (Nel-lo 2001). Estas tradiciones en el pensamiento urbano subrayan las dinámicas territoriales desde la expansión y la extensión territorial, ahondado en el incremento de distancias entre las distintas funciones urbanas. A nivel de vida cotidiana, significa aumentos de distancia y de tiempo en los desplazamientos de los ciudadanos para realizar sus actividades diarias, especialmente los viajes casa-lugar de trabajo (Clark, Huang y Withers 2003). A nivel de planeamiento urbano y territorial, estas dinámicas se han visto respaldadas por los postulados apuntados por el Funcionalismo de principios de siglo XX (Corbusier 1933), siendo los elementos más visibles la fragmentación y la localización diferenciada de las actividades y la construcción de infraestructuras viarias de gran capacidad (Foster 1981).

Sin embargo, varios autores han subrayado que, en contraposición a esta perspectiva, existe una revisión crítica que permite apuntar otras dinámicas que complementan un fenómeno, el metropolitano, que cada vez se formula bajo geometrías más complejas y donde los polos de dinamismo se multiplican. Una de estas líneas, críticas y complementarias de los análisis más tradicionales y expansivos, es la que se centra en las dinámicas de proximidad urbana. Dinámicas que favorecen la aglomeración espacial de las actividades, manteniendo un uso intensivo del espacio y exigiendo el contacto directo y personalizado. Una perspectiva que enlaza con los trabajos realizados por Jane Jacobs (1961) a mitades de s. XX en Nueva York. Para ella, la ciudad es el resultado de la vida cotidiana que se da en sus calles, donde la mezcla de usos y la diversidad constituyen su patrimonio genético. Además, para Jacobs, las ciudades son un conglomerado de barrios con capitales sociales distintos, por lo que apuesta por mantener la calle tradicional, y con ella la vida de barrio y las distancias cortas. Una línea de pensamiento que enraíza

con el Nuevo Urbanismo (Duany et al. 2011; Katz, Scully y Bressi 1994) y que desarrolla Florida en sus trabajos sobre creatividad y espacio urbano (Florida 2002, 2005).

El reconocimiento de esta doble dinámica urbana que se expresa, por un lado, con los fenómenos de ampliación de la ciudad, ahondado en la separación entre actividades y funciones urbanas a través de las autopistas y, por el otro, subrayando los procesos de concentración y de multifuncionalidad, muestra el carácter multiescalar de los fenómenos urbanos. Unas escalas territoriales que relacionan el barrio, la ciudad y el área metropolitana (Atkinson, Dowling y McGuirk 2009)

El carácter multiescalar de la ciudad tiene efectos significativos en los costes ambientales y en los niveles de sostenibilidad que pueden alcanzar los espacios urbanos. El aumento de la dispersión geográfica de las actividades y las relaciones sociales, debido al desarrollo urbano expansivo y las políticas de segregación funcional, se han convertido en uno de los principales determinantes de los costes ambientales. En especial, por lo que se refiere al consumo de energía fósil y a las emisiones de gases de efecto invernadero, responsables del cambio climático (Banister y Anable 2009) y también con implicaciones en términos de salud (Marquet, Hipp y Miralles-Guasch 2017). Y, aunque en los últimos años, la eficiencia de los motores y la calidad del combustible han mejorado la situación, estos avances se han diluido por el incremento del parque de vehículos y de desplazamientos, por la introducción de motores más potentes y por una menor ocupación de los vehículos (Robusté y Casas Esplugas 2005). Paralelamente, se experimenta una cierta unanimidad en la idea de que, la necesaria reducción de la participación de los transportes en la contaminación ambiental no se puede alcanzar solo con avances tecnológicos. A ellos se les tiene que añadir estrategias territoriales que afecten directamente a los modelos de movilidad (Banister 2011) y, especialmente, al reparto modal de los desplazamientos en las zonas urbanas y metropolitanas. No todos los medios de transporte contribuyen del mismo modo, ni al consumo energético ni a las emisiones de gases contaminantes.

Sin embargo, la ciudad no es un elemento contaminante por sí mismo, lo son la morfología que adopta y los medios de transporte que promociona. Las morfologías dispersas, caracterizadas por bajas densidades, por la separación de usos del suelo, por una ausencia de puntos de centralidad fuertes y por una estructura de calles con pocas intersecciones y baja conectividad, aumentan como consecuencia las distancias entre actividades (Ewing et al., 2008). Situación que obliga a utilizar, en la mayoría de los desplazamientos cotidianos, transportes privados, incrementando el consumo energético y la contaminación (European Environmental Agency 2007). Newman y Kenworthy (1989) fueron pioneros en analizar la relación entre forma urbana y consumo de combustible en transporte. Su trabajo demostraba que las ciudades con mayores densidades de población, como Londres o Tokio, consumían menos energía que otras más dispersas, como Houston o Phoenix. Este trabajo instituyó la relación entre el aumento de la densidad de las áreas urbanas y el descenso en el consumo energético (Ng 2010, p. 280). Por otro lado, Fouchier (1997) demostró como las emisiones de CO<sub>2</sub> eran tres veces menores en los barrios más densos de París que en las periferias dispersas de la ciudad. En la misma línea, Ewing y Anderson (2008) estimaron un descenso potencial de entre un 7 y un 10% en las emisiones de CO<sub>2</sub> originadas por el transporte, aplicando medidas de compacidad sobre la trama urbana.

Dentro de esta línea de investigación, la literatura académica ha identificado un conjunto de condiciones físicas indispensables para incrementar los niveles de sostenibilidad urbana: compacidad, densidad, diversidad, diseño, accesibilidad, entre las más importantes (Jabareen, 2006). Dichas condiciones

las recogen distintas corrientes de pensamiento urbano surgidas en los últimos tiempos en diversos puntos del planeta. Movimientos como el *Smart Growth* (Transportation Research Board 2002) o las *Eco-City* (Jenks y Burgess 2000) reivindican estas características físicas para sus propuestas de ciudades sostenibles. En el ámbito europeo, se enlazan con la recuperación de una forma urbana preexistente, herencia del urbanismo orgánico, propio de las etapas de desarrollo pre-industrial (Dobbins 2009, p. 35). Así, documentos oficiales elaborados por la Comunidad Europea, como *la Carta de Leipzig* (European Urban Knowledge Network 2007) y *Cities of Tomorrow* (European Commission 2011) enfatizan la importancia de los asentamientos urbanos compactos, como parte fundamental de la estrategia hacia un desarrollo urbano sostenible (Nabielek 2012).

Uno de los objetivos comunes de estas propuestas es proponer las condiciones físicas adecuadas para que los desplazamientos se puedan realizar por medios no motorizados. Y es que, tal y como indican De Witte et al. (2013), la dimensión física del entorno es uno de los principales condicionantes de la movilidad, juntamente con las variables socio-demográficas y socio-psicológicas. Las ideas que buscan una mayor sostenibilidad ambiental a través de la promoción de la proximidad asumen una relación congruente (Offner, 1992) entre las características físicas del entorno y el comportamiento móvil de la población, e intentan intervenir en la elección modal, mediante la disminución de las distancias de desplazamiento y el aumento de la calidad del viaje (Handy 2002).

Por todo ello, hoy ya nadie discute que la ciudad próxima reduce las distancias viajadas, ahorra tiempo de uso de los transportes mecánicos y de consumo de los motores (Jabareen, 2006). Además, también incrementa la presencia de los transportes activos (caminar y bicicleta), disminuyendo el consumo energético y la contaminación, especialmente si estos sustituyen a los transportes motorizados. Echenique et al. (2010) calculan que la compactación de las ciudades pueden generar un descenso del 5% en los kilómetros viajados y ello implica importantes ahorros en emisiones, siempre que se acompañen de medidas que puedan controlar la congestión (Litman 2013).

## **1. LA SOSTENIBILIDAD REQUIERE ENTENDER LAS ESCALAS TERRITORIALES DE LA VIDA COTIDIANA EN LAS METRÓPOLIS**

### **1.1. Las escalas territoriales**

Desde un punto de vista geográfico, la localización de las actividades cotidianas en el territorio (los lugares de trabajo y las actividades económicas, la ubicación de los servicios básicos y de los equipamientos), las políticas territoriales y urbanísticas, el mercado de la vivienda y la evolución sociodemográfica determinan en gran medida las escalas territoriales que condicionan la vida cotidiana de las personas.

Pero ¿qué son las escalas metropolitanas, más allá de lo que nos indica la cartografía? ¿Cómo se integran en la vida cotidiana de la población y en sus desplazamientos habituales? Es especialmente importante responder a estas preguntas, ya que, de las respuestas dependen qué costes económicos, ambientales y sociales se quieren asumir. O dicho de otro modo, qué niveles de sostenibilidad se alcanzaran en las distintas los distintos territorios (Ewing et al. 2016). La comprensión de los determinantes

espaciales que afectan las escalas de la vida cotidiana de los residentes metropolitanos es clave para desarrollar políticas urbanas adecuadas y coherentes con la sostenibilidad (Buliung y Kanaroglou 2006).

Según algunos principios de la geografía y la planificación urbana relacional, las escalas espaciales no deben entenderse como jerarquías establecidas, sino como lugares discontinuos donde se realizan actividades cotidianas, en ciertos periodos de tiempo, conectadas por distintas redes (Massey 1994). Estos lugares coexisten en diversos planos espaciales y otorgan un carácter multiescalar a las áreas urbanas (Healey 2004). Hecho que da lugar al reconocimiento, por parte de la academia y los planificadores urbanos, de esta dinámica urbana dual entre la expansión y la proximidad.

El alcance espacial de la vida cotidiana de las personas o *espacio de actividad* (Horton y Reynolds 1971) está influenciado por el entorno construido y por las características sociodemográficas, así como también por la imagen cognitiva que tiene cada uno de los individuos (Appleyard 1970; Downs y Stea 1973; Lynch 1960). Siendo los procesos cognitivos de los residentes en áreas urbanas los que, en un mismo contexto geográfico, puedan adquirir imágenes subjetivas muy diversas (Matthews y Yang 2013). Uno de los factores subjetivos más relevantes es la configuración mental del entorno construido, sea un barrio, una ciudad o una región; que se define como el proceso psicológico «*por el cual un individuo adquiere, codifica, almacena, recuerda y descifra información sobre las localizaciones y atributos relativos de los fenómenos, en su entorno espacial cotidiano*» (Downs y Stea 1973). Una configuración mental que puede ser plasmada en forma de mapas cognitivos o mentales.

Esta representación cartográfica de las estructuras cognitivas puede delimitar, en la mente de las personas, las fronteras externas de su espacio de actividad (Greenberg Raanan y Shoal 2014). A la vez puede influir en lo que puede ser accesible, des de una perspectiva física (Horton y Reynolds 1971) y en las decisiones espaciales de los individuos, tanto a corto como a largo plazo (Golledge y Stimson 1987). Por lo tanto, el mapa cognitivo puede determinar la elección de lugares dónde residir y/o trabajar pero también donde ubicar las actividades de ocio y las comerciales (Downs y Stea 1973). En un contexto urbano, estas decisiones espaciales tienen sus consecuencias para el territorio y la sostenibilidad.

Después de años de abandono, se puede destacar un renovado interés por los procesos cognitivos y conductuales para estudiar el comportamiento espacial de las personas, por dos razones principales. Primero, por el desarrollo tecnológico de los sistemas de información geográfica (SIG), que ampliaron las capacidades de los mapas tradicionales tanto para recopilar, estandarizar y procesar grandes cantidades de información geográfica, como también para la mejora de metodologías tradicionales como las encuestas o entrevistas (Rantanen y Kahila 2009).

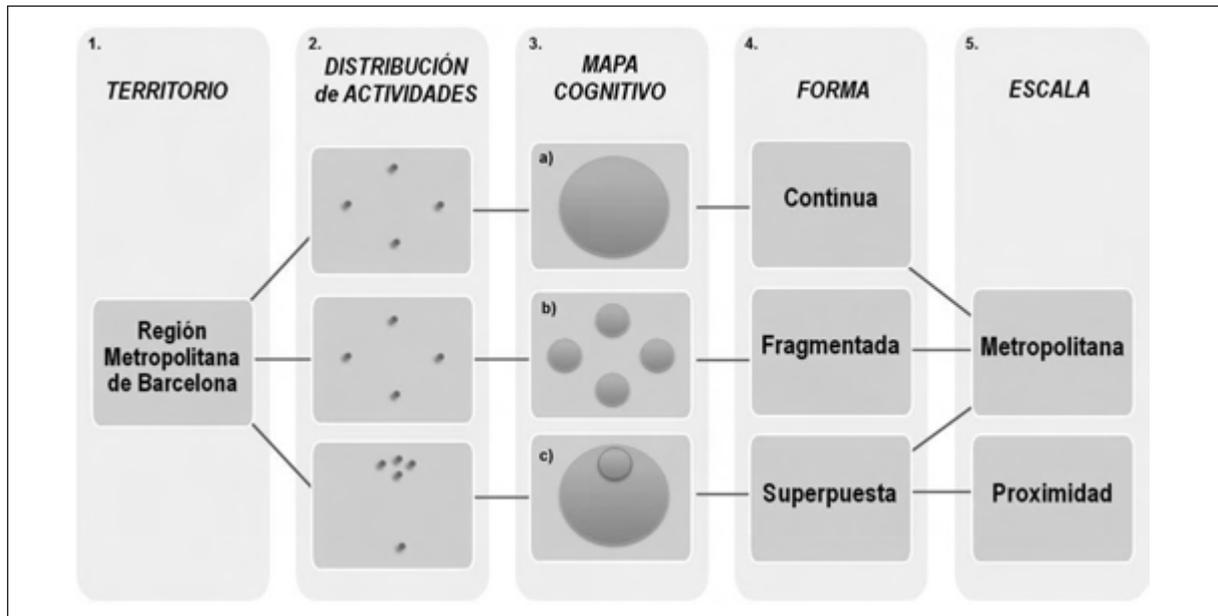
En segundo lugar, más allá de centrarse en entender interés por los procesos cognitivos y conductuales *per se*, los análisis actuales combinan la exploración de los procesos psicológico-cognitivos con las características sociodemográficas de la población (edad, género, etc.), adquiriendo así una mayor precisión en el análisis. El uso y la percepción entornos urbanos y territorios por grupos específicos de población a través de sus procesos cognitivos es ahora un campo de estudio común (Argent 2017). Un ejemplo de ello sería comprender cómo niños, personas mayores o mujeres perciben y representan su barrio real. La evidencia reciente muestra que los límites cognitivos y los espacios usados no coinciden con los límites administrativos de barrios, secciones censales o zonas residenciales. Por lo tanto, resultan ser representaciones más precisas de la escala geográfica de la vida cotidiana (Stewart et al. 2017).

## 1.2. Las escalas a través de los mapas cognitivos en la Región Metropolitana de Barcelona

La utilización de herramientas perceptuales, como los mapas cognitivos para estudiar la dimensión espacial de vida cotidiana de los residentes de territorios extensos como la Región Metropolitana de Barcelona (RMB), permite detectar diferencias en la forma y en la escala de su extensión espacial (Vich, Marquet y Miralles-Guasch 2018), como muestra la Figura 1.

Los residentes de un territorio como la RMB (1 en Figura 1) pueden percibir la distribución espacial de sus actividades a escala metropolitana (5 en Figura 1), dado que éstas se extienden por todo el territorio, independientemente de la forma del mapa cognitivo (3a, 3b y 3c en Figura 1). Como ya apuntó Lynch (1960), los mapas cognitivos de estas personas pueden representar los límites de su territorio vivido como un continuo espacial a escala única incluyendo localizaciones cotidianas como su lugar de residencia, de trabajo, de ocio, etc. Como más dispersas estén estas actividades, mayor tamaño adquiere el territorio utilizado y en consecuencia el mapa cognitivo. Este tipo de percepción puede sugerir una conceptualización del territorio como un espacio fácilmente accesible, especialmente gracias al uso del vehículo privado. De hecho, investigaciones previas han demostrado que el acceso a vehículos privados está asociado con la percepción oportunidades de trabajo con menores restricciones espaciales, ya que pueden buscarse en áreas geográficas más amplias con respecto a la residencia (Holzer y Reaser 2000). El consecuente comportamiento espacial, a través la movilidad cotidiana de estos individuos, puede implicar externalidades comentadas en el apartado anterior como la congestión del tráfico, el aumento del consumo de energía o la contaminación del aire (Ewing et al. 2016).

*Figura 1. Diferentes escalas y formas territoriales percibidas a través de mapas cognitivos sobre la RMB.*



*Fuente: Adaptación de Vich et al. (2018).*

Otras imágenes cognitivas en estos territorios metropolitanos permiten dibujar otros límites espaciales, a menor escala dentro del espacio de actividad a gran escala, incluyendo destinos diarios más allá del motivo laboral (3c en Figura 1). El modelo dual de desarrollo urbano de la RMB, caracterizado por la presencia de múltiples escalas territoriales (Miralles-Guasch y Tulla 2012), ejemplifica el carácter relacional de los territorios, los cuales desde el punto de vista individual pueden interactuar y superponerse, formando, en este caso, «pliegues» espaciales (Amin y Thrift 2002).

Otro aspecto a destacar de esta multiplicidad de escalas y territorios es la distinción de áreas o regiones en los mapas cognitivos (3b en Figura 1). Debido a la dispersión de las actividades y la segregación funcional también presente en la RMB, ciertos individuos pueden representar su espacio de actividad como un territorio fragmentado, no superpuesto, en el que diferentes partes corresponden a diferentes destinos diarios (residencia, trabajo, ocio, etc.). En otras palabras, lo que los geógrafos relacionales describen como fragmentos o «bits» (Mitchell 1995). Esta regionalización funcional de territorios cognitivos, ya sean superpuestos o fragmentados, también coincide con la idea de *puntos de anclaje*, previamente introducida por geógrafos conductuales, mediante la cual nodos o puntos de referencia como lugares de trabajo o residencias, sostienen regiones diferenciadas a su alrededor en los mapas cognitivos de las personas (Couclelis et al. 1987). Estudios más recientes que exploran los límites de territorios como el barrio o la ciudad mediante mapas cognitivos confirman la percepción en relación a éstos por parte de sus residentes como áreas múltiples no contiguas (Minaei 2014; Robinson y Oreskovic 2013).

Esta regionalización de territorios cognitivos superpuestos y/o fragmentados (3b y 3c en Figura 1) ponen en relevancia, además, la importancia de los entornos locales y las dinámicas de proximidad en los mapas cognitivos de las personas. Este hecho puede explicarse por un apego común de los residentes en las áreas metropolitanas a su barrio y la preferencia por su entorno más inmediato (Johnston 1972; Lovejoy, Handy y Mokhtarian 2010). Esta preferencia por los entornos locales también podría tener consecuencias para el comportamiento espacial y la movilidad, siendo potencialmente beneficiosa en términos de externalidades relacionadas con el transporte, especialmente si la morfología urbana de las áreas residenciales preferidas permite la creación de dinámicas de proximidad y el aumento de la movilidad activa, como es el caso de la RMB.

## **2. EL TIEMPO DE DESPLAZAMIENTO, INDICADOR DE LAS ESCALAS TERRITORIALES**

Las dinámicas metropolitanas descritas anteriormente son también determinantes en la organización de los tiempos cotidianos de las personas (Miralles-Guasch 2011). Es por ello que, de forma creciente, las políticas urbanas atienden al vínculo existente entre el funcionamiento de las ciudades y el uso del tiempo de sus residentes. Tanto es así que los vectores espaciales clásicos de la ordenación del territorio se alinean de forma creciente con el vector del tiempo social, considerando que la conciliación temporal nos habla a su vez de la conciliación territorial (Miralles-Guasch 2006). En este sentido, la estructura del territorio metropolitano y, con ella, las escalas territoriales que organizan la cotidianidad, determinan en gran medida las estrategias vitales de los ciudadanos.

Uno de los principales tiempos en el que escalas y dinámicas territoriales se ven reflejadas es el dedicado diariamente a la movilidad cotidiana. Los desplazamientos diarios constituyen una parte crucial de nuestras rutinas, ya que representan el mecanismo al que accedemos a las actividades y servicios distribuidos sobre el territorio. A la vez, que puede considerarse como una actividad en sí misma, siendo un claro reflejo de la relación entre la sociedad y el espacio (Sheller y Urry 2006). Es por estos motivos que un análisis de los tiempos cotidianos permite explorar las nuevas dinámicas metropolitanas (Miralles-Guasch 2011).

Como se ha señalado en investigaciones previas realizadas en diferentes entornos urbanos, las personas dedicamos aproximadamente una hora y media para llevar a cabo nuestros desplazamientos cotidianos (Ahmed y Stopher 2014). Sin embargo, el tiempo de desplazamiento diario tiene diferencias significativas a nivel desagregado. En primer lugar, en términos del lugar de residencia, de las sus actividades diarias; y después, en relación con sus preferencias y sus comportamiento particulares, que determinan que medios de transporte utilizan, por donde se mueven, en que horario y en cuanto tiempo (Mokhtarian y Chen 2004).

En este contexto, la intensidad de los tiempos de desplazamiento y en especial aquellos relacionados con la movilidad laboral parecen haber aumentado en las grandes áreas metropolitanas europeas (Sandow y Westin 2010; Vincent-Geslin y Ravalet 2016). El cambio, la estructura que las metrópolis, desde la segunda mitad del siglo XX, permite, en gran parte, explicar dicho fenómeno, dada la progresiva difusión y separación de las principales funciones urbanas (Boussauw, Neutens y Witlox 2011). Esto ha sido de especial relevancia en el contexto mediterráneo en el que el modelo urbano tradicional, de ciudades compactas y mixtas, ha sido sustituido en buena parte por espacios fragmentados y de menor densidad, en un claro proceso de *suburbanización* (García-Palomares 2010).

El proceso se ha materializado en la reubicación de lugares cotidianos a las afueras de las principales áreas urbanas, un fenómeno especialmente claro en relación a la distribución espacial de los lugares de trabajo (Miralles-Guasch y Tulla 2012). A su vez, considerando que el desplazamiento laboral es el menos flexible y el que depende en menor medida de la voluntad individual, los trayectos de larga duración a zonas suburbanas han ganado presencia en la mayoría de las grandes áreas urbanas del mundo (Cervero 2013). A este tipo de desplazamiento intensivo se le atribuyen en la actualidad no sólo impactos ambientales, especialmente debido a su relación con un mayor grado de motorización (Marique et al. 2013; Salvati, Rontos y Morelli 2015). También tiene efectos en la esfera personal, como por ejemplo sentimientos relacionados con la ansiedad y el estrés (Garikapati et al. 2016; Rissel et al. 2014).

Así, los desplazamientos cotidianos intensivos tales como los que se originan hacia y desde lugares de trabajo suburbanos pueden representar una considerable inversión temporal en relación al tiempo diario total, con repercusiones tanto objetivas como subjetivas (Delclòs-Alió y Miralles-Guasch 2017). A modo de ejemplo, la Tabla 1 muestra los tiempos de desplazamiento en el acceso a la Universidad Autónoma de Barcelona, así como la inversión temporal diaria de la movilidad cotidiana de miembros de la comunidad universitaria. Se observa de qué modo este tipo de desplazamiento intensivo puede llegar a representar hasta aproximadamente un 75% del tiempo de desplazamiento diario, independientemente de las condiciones y características personales. Esto implica que en el contexto del día, sólo un 25% de ese tiempo de desplazamiento queda disponible para la realización del resto de actividades cotidianas.

Tabla 1. Tiempo dedicado al desplazamiento en el acceso a la Universidad Autónoma de Barcelona en relación al tiempo total de viaje diario.

	Casos analizados	Tiempo de desplazamiento al centro (ida y vuelta)	Tiempo diario de viaje	Proporción
		Media (hh:mm:ss)	Media (hh:mm:ss)	Media (%)
Total	189	1:04:53	1:30:04	74,7
<i>Género</i>				
Hombres	82	1:13:48	1:39:44	75,4
Mujeres	107	0:58:03	1:22:40	74,1
<i>Edad en años*</i>				
35 o menos	77	1:17:08	1:40:01	79,2
Más de 35	107	0:54:58	1:22:18	70,9
<i>Rol en la universidad</i>				
Estudiantes	73	1:12:17	1:39:54	75,1
Personal	116	1:00:14	1:23:54	74,4
<i>Asiduidad en el acceso</i>				
No cada día laborable	51	1:19:20	1:42:00	76,5
Cada día laborable	137	0:59:05	1:25:19	73,9
<i>Tiempo en el centro</i>				
Media jornada	20	1:23:36	1:51:10	80,5
Jornada completa	169	1:02:40	1:27:35	74,0
<i>Modo de transporte</i>				
Transporte público	66	1:20:13	1:44:12	79,0
Transporte privado	123	0:56:40	1:22:30	72,3

\*Sin datos, (n=5)

Fuente: Adaptación de Delclòs-Alió y Miralles-Guasch (2017)

Es por este motivo que cabe considerar el comportamiento de las personas en el espacio-tiempo comprendido en el marco de la vida cotidiana, considerando las 24 horas del día como un presupuesto temporal que debe ser gestionado en la medida que nuestras capacidades personales y sociales lo permitan (Hägerstrand 1970). El tiempo dedicado al desplazamiento laboral representa sólo una parte del tiempo cotidiano, y por lo tanto, se encuentra en competencia con los tiempos de las actividades de ocio, familiares o comunitarias (Viry y Kaufmann 2015). Por este motivo, es de especial relevancia poner atención a las consecuencias del desplazamiento intensivo en otros planos, ya sea en términos de interacción social y satisfacción (Delmelle, Haslauer y Prinz 2013), o incluso sus efectos en la felicidad de las personas (Nie y Sousa-Poza 2016). Del mismo modo, hay que considerar que el tiempo asignado al desplazamiento cotidiano no es unidimensional, ya que involucra procesos mentales complejos respecto a las percepciones de los viajeros (Li 2003). Por esta razón, es también de interés tratar de incorporar en la planificación aquellas implicaciones que genera la duración del trayecto, más allá de la dimensión objetiva del reloj, incluyendo, por ejemplo, el cómo se experimenta y se gestiona esta práctica diaria (Joly y Vincent-Geslin 2016). Por lo que emergen, como factores clave, la capacidad de llevar a cabo compensaciones temporales a distintos niveles, que incluyen, fundamentalmente, las características del territorio.

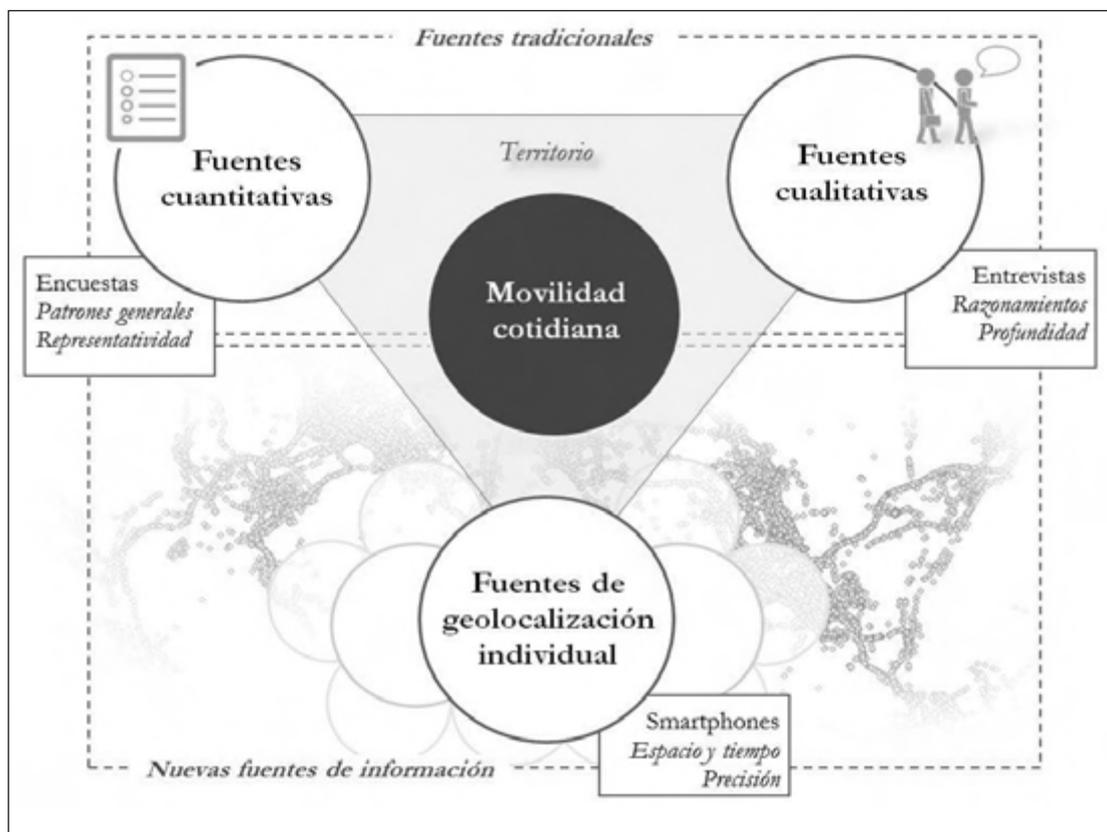
Desde un punto de vista individual, la población que se enfrenta a diario con elevadas inversiones temporales en la movilidad cotidiana, debe equilibrar esa inversión tanto en la escala del día como en la de la semana (Delclòs-Alió y Miralles-Guasch 2017). Por un lado, es común que los viajeros intensivos, entre los usuarios de transporte privado, encuentren estrategias diarias de minimizar y moldear su tiempo de desplazamiento, modificando rutas o el horario de sus trayectos. Los que utilizan el transporte público estas estrategias pasan por otorgar un valor de uso al tiempo de trayecto, como la lectura, el móvil, etc. (Jain y Lyons 2008). De forma paralela, en estos contextos el presupuesto temporal supera la lógica diaria y se ubica en la semanal, por ejemplo con la renuncia a ciertas actividades cotidianas durante los días laborables, para ser reubicadas en los fines de semana (Joly y Vincent-Geslin 2016). En estos contextos, el concepto de *rutina* cambia de escala para ubicarse en marcos temporales más amplios.

No obstante y más allá de la esfera personal, el territorio puede ser a la vez causa y solución de este tipo de fenómeno. Éste alberga la capacidad, en función de sus características morfológicas, de compensar el carácter intensivo de los desplazamientos cotidianos mediante la canalización del resto de actividades diarias a través de otra escala territorial complementaria. Concretamente, nos referimos a la posibilidad de tejer espacios de proximidad que emergen como respuesta entre las dinámicas de metropolitanización. En el contexto territorial mediterráneo, esto es posible considerando que, mayormente, en el proceso de suburbanización de las grandes áreas urbanas se ha *superpuesto*, no *sustituido*, a sus centros tradicionales compactos y diversos, poniendo así la relevancia de los entornos urbanos densos, de uso mixto para su potencial de ser considerados entornos en los que la accesibilidad a pie sea fundamental (Marquet y Miralles-Guasch 2015).

### **3. DE LA TRIANGULACIÓN METODOLÓGICA A LAS NUEVAS FUENTES PARA EL ANÁLISIS DE LAS ESCALAS TERRITORIALES Y LOS DESPLAZAMIENTOS COTIDIANOS**

De forma paralela a la creciente complejidad de las dinámicas metropolitanas descritas en los anteriores apartados, al tradicional análisis de los determinantes socio-económicos, temporales y perceptuales, en los últimos años se le ha añadido un particular interés por el estudio y comprensión de los determinantes espaciales de la movilidad (Buliung y Kanaroglou 2006; Næss 2016). Ello ha dado pie a la búsqueda de nuevos enfoques metodológicos que permitan obtener una comprensión más profunda de este fenómeno humano. Ésta lógica enlaza con el creciente interés por la combinación de fuentes de información y metodologías tradicionales, ya sean de carácter cuantitativo o cualitativo, con métodos más novedosos. Esta práctica se enmarca bajo el enfoque de los *métodos mixtos* (Mertens 2011), que apuesta por la combinación de aproximaciones que permitan la complementación entre fuentes, su articulación o encadenamiento y, en especial, la llamada triangulación metodológica (Millonig y Gartner 2008). Dicha triangulación debe entenderse como la convergencia entre informaciones de carácter diverso, obtenidas de forma independiente con el objetivo de analizar un mismo fenómeno, desde distintas perspectivas (Figura 2).

Figura 2. Triangulación metodológica para el análisis de la movilidad cotidiana.



Fuente: Elaboración propia.

Para dicha triangulación metodológica es necesaria, en primer lugar, una aproximación cuantitativa que permita obtener, en términos globales, una imagen representativa de los principales patrones de movilidad cotidiana, tanto en su vertiente espacial como temporal, en relación a las variables sociodemográficas y a las territoriales. Este enfoque se ha basado, tradicionalmente, en las conocidas encuestas de movilidad cotidiana o las matrices de origen-destino. Unos ejercicios estadísticos que permiten cuantificar el número de desplazamientos de un territorio determinado, en relación a las variables sociodemográficas de la población que reside en él, especialmente el género y la edad.

Otra metodología igualmente necesaria es la aproximación cualitativa para abordar la perspectiva individual del desplazamiento. En este campo, se pueden realizar grupos de discusión o entrevistas semiestructuradas y en profundidad, e incluso los ya mencionados mapas cognitivos. Ambos ejercicios permiten entender, no tanto patrones generales, sino razonamientos, motivaciones y percepciones individuales (Miralles-Guasch y Cebollada 2009) sobre los desplazamientos cotidianos de la población analizada.

En este contexto, cabe indicar que las fuentes de información cuantitativa se han visto afectadas, de forma reciente, por distintas disfunciones que afectan a la calidad de la información para el estudio de la movilidad cotidiana. Primeramente, se ha detectado una progresiva reducción tanto en la cantidad como en la calidad de las bases de datos oficiales disponibles, tanto de carácter general (ej. el Censo de Población y Viviendas de 2011) como en el ámbito de la movilidad. En Cataluña, por ejemplo, la últi-

ma edición Encuesta de Movilidad Cotidiana (EMQ) disponible se remonta al año 2006. Para los años siguientes hasta 2017, existe la edición anual de la Encuesta de Movilidad en Días Laborables de la Región Metropolitana de Barcelona, de menor profundidad y alcance territorial que la EMQ, y la Encuesta de Condiciones de Vida y Hábitos de la Población (2006, 2011) para el mismo territorio. Esta última tan sólo dispone de información referida a la localización de las actividades diarias de la población, pero no sobre sus desplazamientos cotidianos. En consecuencia, esto ha llevado a que, las principales áreas metropolitanas acumulen y monopolicen la información estadística en el ámbito de la movilidad cotidiana, convirtiéndose en los territorios más analizados (Bellet y Llop, 2004). Un desequilibrio informativo que da como resultando espacios con información cuantitativa y otros sin apenas datos. Unos espacios iluminados por focos, más o menos potentes, derivados de los ejercicios estadísticos y otros totalmente a oscuras, por a lo que información cuantitativa se refiere.

Por este motivo resulta clave contar con nuevas herramientas que permitan, de algún modo, subsanar este desequilibrio informativo. Además, incluso en los lugares donde se pueden encontrar informaciones estadísticas razonablemente adecuadas, es interesante complementarlas con otras herramientas metodológicas que permitan utilizarlas como complemento informativo para ahondar en el conocimiento de las complejidades de los fenómenos descritos, especialmente en las áreas metropolitanas. Nuevas herramientas que permiten visitar preguntas tradicionales y formular nuevas cuestiones, como pueden ser la variabilidad espaciotemporal de la movilidad en la escala cotidiana y semanal. Y a la vez, ofrecer una mayor concreción y resolución en relación a los aspectos de la morfología urbana (Kwan y Weber 2003).

En este contexto, y junto al creciente interés en el estudio de la relación entre el comportamiento humano y el entorno en el que se desarrolla (Næss 2016), en la última década y desde distintas disciplinas académicas, se están explorando las posibilidades (y los retos) que ofrecen las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como nuevas fuentes de información para la investigación. Un hecho relevante en entornos urbanos (Ratti et al. 2006) y con un particular interés en relación a la movilidad y los transportes (Janelle y Gillespie 2004). La aplicación de nuevas metodologías como los sistemas de información geográfica (SIG) han permitido, en comparación con los mapas manuales, recopilar, estandarizar y procesar grandes cantidades de información geográfica. La detección de ubicaciones precisas, de rutas, la delimitación de áreas, los cambios de escalas y la minimización de los problemas de memoria derivadas de estas tecnologías, permiten complementar metodologías tradicionales como las encuestas o entrevistas (Rantanen y Kahila 2009).

Del mismo modo, los avances tecnológicos de los Sistemas de Posicionamiento Global (GPS) proporcionaron a los académicos una información precisa y objetiva de los patrones espacio-temporales de la movilidad, comúnmente conocidos como datos de teleseguimiento personal o *personal tracking*. En las dos últimas décadas, una larga lista de estudios ha utilizado los datos provenientes de dispositivos GPS, previamente utilizados en senderismo, para analizar rutas georreferenciadas de las personas. En el campo del comportamiento espacial existen, a día de hoy, interesantes experiencias que analizan el desplazamiento humano desde distintos ámbitos. En el campo de la salud, son ya numerosos los estudios que relacionan las características del entorno construido con los niveles de actividad física cotidiana, con un especial interés en colectivos de riesgo como los niños o los mayores (Almanza et al. 2012; Hirsch et al. 2015), como también en relación a la exposición a fenómenos ambientales como la contaminación atmosférica o acústica (Dewulf et al. 2016). En otros ámbitos, como en el turismo, también

existen experiencias interesantes, tanto en la exploración de los itinerarios de los visitantes a destinos concretos, como un parque temático, o en ciudades enteras (Birenboim et al. 2013; Shoval y Ahas 2016). Del mismo modo y sin dejar el espacio urbano como escenario de interés, se han realizado esfuerzos recientes en aspectos claramente geográficos como la segregación socioespacial (Greenberg Raanan y Shoval 2014) o la percepción individual del espacio (Robinson y Oreskovic 2013).

De forma más reciente, el desarrollo tecnológico ha permitido la incursión generalizada de los teléfonos móviles inteligentes o *smartphones* como elementos cotidianos y ha abierto la posibilidad de usar estos dispositivos para el mismo propósito. Así, es cada vez más factible explorar los desplazamientos personales, mediante la provisión de datos de *personal tracking* de alta precisión, extraídos de esta tecnología. De este modo no sólo se incorporan los beneficios de los anteriores dispositivos, sino que aporta otras mejoras, como una menor molestia para los participantes en el estudio, el mayor potencial de escalabilidad de las muestras debido a su menor coste (considerando que el dispositivo es propiedad del usuario) por una mayor interacción con los sujetos de estudio (Marquet, Alberico y Hipp 2018) y la integración directa con datos de fuentes complementarias, mayoritariamente encuestas (Patterson y Fitzsimmons 2016).

Por otro lado, esta tecnología presenta a su vez ciertos retos que cabe afrontar. Primero, la dificultad en el diseño metodológico dada fundamentalmente por la baja tasa de respuesta en la búsqueda de participantes voluntarios. En segundo lugar, a nivel técnico, el principal desafío es el equilibrio entre la precisión de ubicación (intervalo de georreferenciaciones) y el consumo de batería de estos dispositivos. En tercer lugar, la inferencia y detección del modo de transporte de los recorridos registrados, que a día de hoy representan una línea de investigación por sí misma (Ferrer y Ruiz 2014). Estos retos pueden ser potencialmente solventados con la evolución tecnológica de los *smartphones* así como con la aparición de aplicaciones más sofisticadas, como por ejemplo MOVES© app (Evenson y Furberg 2017). Finalmente, un último reto es la cuestión de geoprivacidad. Dada la elevada precisión de los datos ofrecidos por este tipo de tecnología, es más necesario que nunca promover una investigación responsable que garantice la confidencialidad de los datos personales y la protección del sujeto cuando se recopilan o utilizan informaciones de ubicación. Para ello, es necesaria una estricta regulación por parte de los centros de investigación y el establecimiento de protocolos de compromiso ético, así como de un consentimiento informado por parte de los voluntarios.

La aplicación de los nuevos enfoques metodológicos y fuentes de datos anteriormente comentados permite, por tanto, explorar diferentes aspectos teóricos de las escalas territoriales analizados en el primer apartado de este trabajo y que determinan la sostenibilidad de áreas metropolitanas. Por un lado, la localización de direcciones exactas, el esbozo de rutas y delimitación de áreas o los cambios de escalas son algunas de las ventajas de los SIG. Esta tecnología, en combinación con técnicas cualitativas tradicionales como las entrevistas, permite más precisión y estandarización de información en el dibujo de mapas cognitivos para estudiar, por ejemplo, las escalas territoriales de la movilidad de las personas (Jarvis, Krafl y Dickie 2017; Vich, Marquet y Miralles-Guasch 2018). Finalmente, la precisión que proveen las nuevas fuentes de datos como los GPS o los *smartphones*, en combinación con fuentes cuantitativas, ayudan a explorar la complejidad de la movilidad como nunca antes había sido posible y en consecuencia, considerar factores tanto espaciales como temporales que determinan las dinámicas territoriales (Vich, Marquet y Miralles-Guasch 2017; Delclòs-Alió, Marquet y Miralles-Guasch 2017).

## REFERENCIAS

- AHMED, A. y STOPHER, P., 2014. Seventy Minutes Plus or Minus 10 –A Review of Travel Time Budget Studies. *Transport Reviews* [en línea], no. August 2014, pp. 1-19.
- ALMANZA, E., JERRETT, M., DUNTON, G., SETO, E. y ANN PENTZ, M., 2012. A study of community design, greenness, and physical activity in children using satellite, GPS and accelerometer data. En: NULL, *Health and Place* [en línea], vol. 18, no. 1, pp. 46-54.
- AMIN, A. y THRIFT, N., 2002. *Cities: reimagining the urban* [en línea]. Cambridge: Polity Press.
- APPLEYARD, D., 1970. Styles and Methods of Structuring a City. *Environment and Behavior*, vol. 2, pp. 100-117.
- ARGENT, N., 2017. Behavioral Geography. *International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment and Technology* [en línea], no. Gold 1980, pp. 1-11.
- ATKINSON, R., DOWLING, R. y MCGUIRK, P., 2009. Home/Neighbourhood/City/+. *Environment and Planning A*, vol. 41, no. 12, pp. 2816-2822.
- BANISTER, D., 2011. The trilogy of distance, speed and time. *Journal of Transport Geography* [en línea], vol. 19, no. 4, pp. 950-959.
- BANISTER, D. y ANABLE, J., 2009. Transport policies and climate change. *Planning for climate change: Strategies for mitigation and adaptation for spatial planners*. S.l.: Earthscan,
- BELLET, C. y LLOP, J.M., 2004. Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Scripta Nova. Revista Electronica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VIII, no. 165.
- BIRENBOIM, A., ANTON-CLAVÉ, S., RUSSO, A.P. y SHOVAL, N., 2013. Temporal Activity Patterns of Theme Park Visitors. *Tourism Geographies*, vol. 15, no. January 2015, pp. 601-619.
- BOUSSAUW, K., NEUTENS, T. y WITLOX, F., 2011. Minimum commuting distance as a spatial characteristic in a non-monocentric urban system: The case of Flanders. *Papers in Regional Science*, vol. 90, no. 1, pp. 47-65.
- BULIUNG, R.N. y KANAROGLOU, P.S., 2006. Urban form and household activity-travel behavior. *Growth and Change*, vol. 37, no. 2, pp. 172-199.
- CERVERO, R., 2013. *Suburban gridlock*. S.l.: Transaction Publishers. ISBN 1412848687.
- CERVERO, R. y KOCKELMAN, K., 1997. Travel demand and the 3Ds: density, diversity, and design. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, vol. 2, no. 3, pp. 199-219.
- CLARK, W.A. V, HUANG, Y. y WITHERS, S., 2003. Does commuting distance matter? Commuting tolerance and residential change. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 33, no. 2, pp. 199-221.
- CORBUSIER, L., 1933. *The Ahtens Charter*. 1933. New York: Grossman Publishers, 1973.
- COUCLELIS, H., GOLLLEDGE, R., GALE, N. y TOBLER, W., 1987. Exploring the anchor-point hypothesis of spatial cognition. *Journal of Environmental Psychology*, vol. 7, pp. 99-122.

- DE WITTE, A., HOLLEVOET, J., DOBRUSZKES, F., HUBERT, M. y MACHARIS, C., 2013. Linking modal choice to motility: A comprehensive review. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, vol. 49, pp. 329-341.
- DELCLÒS-ALIÓ, X., MARQUET, O. y MIRALLES-GUASCH, C., 2017. Keeping track of time: A Smartphone-based analysis of travel time perception in a suburban environment. *Travel Behaviour and Society*, vol. 9, pp. 1-9.
- DELCLÒS-ALIÓ, X. y MIRALLES-GUASCH, C., 2017. Suburban travelers pressed for time: Exploring the temporal implications of metropolitan commuting in Barcelona. *Journal of Transport Geography* [en línea], no. October, pp. 0-1.
- DELMELLE, E.C., HASLAUER, E. y PRINZ, T., 2013. Social satisfaction, commuting and neighborhoods. *Journal of Transport Geography* [en línea], vol. 30, pp. 110-116.
- DEWULF, B., NEUTENS, T., LEFEBVRE, W., SEYNAEVE, G., VANPOUCKE, C., BECKX, C. y VAN DE WEGHE, N., 2016. Dynamic assessment of exposure to air pollution using mobile phone data. En: NULL, *International Journal of Health Geographics* [en línea], vol. 15, no. 1, pp. 14.
- DOBBINS, M., 2009. *Urban design and people*. Hoboken, NJ, USA: John Wiley & Sons, Inc.
- DOWNES, R.M. y STEA, D., 1973. Theory. En: R.M. DOWNES y D. STEA (eds.), *Image and Environment*. Chicago, IL: Aldine, pp. 1-7.
- DUANY, A., SPECK, J., LYDON, M. y GOFFMAN, E., 2011. *The Smart Growth Manual*. 2011. S.I.: Taylor & Francis.
- DUPUY, G., 1992. *L'urbanisme des réseaux. Théories et méthodes (L'urbanisme de les xarxes)*. Barcelona: Oikos.
- ECHENIQUE, M., BARTON, H., HARGREAVES, T. y MITCHELL, G., 2010. SOLUTIONS final report: sustainability of land use and transport in outer neighbourhoods.. S.I.:
- EUROPEAN COMMISSION, 2011. *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY, 2007. *Urban Sprawl in Europe. The ignored challenge*. Copenhagen: s.n.
- EUROPEAN URBAN KNOWLEDGE NETWORK, 2007. Leipzig Charter on Sustainable European Cities.. S.I.:
- EVENSON, K.R. y FURBERG, R.D., 2017. Moves app: A digital diary to track physical activity and location. *British Journal of Sports Medicine*, vol. 51, no. 15, pp. 1169-1170.
- EWING, R. y ANDERSON, G., 2008. *Growing cooler: the evidence on urban development and climate change*. S.I.: s.n.
- EWING, R., HAMIDI, S., GRACE, J.B. y WEI, Y.D., 2016. Does urban sprawl hold down upward mobility? *Landscape and Urban Planning* [en línea], vol. 148, pp. 80-88.
- EWING, R., SCHMID, T., KILLINGSWORTH, R., ZLOT, A. y RAUDENBUSH, S., 2008. Relationship between urban sprawl and physical activity, obesity, and morbidity. *American journal of health promotion: AJHP*, vol. 18, no. 1, pp. 47-57.

- FERRER, S. y RUIZ, T., 2014. Travel Behavior Characterization Using Raw Accelerometer Data Collected from Smartphones. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* [en línea], vol. 160, no. Cit, pp. 140-149.
- FLORIDA, R., 2002. *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life (Paperback)*. 2002. S.I.: Basic Books, New York.
- FLORIDA, R., 2005. *Cities and the creative class*. New York, NY: Routledge.
- FOSTER, M.S., 1981. From street car to superhighway. American city planners and urban transportation, 1900-40.,
- FOUCHIER, V., 1997. *Les densités urbaines et le développement durable: le cas de L'Ile de France et des villes nouvelles*. Paris: SVGN.
- GARCÍA-PALOMARES, J.C., 2010. Urban sprawl and travel to work: the case of the metropolitan area of Madrid. *Journal of Transport Geography*, vol. 18, no. 2, pp. 197-213.
- GARIKAPATI, V.M., PENDYALA, R.M., MORRIS, E.A., MOKHTARIAN, P.L., MCDONALD, N., GARIKAPATI, V.M., PENDYALA, R.M., MORRIS, E.A. y MOKHTARIAN, P.L., 2016. Activity patterns, time use, and travel of millennials: a generation in transition? *Transport Reviews*, vol. 36, no. 5, pp. 558-584.
- GOLLEDGE, R.G. y STIMSON, R.J., 1987. *Analytical behavioural geography*. London: Croom Helm.
- GREENBERG RAANAN, M. y SHOVAL, N., 2014. Mental maps compared to actual spatial behavior using GPS data: A new method for investigating segregation in cities. *Cities* [en línea], vol. 36, pp. 28-40.
- HÄGERSTRAND, T., 1970. What about people in Regional Science? *Papers of the Regional Science Association* [en línea], vol. 24, no. 1, pp. 6-21.
- HANDY, S.L., 2002. Accessibility vs. Mobility Enhancing Strategies for Addressing Automobile Dependence in the U.S.. S.I.: Recent Work, Institute of Transportation Studies (UCD), UC Davis.
- HEALEY, P., 2004. The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, no. 1, pp. 45-67.
- HIRSCH, J.A., WINTERS, M., ASHE, M.C., CLARKE, P.J. y MCKAY, H.A., 2015. Destinations That Older Adults Experience Within Their GPS Activity Spaces: Relation to Objectively Measured Physical Activity. *Environment and Behavior* [en línea], pp. 1-23.
- HOLZER, H.J. y REASER, J., 2000. Black applicants, black employees, and urban labor market policy. *Journal of Urban Economics*, vol. 48, no. 3, pp. 365-387.
- HORTON, F. y REYNOLDS, D., 1971. Effects of Urban Spatial Structure on Individual Behavior. *Economic Geography*, vol. 47, no. 1, pp. 36-48.
- JABAREEN, Y.R., 2006. Sustainable Urban Forms: Their Typologies, Models, and Concepts. *Journal of Planning Education and Research*, vol. 26, no. 1, pp. 38-52.
- JACOBS, J., 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. 1st Editio. New York: Vintage Books.
- JAIN, J. y LYONS, G., 2008. The gift of travel time. *Journal of Transport Geography*, vol. 16, no. 2, pp. 81-89.
- JANELLE, D.G. y GILLESPIE, A., 2004. Space-time constructs for linking information and communication technologies with issues in sustainable transportation. *Transport Reviews*, vol. 24, no. 6, pp. 665-677.

- JARVIS, C.H., KRAFTL, P. y DICKIE, J., 2017. (Re)Connecting spatial literacy with children's geographies: GPS, Google Earth and children's everyday lives. *Geoforum* [en línea], vol. 81, pp. 22-31.
- JENKS, M. y BURGESS, R. (eds.), 2000. *Compact cities. Sustainable urban forms for developing countries*. London: Spon Press.
- JOHNSTON, R., 1972. Activity Spaces and Residential Preferences: Some Tests of the Hypothesis of Sectoral Mental Maps. *Economic Geography*, vol. 48, no. 2, pp. 199-211.
- JOLY, I. y VINCENT-GESLIN, S., 2016. Intensive travel time: an obligation or a choice? *European Transport Research Review*, vol. 8, no. 1, pp. 10.
- KATZ, P., SCULLY, V. y BRESSI, T.W., 1994. *The new urbanism: Toward an architecture of community*. S.I.: McGraw-Hill New York.
- KWAN, M.-P. y WEBER, J., 2003. Individual accessibility revisited: Implications for geographical analysis in the twenty-first century. *Geographical Analysis*, vol. 35, no. 4, pp. 341-353.
- LI, Y., 2003. Evaluating the Urban Commute Experience: A Time Perception Approach. *Journal of Public Transportation*, vol. 6, no. 4, pp. 41-67.
- LITMAN, T., 2013. *Evaluating Active Transport Benefits and Costs*. Victoria:
- LOVEJOY, K., HANDY, S. y MOKHTARIAN, P., 2010. Neighborhood satisfaction in suburban versus traditional environments: An evaluation of contributing characteristics in eight California neighborhoods. *Landscape and Urban Planning* [en línea], vol. 97, no. 1, pp. 37-48.
- LYNCH, K., 1960. *The image of the City*. Cambridge, MA: The Technology press & Harvard University Press.
- MARIQUE, A.-F., DUJARDIN, S., TELLER, J. y REITER, S., 2013. Urban sprawl, commuting and travel energy consumption. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Energy*, vol. 166, no. 1, pp. 29-41.
- MARQUET, O., ALBERICO, C. y HIPPEL, A.J., 2018. Pokémon GO and physical activity among college students. A study using Ecological Momentary Assessment. *Computers in Human Behavior* [en línea], vol. 81, pp. 215-222.
- MARQUET, O., HIPPEL, J.A. y MIRALLES-GUASCH, C., 2017. Neighborhood walkability and active ageing: A difference in differences assessment of active transportation over ten years. *Journal of Transport and Health* [en línea], no. March.
- MARQUET, O. y MIRALLES-GUASCH, C., 2015. The Walkable city and the importance of the proximity environments for Barcelona's everyday mobility. *Cities* [en línea], vol. 42, no. PB, pp. 258-266.
- MASSEY, D.B., 1994. *Space, Place, and Gender*. Minneapolis: Minnesota University Press.
- MATTHEWS, S.A. y YANG, T.-C., 2013. Spatial Polygamy and Contextual Exposures (SPACES): Promoting Activity Space Approaches in Research on Place And Health. *American Behavioral Scientist* [en línea], vol. 57, no. 8, pp. 1057-1081.
- MERTENS, D.M., 2011. Publishing Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, vol. 5, no. 1, pp. 3-6.

- MILLONIG, A. y GARTNER, G., 2008. Shadowing, Tracking, Interviewing: How to Explore Human Spatio-Temporal Behavior Patterns. *Technical Report 48: Workshop on Behaviour Monitoring and Interpretation*. S.l.: s.n., pp. 1-14.
- MINAEI, N., 2014. Do modes of transportation and GPS affect cognitive maps of Londoners? *Transportation Research Part A: Policy and Practice* [en línea], vol. 70, pp. 162-180.
- MIRALLES-GUASCH, C., 2006. Usos del temps i mobilitat.. Barcelona:
- MIRALLES-GUASCH, C., 2011. Dinámicas metropolitanas y tiempos de la movilidad. La región metropolitana de Barcelona, como ejemplo. *Anales de Geografía*, vol. 31, no. 1, pp. 125-145.
- MIRALLES-GUASCH, C. y CEBOLLADA, À., 2009. Movilidad cotidiana y sostenibilidad, una interpretación desde la geografía humana. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, pp. 193-216.
- MIRALLES-GUASCH, C. y TULLA, A.F., 2012. La región metropolitana de Barcelona. Dinámicas territoriales recientes. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Espanoles*, vol. 18022, no. 58, pp. 299-318.
- MITCHELL, W.J., 1995. *City of Bits. Space, Place, and the Infobahn*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- MOKHTARIAN, P.L. y CHEN, C., 2004. TTB or not TTB, that is the question: a review and analysis of the empirical literature on travel time (and money) budgets. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* [en línea], vol. 38, no. 9–10, pp. 643-675.
- NABIELEK, K., 2012. The compact city: planning strategies, recent developments and future prospects in the Netherlands. *Association of European Schools on Planning (AESOP) 26th Annual Congress*. Ankara: s.n., pp. 11.
- NÆSS, P., 2016. Built environment, causality and urban planning. *Planning Theory and Practice*, vol. 17, no. 1, pp. 52-71.
- NEL·LO, O., 2001. *Ciutat de ciutats*. Barcelona: Empúries.
- NEWMAN, P.W.G. y KENWORTHY, J.R., 1989. Gasoline Consumption and Cities. *Journal of the American Planning Association*, vol. 55, no. 1, pp. 24-37.
- NG, E., 2010. *Designing high-density cities for social and environmental sustainability*. London: Earthscan.
- NIE, P. y SOUSA-POZA, A., 2016. Commute time and subjective well-being in urban China. *China Economic Review*,
- PATTERSON, Z. y FITZSIMMONS, K., 2016. DataMobile. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* [en línea], vol. 2594, pp. 35-43.
- RANTANEN, H. y KAHILA, M., 2009. The SoftGIS approach to local knowledge. *Journal of Environmental Management* [en línea], vol. 90, no. 6, pp. 1981-1990.
- RATTI, C., PULSELLI, R.M., WILLIAMS, S. y FRENCHMAN, D., 2006. Mobile Landscapes: using location data from cell phones for urban analysis. *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 33, no. 5, pp. 727-748.
- RISSEL, C., PETRUNOFF, N., WEN, L.M. y CRANE, M., 2014. Travel to work and self-reported stress: Findings from a workplace survey in south west Sydney, Australia. *Journal of Transport and Health*, vol. 1, no. 1, pp. 50-53.

- ROBINSON, A.I. y ORESKOVIC, N.M., 2013. Comparing self-identified and census-defined neighborhoods among adolescents using GPS and accelerometer. En: NULL, *International Journal of Health Geographics* [en línea], vol. 12, pp. 57.
- ROBUSTÉ, F. y CASAS ESPLUGAS, C., 2005. Transport. En: J.E. LLEBOT (ed.), *Informe del canvi climàtic a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible a Catalunya,
- SALVATI, L., RONTOS, K. y MORELLI, V.G., 2015. Urban sprawl and implications for sustainable transportation: Analysing changing commuting patterns in a Mediterranean city region. *International Journal of Sustainable Society*, vol. 7, no. 4, pp. 333-352.
- SANDOW, E. y WESTIN, K., 2010. The persevering commuter - Duration of long-distance commuting. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, vol. 44, no. 6, pp. 433-445.
- SHELLER, M. y URRY, J., 2006. The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A*, vol. 38, no. 2, pp. 207-226.
- SHOVAL, N. y AHAS, R., 2016. The Use of Tracking Technologies in Tourism Research: A Review of the First Decade. *Tourism Geographies* [en línea], vol. 6688, no. August, pp. 1-20.
- STEWART, T., SCHIPPERIJN, J., SNIZEK, B. y DUNCAN, S., 2017. Adolescent school travel: Is online mapping a practical alternative to GPS-assessed travel routes? *Journal of Transport and Health* [en línea], vol. 5, pp. 113-122.
- TRANSPORTATION RESEARCH BOARD, 2002. Smart Growth and transportation. Issues and lessons learned. *Smart Growth and Transportation. Issues and Lessons Learned*. Batimore, Maryland: s.n., pp. 185.
- VICH, G., MARQUET, O. y MIRALLES-GUASCH, C., 2017. Suburban commuting and activity spaces: using smartphone tracking data to understand the spatial extent of travel behaviour. *The Geographical Journal* [en línea], vol. 183, no. 4, pp. 426-439.
- VICH, G., MARQUET, O. y MIRALLES-GUASCH, C., 2018. The scales of the metropolis: Exploring cognitive maps using a qualitative approach based on SoftGIS software. *Geoforum* [en línea], vol. 88, no. November 2017, pp. 49-56.
- VINCENT-GESLIN, S. y RAVALET, E., 2016. Determinants of extreme commuting. Evidence from Brussels, Geneva and Lyon. *Journal of Transport Geography*, vol. 54, pp. 240-247.
- VIRY, G. y KAUFMANN, V. (eds.), 2015. *High Mobility in Europe*. S.l.: s.n.

# LES DIFFICULTÉS DE LA TRANSITION ÉCOMOBILE

Frédéric Héran

*Économiste et urbaniste à l'Université de Lille*

La motorisation individuelle a longtemps été considérée comme un incomparable moyen de se libérer de la fatigue de la marche et du pédalage, comme des contraintes des transports publics. Elle a aussi permis aux citadins d'échapper à la promiscuité des villes surpeuplées et d'accéder à une plus grande diversité d'emplois, de logements, de commerces et de loisirs. Cette mobilité facilitée a engendré une forme urbaine beaucoup plus étalée et ségréguée (Wiel, 1999).

Du fait des nombreuses externalités négatives engendrées et malgré certains avantages, l'urbanisme moderne fondé sur un usage dominant de l'automobile n'est pas durable. Il est assez facile de le démontrer, mais plus difficile de l'admettre, car si dans le centre des grandes villes le trafic a bien été calmé, les alternatives à la voiture semblent encore peu crédibles en périphérie urbaine où vit une part importante de la population et où se concentrent les flux motorisés. Comment analyser cette situation? Quelle est sa genèse? Est-elle inéluctable?

Pour le comprendre, il convient de disposer d'un cadre de réflexion pour penser ce que nous appellerons la «transition écomobile», soit l'accès progressif à une mobilité plus durable ou «écomobilité» (Bonanomi, 1990). Nous explorerons ensuite les aspects les plus délicats de cette transition.

## **1. UN CHANGEMENT DE PARADIGME: DU TOUT AUTOMOBILE À DES RUES POUR TOUS**

La transition écomobile est un changement de paradigme consistant à passer du «tout automobile» à des «rues pour tous». Un paradigme (ou façon de penser) est un ensemble cohérent de principes de raisonnement reconnus et utilisés comme référence obligée par une communauté pour résoudre les problèmes qui lui sont posés (Kuhn, 1962). Dans le domaine des déplacements urbains, la communauté des ingénieurs trafic et des élus en charge de la voirie et des déplacements se sont mis d'accord après guerre sur les solutions à adopter pour faire place à la voiture en plein essor. Mais face aux impasses du tout automobile, les autorités sont contraintes, depuis quelques années, d'inventer une autre façon de gérer les problèmes de voirie et de déplacements que certains appellent des rues pour tous.

## **1.1. Le tout automobile**

Le «tout automobile» est une expression francophone sans strict équivalent en anglais<sup>1</sup>. Elle est apparue au cours des années 1970 pour dénoncer les politiques de déplacement obnubilées par la place à accorder à l'automobile. L'expression tient plus de l'accusation que de l'analyse. Dans ces conditions, il est logique de n'en trouver aucune définition dans une production scientifique. Elle est pourtant couramment utilisée par les citoyens, les médias comme par les décideurs pour caractériser une époque révolue, une situation repoussoir dont il faudrait aujourd'hui se dégager. En fait, elle peut aussi qualifier, de façon plus positive, la période d'après-guerre, quand l'accès à l'automobile pour tous semblait un objectif souhaitable et atteignable.

Ainsi, nous définirons le tout automobile comme la priorité accordée aux modes individuels motorisés en toutes circonstances. Les autres modes de déplacement ont le droit d'exister ou même de se développer, à condition qu'ils n'entravent pas la circulation et le stationnement des voitures et des deux-roues motorisés. De ce point de vue, l'expression ne signifie pas qu'il soit possible d'utiliser la voiture pour tous les déplacements ou que l'essentiel des financements aillent aux routes.

Dès les années 1960, en Europe occidentale, il devient clair qu'environ 30 % de la population ne pourra jamais accéder à la voiture, à cause d'handicaps divers, de son jeune âge ou faute de revenus suffisants. En conséquence, les transports publics méritent d'être relancés (Bigey et Schmider, 1971). Mais pour éviter qu'ils ne gênent le trafic automobile, ils doivent être enterrés dans les zones denses, passer en dénivelé les principaux carrefours en périphérie, bénéficier de couloirs de bus seulement si la place est suffisante, etc. (Poulit, 1971) De même, des aménagements cyclables ne sont envisageables que si la largeur des chaussées le permet ou s'ils empiètent sur les trottoirs. Pas question de supprimer une file de circulation ou de stationnement.

Dans un pays comme la France où le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées est particulièrement puissant, cette logique a été poussée très loin. Par exemple, pour écouler un maximum de trafic sur les artères, de nombreuses mesures visent à limiter au maximum la gêne que pourrait provoquer la traversée des piétons: pas de passage piétons en section courante ou alors des passages dénivelés, pas de passage piétons à l'une des branches du carrefour quand de nombreuses voitures tournent à cet endroit, des traversées en deux, trois ou même quatre temps, des passages piétons en retrait pour pouvoir stocker les voitures qui tournent, des barrières pour éviter tout franchissement intempestif, des temps de vert piétons réduits au minimum légal<sup>2</sup>, des temps de rouge piétons très longs, des répétiteurs de feu – un dispositif unique au monde – pour permettre aux véhicules d'avancer le plus possible, et des passages piétons en biais sur les branches arrivant avec un angle aigu. En conséquence, les piétons sont contraints à d'importants détours, à de longues attentes, à des montées d'escaliers, et les plus vulnérables se retrouvent en danger.

Le paradigme du tout automobile a été plébiscité pendant des décennies, puis il a été peu à peu remis en cause. La contestation a commencé logiquement dans les pays les plus anciennement urbanisés, où

---

<sup>1</sup> Voici quelques traductions possibles: «car-centred development», «all for cars transport policy» ou «all-car policy».

<sup>2</sup> Soit une seconde par mètre de largeur, ce qui fait 3,6 km/h: une vitesse trop rapide pour une personne âgée ou un parent marchant avec un enfant en bas âge.

l'urbanité était la plus développée, à savoir l'Italie du Nord et les Pays-Bas. En Toscane, pendant la Renaissance (xvi<sup>e</sup> siècle), 45 % de la population vivait déjà en ville. Dans les Provinces unies, pendant l'Âge d'or, à partir de 1650, plus de la moitié de la population était urbaine. Quand la voiture a envahi ces villes historiques, au passé si prestigieux et à la qualité de vie si raffinée, les populations se sont insurgées.

## **1.2. Les impasses du tout automobile**

L'usage excessif des modes individuels motorisés provoque diverses externalités négatives que l'on résume généralement en cinq impacts: les émissions de gaz à effet de serre, la pollution atmosphérique, le bruit, les accidents et la congestion. En réalité, cette liste se limite aux seuls impacts à peu près monétarisables. Ceux que les économistes échouent à valoriser sont, de fait, considérés comme négligeables. Ils sont pourtant très nombreux et n'ont rien d'anecdotiques: la consommation d'espace, l'épuisement des ressources naturelles, la production de déchets, les effets de coupure liées aux grandes infrastructures, l'impact des transports sur le paysage urbain, l'artificialisation et l'imperméabilisation des sols, la pollution des sols et des eaux, les îlots de chaleur urbains, les vibrations, les odeurs des gaz d'échappement ou encore les contraintes architecturales imposées par les garages aux immeubles. Toutes ces externalités ont toujours des causes multiples et ne sont pas dues qu'au trafic motorisé, et elles ne sont vraiment étudiées que lorsqu'elles ne peuvent plus être ignorées.

Ces recherches restent cependant l'affaire de quelques spécialistes qui naturellement se respectent mais ne travaillent jamais ensemble. Aussi, l'essentiel est toujours ignoré, à savoir: les effets de synergie entre externalités et les spirales négatives que ces synergies génèrent<sup>3</sup>. Toutes ces externalités dégradent, en effet, les quatre composantes qui structurent tout mode de déplacement –1/ le mode, 2/ le déplacement, 3/ l'utilisateur et 4/ l'environnement– en provoquant quatre impacts indirects majeurs: 1/ la désaffection pour les modes actifs, 2/ la diminution des relations de voisinage, 3/ la dégradation de la santé humaine et 4/ la dégradation du cadre de vie (Héran, 2011).

Par exemple, l'inconfort et le danger que provoquent les diverses nuisances dissuadent l'usage des modes actifs et encourage l'utilisation des modes individuels motorisés. Il en découle plusieurs cercles vicieux qui amplifient encore le phénomène. Ainsi, le cas du vélo est particulièrement édifiant: moins il y a de cyclistes, plus ils sont en insécurité; moins le réseau est maillé, plus il est délaissé; moins il y a de vélos, plus les services de ventes, réparation ou location disparaissent. À tel point qu'entre 1950 et 1975, en une génération, la pratique du vélo a été divisée par 3 à 6 selon les pays européens.

Autre exemple, dans les années 1960-1980, la concentration du trafic motorisé dans les zones denses a contribué à dégrader le cadre de vie amenant les ménages avec enfants à déménager en périphérie pour y rechercher le calme (Appleyard, 1981). En organisant leur vie autour de la voiture individuelle, ils ont

---

<sup>3</sup> On parle d'«effet cocktail» quand plusieurs substances inoffensives ou faiblement actives produisent un effet toxique quand elles sont mélangées. Par exemple, la forte mortalité actuelle des abeilles s'explique par un effet cocktail entre pesticides et pathogènes (cf. Stéphane Foucart, «Le déclin massif des abeilles est en voie d'élucidation», *Le Monde* du 8 juillet 2011). De même, la combinaison entre plusieurs substances chimiques peut avoir un effet cocktail sur le système hormonal de l'homme (cf. Sylvie Burnouf, «Perturbateurs endocriniens: un «cocktail» toxique pour l'homme», *Le Monde* du 15 septembre 2017).

à leur tour dégradé les conditions de vie en proche périphérie, incitant les ménages à vivre encore plus loin.

À chaque fois, le trafic automobile n'est jamais le seul responsable de ces situations, mais il y contribue pour beaucoup. Alors qu'il est très étudié dans les écosystèmes, cet «effet cocktail» des externalités négatives reste peu analysé dans le domaine des déplacements urbains, car poser un tel diagnostic paraît immédiatement suspect: cela revient, de fait, à remettre en cause la vitesse et l'intensité du trafic, même si ce n'est pas l'intention du chercheur.

### **1.3. Vers des rues pour tous**

Toutes les villes qui connaissent un développement immodéré de l'usage de l'automobile sont peu à peu confrontées aux impasses du tout voiture et à la contestation croissante des populations les plus affectées. Se constitue progressivement une majorité silencieuse favorable à un certain encadrement de la circulation, non sans quelques conflits avec ceux qui bénéficient du statu quo (Vahl et Giskes, 1988). Quand la parole se libère, plusieurs thèmes sont mis en avant, selon la hiérarchie suivante qui semble la plus fréquente.

Les revendications portent d'abord sur la sécurité des personnes vulnérables soumises au trafic automobile. Au premier rang desquelles se trouvent les enfants qui se rendent à l'école et à leurs autres activités: problèmes de traversée des grands axes, d'utilisation des trottoirs encombrés par du stationnement illicite, d'absence même de trottoir, d'éclairage insuffisant ou inexistant, de revêtement dégradé. Au début, les parents préfèrent soustraire leurs enfants à ces dangers, en les emmenant à l'école... en voiture (on parle du cercle vicieux des parents taxis), mais ils se rendent compte ensuite de la forte contrainte que représente cet accompagnement pour eux comme pour les enfants. En France, après avoir fortement progressé, l'accompagnement recule depuis quelques années. La question de la sécurité des personnes âgées se pose dans des termes semblables. Tout accident est l'occasion de fortes mobilisations auxquelles les élus s'efforcent de répondre.

Les réclamations portent ensuite sur le partage de l'espace public. D'un côté, les automobilistes se plaignent du manque d'emplacements de stationnement, un thème récurrent dans presque toutes les réunions publiques organisées par les autorités municipales. De l'autre, des habitants (souvent aussi automobilistes) et des associations déplorent le manque d'espaces publics de qualité pour se promener, pour les jeux des enfants, pour des terrasses de café, pour des plantations ou pour valoriser le patrimoine local. Les automobilistes sont contraints d'admettre que leurs voitures exigent un espace considérable au détriment d'autres usages de la rue. Ils se rendent compte que des arbitrages en leur défaveur sont à terme inévitables. Des pratiques courantes comme le stationnement illicite, l'usage gratuit de l'espace public, le désintérêt pour les parkings souterrains ou la transformation des garages en pièces à vivre n'apparaissent plus tolérables et tendent à être encadrées ou réprimées.

Les gens se plaignent aussi de la pollution et du bruit pour deux grandes raisons. Ces nuisances ont d'abord des conséquences sur la santé, dont la population est de plus en plus consciente: difficultés respiratoires (asthme, bronchiolites...) pour les personnes vulnérables, gêne et stress liés au bruit dans

la journée et surtout la nuit. Elles tendent également à dévaloriser le patrimoine: décote sensible des logements riverains des grandes voiries.

Les populations exigent enfin une meilleure accessibilité à pied, à vélo et en transports publics – et non plus seulement en voiture – de leur quartier et des autres lieux qu'ils fréquentent. Elles reprennent à leur compte la thématique du désenclavement chère aux élus, mais appliquée à leur proche environnement et sans oublier les modes actifs.

Les autorités sont plus ou moins à l'écoute de ces doléances. Elles sont parfois liées à des groupes d'intérêt à la pointe des revendications ou au contraire hostiles à la remise en cause de situations acquises. Mais le plus souvent, elles cherchent à trouver un équilibre satisfaisant la plupart des parties, exercice souvent acrobatique.

Une idée forte émerge toutefois de l'ensemble. Les rues ne peuvent plus être conçues d'abord pour les automobilistes, mais pour tous les modes de déplacement et pour la grande diversité des usages qui peuvent s'y déployer. Dans tous les pays développés apparaît désormais une expression qui est clairement la réponse au tout automobile: «des rues pour tous» (Monheim et Monheim-Dandorfer, 1990; Bonanomi, 1990; European Commission, 2004; CNT, 2005). La priorité n'est plus accordée à l'automobile. Un nouvel équilibre entre les modes et entre les usages est désormais à trouver.

## **2. QUELQUES DIFFICULTÉS DE LA TRANSITION ÉCOMOBILE**

Le passage du tout automobile à des rues pour tous est forcément d'une grande complexité. Il convient d'abord de préciser où mène cette transition, puis comment elle s'inscrit dans l'espace et dans le temps.

### **2.1. La construction d'une vision partagée**

Pour rendre une politique de déplacements compréhensible au plus grand nombre, les pouvoirs publics sont amenés à développer une «vision», un avenir souhaitable, disent les stratèges (un «référentiel de politique publique» préfèrent dire les politologues), capable d'articuler l'ensemble des modes de déplacement et les usages de l'espace public, en référence à des valeurs acceptables par une grande majorité de la population (Offner, 2006).

D'un point de vue logique, le paradigme des rues pour tous peut être défini par une priorité accordée aux plus fragiles et aux plus urbains, à savoir, d'abord les piétons, puis les cyclistes, les transports publics, les usages partagés de la voiture (le covoiturage), les livraisons et enfin l'automobile utilisée en solo. Beaucoup de villes dans le monde explorent désormais cette nouvelle hiérarchie des modes de déplacement, même si le chemin est long des intentions aux réalisations (RR&A *et alii*, 2011; Gehl, 2013). L'enjeu est de réduire les nuisances de l'automobile et de restaurer l'urbanité des villes (Lévy, 2004).

En pratique, il est cependant impossible de tout faire à pied ou à vélo dans les grandes villes. Il convient donc d'élaborer un «système de transport écologique» (*Verkehrsmittel des Umweltverbundes*, cf. Monheim, 1990) articulant modes actifs, transports publics et covoiturage. La place du vélo dans cet ensemble mérite d'être précisée. Ce mode de déplacement est encore loin d'avoir exprimé tout son

potentiel. Avec l'essor actuel des vélos à assistance électrique, le vélo ne peut déjà plus être considéré comme un mode de proximité. D'autres vélos très performants, comme les vélos couchés et les vélo-mobiles, commencent aussi à émerger. En circulant sur des réseaux de super pistes cyclables, déjà en construction dans les villes d'Europe et même françaises les plus en pointe, ces matériels peuvent franchir des distances appréciables de 10 à 18 km en une demie heure, sachant que la distance domicile-travail est en moyenne en France de 15 km (source: ENTD 2008).

Dans le système de transport écologique, la priorité accordée aux modes actifs suppose que soit instaurée une politique de «modération de la circulation automobile»<sup>4</sup>. Son objectif est de réduire la vitesse des véhicules à moins de 30 km/h sur l'essentiel de la voirie, hormis quelques grands axes, afin de permettre la cohabitation de tous en sécurité à petite vitesse et d'éviter ainsi de coûteux aménagements ségrégatifs souvent peu efficaces. Cette solution favorise le report modal et profite essentiellement aux cyclistes très sensibles aux conditions de circulation. L'histoire du vélo utilitaire nous enseigne, en effet, que l'évolution de ce mode ne dépend pas d'abord de l'existence d'aménagements cyclables, mais est inversement proportionnel à la vitesse et à l'intensité du trafic auto (Héran, 2014).

La reconquête des espaces publics passe aussi par une politique de stationnement plus restrictive consistant à le limiter ou à le tarifer. Dans un premier temps, la construction de parkings en ouvrage est souvent accordée aux opposants à la modération de la circulation en compensation. Mais ces parkings sont sous-occupés et finissent par se vider. Certains sont même finalement démolis, comme ces dernières années à Strasbourg. À Paris *intra muros*, avec la baisse de 3 à 4 % du trafic automobile chaque année, la clientèle des parkings se réduit de 5 à 6 % par an depuis dix ans (source: FNMS). Aujourd'hui, la vacance est telle qu'il serait possible de supprimer toutes les places de stationnement dans la rue si les automobilistes utilisaient ces parkings. Cela permettrait d'augmenter de 20% la surface des espaces publics dans la Capitale (Héran, 2017).

## 2.2. Le décalage entre le centre et la périphérie

Sur le plan historique, l'automobile a commencé à conquérir les villes, au début du xx<sup>e</sup> siècle, en envahissant d'abord les centres et les quartiers bourgeois, là où la population suffisamment fortunée pouvait acquérir une voiture. Il allait de soi que la ville dense, ses emplois, ses commerces, ses services et ses loisirs, devait être accessible avec ce moyen de transport moderne, symbole de progrès et de liberté. La périphérie et les quartiers populaires étaient alors préservés de ce trafic et jouissaient d'une certaine tranquillité.

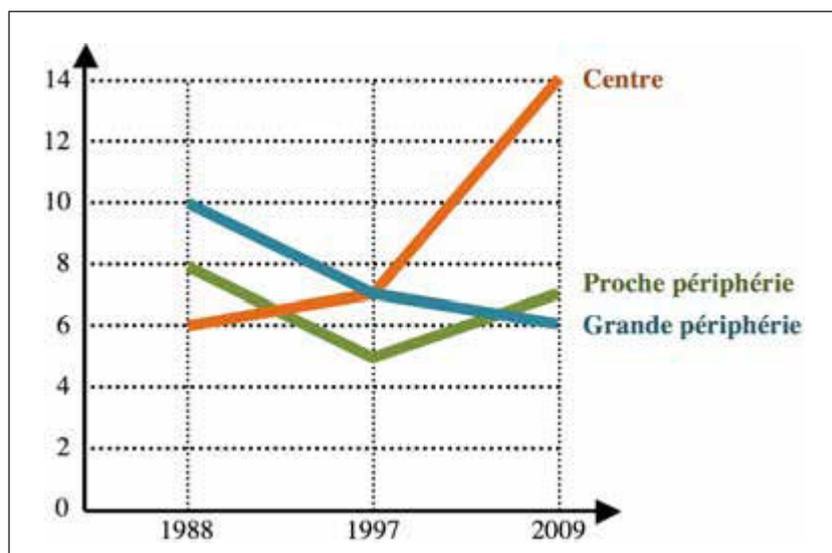
Avec la démocratisation de l'automobile, la pression croissante du trafic a provoqué une forte montée des nuisances au cours des années 1950-1980. Les familles suffisamment aisées ont préféré alors s'installer en périphérie. Depuis les années 1990, les centres-villes et les quartiers les plus denses ont commencé à bénéficier de politiques de modération de la circulation et les périphéries ont vu monter le trafic automobile et son cortège de nuisances.

---

<sup>4</sup> C'est la traduction littérale du terme allemand *Verkehrsberuhigung* inventé à la fin des années 1970 pour conceptualiser les premiers efforts en ce sens réalisés aux Pays-Bas dans les années 1970. L'expression a été traduite en anglais par *traffic calming* (Ewing, 1999).

Tous ces changements profonds esquissés à grands traits sont aujourd'hui méconnus. Il nous paraît normal que les centres-villes soient calmés, alors qu'il y a 30 à 50 ans, il nous semblait tout aussi normal qu'ils soient saturés de voitures. De même, il nous paraît évident que le trafic automobile puisse se déployer en périphérie aujourd'hui, alors qu'il y a 30 à 50 ans, la périphérie était au contraire assez tranquille. La pratique du vélo, qui est un bon marqueur de l'urbanité d'un territoire, s'est ainsi complètement inversée entre centre et périphérie (voir la figure 1).

Figure 1. Évolution de la part modale du vélo à Strasbourg en %, selon les trois enquêtes ménages déplacements



Pour comprendre la pertinence du principe des rues pour tous, un recul historique conséquent est indispensable. Les politiques actuelles de modération du trafic dans les centres ne sont pas destinées à rester limitées à ces territoires, comme certains l'affirment (Masboungi, 2015), mais ont vocation à conquérir aussi la proche, puis la grande périphérie. On l'observe clairement dans les grandes agglomérations. En région parisienne, des villes comme Montreuil ou Saint-Denis, limitrophes de Paris, ont déjà de telles politiques. Des villes plus éloignées comme Rueil, Sceaux ou Anthony s'y engagent également. Même en grande périphérie, les habitants de certains bourgs et villages réclament la construction de trottoirs ou leur libération du stationnement illicite, pour que leurs enfants puissent aller à l'école seuls à pied. La diffusion se fait donc plus ou moins en tâche d'huile et commence par les périphéries bourgeoises ou par les territoires les plus propices. Mais certaines agglomérations choisissent des politiques plus radicales, comme Grenoble où toute la métropole est passée en zone 30 sauf les grands axes, en janvier 2016.

La difficulté, c'est qu'il peut souvent exister au même moment des politiques de restriction du trafic au centre et au contraire de construction de rocade en périphérie, comme nombre d'auteurs le rappellent, non sans y voir, avec raison, quelques contradictions (Reignier *et alii*, 2013). L'enjeu pour les pouvoirs publics est alors de comprendre et d'expliquer que la périphérie sera aussi gagnée à terme par des politiques de modération de la circulation et qu'il est possible de s'épargner de lourds investissements en infrastructures routières en développant les modes alternatifs et des pôles urbains secondaires.

### **3. LA MUTATION DES MODES ET DES TERRITOIRES**

La réduction du trafic automobile suppose la promotion simultanée de solutions alternatives crédibles. Il est clair qu'une telle politique est beaucoup plus facile dans un centre disposant déjà d'une bonne offre en transports publics et d'une densité suffisante facilitant les déplacements à pied. En périphérie, la question des solutions de remplacement est plus difficile. Une politique de report modal peut commencer toutefois par promouvoir certaines solutions auprès de publics particuliers: par exemple, la marche pour les scolaires, le vélo pour les habitués des équipements de loisir, les transports publics ou l'autostop organisé (voir le système Rézo pouce) pour les jeunes, etc.

De même, l'élargissement des trottoirs et la transformation des carrefours en places publiques suppose que ces espaces soient pensés et aménagés pour accueillir de nouveaux usages: des terrasses de cafés, des jeux de boules, des plantations, des événements... (Lavadinho et Winkin, 2012).

Tous ces changements ne peuvent pas être trop brusques pour laisser aux habitants le temps de s'habituer, tout en devant être suffisamment ambitieux pour engendrer une dynamique de progrès continus. Tout est donc une question de rythme et de cohérence de la politique de déplacements (Héran, 2018). Des mesures au coup par coup, sans réelle vision, engendrent des incompréhensions dont les adversaires politiques profitent aussitôt. À la faveur de changement de majorité politique, des retours en arrière sont possibles mais plutôt rares et de faible portée. Il s'agit surtout de marquer la rupture avec l'équipe municipale précédente et non de restaurer l'ancien paradigme, de ralentir le mouvement et non de l'inverser, de s'interroger finalement sur la transition. Des accélérations sont aussi envisageables, à condition de travailler la cohérence des mesures prises et d'associer les habitants à chaque étape de leur conception et de leur mise en œuvre.

Les mesures symboliques permettent de marquer les esprits et de susciter les débats. À Paris, la fermeture en septembre 2016 de 3,3 km de la voie sur berge rive droite dans l'hypercentre puis sa piétonisation en est un parfait exemple. De même, dans certaines villes moyennes, le retour du stationnement automobile sur une grand-place, le rétablissement du transit dans certaines rues ou l'effacement de quelques mètres de pistes cyclables ont été très médiatisés.

Enfin, l'inertie des populations est souvent surestimée, plutôt que sous-estimée. Le choix du mode de déplacement dépend surtout du choix du mode de vie et non des injonctions des autorités (Buhler, 2015). Dans les centres-villes, environ 5 % des habitants déménagent ou emménagent chaque année: en seulement dix ans, presque la moitié de la population change et les nouveaux arrivants se plient assez naturellement aux nouvelles façons de se déplacer. En périphérie, cette mobilité résidentielle est deux fois moindre et le changement est forcément plus lent.

En conclusion, pour comprendre et expliquer la transition écomobile en cours, il est nécessaire de prendre un recul historique suffisant et de s'intéresser aux autres villes et pays. Le phénomène apparaît alors universel, mais à des stades plus ou moins avancés. Dans tous les pays ayant connu un envahissement automobile déjà ancien, les excès du trafic sont en cours de correction et la réhabilitation des autres modes est engagée, le piéton finissant par retrouver son premier rang. Et ce n'est pas qu'une question de réduction de l'insécurité routière et de la pollution, mais aussi de reconquête des espaces publics et

de l'urbanité. Les décalages temporels et spatiaux sont liés aux nombreuses inerties dues au bâti, aux réseaux, aux déterminismes sociaux, aux intérêts économiques, bref, à l'histoire de chaque ville.

## RÉFÉRENCES

- APPLEYARD D., GERSON M. S., LINTELL M., 1981. *Livable Streets*, University of California Press, Berkeley, 364 p.
- BIGEY M., SCHMIDER A., 1971. *Les transports urbains*, Éditions universitaires, Paris, 186 p.
- BONANOMI L., 1990. *Le temps des rues. Vers un nouvel aménagement de l'espace rue*, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, GCR, IREC, 112 p.
- BUHLER T., 2015. *Déplacements urbains: sortir de l'orthodoxie. Plaidoyer pour une prise en compte des habitudes*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 123 p.
- CONSEIL NATIONAL DES TRANSPORTS, 2005. *Une voirie pour tous. Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage*, CNT, Paris, 2 tomes.
- EUROPEAN COMMISSION, 2004. *Reclaiming city streets for people. Chaos or quality of life?*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 52 p.
- EWING R., 1999. *Traffic calming. State of the practice*, report for the US Department of Transportation, Federal Highway Administration, Washington DC, 206 p.
- GEHL J., 2013. *Pour des villes à échelle humaine*, Éditions Écosociété, Montréal, 273 p.
- HÉRAN F., 2011. «Pour une approche systémique des nuisances liées aux transports en milieu urbain», *Les Cahiers scientifiques du transport*, n° 59, p. 83-112.
- HÉRAN F., 2014. *Le retour de la bicyclette. Une histoire des déplacements urbains en Europe de 1817 à 2050*, La Découverte, Poche, 256 p.
- HÉRAN F., 2017. «À propos du report modal. Les enseignements du cas parisien», *Les Cahiers scientifiques du transport*, n° 71, p. 99-124.
- HERAN F., 2017. «Vers des politiques de déplacement plus cohérentes», *Norois*, n°245, p. 89-100.
- KUHN T. S., 1962. *The structure of Scientific Revolutions*, trad. *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, Paris, 285 p., 1983.
- LAVADINHO S., WINKIN Y., 2012. *Vers une marche plaisir en ville*, CERTU, Lyon, 232 p.
- LÉVY J., 2004. «Modèle de mobilité, modèle d'urbanité», in S. Allemand, F. Ascher et J. Lévy (dir.), *Les sens du mouvement*, Belin, Paris, chapitre 14.
- MASBOUNGI A. (dir.), avec la collaboration de M. GÜLLER, N. SEGOUIN et A. PETITJEAN, 2015. *Ville et voiture*, Parenthèses Editions, collection Projet urbain, Marseille, 191 p.
- MONHEIM H., MONHEIM-DANDORFER R., 1990. *Straßen für alle. Analysen und Konzepte zum Stadtverkehr der Zukunft*, Rasch und Röhring, Hamburg, 530 p.
- OFFNER J.-M., 2006. *Les plans de déplacements urbains*, La Documentation française, Paris, 96 p.

- POULIT J., 1971. «La circulation urbaine», *Revue générale des routes et des aérodromes*, n° 462, fév., p. 59-78.
- REIGNER H., BRENNAC T., HERNANDEZ F., 2013. *Nouvelles idéologies urbaines. Dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 178 p.
- RR&A, STOA, PTV, 2011. *Plan piéton de la Ville de Strasbourg. 2011-2020*, Ville de Strasbourg, 84 p.
- VÄHL H. G., GISKES J., 1988. *Urbanisme et trafic, de la guerre à la paix*, CETUR, Bagnaux, 48 p.
- WIEL M., 1999. *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Éditions Pierre Mardaga, Liège, 149 p.

# **GOUVERNER LES POLITIQUES DE MOBILITÉ URBAINE QUATRE ÉQUATIONS POLITIQUES À RÉSOUDRE POUR LES GRANDES MÉTROPOLES LE CAS DES VÉLOS PARTAGÉS**

Maxime Huré

*Maître de Conférences à l'université de Perpignan*

*Chercheur au CDED (Université de Perpignan) et au laboratoire Triangle  
(Sciences Po Lyon)*

Les systèmes de mobilités partagées font dorénavant parti du paysage urbain mondial. Depuis le milieu des années 2000, les projets de vélos partagés se sont rapidement diffusés dans la majorité des métropoles européennes. Si les vertus écologiques de la pratique du vélo ont souvent été mises en avant pour justifier l'implantation de ces dispositifs, de nombreuses critiques ont accompagné ce mouvement: inégalités dans la couverture spatiale des systèmes, problèmes de financement des réseaux, domination des grandes firmes dans la mise en œuvre et la gestion des dispositifs, inadaptation des projets dans certains territoires, construction d'un marketing politique et territorial,...

Ces critiques sont le résultat de la grande diversité des modèles urbains de mobilité partagées implantés dans les métropoles européennes (Huré, 2017a) et de la forte politisation des enjeux de mobilité en ville (Jouve, 2003). Elles invitent à prendre au sérieux la question du projet politique et des modes de gouvernement des politiques de mobilités partagées dans les grandes métropoles. En mobilisant plusieurs exemples de dispositifs de vélos partagés implantés dans les grandes villes européennes (Paris, Lyon, Barcelone, Bruxelles), ce chapitre souhaite questionner les enjeux politiques de l'implantation de ces dispositifs au début du XXI<sup>ème</sup> siècle. Comment gouverne-t-on les politiques de mobilités partagées dans les villes européennes?

L'hypothèse défendue dans cet article est que l'implantation des mobilités partagées et le choix des modèles économiques des dispositifs dépendent des configurations politiques et institutionnelles locales. Dans ce type de service urbain, la circulation des modèles n'entraîne pas nécessairement une standardisation des politiques publiques. Les dispositifs répondent davantage aux contraintes institutionnelles et aux opportunités politiques locales. Il s'agit donc d'analyser le poids des variables politiques dans la mise en œuvre des projets, dans des contextes urbains variés et marqués par de forts enjeux économiques, climatiques et sociaux qui accompagnent les politiques de mobilité urbaine. En Espagne, le contexte urbain est marqué par des institutions métropolitaines aux prérogatives limitées (Négrier, Tomas, 2013), par exemple en matière de mobilité, par rapport aux communes et aux régions. La question métropolitaine se pose pourtant dans ce domaine car les villes espagnoles se caractérisent par un fort étalement urbain, questionnant directement la place du vélo dans ce type de forme urbaine.

Deux autres éléments de contexte plus récents peuvent être pris en compte. Depuis les années 2010, la capacité d'investissement des villes est limitée par la crise économique qui touche les finances publiques locales, y compris dans le financement des transports. Sur le plan politique, depuis 2015, il s'agit également de prendre en compte l'émergence de nouveaux leaders politiques de gauche dans certaines villes espagnoles, notamment à Madrid, Barcelone et Valence, qui portent des politiques volontaristes en matière de mobilité durable.

Dans ce contexte, hypothèse est faite que les choix politiques s'inscrivent dans des configurations locales qui déterminent, en grande partie, les modes d'organisation des systèmes de mobilités partagées. Les choix politiques concernent autant la question du recours aux acteurs du marché, la manière de réguler les dispositifs que les arbitrages budgétaires pour financer les services. Les choix opérés peuvent nous renseigner sur les modes de gouvernement spécifiques à chaque métropole et sur leurs politiques de mobilité. Dans les nombreux dispositifs de vélos partagés étudiés, les élus sont confrontés à quatre grandes équations –plus ou moins complexes suivant les contextes urbains– qui s'apparentent à autant de choix politiques permettant de mieux comprendre comment sont gouvernées les grandes métropoles européennes aujourd'hui.

## 1. FINANCER

Le financement des projets urbains constitue une part importante du travail politique et des institutions locales. La première équation politique concernant les dispositifs de mobilités partagées touche donc au financement des projets, qui implique le choix du modèle économique. Les questions financières sont bien souvent les premières à se poser lorsque les décideurs urbains s'investissent dans un projet urbain de mobilité. Rappelons ici que les politiques de transports urbains sont largement subventionnées par les finances publiques. Elles sont donc directement liées aux ressources locales –et parfois nationales et européennes– impactées par les restrictions budgétaires ou les politiques d'austérité, notamment en Espagne (Marti-Costa, Tomàs, 2017), en Italie et, dans une moindre mesure, en France. L'implantation des systèmes de vélos partagés à la fin des années 2000 s'inscrit, de surcroît, dans un contexte de pression sur les finances publiques, alimentée par la crise financière des *subprimes* en 2008, mettant à jour des emprunts toxiques souscrits par certaines collectivités et affectant globalement l'économie urbaine.

Dans cette perspective, les choix budgétaires réalisés par les décideurs urbains pour implanter des dispositifs innovants de mobilité dépendent de la capacité financière des villes et de la manière dont elles vont communiquer sur ce financement.

Certaines grandes entreprises de services urbains ont, depuis longtemps, compris cette rationalité politique et financière, en proposant des services directement financés par les recettes de l'affichage publicitaire. C'est le cas notamment des grands groupes spécialisés dans le mobilier urbain et l'affichage publicitaire, comme JCDecaux et Clear Channel Outdoor (Huré, 2017b). Ces dernières entreprises ont ainsi historiquement proposé des abribus et divers mobiliers (poubelle, signalisation, toilettes publiques, etc.) en échange des recettes de la publicité implantée sur l'espace public et dans les réseaux de transport. Les premières offres de vélos partagés se sont ainsi développées sur ce modèle économique à Lyon en 2005 (4000 vélos répartis sur 353 stations), à Paris en 2007 (20 600 vélos répartis sur 1431 stations)

ou encore à Valence en 2010 (2750 vélos répartis sur 275 stations), en partenariat avec l'entreprise française JCDecaux.

La rareté des finances publiques, l'austérité budgétaire ou encore la volonté de ne pas augmenter les impôts ont souvent justifié le recours aux grands groupes privés pour gérer les systèmes, en mobilisant parfois l'argument de la gratuité des services proposés par les firmes. Cependant, si ce modèle économique est le plus utilisé au sein des villes européennes, il est aujourd'hui de plus en plus concurrencé par d'autres modèles économiques et d'autres acteurs s'investissant dans les politiques de mobilités urbaines. L'analyse de ces différents modèles économiques, au regard de chaque contexte urbain, montre que ces modèles renvoient à des modes d'organisation des institutions publiques locales et à des choix politiques plus anciens vis-à-vis des politiques de transport. Dit autrement, le choix du modèle économique des dispositifs est dépendant de la construction institutionnelle des métropoles et des orientations politiques historiques faites en matière de mobilité. La décision politique est ici contrainte par des processus de *Path Dependance* au sein des institutions (Pierson, 1993). Plusieurs modèles économiques peuvent ainsi être évoqués, en rappelant dans quel contexte ces derniers ont été choisis.

Le premier modèle historique d'organisation des vélos partagés est celui mis en œuvre par les municipalités en régie directe ou en partenariat avec des acteurs associatifs ou avec des comités de quartier. Ces dispositifs apparaissent à Amsterdam à la fin des années 1960 ou encore à La Rochelle en France en 1976 (Huré, Passalacqua, 2017). Au sein des systèmes implantés dans les années 2010, ce modèle est minoritaire, mais correspond le plus souvent aux villes qui se sont historiquement investies dans des politiques de développement du vélo à grande échelle depuis les années 1970-1980. Les politiques de partage des vélos sont alors pensées comme des compléments d'une offre de services et d'aménagements en faveur du vélo déjà très développée. Dans ces villes, l'investissement historique dans les politiques cyclables fut le résultat d'une forte mobilisation d'associations de défense du vélo (Héran, 2014) qui ont développé une expertise au sein des institutions municipales (Huré, 2013). La ville de Strasbourg en France est un cas typique de ce modèle de gestion puisque l'offre de vélos partagés a été pensée et mise en œuvre avec l'association historique de promotion du vélo en ville, le CADR 67. Le financement est assuré par les institutions publiques qui ont, depuis longtemps, structuré un budget important dédié aux politiques du vélo et au subventionnement des associations. Les ressources financières et d'expertise préexistaient donc à l'implantation des vélos partagés. Dans une certaine mesure, ce rapprochement historique entre associations et institutions publiques ne permettait pas aux décideurs politiques de se tourner vers les grandes firmes mondialisées, car cette stratégie risquait de mettre en péril une configuration urbaine stabilisée. Même si les grands groupes de l'affichage publicitaire sont présents dans les villes ayant choisi le modèle associatif, le choix du financement direct par des subventions publiques en partenariat avec des associations est le résultat d'une dépendance institutionnelle et politique vis-à-vis de certains groupes sociaux.

Un deuxième modèle économique relève du financement des vélos par les recettes de l'affichage publicitaire. Majoritairement utilisé par les villes européennes depuis les années 2000-2010, ce modèle est également lié à une forme de dépendance institutionnelle, notamment vis-à-vis de l'activité des grands groupes spécialisés dans le mobilier urbain et l'affichage publicitaire. Les villes ayant fait le choix de ce modèle ne sont pas toutes dépourvues de réseaux associatifs et de politiques en faveur du vélo, mais elles privilégient les ressources proposées par les firmes privées, qu'il s'agisse de ressources financières,

de ressources d'expertise ou de ressources orientées vers l'internationalisation et la compétition entre les métropoles. Ce modèle révèle une autre forme de dépendance des institutions publiques, cette fois à l'égard des grands groupes comme JCDecaux. Le cas de la ville de Lyon est typique de ces relations publiques-privées institutionnalisées depuis les années 1960 (Huré, 2012). Ce modèle économique a également permis aux villes de communiquer sur «la gratuité» des dispositifs en échange des recettes publicitaires, tout en légitimant une certaine opacité sur les coûts réels des dispositifs, puisque les données économiques des vélos partagés sont intégrées au marché global du mobilier urbain et de l'affichage publicitaire. Pour les villes, l'opportunité du renouvellement de ce marché fut donc une occasion de renforcer les liens entre les gouvernements urbains et les grandes firmes à travers le développement d'un nouveau service de mobilité.

Un troisième modèle économique consiste à déléguer la gestion d'un service de vélos partagés à un opérateur dans le cadre d'une délégation de service publique classique. Dans ce cas de figure, le financement n'est pas assuré par la publicité, mais supporté par les finances publiques. Là encore, ce choix s'inscrit dans une dépendance au fonctionnement institutionnel des villes, puisqu'il s'appuie sur des structures publiques ou semi-publiques (agence, syndicat mixte) assurant la régulation des relations avec les opérateurs de transport ou de mobilités partagées. Ce modèle économique, centré sur un marché unique de vélos partagés, permet d'ouvrir la concurrence aux opérateurs classiques de la gestion des transports urbains et aux *start-up* locales, sans fermer la porte aux grands groupes privés du mobilier urbain et de l'affichage publicitaire. Le cas de la ville de Barcelone est ici intéressant. En 2006, la ville décide de recourir à ce modèle parce qu'elle dispose d'une puissante agence publique de régulation des services urbains, Barcelona de Serveis Municipals (BSM). Le marché est alors attribué à Clear Channel Outdoor pour un budget estimé à 100 millions d'euros sur 10 ans, directement financé par l'agence BSM grâce aux recettes de stationnement automobile. Ce modèle économique est aujourd'hui plébiscité par de nombreuses métropoles car il permet d'organiser une meilleure régulation des relations avec l'opérateur grâce à la connaissance des coûts d'exploitation des services. La ville de Paris a par exemple choisi ce modèle en 2017 pour renouveler son dispositif *Vélib'*. Après 10 ans de gestion par l'entreprise JCDecaux dans le cadre d'un marché global du mobilier urbain et de l'affichage publicitaire, la métropole parisienne a confié son nouveau dispositif à une start-up française Smoove, dans le cadre d'un consortium, dont les relations contractuelles seront suivies par un syndicat mixte. Mais ce modèle est souvent choisi par des villes disposant d'importantes ressources financières et d'expertise dans le domaine des services urbains et des transports. Dans ce type de délégation, il est ainsi nécessaire de s'appuyer sur une ingénierie publique conséquente pour suivre les contrats. Si ce modèle économique permet d'afficher une transparence des coûts, il peut en revanche susciter des oppositions politiques sur le financement des dispositifs.

En Espagne, suite à la crise économique des années 2008-2009, le modèle barcelonais du financement public des vélos partagés fut remis en cause, notamment suite à l'augmentation des coûts de fonctionnement de *Bicing*, passant de 10 millions à de 18 millions d'euros par an dès 2009 (Huré, 2014). Le changement de majorité politique en 2011, avec l'élection du maire de centre-droit Xavier Trias a alors permis de faire évoluer le dispositif vers un financement par la publicité. En 2014, un opérateur de téléphonie, *Vodafone*, a sponsorisé le service, en échange de l'insertion de son logo et d'offres publicitaires

sur les stations et les vélos<sup>1</sup>. La situation budgétaire des villes espagnoles a ainsi contribué à plébisciter ou à revenir vers un financement assuré, tout ou partie, par la publicité sur les vélos ou l'espace public urbain.

Enfin, d'autres dispositifs sont entièrement mis en œuvre par des acteurs privés et restent, en partie, à l'écart de la décision politique. Il s'agit des offres de *free floating*, développées à grande échelle en Chine, puis introduites en Europe depuis 2016. Le concept consiste à déployer des flottes de vélos en libre accès sur l'espace public. Les vélos peuvent être déverrouillés à l'aide d'une application sur *Smart-phone*. Mais ces dispositifs posent des questions importantes en terme de régulation sur l'espace public, notamment au sujet de la dégradation des vélos et de leur stationnement. Ce dernier modèle pousse les villes à davantage s'investir dans la régulation des activités des entreprises privées.

## **2. RÉGULER**

Le plus souvent, les métropoles s'appuient donc sur des grandes entreprises pour gérer les systèmes de vélos partagés. Cependant, les pouvoirs publics sont ensuite confrontés à la régulation de l'activité des firmes sur leur territoire. Ces activités dépassent parfois le seul cadre de la gestion des vélos et engendrent des dépendances fortes entre les institutions publiques et les entreprises. Il s'agit pour les institutions de maintenir un contrôle dans le déploiement des services. Dans cette perspective, comment les élus et les institutions peuvent-ils opérationnaliser ce contrôle et imposer leur autorité auprès des entreprises? Pour conserver leur capacité d'action, les acteurs publics se tournent principalement vers l'évaluation des dispositifs et ont recours, de manière croissante, aux outils juridiques. L'évaluation dépend cependant de la capacité des acteurs publics à mobiliser et coordonner des groupes d'acteurs, et à trouver des ressources financières et d'expertise urbaine suffisantes. Il s'agit de constituer une véritable contre-expertise publique par rapport à l'expertise proposée par les entreprises.

Pour la puissance publique, l'enjeu est de maintenir un niveau de qualité de service satisfaisant pour l'utilisateur. Cette mission induit un contrôle des prestations des opérateurs et transforme l'organisation et les métiers des institutions publiques. À Lyon comme à Bruxelles, deux agents à plein temps s'occupent du suivi du contrat du mobilier urbain et de l'affichage publicitaire. Dans la métropole lyonnaise, le marché de 2004, intégrant des vélos partagés, a été l'occasion pour le Grand Lyon de revoir globalement les critères de qualité de service rendu à l'utilisateur, à l'aide de grilles d'évaluation. Le contrôle des activités du prestataire JCDecaux a ainsi nettement été amélioré. Concernant le seul dispositif de vélos en libre-service, les grilles d'évaluation rassemblent plusieurs critères: garantie du nombre de vélos en service, taux de disponibilité des stations, état général des vélos, etc<sup>2</sup>.. En cas de non-respect des critères, l'entreprise est redevable de pénalités à la collectivité. Conformément au contrat, JCDecaux s'engage à fournir des statistiques hebdomadaires qui constituent les indicateurs de l'évaluation. Si les outils de contrôle et les grilles d'évaluation figurent dans le contrat, c'est toutefois la société JCDecaux qui a pro-

---

<sup>1</sup> Sponsorisation à hauteur de 4 millions d'euros sur trois ans. Voir Ajuntament de Barcelona, «Vodafone sponsors Bicing» Communiqué de presse, le 21 mars 2014.

<sup>2</sup> Voir le programme fonctionnel du Grand Lyon de mise à disposition et d'exploitation d'abris voyageurs, de mobiliers urbains d'information et d'un parc de vélos, le 28 novembre 2004. Archives du service de la voirie du Grand Lyon.

posé ses propres indicateurs de contrôle. L'entreprise décrit précisément les éléments de fonctionnement du système, l'état du matériel et l'affectation des tâches de ses salariés. Elle réalise des recensements internes et fait partager des éléments d'organisation et de gestion de son entreprise aux collectivités. À Bruxelles, l'encadrement de ces échanges est strict, puisque «le non-respect par le concessionnaire des obligations [en termes de transmission des données] donne lieu au paiement d'une pénalité de 1 000 euros par jour pour toute donnée<sup>3</sup>». En outre, toutes les données doivent être disponibles dans un délai de vingt-quatre heures. Le premier enjeu pour les décideurs représente donc la mobilisation des informations détenues et récoltées par les entreprises pour établir des critères d'évaluation.

Malgré les outils mis en place par le Grand Lyon ou la région de Bruxelles dans le cadre des échanges de données des vélos en libre-service, l'efficacité du contrôle est à nuancer, car les statistiques servant à établir les indicateurs sont entièrement collectées par l'entreprise. Elles constituent donc des données privées internes, dont la vérification est rendue inaccessible pour la collectivité. Dans ce contexte, comment les décideurs urbains organisent-ils le contrôle de ces données? L'objectif est de rendre opératoire le système d'évaluation et d'appliquer les pénalités qui lui sont associées si nécessaire. Les institutions publiques urbaines s'organisent ainsi en interne pour animer une contre-expertise visant à confronter les informations avec celles transmises par les entreprises.

Le contrôle des activités des firmes de services par l'évaluation constitue une forme de régulation politique. Il permet aux élus urbains de renforcer leur légitimité à travers la coordination de l'expertise produite. Cette régulation par l'évaluation produit un rapport de force vis-à-vis des firmes. À Lyon, depuis 2006, un cabinet d'études privé réalise des enquêtes annuelles<sup>4</sup>. Ces études ont pour objectifs, d'une part, de coordonner une enquête technique visant à inspecter les stations et les vélos pendant certaines tranches horaires, d'autre part, de mener une enquête qualitative sur les utilisateurs pour déterminer leurs profils et approfondir leurs comportements. Il s'agit de comparer les données fournies par l'entreprise et d'établir de nouveaux critères. La mise en scène publique (publication, médiatisation) des évaluations incite les entreprises à communiquer et à respecter les objectifs du contrat. Les critères et les outils d'évaluation représentent ainsi un objet de lutte et de négociation entre les acteurs publics et privés des mobilités partagées.

Dans certains cas, le rapport de force peut se traduire par un recours au droit. Avec l'accroissement du rôle des entreprises dans les politiques publiques, le recours au droit s'est progressivement affirmé dans la gestion publique (Duran, 2009). La contractualisation transforme les compétences des agents administratifs dans la conduite des politiques publiques. Le travail des acteurs publics nécessite une maîtrise des connaissances des lois qui encadrent les conventions et les contrats. Cette juridiciarisation s'observe dans le suivi du contrat, d'abord pour faire respecter les clauses des conventions, ensuite pour pouvoir réagir aux éventuelles saisines du tribunal administratif en cas de litige.

La veille juridique des entreprises sur l'ensemble des contrats et celle des collectivités sur les conventions encouragent le développement de mécanismes d'autorégulation des acteurs dans leurs relations

---

<sup>3</sup> Le document précise: «Sont considérés comme non-respect de ces obligations: l'absence de données et la fourniture de données manifestement incorrectes et modifiant de façon significative la perception du fonctionnement du système.» Voir Concession pour l'exploitation d'un système de location de vélos automatisé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, le 5 décembre 2008, p. 10 (archives de la direction gestion et entretien de la région de Bruxelles-Capitale).

<sup>4</sup> ISIS, «Vélo 'v – Enquête usagers 2006», mai 2007, 29 p. Archives privées de l'auteur.

avec leurs partenaires, pour éviter les contentieux. Le droit incite donc le recours à d'autres formes de régulation politique, notamment par les contraintes financières et organisationnelles qu'engendre la multiplication des procédures juridiques. Pour éviter ces coûts, les acteurs orientent leur action vers des mécanismes de régulation plus souples, comme la négociation. La régulation politique urbaine des relations avec les entreprises ne se résume pas à surveiller et punir, mais à surveiller et négocier, avec en dernier recours la menace d'une mobilisation des instances judiciaires pour trancher les conflits.

Cependant, la régulation par l'évaluation, le droit et les processus de négociation dépend des ressources pouvant être mobilisées par les villes, notamment en terme de personnel administratif compétent. On assiste en réalité au développement d'inégalités dans la capacité de régulation des activités des firmes. Une distinction semble s'opérer entre les villes. D'un côté, on retrouve les grandes métropoles capables de rassembler suffisamment de ressources économiques et institutionnelles pour attirer les entreprises, et de ressources politiques pour réguler et différencier les services proposés par les opérateurs (concernant les vélos partagés, citons Paris, Lyon, Barcelone, Bruxelles, Milan, Séville ou encore Valence). D'un autre côté, on repère des villes faiblement dotées en ressources économiques et institutionnelles. Ce sont les *second cities* des services de mobilités partagées: elles souhaitent rester dans le jeu de la compétition entre les villes et de l'imaginaire de la ville durable, quitte à accepter une offre standardisée peu adaptée à leur contexte territorial (dans le cas des vélos en libre-service, citons Marseille, Aix-en-Provence, Rouen, Nantes, Saragosse et, dans une moindre mesure, Dublin). Enfin, un troisième groupe de villes n'est pas en mesure d'attirer les grandes entreprises, notamment les villes moyennes. Mais cette catégorie compte également certaines grandes villes faiblement munies de ressources économiques, notamment suite à la crise économique de 2008 (par exemple Lisbonne), ou de capacités à organiser le marché (Rome) (Delpirou, Passalacqua, 2014). Les mobilités partagées implantées dans le cadre de partenariat avec les entreprises renforcent les inégalités entre les villes. Ces inégalités portent sur la capacité de différenciation et de régulation des systèmes de vélos partagés. Elles engendrent également des effets importants sur la couverture spatiale des dispositifs et les usages. Les décideurs urbains sont ainsi fortement contraints par les ressources locales qu'ils peuvent mobiliser face aux entreprises. Dans ce contexte, certaines métropoles parviennent à imposer une adaptation importante des modèles de vélos partagés sur leur territoire. D'autres s'en remettent aux grandes entreprises pour implanter une offre standardisée, parfois peu adaptée aux besoins locaux, comme en témoigne l'abandon des systèmes de vélos partagés dans les villes d'Aix-en-Provence (2011) et de Perpignan (2018).

### **3. GOUVERNER**

Les dispositifs de vélos partagés se sont implantés à la faveur d'une forte circulation internationale d'expertise, mettant en avant des entreprises faisant la promotion de solutions standardisées pour les villes. Cette circulation est toutefois confrontée à la réception et à l'appropriation des modèles par les acteurs locaux (habitants, groupes d'intérêt, élus, etc.), notamment en raison des conflits et des controverses engendrés par l'arrivée de ces dispositifs dans certains territoires urbains. Les acteurs politiques doivent donc composer avec différents acteurs, internationaux et locaux, et faire des arbitrages en fonction des contraintes de l'action publique locale. Les décisions politiques sont donc intrinsèquement liées aux

processus de démocratie urbaine et aux dynamiques d'implication et de participation des usagers dans les services de mobilité. Pour répondre aux demandes et aux besoins locaux, les gouvernants sont donc contraints de différencier ou d'adapter les services de vélos partagés à leur territoire, lorsque les ressources publiques leur permettent de négocier avec les entreprises.

Ces processus s'opèrent dans un contexte où différents groupes d'acteurs s'impliquent dans la décision. Ces groupes ne partagent pas les mêmes objectifs. Par exemple, dans le cas des vélos partagés à Barcelone, deux groupes d'acteurs sont particulièrement intervenus dans les débats sur l'implantation du système *Bicing*: les associations d'usagers du vélo en ville et les commerçants, notamment ceux proposant des services de location de vélo. Le coordinateur de l'association barcelonaise *Bicicleta Club de Catalunya* (BACC) résume les critiques formulées par ces groupes d'acteurs vis-à-vis du projet municipal de vélos partagés en 2006:

«Il y a eu une critique très forte des commerçants. Ils critiquent le *Bicing* parce qu'ils pensent qu'ils ont perdu de l'argent. Nous on pense que c'est la crise, seulement, ce n'est pas l'avis des commerçants de vélos. La critique des associations, c'est plutôt que le *Bicing* mange tout le budget. Le plan stratégique de la bicyclette n'a pas été pris en compte. La mairie dit qu'on est encore en phase d'évolution, parce qu'on commence à parler de plafond auquel arrive le *Bicing*. Et une fois le rôle consolidé du *Bicing*, quel sera le rôle de la bicyclette privée?»<sup>5</sup>

Tandis que les revendications des associations portaient sur le budget trop important alloué au dispositif par rapport à l'ensemble de l'enveloppe consacrée au développement du vélo à Barcelone, les commerçants pointaient la diminution de leur chiffre d'affaires dans le cas où les touristes privilégieraient *Bicing* à la location de bicyclettes en magasin. Au final, le problème s'est cristallisé sur l'utilisation du système par les touristes et les effets de cette utilisation. Des réunions de concertation ont été organisées, contribuant à ouvrir le processus de décision et à mobiliser les groupes d'acteurs autour du projet. En matière de politiques de mobilité, ce processus d'ouverture constitue un mode de légitimation pour les élus, notamment en vue de mobiliser des «groupes sociaux» en faveur des projets urbains (Jouve, 2003, p. 39). A travers la mobilisation des associations d'usagers et surtout des loueurs de vélo, on a observé une reformulation des objectifs du projet en fonction des attentes de certains groupes d'acteurs implantés sur le territoire de Barcelone. Dans ce processus, les acteurs politiques occupent une place singulière. Ils se positionnent comme des médiateurs entre le projet initial, c'est-à-dire celui proposé par l'opérateur, et les différents intérêts territoriaux.

Si, en 2006, les décideurs barcelonais souhaitent implanter un système de vélos partagés identique à celui de la ville de Lyon (Huré, 2014), ils vont finalement adapter le dispositif sous la pression des acteurs locaux. Les élus décident par exemple d'interdire cet accès aux touristes, en refusant le paiement par carte bancaire, un service qui représentait un coût supplémentaire<sup>6</sup>. Cette reformulation s'opère de

---

<sup>5</sup> Entretien avec Harritz Ferrando, président de l'association BACC, Barcelone, le 21 novembre 2008.

<sup>6</sup> Seules les personnes domiciliées à Barcelone peuvent souscrire un abonnement au service. L'abonnement des utilisateurs ne peut donc se réaliser à partir des bornes, mais après envoi d'un courrier justifiant de la domiciliation.

manière explicite, puisque la prestation d'accès par carte bancaire est présente dans le cahier des charges du dispositif élaboré en 2006<sup>7</sup>, puis disparaît lors de l'implantation en 2007<sup>8</sup>.

Dans cet exercice de médiation, les élus peuvent asseoir leur autorité sur les différents groupes d'intérêts. Ils choisissent un dispositif standard, proposé par les entreprises, pour rester dans le jeu de la compétition interurbaine, mais proposent des mécanismes de différenciation au niveau local pour gouverner et imposer leur autorité sur les différents groupes impliqués dans les politiques de mobilité.

Au contact de leurs administrés, les élus inventent également de nouvelles représentations de la politique publique à travers des éléments de communication ainsi qu'en apportant des modifications dans la gestion du dispositif. La dimension publique du service est ainsi davantage valorisée à Barcelone que dans d'autres villes. On ne parle plus de «vélos partagés», mais de «bicyclettes publiques» (*bicicleta publica*). Ces éléments de langage s'accompagnent d'une nouvelle modification du modèle. Pour Harritz Ferrando, «ce qui prouve qu'il s'agit d'un transport public, c'est l'horaire. L'horaire d'utilisation du *Bicing* finit en même temps que le métro, à minuit. En fin de semaine, le métro ouvre toute la nuit, alors le *Bicing* ouvre toute la nuit»<sup>9</sup>. À Lyon, le système est disponible 24h sur 24h tous les jours. La différence concerne également la gestion des abonnements. À Barcelone elle est entièrement assurée par les services municipaux, ce qui contribue à renforcer le caractère public du service. À Lyon, c'est l'entreprise JC Decaux qui effectue cette tâche. Ces modifications par rapport au modèle lyonnais visaient aussi à contenir l'opposition politique autour du dispositif au sein de la majorité municipale de Barcelone (Huré, 2014).

Ainsi, que ce soit à Barcelone ou dans d'autres villes européennes, les systèmes de vélos partagés ont toujours été l'occasion pour les maires d'affirmer un style politique au fur et à mesure des changements de majorité politique. A Paris et Barcelone, les décideurs n'ont pas hésité à changer d'opérateur au moment des renouvellements de contrat en 2017<sup>10</sup>, malgré les difficultés liées aux ruptures occasionnées par le remplacement des infrastructures dans le fonctionnement des services. Si ces changements d'opérateur sont le résultat de critères fixés dans les appels d'offres, il est possible d'imaginer que ces changements sont également intervenus pour rompre avec les systèmes implantés par les précédents maires. A Paris, comme à Barcelone, des dispositifs innovants ont donc accompagné l'élection des nouveaux leaders de gauche qui gouvernent avec des partis écologistes. Le vélo est ainsi devenu un emblème important et une marque de fabrique pour justifier leurs politiques en faveur du développement durable dans les transports.

Dans le choix d'implanter des services de mobilités partagés, les décideurs doivent ainsi composer avec les groupes sociaux impliqués dans l'action publique et les groupes politiques constituant les majorités. Cette variable est importante car elle explique aussi le «non-recours» aux vélos partagés gérés par les grandes firmes dans certaines villes. Ces dernières font ainsi le choix de ne pas implanter de dispositifs afin de conserver de bonnes relations avec les groupes sociaux impliqués et leurs électeurs. Mais

---

<sup>7</sup> Voir BSM, *Description y características generales de la gestión integral, implantación y mantenimiento de un sistema de transporte público individualizado mediante bicicletas*, p. 4. Archives privées de l'auteur.

<sup>8</sup> Entretien avec Jordi Girard i Camarasa, chargé de mission Bicing au sein de BSM, Barcelone, le 21 novembre 2008.

<sup>9</sup> Entretien avec Harritz Ferrando, président de l'association BACC, Barcelone, le 21 novembre 2008.

<sup>10</sup> Voir pour le cas de Barcelone: <http://www.elperiodico.com/es/barcelona/20171201/colau-echa-clear-channel-contrato-bicing-6463401>

d'autres variables peuvent également guider les choix des décideurs urbains, notamment tout ce qui se rapporte à la compétition politique et à la volonté de conserver une légitimité électorale.

#### **4. SE FAIRE RÉÉLIRE**

L'implantation des systèmes de vélos partagés répond aussi à des logiques de positionnement et d'agenda politiques. Qu'il s'agisse de la ville de Bruxelles en 2006, de Paris, Barcelone ou Séville en 2007, de Valence en 2010, à chaque fois, l'inauguration des systèmes de vélos partagés s'est effectuée quelques mois ou quelques semaines avant les élections municipales. Les dates d'inauguration des dispositifs avant les élections témoignent ainsi des attentes en termes de retombées électorales pour les élus. Les logiques de la compétition politique partisane au niveau local ou de la compétition entre les villes à l'échelle internationale peuvent parfois s'inscrire en contradiction avec les besoins sociaux de mobilité, notamment en termes de couverture spatiale des dispositifs.

Dans un contexte de circulation des vélos partagés et de compétition entre les villes, les décideurs ont souvent fait le choix de la rapidité d'implantation des dispositifs, parfois au détriment du temps long de la concertation et de l'élaboration de projets adaptés aux territoires. Cette rapidité d'implantation pour satisfaire les visées électorales des élus et construire une image de modernité en faveur du développement durable pour leur ville, s'est traduite par un renforcement du poids des entreprises dans la mise en œuvre des vélos partagés. En effet, les grands groupes privés sont les seuls acteurs disposant d'une capacité industrielle suffisante et de solutions «clés en main» pour pouvoir implanter des dispositifs à grande échelle en l'espace de quelques semaines. Pour la ville de Paris, en 2007, il a fallu produire plusieurs milliers de vélos et implanter des centaines de stations en un peu moins de six mois. Dans certaines villes, l'agenda politique électoral a ainsi fortement contribué à imposer un modèle économique de gestion des politiques du vélo. Les contraintes électorales ont cependant eu des impacts importants sur les échelles de couverture de certains dispositifs, implantés uniquement au niveau municipal, et sur les modes de gouvernance des vélos partagés.

Les effets des contraintes de l'agenda politique sur l'implantation des vélos partagés furent différents entre les grandes métropoles et les villes moyennes. Dans les grandes villes, ces contraintes ont abouti à un paradoxe: alors que la fin des années 2000 voyaient s'accélérer les dynamiques de métropolisation, les systèmes de vélos partagés furent essentiellement implantés à l'échelon municipal, dans les villes-centres. Ce paradoxe est autant le résultat des stratégies de valorisation économique des entreprises –dans le cadre d'un marché publicitaire davantage rentable dans les centres des agglomérations– que celui du choix politique visant à renforcer le pouvoir et la légitimité des maires des centres-villes. Deux grandes dynamiques politiques peuvent expliquer la préférence de l'échelle municipale dans l'implantation des systèmes de vélos partagés: d'une part, il faut prendre en considération la facilité de la prise de décision à l'échelle municipale pour le maire, dans des contextes urbains où le processus de décision à l'échelle métropolitaine est incertain. Par ailleurs, dans certaines villes, la construction institutionnelle de la métropole reste inachevée et conflictuelle (Négrier, 2005; Olive, 2015), voire inexistante dans certaines villes espagnoles. En Espagne, les politiques de transport urbain sont largement pilotées par les régions. L'implantation de services de vélos partagés aurait pu constituer un moyen d'affirmer l'échelle

métropolitaine dans la prise en charge de nouvelles compétences. Mais l'histoire des institutions métropolitaines espagnoles, affaiblies par la double affirmation des leaderships politiques municipaux et régionaux après la période franquiste (Négrier, Tomas, 2013), a également structuré le débat sur l'échelle d'implantation des services de vélos, en privilégiant la commune comme institution pertinente. Mais ce choix s'est fait au détriment d'une couverture spatiale élargie à l'ensemble des communes périphériques dans les grandes villes.

D'autre part, les difficultés de construction politique des métropoles en Europe traduisent aussi une légitimité politique qui dépend encore souvent de l'échelon municipal. L'élection municipale structure donc les rapports de force métropolitains. Cette situation explique par exemple le choix du maire de Bruxelles en 2006 d'implanter un système de vélos partagés uniquement sur sa commune (300 vélos), juste avant les élections municipales. Cette décision va retarder l'implantation d'un véritable dispositif métropolitain qui ne verra le jour qu'à partir de 2009 sur l'ensemble de la région de Bruxelles-Capitale, après avoir mis un terme au premier dispositif municipal. Aujourd'hui, les 19 communes de la région bénéficient d'un système d'environ 5000 vélos partagés. A Barcelone, l'implantation d'un dispositif centré sur la seule commune de Barcelone a bloqué les réflexions sur la possibilité de développer un service sur l'ensemble de l'Entité métropolitaine. Ce choix s'est fait pour affirmer le pouvoir municipal par rapport à la région de Catalogne, à travers la captation d'une compétence en matière de mobilité revendiquée par le pouvoir régional (Huré, 2015). Les politiques de vélos partagés ont donc parfois renforcé les conflits politiques entre les institutions locales.

Dans les villes moyennes, les contraintes de l'agenda politique ont également engendré le choix de systèmes gérés par les grandes firmes pour privilégier des implantations rapides. Cependant, il s'agissait aussi pour ces villes de promouvoir leur image à l'international pour rester au contact des grandes métropoles dans la compétition interurbaine. Mais ce processus a eu des conséquences importantes sur les finances publiques locales. Dans ces villes, les offres des entreprises ne dépassèrent guère les 300 vélos pour environ 20 stations, en faisant parfois porter une partie de l'investissement sur les collectivités puisque ces dernières n'étaient pas en capacité de pouvoir financer le service avec les recettes de l'affichage publicitaire. Les villes moyennes ayant choisi le modèle de gestion par les grandes firmes sont nombreuses: en France, nous pouvons citer les villes de Mulhouse, Rouen, Amiens ou encore Perpignan; en Espagne, les villes de Pampelune, Gijon, Santander ou encore Cordoue. Les effets de l'implantation de ces dispositifs se sont traduits par des inégalités socio-spatiales et des difficultés d'adaptation aux besoins des usagers. L'arrêt des dispositifs à Aix-en-Provence en 2011 et à Perpignan en 2018 illustre les difficultés à répondre aux besoins des habitants. Les autres villes souffrent d'inégalités socio-spatiales dans la répartition des stations, ce qui freine l'usage des vélos partagés. Les stations sont alors souvent implantés près des lieux touristiques et dans les quartiers centraux, des lieux qui ne correspondent pas toujours aux besoins quotidiens des populations.

Le choix des modèles économiques et organisationnels des vélos partagés répond ainsi à des contraintes d'agenda politique, mais aussi à des stratégies de visibilité locale et internationale. Enfin, il s'agit également pour les élus d'affirmer leur pouvoir, soit par rapport à d'autres formations politiques, soit par rapport à d'autres échelles institutionnelles locales.

## CONCLUSION

L'analyse de l'implantation des vélos partagés dans les grandes métropoles européennes montre la complexité des choix et des décisions politiques. L'action publique doit aujourd'hui composer avec une pluralité d'acteurs intervenants dans la décision, prendre en compte les orientations politiques et les contraintes institutionnelles qui structurent historiquement les territoires et s'adapter aux agendas politiques et aux stratégies de différenciation politiques des villes. Ce chapitre a ainsi voulu rappeler le poids des variables politiques dans les politiques urbaines en contribuant à démystifier la gouvernance dépolitisée des métropoles (Négrier, Tomas, 2013). Il propose ainsi d'ouvrir un vaste chantier de recherche sur l'analyse du travail politique dans l'ensemble des processus de la fabrique urbaine.

Le gouvernement des politiques de mobilités partagées et les modèles choisis sont ainsi dépendants de quatre grands enjeux politiques qui concernent le financement, la régulation, le gouvernement des dispositifs et l'élection des gouvernants. Les orientations données par les pouvoirs politiques au sein de ces quatre équations montrent que le choix des différents modèles de politiques publiques de mobilités est essentiellement guidé par des logiques politiques et institutionnelles. Les élus urbains participent non seulement à construire les modèles économiques, mais également à façonner les pratiques et les différentes cultures urbaines dans le domaine des transports et de la mobilité, tout en maîtrisant leur action dans l'agenda et la compétition électorale. Si l'importance des modèles économiques des services urbains a souvent été mise en avant pour expliquer les transformations des métropoles et des politiques urbaines (Lorrain, 2005), il est aussi possible de s'intéresser aux modèles et aux temporalités politiques (Marrel, Payre, 2006) ainsi qu'aux modes de gouvernement. Cette perspective permet de mieux comprendre les dynamiques de résistance et de changement dans l'action publique et d'introduire de nouvelles explications, institutionnelles et territoriales, dans les transformations des capitalismes urbains (Huré, 2017a).

Avec le renouvellement de la première génération des contrats de vélos partagés en 2017 dans les villes de Paris, Lyon ou Barcelone, il est possible d'imaginer des changements de modèle. Dans tous les cas, ces changements se feront soit pour répondre à la question du financement des services, soit pour améliorer la régulation politique, soit pour répondre aux attentes des acteurs impliqués dans les territoires, soit pour reconfigurer les pouvoirs institutionnels urbains ou, tout simplement, pour se différencier politiquement des autres villes ou des précédents maires. Ces changements seront donc impulsés par les élites politiques urbaines, sans forcément tenir compte de la dépendance aux infrastructures existantes et aux poids de certains acteurs économiques dans la fabrique urbaine.

## RÉFÉRENCES

- DELPIROU, AURÉLIEN & PASSALACQUA, ARNAUD (2014), *Rome par tous les moyens. Evolutions urbaines et mobilités, XXe-XXIe siècles*, Rome, Ecole française de Rome.
- DURAN, PATRICE (2009), «Légitimité, droit et action publique», *l'année sociologique*, vol. 59, n°2.

- HÉRAN, FRÉDÉRIC (2014), *Le retour de la bicyclette. Une histoire des déplacements urbains en Europe, de 1817 à 2050*, Paris, La Découverte.
- HURÉ, MAXIME & PASSALACQUA, ARNAUD (2017), «La Rochelle, France, and the invention of bike sharing Public Policy in the 1970s», *Journal of Transport History*, vol. 38, 1, pp. 3-21.
- HURÉ, MAXIME (2017a), *Les mobilités partagées. Nouveau capitalisme urbain*, Paris, Publications de la Sorbonne.
- HURÉ, MAXIME (2017b), «Le mobilier urbain et la publicité: JCDecaux et Clear Channel Outdoor», *Flux. Portraits d'entreprises*, n°108, vol. 2.
- HURÉ MAXIME (2015), «The Cycles of Power. The public-private partnership of cycling policies in Barcelona (1981-2015)», *Pôle Sud*, vol. 2, n° 43, pp. 91-114.
- HURÉ, MAXIME (2014), «La différenciation des modèles standards urbains. Le cas de la réception d'un système de vélos en libre service à Barcelone», *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n°4, p. 115-144.
- HURÉ, MAXIME (2013), *Les réseaux transnationaux du vélo. Gouverner les politiques du vélo en ville. De l'utopie associative à la gestion par des grandes firmes urbaines (1965-2010)*, doctorat de science politique, Université de Lyon.
- HURÉ, MAXIME (2012), «Une action publique hybride? L'institutionnalisation d'un partenariat public-privé, JC Decaux à Lyon (1965-2005)», *Sociologie du travail*, vol. 54, n° 2, p. 233-253.
- JOUVE, BERNARD (2003), *Les politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, L'Harmattan.
- LORRAIN, DOMINIQUE (2005), «Urban Capitalisms: European Models in Competition», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29, n°2, pp. 231-267.
- MARTÍ-COSTA, MARC & TOMÀS, MARIONA (2017), «Urban governance in Spain: From democratic transition to austerity policies», *Urban Studies*, vol. 9, 54, pp. 2107-2122.
- MARREL, GUILLAUME & PAYRE, RENAUD (2006), «Temporalités électorales et temporalités décisionnelles. Du rapport au temps des élus à une sociologie des leaderships spatio-temporels», *Pôle Sud*, vol. 25, n°2, pp. 71-88.
- NÉGRIER, EMMANUEL & TOMAS, MARIONA (2013), «La solidarité métropolitaine à l'épreuve des politiques: une double comparaison franco-espagnole», *Sociologie et sociétés*, vol. 45, n°2, pp. 269-292.
- NÉGRIER, EMMANUEL (2005), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- OLIVE, MAURICE (2015), «Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains», *Espaces et sociétés*, vol. 1, n° 160-161, pp. 135-151.
- PIERSON, PAUL (1993), «When effects become Cause. Policy Feedback and Political Change», *World Politics*, 45 (4), pp. 595-628.



# DESPLAZAMIENTOS SOSTENIBLES Y CONFLICTOS CIUDADANOS: LA IMPLANTACIÓN Y DESARROLLO DE LA MOVILIDAD EN BICICLETA EN LA CIUDAD DE ZARAGOZA

Ángel Pueyo Campos  
Carlos López Escolano  
*Universidad de Zaragoza*

## 1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

En la sociedad actual las políticas de transporte se esfuerzan en reducir la proporción de desplazamientos motorizados mediante el fomento de la movilidad urbana sostenible (Gössling, 2013), para los recorridos cortos en los desplazamientos a pie y en bicicleta (Henson y Essex, 2003). Uno de los objetivos de estas políticas es la búsqueda de una accesibilidad sostenible de la población a los servicios y equipamientos (Bertolini et al., 2005) que redunde en una mejora de la calidad de vida y de las condiciones ambientales de las ciudades (Woodcock et al., 2007). Estas opciones de movilidad urbana no se consideran como las más eficaces para las largas distancias en entornos urbanos, pero sí son una medida adecuada y sostenible a las demandas de movilidad, especialmente si se integran con el resto de modos de transporte público (Pueyo Campos et al., 2015).

En el contexto europeo el uso de la bicicleta se ha fortalecido en la movilidad habitual de numerosas ciudades durante los últimos años tras años de decadencia (Agervig Carstensen y Ebert, 2012). Esta transformación sociocultural centrada en la demanda de hábitos de vida más saludables y sostenibles en una sociedad y economía enfocadas al «post-carbono» (Theys, 2011) se inició en los países del norte de Europa, sobre todo en ciudades que hoy son auténticos referentes globales para la movilidad urbana sostenible (Bertolini y le Clerq, 2003; Gössling, 2013; Snizek et al., 2013; Harms et al., 2016). De forma más reciente, desde las instituciones públicas se están potenciando e incentivando soluciones como la bicicleta, que se presentan como un modo innovador para la movilidad urbana (Henson y Essex, 2003; Comisión Europea, 2011), incluso en países como los de Europa meridional donde el uso de la misma está todavía poco extendido (Rivere, 2009; Marqués et al., 2015).

En las ciudades españolas, de forma contraria a la trayectoria de otros países de su contexto, el apoyo institucional y empresarial a la implantación de la bicicleta como medio de transporte urbano ha sido muy reciente (Marqués, 2011). Este se ha centrado especialmente en la construcción de infraestructuras y equipamientos específicos para la movilidad ciclista, como son los carriles-bici y los sistemas de bicicleta compartida (Marqués et al., 2015). Consecuentemente, la bicicleta no representa todavía un porcentaje

significativo sobre el reparto modal en la movilidad de las ciudades españolas, aunque su importancia está creciendo en los últimos años, ya que la evolución de usuarios habituales de la bicicleta (una o más veces por semana) en la última década en España ha pasado de suponer el 12,8% al 22,5% de la población (Red de Ciudades por la Bicicleta, 2017). Este aumento se apoya, entre otros factores, como la consideración de la bicicleta como una opción de transporte habitual por una parte de la población que anteriormente no la valoraba para tal fin. Esta tendencia se ha acentuado por los cambios de los hábitos de movilidad efecto de la Gran Recesión (Pueyo Campos et al., 2015; Marquet y Miralles-Guasch, 2017).

Existen, sin embargo, diferentes experiencias de éxito en la integración de la bicicleta como un modo de transporte más dentro de los planes de movilidad de las ciudades españolas, destacando Sevilla, Barcelona, Valencia, Zaragoza o Vitoria-Gasteiz (Marqués et al., 2015; Red de Ciudades por la Bicicleta, 2015). Sin embargo, entre ellas existen diferencias notables respecto al empleo de la bicicleta para el desplazamiento habitual de sus ciudadanos (Red de Ciudades por la Bicicleta, 2015) por sus diferencias en el diseño de políticas y medidas específicas, pero también respecto al grado de satisfacción que los usuarios tienen sobre las infraestructuras, las condiciones del tráfico, distancias, orografía, climatología, posibilidad de intercambio con otro medio de transporte o disponibilidad de aparcamientos para bicicletas (López-Escolano et al., 2017).

Hay que destacar que la planificación y desarrollo de infraestructuras ciclistas en las ciudades españolas han resultado los elementos de mayor impacto para la incorporación de la bicicleta en la movilidad urbana, ya que han dotado de seguridad y confort a los usuarios. No obstante, esto no ha sido suficiente para que en ciertas ocasiones se hayan gestado nuevos conflictos con el resto de usuarios de otros modos de desplazamiento (Pueyo Campos et al., 2015). En este sentido, uno de los casos de mayor éxito en el contexto español en la incorporación de la bicicleta a la movilidad urbana es la ciudad de Sevilla, donde a partir de una inversión relativamente modesta en infraestructuras se ha favorecido el uso de la bicicleta en la ciudad. Ello ha sido posible con un modelo basado en la continuidad, conectividad, homogeneidad, visibilidad, confort y rapidez en la ejecución de las infraestructuras que ha permitido un cambio modal relevante en un corto periodo de tiempo (Marqués et al., 2015). También los sistemas de bicicleta compartida han presentado una fuerte implantación en las ciudades españolas en los últimos años, donde los sistemas de algunas ciudades las ubican entre las de mayor índice de cobertura (Fishman, 2016; Seguí Pons et al., 2016). En este contexto, la mayor parte de investigaciones sobre el tema se ha centrado en:

- Planificación de la movilidad sostenible y de sus infraestructuras urbanas (Bertolini et al., 2005; Heinen et al., 2010; Pucher et al., 2010; García-Palomares et al., 2012; Marqués et al., 2015; Sato et al., 2015).
- Efectos sobre el espacio urbano, los usos del suelo y la movilidad urbana (Aldred, 2013a; Faghih-Imani et al., 2014; Goodman y Cheshire, 2014; Buehler y Dill, 2015; Arranz-López et al., 2017).
- Identificación de las actitudes, conflictos y normativa para la incorporación de la bicicleta (Jones, 2005; Aldred, 2013b; Boix Palop y Marzal Raga, 2014; Passafaro et al., 2014; Pueyo Campos et al., 2015).

Por todo ello, este trabajo focaliza en analizar las condiciones y los factores que han llevado desde el acuerdo sociopolítico para la implantación extensiva de medidas incorporando la bicicleta como un

modo más en un ámbito urbano, a la creación de un conflicto social entre los diferentes usuarios de las vías urbanas. La ciudad de Zaragoza (España) sirve como laboratorio de estudio analizando los hitos y políticas que han llevado de un modelo de éxito y referencia en el desarrollo de políticas de movilidad sostenible a la parálisis del mismo.

## **2. POLÍTICAS Y ACCIONES PARA EL FOMENTO DE LA MOVILIDAD EN BICICLETA EN LA CIUDAD DE ZARAGOZA**

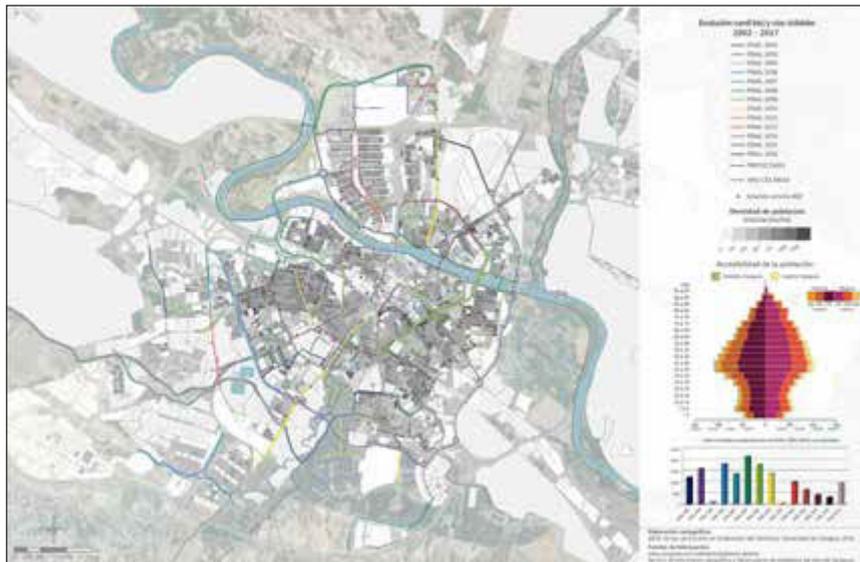
### **2.1. Desarrollo y situación del modelo ciclista en la ciudad de Zaragoza**

Al igual que otras ciudades españolas, la ciudad de Zaragoza ha vivido la aparición y crecimiento de la movilidad en bicicleta en los últimos años. Las demandas ciudadanas y el interés de los responsables municipales por la promoción de una movilidad más sostenible y no motorizada llevaron a firmar en 2004 el Pacto Ciudadano por la Movilidad Sostenible, que impulsó la redacción del Plan Intermodal de Transporte en 2006 –o Plan de Movilidad Sostenible– (Ayuntamiento de Zaragoza, 2006). De forma previa al plan, las medidas de apoyo a la bicicleta eran insuficientes y se centraban en unos cuantos carriles bici proyectados más para uso recreativo que no satisfacían la demanda para la conexión eficiente a los principales equipamientos o zonas de concentración de actividades económicas. A partir de esa fecha, y con el consenso social y político gestado en el Plan Intermodal de Transporte de 2006, se diseñó una estrategia integral para la bicicleta con las siguientes propuestas: inicio de una red mallada de carriles bici, implantación del servicio público de bicicleta compartida –*Bizi*– compuesto por 130 estaciones y 1.300 bicicletas, coordinación con las asociaciones no gubernamentales, diseño de un Plan Director de la Bicicleta (Ayuntamiento de Zaragoza, 2010) y la redacción de una Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas (Ayuntamiento de Zaragoza, 2009) que permitía circular a las bicicletas por aceras con una anchura superior a 4 metros y por calles peatonales (Pueyo Campos et al., 2015). En 2008, y coincidiendo con la celebración en la ciudad de la Exposición Internacional, se desarrollaron una serie de actuaciones de mayor envergadura en las infraestructuras urbanas mediante un plan de inversiones que incluía el diseño de una red viaria de accesos peatonales y ciclistas al recinto de la exposición, así como la creación de un servicio público de bicicleta compartida (Pueyo Campos et al., 2015). La construcción de una red de carriles bici segregada del resto del tráfico motorizado fue un factor positivo ya que los ciclistas los perciben como entornos seguros y propios ante el mayor riesgo de la circular por la calzada (Passafaro et al., 2014). Estas actuaciones han contribuido a una transformación de la movilidad urbana en la que la bicicleta ha pasado a ser un modo con cierta representatividad en el reparto modal (López-Escolano et al., 2017).

Así, la evolución de las infraestructuras y equipamientos ciclistas en la ciudad de Zaragoza ha dado un salto cualitativo durante los últimos años, aunque el avance en la construcción de nuevos carriles bici se ha ralentizado en el periodo más reciente así como la paralización en el proceso de ampliación de cobertura del sistema público de bicicleta compartida. Estudios recientes han valorado la excelente cobertura de estaciones *Bizi* y red ciclable sobre la población y los equipamientos de la ciudad (López-Escolano et al., 2017). La infraestructura ciclable construida de Zaragoza es de unos 140 km, pasando de

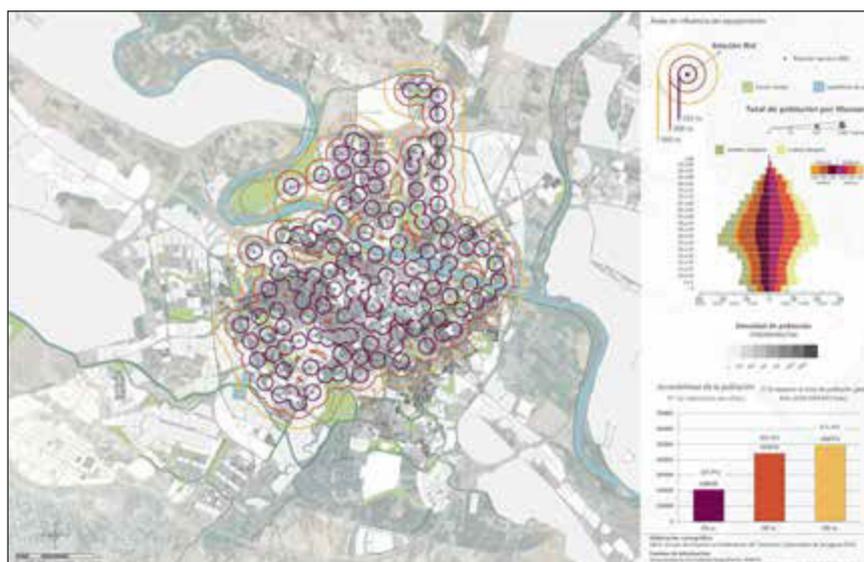
los poco más de 10 km en el año 2000, a los 84 km en el año 2008, y los 157 km en 2017; cubriendo buena parte de la ciudad aunque todavía con una discontinuidad y falta de mallado (Figura 1). Por su parte, la proximidad de las estaciones *Bizi* a la población ofrece una cobertura amplia: el 29,9% de la población se encuentra a menos de 150 metros de una estación *Bizi*, el 63,5% a menos de 300 metros y el 71,3% a menos de 500 metros (Figura 2).

Fig. 1. Disponibilidad y evolución de carril bici y vías ciclables en la ciudad de Zaragoza, 2002-2017. Accesibilidad desde el centroide de la manzana a 150, 300 y 500 metros.



Fuente: GEOT, Universidad de Zaragoza

Figura 2. Disponibilidad de estaciones del servicio Bizi en la ciudad de Zaragoza 2016. Accesibilidad desde el centroide de la manzana a 150, 300 y 500 metros.



Fuente: GEOT, Universidad de Zaragoza.

La elevada accesibilidad en bicicleta a los equipamientos comerciales en las zonas centrales de la ciudad y en los entornos urbanos densos y consolidados, aunque es menor en espacios periféricos, dispersos y fragmentados (Arranz-López et al., 2017). Estas características inciden en la movilidad ciclista (Faghieh-Imani et al., 2014), siendo un factor clave sobre el que incidir en el desarrollo de las políticas de movilidad no motorizada en una ciudad que se ha expandido y ha visto fragmentar su morfología urbana rápidamente en los últimos años (Escolano Utrilla et al., 2018).

## **2.2. Conflicto ciudadano en torno al modelo ciclista en la ciudad de Zaragoza**

El modelo de movilidad ciclista de Zaragoza puede calificarse de exitoso al menos respecto al aumento de la cuota modal de desplazamientos en bicicleta. Sin embargo, este sistema se implantó gracias a una ordenanza que permitía la circulación por el espacio peatonal, lo que provocó efectos negativos para la convivencia entre ciclistas y peatones por el uso incívico de las aceras por una minoría de ciclistas (Pueyo Campos et al., 2015). Así, diferentes factores explican el éxito y fracaso posterior, aun parcial, del modelo (Tabla 1). El fracaso del modelo inicial de consenso favoreció un recurso judicial a la ordenanza, y en 2012 la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal de Justicia de Aragón<sup>1</sup> aseguraba, en respuesta al recurso de los demandantes, que el Consistorio zaragozano contravino la Ley de Seguridad Vial en varios de los artículos de su Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas de 2009, a pesar de ser una norma general de obligado cumplimiento (Pueyo Campos et al., 2015). El tribunal anulaba, entre otros, la autorización a la circulación de bicicletas en zonas residenciales, peatonales y sobre las aceras. La sentencia fue recurrida por el Ayuntamiento de Zaragoza ante el Tribunal Supremo, y este confirmó en la primavera de 2014 que la Ordenanza infringía, en distintos apartados, la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 339/1990) y el Reglamento General de Circulación (Real Decreto 1428/2003).

La aplicación de la normativa generó un cambio radical en la movilidad ciclista al eliminar algunos tramos de carril bici situados sobre aceras y aprovechar la modificación de la ordenanza dentro de un conflicto entre policía local y ayuntamiento para sancionar a los ciclistas que incumplían la norma. Ello supuso un grave malestar e inseguridad para los ciclistas, en especial para aquellos menos habituados a la circulación por las calzadas, ocasionando a su vez un aumento de ciclistas en las calzadas que generó incidentes que aun puntuales, son continuos entre ciclistas y conductores por el uso abusivo de la calzada por una parte de los últimos (Pueyo Campos et al., 2015).

---

<sup>1</sup> Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Sentencia 00085/2012, publicada en el BOPZ nº219 el 23/09/2014. (<http://bop.dpz.es/BOPZ/obtenerContenidoEdicto.do?idEdicto=430439&numBop=219&fechaPub=martes%2023%20de%20septiembre%20de%202014>).

Tabla 1. Factores positivos y negativos en el modelo ciclista de la ciudad de Zaragoza.

Ámbito	Factores positivos	Factores negativos
Normativo y social	Cambio en la mentalidad ciudadana y demanda creciente de nuevas formas de movilidad sostenibles	Se mantiene en líneas generales, pero el uso incívico de algunos espacios e infraestructuras ha influido negativamente
	Incorporación a los procesos de gobernanza de grupos sociales en apoyo de la bicicleta: Foro Ciudadano por la Movilidad Sostenible de Zaragoza (2004)	Actualización del Pacto Ciudadano por la Movilidad Sostenible en Zaragoza
	Alcance de consensos ciudadanos y sociopolíticos para la incorporación de la bicicleta en la movilidad urbana y traslado a planes: Plan de Transporte Intermodal (2006), Plan Director de la Bicicleta (2010), Plan de Movilidad Urbana Sostenible (2017, en fase de formulación)	Mala praxis de determinados colectivos sociales, políticos y mediáticos que han empleado a la opinión pública contra la bicicleta y en favor de sus intereses para acendrar el conflicto político y la polarización social. Inacción y falta de instrumentos adecuados para la resolución de los conflictos desde el ámbito de la gobernanza
	Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas favorable a la incorporación de la bicicleta en el medio urbano	Anulación de artículos de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas para circular en aceras y zonas peatonales. Desconocimiento de la Ordenanza por parte de ciudadanos y ciclistas
Forma urbana, infraestructuras y equipamientos	Estructura urbana propicia para la movilidad no motorizada: compacidad, distancias ajustadas, orografía suave	Crecimiento urbano excesivo y fragmentación de espacios en los últimos años
	Baja tasa de motorización y escasa congestión de tráfico	Se mantienen estos niveles a pesar del incentivo y el desarrollo de políticas de movilidad sostenibles
	Infraestructuras viarias de gran capacidad creadas y/o renovadas que son suficientes para las demandas habituales del tráfico urbano e interurbano	Limitación o restricción en el acceso a la red de alta capacidad del centro urbano con la implantación del tranvía y la creación de nuevos tramos de carril bici
	Creación de infraestructuras y equipamientos ciclistas: carriles bici, sistema de bicicleta pública compartida <i>Bizi</i> , instalación de aparcamientos para bicicletas, Zonas 30	Discontinuidad en la planificación y gestión de las infraestructuras ciclistas: incumplimiento de los acuerdos para el cierre de la red mallada de carril bici, mantenimiento inadecuado de algunos tramos, paralización de la extensión del servicio <i>Bizi</i> y ubicaciones que no potencian la intermodalidad, incumplimiento velocidad en Zonas 30

Fuentes: Ayuntamiento de Zaragoza, 2010; Pueyo et al., 2015; López-Escolano et al., 2017. Elaboración propia.

Ello explica el descenso en el uso de la bicicleta, materializado en el servicio *Bizi* a partir del verano de 2014 (Pueyo Campos et al., 2015), por lo que es necesario valorar como un modelo iniciado con éxito puede verse comprometido por las discontinuidades en el desarrollo del proyecto, la falta de reconoci-

miento social por sus mejoras en sostenibilidad y movilidad, la debilidad de gobernanza urbana, y los crecientes conflictos entre conductores usuarios (Pueyo Campos et al., 2015).

En este proceso de la bicicleta se ha convertido en el elemento más débil respecto al vehículo y al peatón, por lo que es importante tener en cuenta que para una incorporación efectiva de la bicicleta como un modo más de transporte, es necesaria también la creación de una «cultura ciclista» (Gössling, 2013; Jensen, 2013). Esto supone que el ciclista ha de integrarse en el espacio urbano a pesar del rechazo de una parte del resto de usuarios, que deriva en su exclusión hacia los espacios de circulación más inseguros (Aldred, 2013b; Gössling, 2013). Como medida para la solución de este conflicto, el Ayuntamiento de Zaragoza, a instancias de los colectivos ciclistas, ha impulsado la realización de nuevos tramos de carril bici, instalación de señalización específica y la recalificación de las vías peatonales para que se permita el uso de la bicicleta bajo prioridad peatonal.

### **3. LA OPORTUNIDAD DEL NUEVO PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE DE ZARAGOZA**

El Plan Intermodal de Transporte de 2006 se encuentra actualmente en fase de revisión para formular el nuevo Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Zaragoza<sup>2</sup>, que pretende entre sus objetivos principales lograr una movilidad segura, saludable, intermodal, accesible y eficiente. En este plan la bicicleta se configura definitivamente como una parte importante del modelo de movilidad de la ciudad, junto a un transporte público de mayor capacidad y calidad, así como del fortalecimiento de los desplazamientos peatonales. Para ello, es necesario revisar las políticas implementadas y el modelo de integración de las infraestructuras y equipamientos ciclistas con el propósito de reducir los problemas hasta ahora detectados. Del mismo modo, cabe reflexionar sobre el modelo de ampliación de la capacidad y cobertura espacial del servicio *Bizi* con el fin de llegar a la mayor parte de los barrios de la ciudad consolidada, visibilizando el apoyo de la administración municipal a este modo de transporte y evitando la exclusión de este servicio público a una parte todavía importante de la población.

Es el momento de la reflexión y de la aportación crítica y constructiva, siendo necesaria la búsqueda de soluciones creativas que incorporen definitivamente la movilidad ciclista: nueva visión en la gobernanza urbana, creación de nuevos cauces de participación ciudadana, uso de las nuevas tecnologías para la planificación y gestión de las infraestructuras y servicios, apoyo del Plan de Movilidad Urbana Sostenible como línea estratégica para el nuevo modelo de movilidad urbana, concienciación ciudadana para una verdadera cultura ciclistas, apoyo de un urbanismo adecuado e integrado, rediseño del modelo de infraestructuras o relocalización de estaciones *Bizi* que favorezcan la intermodalidad. Así, pueden incorporarse parte de las medidas propuestas de las entidades ciudadanas y sociales de la ciudad de Zaragoza en la Actualización del Pacto Ciudadano por la Movilidad Sostenible en Zaragoza (VV.AA., 2017).

---

<sup>2</sup> Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Zaragoza: <http://www.zaragoza.es/sede/portal/movilidad/plan-movilidad/>

## 4. CONCLUSIÓN

La sociedad actual demanda de forma creciente nuevas opciones y cambios profundos en los modelos de transporte, donde la bicicleta se muestra como una alternativa eficaz para la movilidad urbana en un contexto de sostenibilidad y cambio hacia la ciudad compacta. Es además una opción que genera múltiples beneficios sociales, económicos, medioambientales y para la salud. Este cambio supone en la práctica la transformación de la escena y comportamientos urbanos tras décadas de preeminencia y dominio del vehículo privado, fomentando transformaciones en el espacio público que favorecen la compatibilidad los diferentes modos. El apoyo de estos modelos en la expansión de infraestructuras y equipamientos ciclistas es fundamental en espacial en ciudades y espacios con escasa «cultura ciclista».

Sin embargo, la incorporación de este nuevo actor en la movilidad urbana puede llevar a la aparición de conflictos entre usuarios de las vías urbanas, donde la bicicleta se suele mostrar como uno de los elementos más débiles ante la falta de coherencia en la normativa y la discontinuidad en el apoyo institucional y social a este medio.

En el caso de la ciudad de Zaragoza, la planificación urbana ha sido la pieza fundamental para la incorporación efectiva de la bicicleta, realizada mediante la actualización de herramientas y planes, la existencia de una ordenanza municipal favorable y la inversión en infraestructuras y equipamientos. Uno de los objetivos estratégicos para Zaragoza debe ser el mantenerse como una ciudad con bajo índice de motorización y con mayor participación de los modos no motorizados, por lo que las herramientas disponibles –como el nuevo PMUS en elaboración– y las buenas prácticas de gobernanza deben revalorizar un modelo de ciudad y de movilidad que integre definitivamente a todos los modos y usuarios evitando la exclusión y segregación de la población conforme se mejora la accesibilidad a servicios y equipamientos.

## REFERENCIAS

- AGERVIG CARSTENSEN, T.; EBERT, A.K. «Cycling cultures in northern Europe: from ‘golden age’ to ‘renaissance’» en PARKIN, J. (ed.). *Cycling and Sustainability*. Bingley: Emerald, 23–58, 2012.
- ALDRED, R. «Editorial. Cycling and society». *Journal of Transport Geography*. 30, 180–182, 2013a.
- ALDRED, R. «Incompetent or Too Competent? Negotiating Everyday Cycling Identities in a Motor Dominated Society». *Mobilities*. 8:2, 252–271, 2013b.
- ARRANZ-LÓPEZ, A.; SORIA-LARA, J.; LÓPEZ-ESCOLANO, C.; PUEYO CAMPOS, A. «‘Retail Mobility Environments’: A methodological framework for integrating retail activity and non-motorised accessibility in Zaragoza, Spain». *Journal of Transport Geography*. 58, 92-103, (2017).
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA. *Plan Intermodal de Transportes. Plan de Movilidad Sostenible de Zaragoza* [en línea]: Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza, 2006. <<https://www.zaragoza.es/contenidos/movilidad/pdf/memoria.pdf>> [Consulta: 10 enero 2018].

- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA. *Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas* [en línea]: Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza, 2009. <<https://www.zaragoza.es/cont/paginas/normativa/anejos/ordcircu.pdf>> [Consulta: 14 enero 2018].
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA. *Plan Director de la Bicicleta* [en línea]: Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza, 2010. <<http://www.zaragoza.es/ciudad/viapublica/movilidad/bici/plan.htm>> [Consulta: 04 enero 2018].
- BERTOLINI, L.; LE CLERQ, F. «Urban development without more mobility by car? Lessons from Amsterdam, a multimodal urban region». *Environment and Planning A*. 35:4, 575-589, 2003.
- BERTOLINI, L.; LE CLERQ, F.; KAPOEN, L. «Sustainable accessibility: A conceptual framework to integrate transport and land use plan-making. Two test-applications in the Netherlands and a reflection on the way forward». *Transport Policy*. 12:3, 207-220, 2005.
- BOIX PALOP, A.; MARZAL RAGA, R. (eds.). *Ciudad y movilidad: La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: PUV, Colección de desarrollo territorial, 2014.
- BUEHLER, R.; DILL, J. «Bikeway Networks: A Review of Effects on Cycling». *Transport Reviews*. 36:1, 9-27, 2015.
- COMISIÓN EUROPEA. *Libro Blanco del Transporte*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Luxemburgo, 2011.
- ESCOLANO UTRILLA, S.; LÓPEZ-ESCOLANO, C.; PUEYO CAMPOS, A. «Urbanismo neoliberal y fragmentación urbana: el caso de Zaragoza (España) en los primeros quince años del siglo XXI». *Eure*. 44(132), 183-210, 2018.
- FAGHIH-IMANI, A.; ELURU, N.; EL-GENEIDY, A.M.; RABBAT, M.; HAQ, U. «How land-use and urban form impact bicycle flows: evidence from the bicycle-sharing system (BIXI) in Montreal». *Journal of Transport Geography*. 41, 306-314, 2014.
- FISHMAN, E. «Bikeshare: A Review of Recent Literature». *Transport Reviews*. 36, 92-113, 2016.
- GARCÍA-PALOMARES, C. J.; GUTIÉRREZ, J.; LATORRE, M. «Optimizing the location of stations in bike-sharing programs: a GIS approach». *Applied Geography*. 35, 235-246, 2012.
- GOODMAN, A.; CHESHIRE, J. «Inequalities in the London bicycle sharing system revisited: impacts of extending the scheme to poorer areas but then doubling prices». *Journal of Transport Geography*. 41, 272-279, 2014.
- GÖSSLING, S. «Urban transport transitions: Copenhagen, City of Cyclists». *Journal of Transport Geography*. 33, 196-206, 2013.
- HARMS, L.; BERTOLINI, L.; TE BRÖMMELSTROET, M. «Performance of Municipal Cycling Policies in Medium-Sized Cities in the Netherlands since 2000». *Transport Reviews*. 36:1, 134-162, 2016.
- HEINEN, E.; VAN WEE, B.; MAAT, K. «Commuting by Bicycle: An Overview of the Literature». *Transport Reviews*. 30:1, 59-96, 2010.
- HENSON, R.; ESSEX, S. «Conception, organisation et évaluation de réseaux de transport locaux durables». *Revue internationale des sciences sociales*. 2003/2, 176, 243-260, 2003.

- JENSEN, A. «Controlling mobility, performing borderwork: cycle mobility in Copenhagen and the multiplication of boundaries». *Journal of Transport Geography*. 30, 220–226, 2013.
- JONES, P. «Performing the city: A body and a bicycle take on Birmingham, UK». *Social and Cultural Geography*. 6:6, 813-830, 2005.
- LÓPEZ-ESCOLANO, C.; PUEYO CAMPOS, A.; VALDIVIELSO PARDOS, S.; NEDELIAKOVA, E.; STEFANCOVA, V. «Incorporating bicycles into urban mobility: An opportunity for sustainable development». *Communications - Scientific Letters of the University of Zilina*. 19(2), 68-73, 2017.
- MARQUÉS, R. «Sevilla: una experiencia exitosa de promoción de la movilidad en bicicleta en el Sur de Europa». *Hábitat y Sociedad*. 3, 107-130, 2011.
- MARQUÉS, R.; HERNÁNDEZ-HERRADOR, V.; CALVO-SALAZAR, M.; GARCÍA-CEBRIÁN, J.A. «How infrastructure can promote cycling in cities: Lessons from Seville». *Research on Transportation Economics*. 53, 31-44, 2015.
- MARQUET, O.; MIRALLES-GUASCH, C. «Efectos de la crisis económica en la movilidad cotidiana de la región metropolitana de Barcelona». *Boletín de la Asociación Española de Geógrafos*. 75, 9-28, 2017.
- PASSAFARO, P.; RIMANO, A.; PICCINI, M.P.; METASTASIO, R.; GAMBARDILLA, V.; GULLACE, G.; LETTIERI, C. «The bicycle and the city: Desires and emotions versus attitudes, habits and norms». *Journal of Environmental Psychology*. 38, 76-83, 2014.
- PUCHER, J.; BUEHLER, R. «Making Cycling Irresistible: Lessons from The Netherlands, Denmark and Germany». *Transport Reviews*. 28, 495-528, 2008.
- PUCHER, J.; DILL, J.; HANDY, S. «Infrastructure, programs, and policies to increase bicycling: an international review». *Preventive Medicine*. 50, 106–125, 2010.
- PUEYO CAMPOS, Á.; LÓPEZ ESCOLANO, C., DIESTE HERNÁNDEZ, J. «L'évolution de Saragosse vers la mobilité durable: le vélo comme mode de transport urbain. Consensus, paralysie et conflits d'un modèle en effervescence». *Sud-Ouest Européen*. 40, 101-114, 2015.
- RED DE CIUDADES POR LA BICICLETA. *Barómetro Anual de la Bicicleta en España* [en línea]: Red de Ciudades por la Bicicleta, 2015. <<http://www.ciudadesporlabicicleta.org/wp-content/uploads/Bar%C3%B3metro%20de%20la%20Bicicleta%20en%20Espa%C3%B1a%202015%20-%20Red%20de%20Ciudades%20por%20la%20Bicicleta.pdf>> [Consulta: 01 febrero 2018].
- RED DE CIUDADES POR LA BICICLETA. *Barómetro de la Bicicleta en España* [en línea]: Red de Ciudades por la Bicicleta, 2017. <<http://www.ciudadesporlabicicleta.org/wp-content/uploads/2017/11/RcxB-Bar%C3%B3metro-de-la-Bicicleta-en-Espa%C3%B1a-2017-Informe.pdf>> [Consulta: 01 febrero 2018].
- RIVERE, M. *Socio-histoire du vélo dans l'espace urbain. D'une écologie politique à une économie médiatique... Toulouse, Genève, Saragosse*. Tesis Doctoral, Université Toulouse II, 2009.
- SATO, H.; MIWA, T.; MORIKAWA, T. «A study on use and location of community cycle stations». *Research in Transportation Economics*. 53, 13-19, 2015.

- SEGÚI PONS, J.M.; MATEU LLADÓ, J.; RUIZ PÉREZ, M.; MARTÍNEZ REYNÉS, M.R. «Los sistemas de bicicleta pública y la movilidad urbana sostenible. Un análisis en la ciudad de Palma (Mallorca, Islas Baleares)». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 71, 227-245, 2016.
- SNIZEK, B.; ALEXANDER, T.; NIELSEN, S.; SKOV-PETERSEN, H. «Mapping bicyclists' experiences in Copenhagen». *Journal of Transport Geography*. 30, 227–233, 2013.
- THEYS, J. «Les villes «post-carbone» moteurs de l'économie verte de demain?». *ESKA, Annales des Mines - Responsabilité et environnement*. 61, 128-133, 2011.
- VV.AA. *Actualización del Pacto Ciudadano por la Movilidad Sostenible en Zaragoza. Propuesta de las entidades ciudadanas y sociales de Zaragoza*, 2017.
- WOODCOCK, D.; BANISTER, D.; EDWARDS, P.; PRENTICE, A.M.; ROBERTS, I. «Energy and transport». *Lancet*. 370, 1078–1088, 2007.



# MODES ACTIFS AU CENTRE, VOITURE EN PÉRIPHÉRIE: UN MODÈLE DE MOBILITÉ INÉLUCTABLE POUR LA MÉTROPOLE DE LILLE?

Cyprien Richer

Mathieu Rabaud

*Cerema Nord-Picardie, Lille*

Le phénomène de métropolisation se traduit spatialement par une forte attractivité de quelques centralités économiques fonctionnant en réseau et attirant les «classes créatives» (Florida, 2005; Davezies, 2012). Les cœurs des métropoles qui concentrent les fonctions supérieures et stratégiques, étendent leur influence sur de larges espaces polarisés. Les effets conjugués du marché du travail, des politiques d'infrastructures routières, des implantations commerciales ou des choix résidentiels contribuent ainsi à produire une dépendance aux réseaux et à l'automobile (Dupuy, 1999). Face à la montée en puissance des enjeux de «transition écologique et solidaire»<sup>1</sup>, le potentiel de la marche et du vélo apparaît largement sous valorisé dans les métropoles françaises (Rabaud, 2015). En effet, les mobilités actives apparaissent particulièrement efficaces sur le plan environnemental mais aussi en terme de limitation de la consommation d'espace, de coût d'investissement et de fonctionnement, d'enjeu de santé public ou de vitalité économique des villes (Razemon, 2014).

Cet article porte plus spécifiquement sur l'évolution de la prise en compte des mobilités actives dans une métropole française, celle de Lille. Dans un contexte où la réglementation évolue et où les collectivités locales concentrent davantage de pouvoir, nous cherchons à identifier les leviers d'actions de la métropole européenne de Lille (MEL) et à analyser l'effet de ces politiques publiques sur la pratique de la marche et du vélo. Quelles sont les grands principes de l'action publique locale en matière de développement des mobilités? Que peut-on dire sur leur impact en matière d'évolution de la mobilité? Peut-on attribuer les changements de comportement de mobilité à des facteurs structurels ou conjoncturels?

Dans la première partie, nous proposons de revenir sur le contexte national qui élargit les compétences des métropoles en France. D'une part, les autorités organisatrices des mobilités (AOM) doivent élargir leur spectre d'action et non plus se focaliser uniquement sur la compétence historique concernant les transports collectifs urbains. D'autre part, à travers le Plan d'actions pour les mobilités actives (PAMA), la réglementation nationale s'adapte aux nouveaux enjeux d'aménagements de la voirie au niveau local en faveur d'un partage plus équitable entre circulation routière et modes actifs.

Dans la deuxième partie, nous présentons notre cas d'étude, la métropole européenne de Lille (MEL). Une analyse rétrospective permet d'observer les grandes trajectoires en matière de politique de transport: à la fois en matière de planification stratégique à l'échelle de la métropole mais aussi en matière

---

<sup>1</sup> Nouveau nom du ministère français en charge de l'environnement et des transports.

d'actions récentes sur la voirie de la ville de Lille avec la mise en œuvre d'un «plan de déplacement lillois».

Dans la troisième partie, nous croisons deux sources de données pour comprendre l'évolution de l'usage des modes actifs et plus spécifiquement du vélo. D'un côté, les Enquêtes-Déplacements de la métropole lilloise de 1987, 1997, 2006 et 2016 permettent de décrire une tendance de fond sur la géographie et la sociologie des mobilités actives à différentes échelles. D'un autre côté, les comptages réalisés par les bénévoles de l'association Droit au Vélo (ADAV) offrent des possibilités d'analyse des effets récents de la mise en place du plan de déplacement lillois.

In fine, l'enjeu de cette contribution est d'étayer l'hypothèse de l'aggravation d'un déséquilibre entre ville-centre et périphérie en matière de mobilité, rendant plus complexe la réussite d'une politique métropolitaine en faveur des modes actifs. Il s'agira de comprendre par quels leviers la marche et le vélo peuvent devenir une alternative crédible à «l'autosolisme» et pas uniquement au cœur de l'îlot central de la métropole lilloise.

## **1. LA GOUVERNANCE DES MOBILITÉS ACTIVES EN FRANCE: UN CADRE EN ÉVOLUTION**

### **1.1. D'une politique des transports collectifs à une politique de mobilité durable?**

Le champ de l'organisation institutionnelle des transports en France connaît cycliquement des transformations importantes sous l'effet des réformes territoriales: la LOTI (1982), la loi sur l'air (1996) ou le triptyque Chevènement-Voynet (LOADT)-Gayssot (SRU) au tournant des années 2000 (Gallez, Menerault, 2005). Ces dernières années, le champ de la mobilité a connu de nouveaux bouleversements en matière d'organisation institutionnelle et de répartition des compétences entre collectivités. Ces nouvelles réformes viennent surtout prolonger l'idéologie de la loi Chevènement avec le renforcement des intercommunalités, sous la forme cette fois-ci de *Métropoles*, qui concentrent de larges compétences.

En 2014, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ouvre le bal de ce qui deviendra l'acte III de la décentralisation. Elle crée donc les *Métropoles*, établissement public de coopération intercommunal aux compétences renforcées, notamment sur le champ de la mobilité et de la voirie. En parallèle, la nouvelle réforme confie aux métropoles à travers leur rôle d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), les leviers d'action nécessaires pour intervenir sur une grande partie du champ de la mobilité au-delà du seul volet transports collectifs. Les usages renouvelés et partagés de la voiture (autopartage, covoiturage), du vélo (y compris en libre-service) ainsi que la logistique urbaine entrent ainsi dans son champ de compétences. Alors que leur principal outil de financement, le versement-transport, s'inscrivait initialement dans une politique d'investissement dans des modes lourds de transports collectifs urbains, il a été progressivement affecté à d'autres dépenses, comme le financement des opérations visant à améliorer l'intermodalité transports en commun/vélo ou celui des nouveaux services à la mobilité (Richer, 2017). Par contre, le pouvoir de police et le station-

nement sur voirie restent dans les mains des communes qui conservent ainsi des marges de manœuvre en matière de circulation.

Les anciennes autorités organisatrices étaient accaparées par les transports collectifs urbains dans une optique de report modal de la voiture particulière vers les transports collectifs. L'idéologie véhiculée par les politiques de transport reste relativement binaire: développer les transports collectifs pour maîtriser l'usage de l'automobile, avec pour modeste ambition de ne rien changer d'autre que le mode de transport. Sauf que l'extension et la modernisation des réseaux de transports publics n'a pas fait baisser le trafic automobile urbain (Kaufmann, 2003) à l'exception récente de quelques centres de grandes agglomérations.

La loi intègre progressivement l'enjeu de passer d'une politique de transports collectifs à une politique plus globale de mobilité<sup>2</sup>. Une transition est engagée vers une politique de mobilité plus «inclusive» avec la multimodalité en délaissant l'exclusivité de la dépendance automobile. Cette capacité à utiliser alternativement différentes solutions de mobilité ouvre des opportunités d'optimisation des modes dans l'espace-temps, de mise en complémentarité, de partage. Elle s'inscrit dans une «suite servicielle de la mobilité»<sup>3</sup> en émergence dans les métropoles (Marzloff, 2014).

La crise des finances publiques peut apparaître comme une opportunité nouvelle de passer d'une politique «d'équipement» (équipement des territoires par les infrastructures ou équipement des ménages en automobile par les primes à l'achat, dernièrement pour les véhicules électriques) à une politique de mobilité recherchant une optimisation «intelligente» de l'existant. Selon les termes de Jean-Marc Offner (2018), «reste à savoir quel acteur prendra résolument en charge les politiques de mobilités, notamment marche et vélo, puisque la gouvernance des déplacements reste phagocytée par des autorités organisatrices historiquement focalisées par les transports collectifs». Si les autorités organisatrices de la mobilité ont aujourd'hui une grande partie des moyens pour s'engager vers une politique en faveur des mobilités actives, elles n'ont pas encore la «culture» de ce champ d'action (trop) longtemps délaissé.

## **1.2. De l'accessibilité pour tous au plan d'action pour les mobilités actives (PAMA)**

L'un des moteurs du développement des mobilités actives, c'est de leur faire une place sur la voirie et dans les espaces publics. Sur cet aspect, plusieurs évolutions en faveur du partage plus équitable sont à relever. D'abord, on peut observer que les politiques «d'accessibilité» et le retour des tramways en France, sans viser directement le développement de la marche et du vélo, ont joué un rôle sur le rééquilibrage des espaces dédiés aux mobilités actives.

D'une part, l'accessibilité «pour tous» qui a été portée par une loi ambitieuse votée le 11 février 2005. Les nouveaux concepts de «personne à mobilité réduite» et de «situation de handicap» permettent d'étendre la notion d'accessibilité à un large public (Larrouy, 2011). Au cœur des préoccupations, la

---

<sup>2</sup> Comprendons bien que les termes de transport et de mobilité renvoient à des enjeux différents: l'analyse de la mobilité va s'intéresser aux modes de vie quand les transports parlent d'infrastructures et de flux (Richer, Meissonnier, 2017).

<sup>3</sup> Selon Bruno Marzloff (2014), quatre grands axes dessinent la suite servicielle du secteur des mobilités: le développement des modes actifs —marche et vélo—; les partages pour mutualiser l'offre de transport; l'optimisation de l'existant par la continuité servicielle; la démobilité afin d'éviter des déplacements quand une solution de substitution se propose.

prise en compte de «La chaîne des déplacements», qui comprend «le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité» (Article 45 de la loi). Ainsi, les politiques d'accessibilité vont contribuer à améliorer les conditions de circulation des piétons dans leur diversité et offrir des conditions favorables au développement d'une grande diversité d'objets roulants (trottinettes, skates, rollers, gyropodes ...). Même si on peut regretter le rythme et le différentiel de prise en compte des enjeux d'accessibilité d'une commune à l'autre, la loi de 2005 a permis de faire un grand pas en avant pour les mobilités de tous les publics<sup>4</sup>.

D'autre part, le retour des tramways «modernes» en France dans plus d'une vingtaine d'agglomération de plus de 200 000 habitants a également permis de reposer la question du partage de l'espace en surface. Accompagnant une restructuration de l'espace public (Laisney, 2011), les tramways ont participé à redonner une qualité d'usage au centre des agglomérations. Cependant, même si de nombreuses villes ont vu le retour du tramway, il s'agit souvent d'une seule ligne (voir deux); la requalification urbaine et la modération du trafic de quelques voiries ne permet pas d'observer un impact sur le trafic automobile de l'agglomération (Hasiak, Richer, 2012).

Ensuite, au-delà de l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite et du tramway «à la française», des évolutions réglementaires se sont plus directement attachées à la promotion de la marche et du vélo tel que le Plan d'Action pour les Mobilités Actives (PAMA). Ce plan s'inscrit dans une démarche d'ouverture du code de la route à destination de tous les usagers de la rue et de la route (et non simplement aux automobilistes). Cette évolution a d'abord été motivée par des questions de sécurité routière dans les années 1980-1990. La démarche «ville plus sûre quartier sans accident» débouche sur une première vague d'évolutions réglementaires en 1990 (50 km/h en ville, 1ère version de la zone 30). Pourtant, les résultats de la «stratégie d'îlots» visant à détourner le trafic automobile et protéger certains quartiers restent relativement contrastés sur le plan de sécurité routière (Fleury, 2002). Une nouvelle étape est lancée en 2006 avec la démarche «Code de la Rue» inspirée de l'expérience belge. Cette démarche s'est accompagnée d'une grande concertation avec de nombreuses associations d'usagers débouchant sur une centaine de propositions reprises en partie dans le décret de 2008<sup>5</sup>.

En 2015, le décret «PAMA» est promulgué. Il poursuit l'objectif d'un meilleur partage de l'espace public et de plus de sécurité pour les modes actifs. Selon le décret, lorsque la séparation entre les différents modes de transport n'est pas possible, le partage de l'espace public doit être une préoccupation constante en cherchant en particulier à réduire le différentiel de vitesse entre les usagers. L'originalité de la démarche PAMA est qu'il s'agit d'un cadre très évolutif faisant évoluer la réglementation non pas seulement en fixant des règles «descendantes» (le national qui s'impose au local), mais en intégrant dans la réglementation des pratiques déjà expérimenté au niveau local. Le PAMA ouvre donc un droit à l'expérimentation pour les agglomérations qui souhaitent aller plus loin sur les aménagements de voirie et d'espaces publics.

---

<sup>4</sup> Par exemple, à Lille, l'annexe «accessibilité des espaces publics» du PDU 2010-2020 définit un plan stratégique de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics. Il établit des prescriptions techniques pour 3000 kilomètres de rues et trottoirs: largeur des trottoirs, abaissement au niveau des passages piétons, revêtement et nature des sols, pentes, escaliers, garde-corps, positionnement du mobilier urbain...

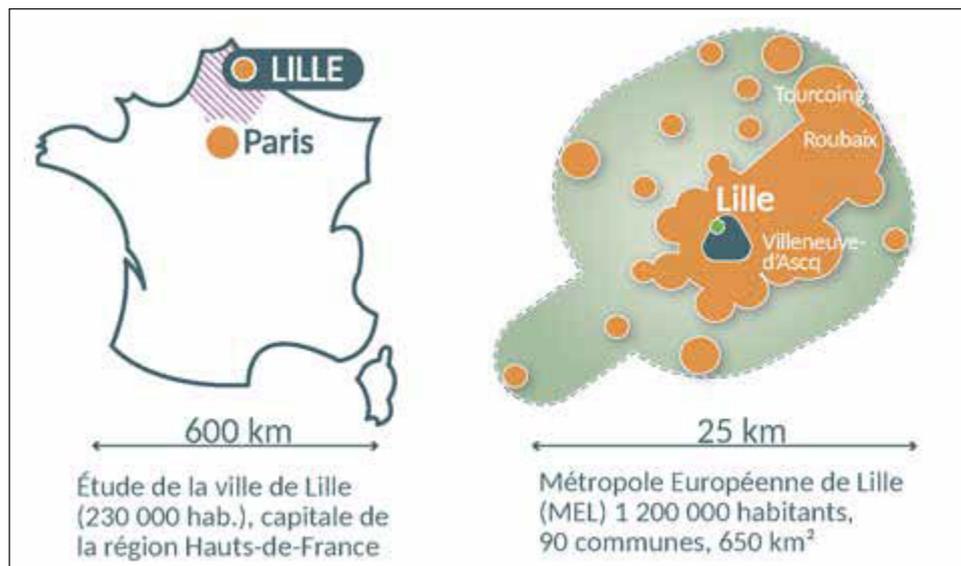
<sup>5</sup> Pour plus de détails: voir les travaux du programme partenarial «Une voirie pour tous» animé par le Cerema

## 2. POLITIQUES PUBLIQUES ET GOUVERNANCE DE LA MOBILITÉ AU SEIN DE LA MÉTROPOLÉ LILLOISE

### 2.1. Lille et sa métropole: tout pour le métro?

Lille est une petite ville-centre de 230 000 habitants dans une grande intercommunalité française, renommée depuis 2015, Métropole Européenne de Lille (MEL) (Figure 1). Celle-ci regroupe 90 communes et 1,2 million d'habitants et se classe au 4<sup>e</sup> rang des métropoles françaises derrière Paris (7 millions d'habitants), Marseille (1,8 million d'habitants) et Lyon (1,4 million d'habitants). On attribue à la métropole lilloise un caractère multipolaire avec le poids démographique des communes de Roubaix et Tourcoing (96 000 habitants chacune). Cependant, les fonctions de commandement et attributs métropolitains sont en grande majorité localisés dans la ville de Lille et chez ses voisines directes (Universités à Villeneuve-d'Ascq). Lille est aussi la capitale de la nouvelle région administrative des Hauts-de-France. Assurée par une forte accessibilité routière et ferroviaire, son attractivité est donc très importante sur un large réseau de ville de la région urbaine de l'ex-Nord-Pas-de-Calais (Paris, 2002; INSEE, 2014).

Figure 1. Localisation de Lille (réalisation Cerema)



A l'intérieur de la métropole européenne de Lille, les transports collectifs sont essentiellement composés de 2 lignes de métro, d'un tramway historique avec 2 branches et d'un vaste réseau de bus. Dans les années 1970, l'agglomération lilloise s'est lancée dans la construction d'un réseau de métro en suivant le mouvement des villes millionnaires comme Lyon et Marseille. Le premier tronçon de la première ligne sera inauguré en 1983 et le dernier de la seconde ligne de métro en 2000. La volonté politique est de relier la métropole multipolaire intégralement en métro (ce qui fait alors de la ligne 2 la plus longue ligne de métro automatique du monde) alors que d'autres solutions pouvaient être envisagées (Menerault, Prouvost, 1995). Vouloir relier Roubaix et Tourcoing en métro implique aussi de ralentir les projets

autour de Lille: la ville capitale d'une grande région urbaine, n'a pas accueillis de nouveaux transports collectifs lourds (mise à part quelques voies bus ponctuelles) depuis 1989, bientôt 30 ans!

En outre, si le métro automatique léger est un mode de transport très efficace avec une vitesse commerciale très élevée (34 km/h) et une fréquence record (Une rame toutes les 60 secondes), son insertion urbaine en souterrain ou en viaduc n'oblige pas à repenser l'espace urbain de surface comme un tramway. En l'occurrence, l'arrivée du métro à Lille ne s'est pas traduit par une réduction de l'espace de voirie dédié à l'automobile, ni par une augmentation des espaces piétons, et ce, y compris en plein centre de la ville de Lille. L'acceptabilité de la redistribution de l'espace public est souvent facilitée lorsqu'elle se fait simultanément à l'arrivée d'un nouveau mode de transport collectif, moderne et efficace. La ville de Lille devra donc repenser le partage de la voirie sans cet effet d'entraînement qu'aurait pu constituer l'arrivée d'un mode de transport collectif en surface, type tramway moderne par exemple.

Les investissements consentis pour les 43,7 km de métro sont considérables, ce qui rend peu crédible financièrement la relance d'un projet de tramway au début des années 2000. D'autant que Lille possède déjà deux lignes de tramway historique à voie métrique qu'il faut entretenir.

## 2.2. Les plans de déplacements urbains (PDU) de la métropole (2000 et 2010)

Initié en 1995, Lille Métropole a adopté son premier Plan de Déplacements Urbains (PDU) en Juin 2000. Alors que les PDU au début des années 2000 ont surtout servi à mettre en scène des projets d'infrastructures, tel que les tramways modernes (Hernandez, 2003), celui de Lille intègre surtout des mesures d'amélioration du fonctionnement du réseau de transport public. On parle notamment de «*Bus à haut niveau de service*» pour améliorer la desserte des territoires qui n'obtiendront pas le métro (4 lignes étaient imaginées dans les années 1970). Le PDU 2000 évoque le besoin de «favoriser la marche et le vélo dans la communauté urbaine» avec l'objectif de doubler l'usage du vélo dans l'agglomération, mais sans véritablement en faire un objectif politique fort.

Pour le PDU 2010-2020 (adopté le 1<sup>er</sup> avril 2011), la métropole fait les choses en grand: grand débat sur la mobilité en 2009, délibération cadre qui vise à «*engager la métropole lilloise dans la mobilité du 21<sup>ème</sup> siècle*», ambition forte de réduction de la part de l'automobile, articulation avec les politiques d'urbanisme<sup>1</sup>... Fort de résultats encourageants lors de les Enquêtes-Déplacements de 2006, le scénario retenu est «*extrêmement volontariste avec des investissements massifs pour les modes alternatifs*» (Figure 2).

---

<sup>1</sup> Le premier principe, intitulé «Ville intense et mobilité», vise à «articuler systématiquement les politiques urbaines et les politiques de mobilité» et à «développer une politique d'espaces publics de qualité qui invite à se déplacer autrement» (PDU Lille Métropole 2010-2020)

Figure 2: Extrait du Plan de Déplacements Urbains de Lille  
Source MEL, 2011



Sur le champ des mobilités actives, l'axe 3 du PDU 2010-2020 concerne le partage de la rue et les modes alternatifs<sup>2</sup>. Le PDU propose d'améliorer l'accessibilité piétonne de nombreuses zones par la reconquête des trottoirs et l'aménagement de cheminements piétons plus sûrs et confortables pour tous, en particulier les personnes à mobilité réduite. Le projet évoque en outre la modération des vitesses de circulation et le développement d'un réseau cyclable continu et sécurisé à travers un nouveau plan vélo.

Chargé d'ambitions, le PDU 2010-2020 peine à être porté politiquement à la hauteur des enjeux qu'il représente. En 2018, peu d'actions phares du PDU (doublement métro pourtant engagé, tram-train abandonné, micro-PDU...) ont été réalisées alors qu'il constituait un document de référence des politiques métropolitaines suite au «Grenelle de l'environnement» (2007) et face au vieillissant «Schéma Directeur de développement et d'urbanisme» (issu des travaux du SDAU de 1997, approuvé en 2002). Or, au sein des politiques de la MEL, le PDU se retrouve aujourd'hui débordé à la fois «par le haut» (le Schéma de Cohérence Territoriale qui a été approuvé le 10 février 2017) et «par le bas» (le nouveau Plan local d'urbanisme est en cours de révision). Dès lors, que reste-t-il du PDU et de ses objectifs stratégiques? Comment ont évolué les mobilités à Lille et dans la métropole alors que les actions préconisées n'ont –pour la plupart– pas été véritablement appliquées?

<sup>2</sup> Le projet envisage de partager la rue par une répartition «équitable» de l'emprise de la voirie: 50% pour l'automobile (circulation, stationnement), 50% pour les modes de déplacements actifs, la végétalisation ou d'autres usages urbains (PDU Lille Métropole 2010-2020).

### 2.3. Micro-aménagement: le Plan de Déplacement Lillois (PDL) de la ville de Lille

Avant d'analyser l'évolution des pratiques de mobilité, intéressons-nous à une opération récente de la ville de Lille, en cohérence avec le PDU<sup>3</sup> (Figure 3) mais de plus petite envergure: le «Plan de Déplacement Lillois» (PDL). Alors que les PDU sont obligatoires à l'échelle des intercommunalités, ce projet, strictement volontaire, a été réalisé à l'initiative de la ville de Lille et à l'échelle d'une petite partie de la commune. Alors que les communes n'ont plus directement de prérogatives sur la compétence «déplacement», l'initiative est venue de la ville de Lille profitant de plusieurs réflexions parallèles sur le réaménagement de plusieurs voiries et espaces publics.

Figure 3: Exposition dans le cadre du grand débat «Mobilité» en 2009 préfigurant des évolutions en faveur d'un centre-ville «apaisé»



Photo Cerema

En 2016, la ville a souhaité redéfinir plus globalement la circulation dans la partie centrale de la ville pour limiter le trafic de transit dans le centre, apaiser la circulation, faciliter l'accès aux parkings et réduire la pollution. L'enjeu principal est d'éviter le flux d'automobiles qui traversent l'hypercentre sans s'y arrêter. Plusieurs mesures très souples ont donc été prises sur «seulement 2% des rues de la ville, dans Lille-Centre et le Vieux-Lille», selon la ville. Il peut s'agir d'une remise à double sens (ce qui permet d'éviter l'effet «voie rapide» des 2 voies dans le même sens de circulation), d'une mise en sens unique, d'une inversion du sens de circulation ou d'une micro-piétonisation sur quelques portions de voirie (Figure 4). La zone 30 du secteur du Vieux-Lille et la zone de rencontre de la Grand-Place sont

<sup>3</sup> La charte de modération de la vitesse en 1999 et 2010, en annexe des Plans de déplacements urbains, prévoyait déjà ces orientations. En outre, les réflexions engagées au moment du grand débat mobilité en 2009 évoquait ouvertement l'image d'une protection de la ville centre et d'un apaisement des vitesses.

également étendues spatialement. Sans diminuer le nombre de places de stationnement, la ville de Lille cherche à organiser des boucles de circulation pour atteindre les parkings de l'hyper-centre sans pour autant permettre de traverser la ville.

Figure 4: Les mesures du Plan de Déplacements Lillois



Source: Mairie de Lille, réalisation Cerema, photo Cerema

Avec des actions rapides, le PDL impacte sensiblement la circulation notamment autour des gares de Lille-Flandres et Lille-Europe. Alors que le projet «Euraflandres» visant à réunifier les deux gares de Lille est en gestation, le PDL ouvre une continuité piétonne en mettant en impasse l'avenue Willy Brandt. Les deux gares distantes de 500 mètres au sein d'un vaste «espace nodal» (selon l'expression de Barré, Menerault, 2001) peuvent ainsi être reliées à pied sans traversée de la chaussée automobile<sup>4</sup>.

Les travaux ont été réalisés au cours de l'été 2016 après une courte période de concertation ponctuée par une présentation en réunion publique. La mise en service du Plan de Déplacement Lillois a eu lieu progressivement à partir de fin août et en septembre 2016. Ces mesures ont donc été prises et appliquées dans des délais assez courts. Suite à des contestations d'automobilistes et de commerçants, des ajustements ont été effectués moins de 3 mois après la mise en service dans des secteurs symboliques (comme autour de la Grand Place de Lille). La simplicité des mesures prises assure une certaine «plasticité» au plan de déplacement lillois qui peut d'ailleurs faire un craindre une «réversibilité» des opérations engagées.

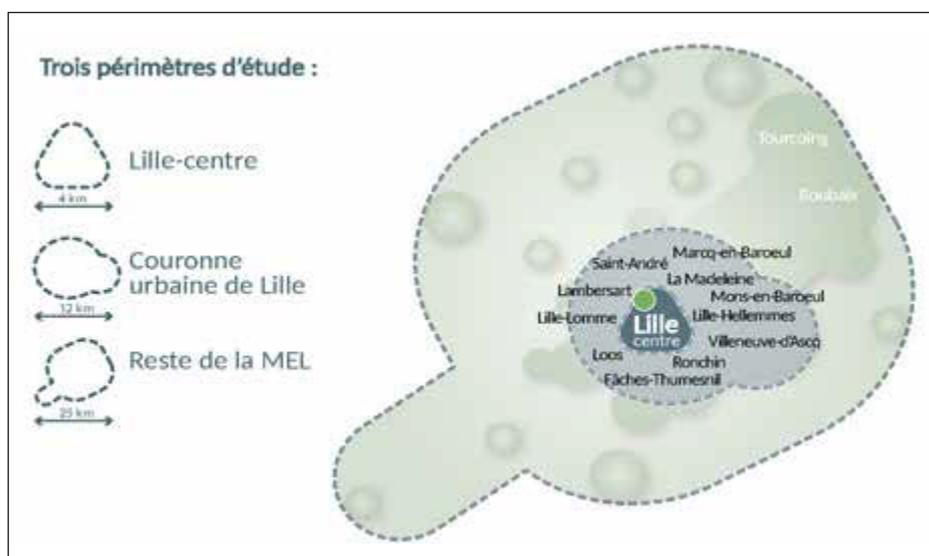
<sup>4</sup> Notons qu'à l'ouverture de la gare Lille-Europe (1994), on prévoyait que les transferts entre les deux gares se fassent en métro!

### 3. VERS UNE NOUVELLE GÉOGRAPHIE ET SOCIOLOGIE DES MOBILITÉS ACTIVES À LILLE

#### 3.1. Méthodologie pour analyser l'évolution des mobilités actives à Lille

Après ce panorama du contexte de la politique des déplacements à Lille, nous cherchons à observer les grandes évolutions de la mobilité à Lille et dans les communes voisines. Nous proposons une analyse des mobilités actives recentrée autour du cœur de la ville de Lille et sa proche couronne urbaine (environ 6 km de rayon autour de Lille) en comparaison avec le reste de la métropole (Figure 5).

Figure 5. Les périmètres d'analyse des mobilités (Cerema)



Pour dresser une évolution et analyser les dynamiques récentes, nous utilisons d'une part les données des Enquêtes-Déplacements de Lille et d'autre part les données de comptage de l'association Droit au vélo –ADAV.

Les Enquêtes-Déplacements réalisées par la Métropole Européenne de Lille suivent une méthodologie précise établie au niveau national par le Cerema. Le principe est d'enquêter les résidents d'un territoire pour recueillir les déplacements qu'ils ont réalisés la veille de l'entretien, quels que soient les modes de transports utilisés ou les motifs de ces déplacements. La standardisation de la méthode permet la comparaison dans le temps entre les enquêtes de 1987, 1996, 2006, 2016 effectués dans la métropole lilloise<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Dans l'agglomération lilloise, les EMD réalisées depuis 1987 présentent l'avantage d'avoir toutes été réalisées au moins sur le périmètre 2016 de la MEL, ce qui permet de réaliser les analyses présentées dans cette recherche. Il faut cependant veiller à contrôler divers paramètres, comme par exemple : le périmètre de l'enquête (afin de s'assurer de mettre en perspective des choses comparables, le périmètre d'analyse a été restreint aux déplacements des habitants de la MEL version 2016 pour les 4 enquêtes); le découpage interne au territoire (pour identifier la zone de résidence et les origines/destinations qui ont évolué

En complément de les Enquêtes-Déplacements de Lille, nous utiliserons les données de l'association Droit au Vélo (ADAV) présente à Lille et dans la Région Hauts-de-France. L'ADAV procède à des comptages mensuels effectués par les bénévoles de l'association dans différents territoires, notamment autour de Lille<sup>6</sup>. Ces comptages existent depuis plusieurs années sur quelques lignes historiques mais ils se sont surtout élargis et régularisés à partir de 2015. Ces données peuvent nous permettre de compléter les données Enquêtes-Déplacements pour comprendre les dynamiques récentes de l'évolution du vélo à Lille, entre 2015 et 2017.

### **3.2. L'évolution de la pratique du vélo et de la marche autour de Lille d'après les Enquêtes-Déplacements**

A l'échelle de la métropole, la mobilité, qui correspond au nombre de déplacements réalisés par jour et par personne de plus de 5 ans, a atteint un maximum en 1998, suivi d'une forte baisse en 2006 et d'une stabilisation en 2016. L'analyse de la mobilité par mode est également intéressante car les parts modales (la proportion des déplacements effectués avec chaque mode) ont évolué également. Ainsi, la part modale de la voiture en tant que conducteur qui avait chuté entre 1998 et 2006 remonte en 2016 tandis que la marche diminue de manière non négligeable. Autre bénéficiaire des variations modales, le réseau de transports collectifs urbains, Transpole, qui voit sa part augmenter d'un point depuis 2006 et qui poursuit son ascension depuis 1998 (Figure 6).

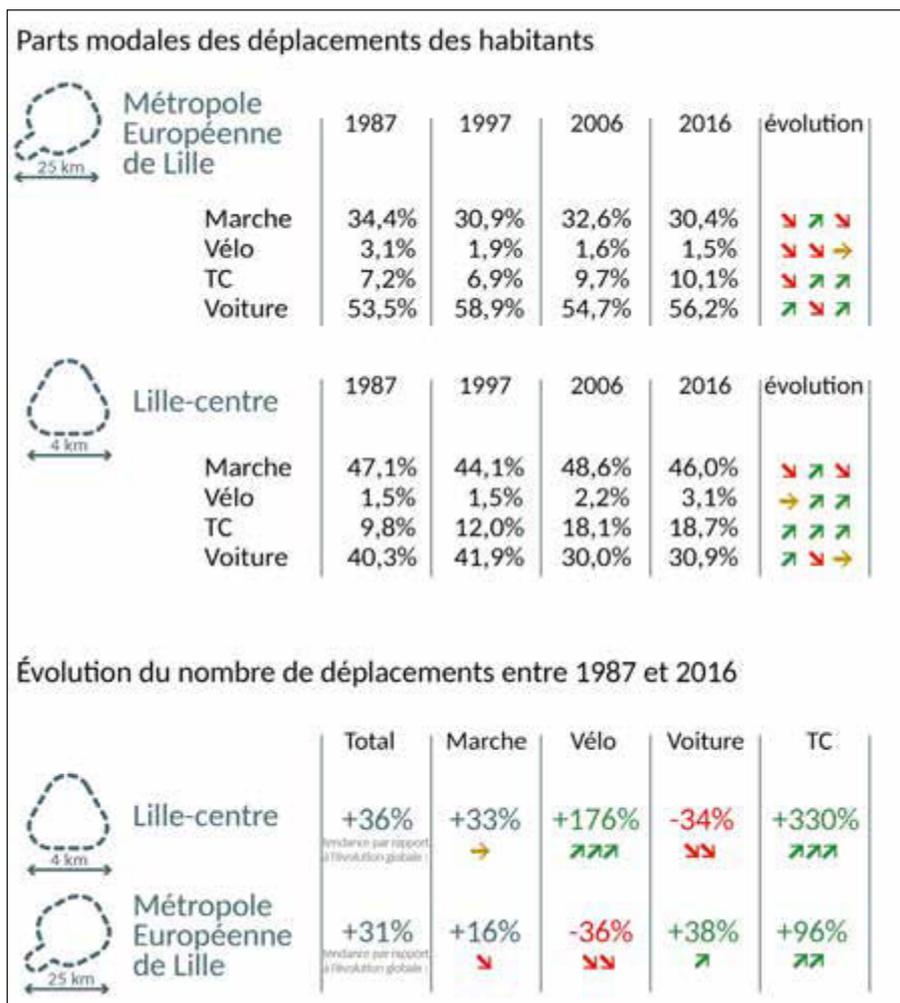
La pratique du vélo dans la métropole lilloise depuis l'EMD de 1987 est nettement à la baisse: la part modale a baissé très rapidement de 3,1% en 1987 à 1,9% en 1998 puis 1,6% en 2006 et 2016. Notons que la pratique du vélo avait déjà commencé à diminuer bien avant 1987 puisque Frédéric Héran assure qu'au milieu du 20e, l'usage du vélo à Lille était très comparable à Copenhague; l'ED de 1976 indique une part modale du vélo à 12%). A l'échelle de la métropole lilloise toujours, la part modale de la marche se rétracte aussi entre 1987 et 2016 (avec une légère reprise en 2006). Si on cumule marche et vélo, la tendance à la baisse de l'usage des modes actifs est significative dans la métropole.

---

au fil des enquêtes); la liste des modes de déplacements (besoin d'harmonisation par exemple pour le vélo transformé en trois modes distincts dans l'enquête de 2016: conducteur de VLS, conducteur de vélo et enfin passager de vélo); les autres variables à items sont concernées au même titre que la liste des modes (CSP, motifs de déplacements, classe d'âge...).

<sup>6</sup> Le principe est de dénombrer les cyclistes qui franchissent une ligne virtuelle dans chaque sens pendant l'heure de pointe du matin (8h-9h) ou du soir (17h-18h) en semaine (hors événement particulier ou vacances scolaires). Les compteurs renseignent le nombre de cyclistes hommes ou femmes (y compris passagers), le type de vélos (particuliers ou V'Lille) et la météo (température, neige, pluie et humidité de la chaussée...).

Figure 6: L'évolution des parts modales et des déplacements des habitants



Source: Cerema

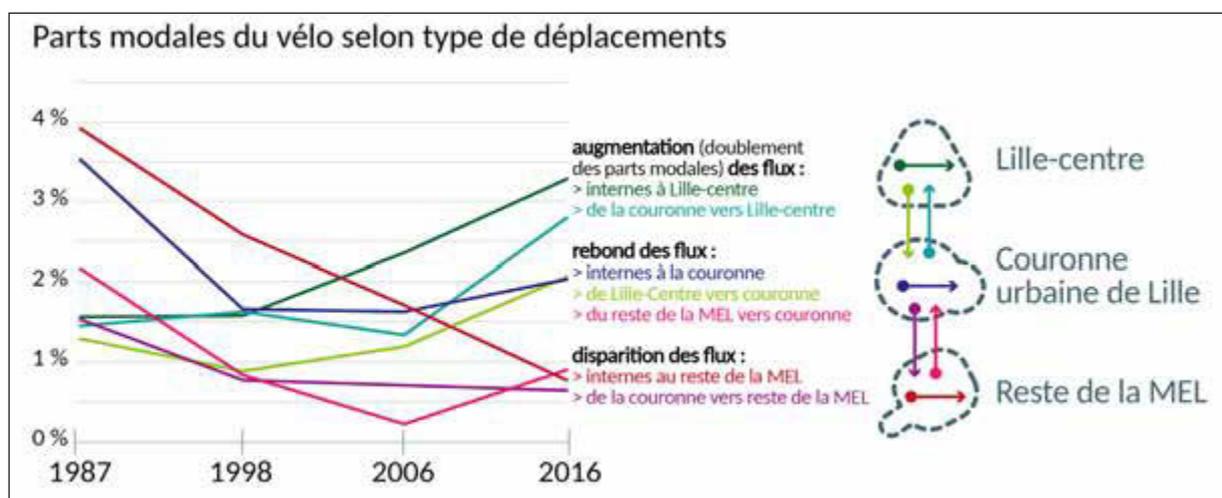
L'évolution à l'échelle de toute la métropole cache des différences très sensibles selon que l'on réside à Lille ou dans sa couronne urbaine. En ce qui concerne le vélo, les dynamiques sont exactement opposées: la part modale du vélo à Lille passe de 1,5% à 3,1%. Les parts modales de la marche et du vélo sont stables dans la ville de Lille (49% en 1987 et 2016), mais le différentiel entre l'échelle de la MEL et la ville-centre se creuse de façon spectaculaire, au-delà de l'inversion des parts modales du vélo:

- La part modale de la voiture augmente dans la MEL mais baisse à Lille: le différentiel des parts modales était de 13 points en 1987, il est désormais de 25 points en 2016 (31% à Lille, 56% dans la MEL);
- La part modale des TC augmente à Lille et dans la MEL mais le différentiel se creuse aussi: 2,6 points d'écart en 1987, 8,6 points en 2016.
- La part modale de la marche diminue dans la MEL et suit une évolution irrégulière à Lille: le différentiel s'accroît légèrement de 13 points à 16 points (46% à Lille, 30% dans la MEL).

En d'autres termes, les pratiques de mobilités n'ont jamais été si différentes entre la ville-centre et le reste de son territoire. Si la tendance de la ville-centre semble conforme aux objectifs des politiques publiques, la dynamique à l'échelle du territoire métropolitain s'éloigne des objectifs.

L'exploitation des quatre Enquêtes-Déplacements (1987, 1996, 2006, 2016) permet de tirer des enseignements sur la géographie et la sociologie des modes actifs. A l'image des parts modales, la pratique du vélo a évolué de façon contrastée selon les territoires. A travers nos trois ensembles géographique (Lille-centre, couronne de Lille, reste de la MEL), nous pouvons observer le retournement des espaces où la pratique est la plus élevée: en 1987, les déplacements à vélo sont surtout réalisés par les habitants de la couronne de Lille et du reste de la MEL et essentiellement dans leur territoire. En 2016, ce sont les habitants du centre de Lille qui ont la pratique la plus forte mais également les habitants de proche périphérie qui se déplacent vers le centre de Lille (Figure 7).

Figure 7: Évolution des parts modales selon le type de déplacements

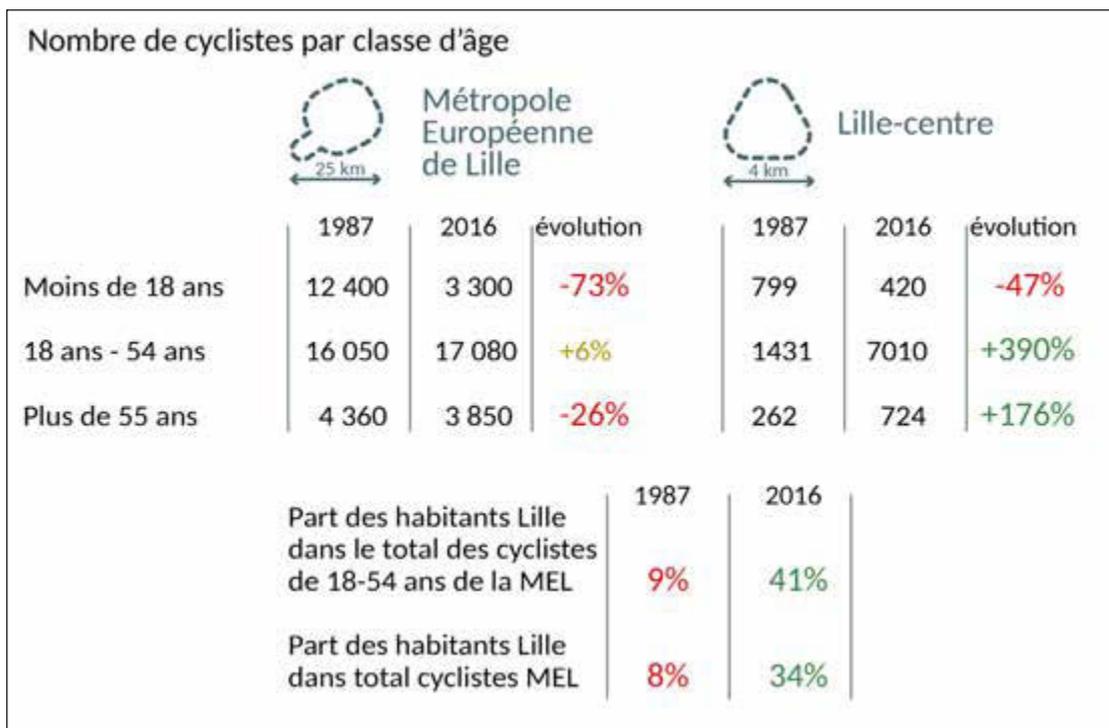


Source: Cerema

Autre chiffre qui confirme ce retournement, la part de cycliste lillois par rapport à ceux de la MEL: en 1987, 8% des cyclistes de la MEL était résidents de Lille-centre, 14% en 1998, 22% en 2006 et 34 % en 2016! Le nombre de cyclistes dans la MEL a baissé de 26 % alors qu'il a été multiplié par 3 dans le même temps à Lille. Le centre de Lille représente ainsi 16% de la population de la MEL et 34% des cyclistes.

En ce qui concerne la sociologie des modes actifs, les jeunes cyclistes de moins de 18 ans sont en recul dans la MEL (divisé par 4 entre 1987 et 2016) comme à Lille. Les classes d'âge 25-39 ans et 40-54 ans sont stables et celle entre 18 et 24 ans augmente. Tendence assez proche pour la marche où les moins de 18 ans à toutes les échelles marchent sensiblement moins (5 à 10 points de moins en part modale), alors que les actifs et jeunes entre 18 et 24 ans marchent plus. A l'échelle de Lille-centre, la proportion de cyclistes la plus importante se situe à la classe d'âge 25-39 ans (27% de la population et 38% des cyclistes). Le nombre de cyclistes dans les classes d'âge entre 18 et 55 ans ont été multiplié entre 4 et 5 depuis 1987 (Figure 8).

Figure 8: Evolution du nombre de cyclistes par classe d'âge (Cerema)



Les catégories socio-professionnelles des cyclistes de la MEL étaient dominées par les ouvriers (5% des ouvriers étaient usagers du vélo) et étudiants/écoliers (7%). Au-delà des étudiants, toujours bien représentés, ce sont aujourd’hui les cadres et professions intermédiaires qui domine les catégories socio-professionnelles des cyclistes, en particulier chez les habitants du centre de Lille. A l’échelle de la MEL, la CSP «cadre et prof. Intermédiaire» passe de 8% des cyclistes en 1987 à 44% en 2016; la part des «employés, ouvriers» de 42% à 25%.

La proportion homme/femme est relativement stable dans le temps et à l’échelle de la MEL: environ un tiers de cyclistes femmes à chaque enquête. La féminisation de la pratique du vélo va généralement de pair avec son développement: à Lille, la proportion de cycliste de sexe féminin passe de 28% en 1987 alors que la pratique était faible au centre, à 41% en 2016.

Parmi la population de plus de 18 ans, la proportion d’usagers cyclistes sans permis diminue très sensiblement: 66% des cyclistes en 1987 n’avaient pas le permis de conduire contre seulement 39% aujourd’hui. En 1987, la possession du permis varie sensiblement entre les cyclistes (34% donc) et les non usagers du vélo (52%). En 2016, que l’on soit cycliste ou non ne change rien, la possession du permis est la même (environ 60%). A Lille en 2016, une part très réduite de cyclistes ne possède pas le permis (24%). Il est intéressant de constater que le taux de possession de permis est plus élevé chez les cyclistes que chez le reste des habitants du centre de Lille (76% contre 60%); alors que dans la couronne de Lille et dans le reste de la MEL, les cyclistes ont moins souvent le permis que le reste de la population.

Pour résumé, on peut insister sur les dynamiques à l’œuvre selon les types de territoire, malgré une tendance à la baisse de la pratique du vélo à l’échelle de la métropole. Les cyclistes jeunes et ouvriers qui ne possèdent pas le permis de conduire, nombreux en périphérie de Lille et sur les autres villes de la

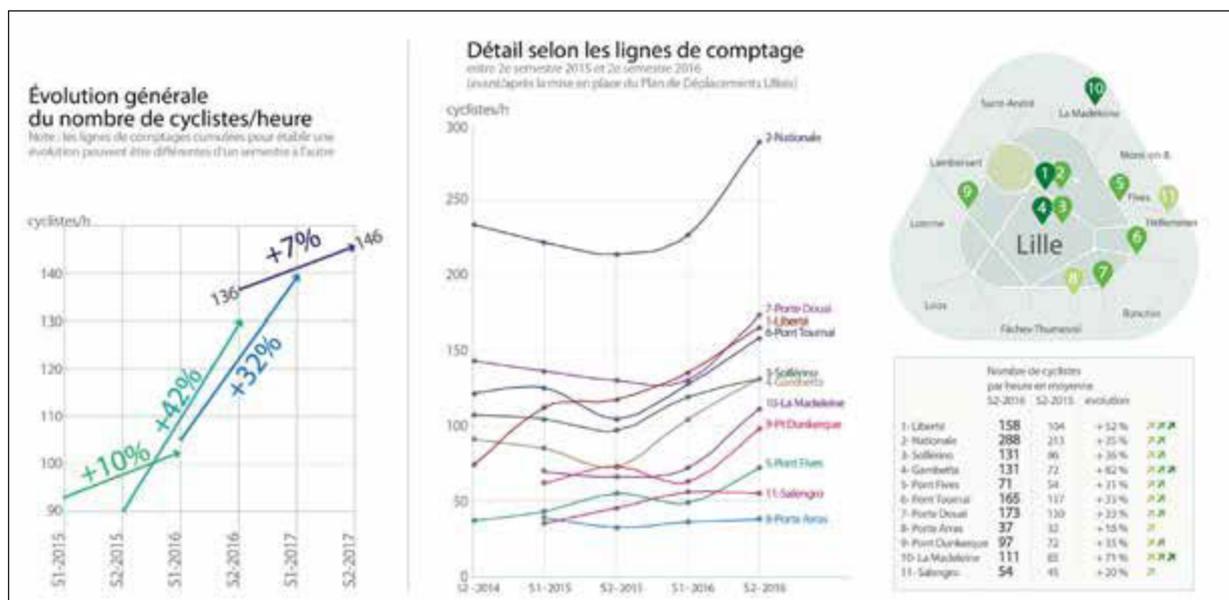
métropoles (Roubaix, Tourcoing) ont en grande partie disparu; ils ont été partiellement remplacé par des cyclistes étudiants et actifs de CSP «cadres ou profession intermédiaire» possédant le permis (et peut-être même ayant une voiture à disposition) dans le centre de Lille ou à destination du travail au centre de Lille. Cela explique le paradoxe relevé à plusieurs reprises à Lille et ailleurs en France sur l’explosion visible des cyclistes «en ville» (en fait dans l’hyper-centre) et les chiffres globaux plutôt stables dans les Enquêtes-Déplacements.

### 3.3. Les tendances récentes de l’évolution du nombre de cyclistes d’après les comptages ADAV

Les comptages de l’Association Droit au Vélo (ADAV) permettent d’observer une évolution globale à la hausse de la pratique du vélo à Lille et entre Lille et sa couronne urbaine. Avant l’été 2016, l’évolution était relativement contrastée: les lignes de comptages du centre de Lille progressent alors que celles en périphérie avaient tendance à diminuer. Au total, on note une relative stagnation entre S2-2014 et S2-2015 (-2%) puis une augmentation de 10% (entre S1-2015 et S1-2016).

Cette tendance à la hausse du nombre de cycliste s’est accélérée avec la mise en service du Plan de déplacement lillois (PDL) puisque toutes les lignes de comptages ont effectué un saut quantitatif (Figure 9). Il semble que la large communication (relayée par la presse locale) effectuée autour de la mise en place du plan de circulation ainsi que les difficultés réelles et parfois fantasmées pour les automobilistes ont contribué à encourager l’usage du vélo. On peut faire l’hypothèse que l’effet «plan de déplacement lillois» est davantage lié aux difficultés de circulation automobile qu’aux facilités liées aux nouveaux aménagements vélos (d’ailleurs assez réduits et ponctuels). En effet, l’augmentation rapide du trafic vélo ne trouve pas de justification particulière par rapport aux aménagements réalisés.

Figure 9: Evolution du nombre de cyclistes selon les données de comptage Adav Source: Cerema



L'augmentation significative de +42% s'est confirmée avec une autre augmentation de +32% toujours sur une comparaison avant/après plan de circulation (entre le S1-2016 et le S1-2017). Le nombre de cycliste progresse ensuite moins vite et semble avoir repris son rythme de croissance précédent: on note une croissance de +7% entre le S2-2016 et le S2-2017 après la mise en service du PDL. Notons également que sur 1 seule ligne de comptage (sur 12) en 2015, plus de 130 cyclistes à l'heure étaient comptabilisés (National). En 2017, ce sont 13 lignes de comptage (sur 20 disponibles pour les comparaisons) qui voient passer plus de 130 cyclistes/ heure, avec une pointe à 317 pour le comptage National, un record.

Sur les points de comptage d'entrée de ville-centre, l'augmentation est principalement dû aux flux de la couronne de Lille vers le centre (direction Lille pour les comptages le matin, retour de Lille pour ceux du soir). Au niveau de la Porte de Douai, l'augmentation de la pratique du vélo est cinq fois plus rapide dans un sens que dans l'autre. Cette analyse des données de comptage confirme les tendances lourdes des Enquêtes-Déplacements. Pour se rendre à Lille depuis la proche couronne urbaine, le message commence à passer que la voiture n'est pas la meilleure option. Rappelons que pour les déplacements des habitants de toute la MEL à destination de Lille, 32% (conducteur et passager) utilisent la voiture. Efficace sur les déplacements vers le centre, les transports en commun représentent 20% des déplacements de la MEL à destination de Lille (26% pour les déplacements des habitants de la couronne urbaine vers Lille). Etant donné le coût d'exploitation des réseaux de transports collectifs (revu à la baisse dernièrement avec le renouvellement du contrat Transpole début 2018), c'est surtout le vélo qui bénéficie d'un grand potentiel pour maîtriser l'usage de la voiture et garantir l'accessibilité vers le cœur de la métropole. C'est sur ces liaisons entre la couronne de Lille vers Lille-centre que les pratiques ont évolué le plus positivement entre 2006 et 2016: la part de la voiture a perdu 10 points (de 55% à 45%), les TC ont augmenté (+2 points) mais moins que la marche (de 20 à 26%). Même si le niveau du vélo est encore très réduit, sa pratique a doublé entre 2006 et 2016 sur ces liaisons.

## **CONCLUSION**

Cette article tente de déceler les évolutions à différentes échelles de la prise en compte des mobilités actives dans les métropoles françaises. Nous avons d'abord observé un glissement progressif de politiques de transports (collectifs) vers des politiques de mobilités. Les métropoles ont désormais les outils pour agir sur les mobilités, notamment actives, et dépasser le spectre d'une action publique concentrée uniquement sur le développement de transports collectifs au centre et d'infrastructures routières en périphérie. Cette évolution devrait impliquer à court terme le dépassement du seul indicateur de «part modal» porteur d'une vision simpliste des objectifs de transport (Rabaud, Richer, 2014).

Comme nous l'avons observé, les parts modales restent au cœur des objectifs de la planification des déplacements de la métropole européenne de Lille (comme dans beaucoup d'autres agglomérations). Le scénario volontariste du PDU largement partagé à l'échelle de la métropole lilloise n'aura jamais véritablement été pris au sérieux. Comme si, l'action publique assumait un paradoxe «consistant à développer des objectifs très ambitieux tout en déclarant ne pas être en mesure de les réaliser» (Kaufmann, 2002).

Cet article interroge finalement sur le rôle de la planification de moyen et long terme face à des mesures plus pragmatiques et opérationnelles de court terme. Alors que les métropoles intercommunales n'ont jamais eu autant de compétences, c'est via l'échelon municipal qu'une action forte a été menée en faveur du rééquilibrage modal. Le Plan de déplacement lillois (PDL) de 2016 a même surpris et contrarié des élus de la métropole alors que ce plan est cohérent avec les objectifs du PDU de 2010.

Les analyses de l'évolution des mobilités de la métropole lilloise témoignent de tendances très contrastées: à l'échelle de la MEL, les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées en 2010. Les résultats de les Enquêtes-Déplacements de 2016 sont même plus mauvais que le scénario tendanciel décrit dans le PDU; en d'autres termes, les résultats des parts modales aujourd'hui sont pires que le scénario du «laissez faire».

Les tendances sont néanmoins contrastées car, si l'on regarde à l'échelle du centre de Lille et de sa proche couronne urbaine, on identifie une évolution structurelle et conjoncturelle du nombre de cyclistes:

- Une tendance structurelle observée avec les Enquêtes-Déplacements, permet d'identifier un retournement géographique et sociologique de la pratique du vélo: les enfants et les classes populaires faisant du vélo en périphérie sont remplacées par des cadres actifs dans le centre de Lille. La forte augmentation du nombre de cyclistes est portée par des déplacements à destination du centre-ville avec des populations plus diplômées et qui possèdent davantage le permis de conduire que le reste de la population. C'est une tendance de fond dans les métropoles qui semblent assez indépendante du rythme des politiques publiques.
- Une tendance conjoncturelle observée avec les données de comptages vélo, permet d'identifier des rythmes d'évolution du nombre de cyclistes qui semblent très dépendants d'interventions locales sur les aménagements de voirie et surtout sur les conditions de circulation automobile.

Ces observations nous amènent à formuler l'hypothèse de l'urbanisme tactique (Lyndon, Garcia, 2015)<sup>7</sup> qui semble indiquer le besoin de recourir à des nouveaux modes d'action publique. Le PAMA en accompagnant un besoin d'innover des agglomérations en matière de partage de la voirie, le PDL par sa rapidité d'exécution et sa plasticité, préfigure des interventions urbaines plus «tactique» et «pragmatique» mais peut-être moins porteuse politiquement qu'une grande inauguration de projet de transport. Les élus doivent-ils faire le deuil de grands projets d'infrastructure de transports collectifs autour desquels venaient se greffer les interventions sur l'espace public?

Pour s'engager résolument dans les principes du «tactical urbanism», il reste cependant à trouver des modes d'organisations collectives et participatives dans l'action publique. Le travail de l'Association Droit au Vélo (ADAV) à travers des groupes de travail avec les collectivités, les manifestations type «Vélorution», le partage des expériences d'usage par les cyclistes sur les médias sociaux,... peuvent être de nature à accompagner de nouvelle forme de gouvernance.

Pour conclure, on peut insister sur la tendance inquiétante d'un décalage croissant entre la centralité métropolitaine, que représente le cœur de Lille, et ses périphéries urbaines ou périurbaines. Ce résultat rejoint d'autres travaux qui ont déjà décrit ce modèle urbain (implicite) véhiculé par les PDU (Offner,

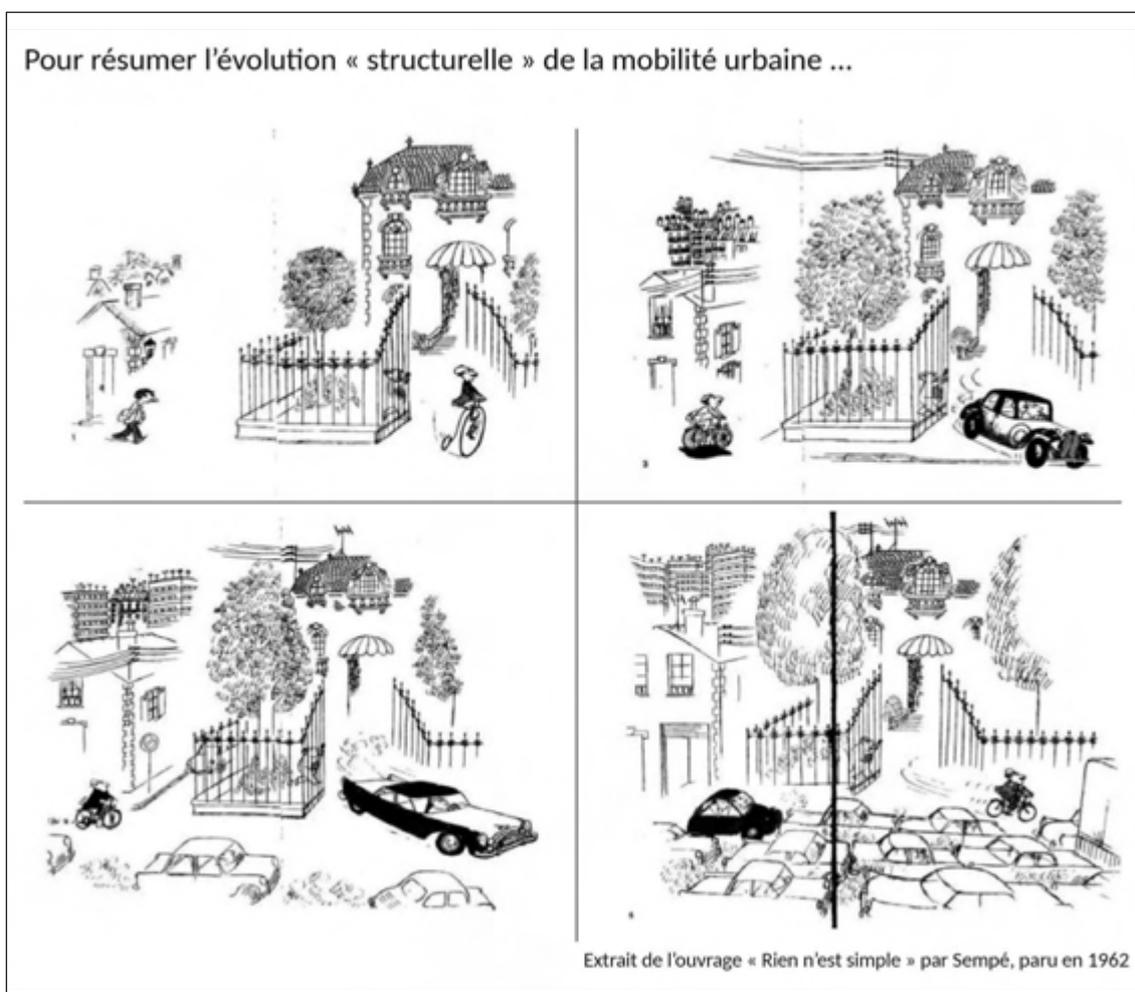
---

<sup>7</sup> Le «tactical urbanism» est une approche à l'échelle de la rue qui visent à activer des interventions à court terme, peu coûteuses et évolutives destinées à catalyser les changements de long terme (Lyndon, Garcia, 2015).

2006; Hernandez, 2003; Hernandez, Reigner, Lucas, Ruscher, 2005). En effet, un modèle générique d'organisation de la circulation est à l'œuvre: il permet aux agglomérations, en quête d'attractivité, de combiner, à leur échelle, accessibilité et protection vis-à-vis de l'automobile dans un centre préservé (Reigner, Hernandez, 2007). Même si les schémas stratégiques indiquent la volonté de soutenir un développement multipolaire, surtout dans la métropole lilloise, le produit des actions (ou non-actions) est d'accentuer une structuration monocentrique de l'agglomération, autour d'un îlot central protégé de l'automobile. L'effet sur les déplacements est sans appel: la ville de Lille et le reste de la MEL parlent de moins en moins le même langage en terme de mobilité...

Figure 10: Pour résumer l'évolution structurelle de la mobilité urbaine?

Dessin de Sempé



## RÉFÉRENCES

- AMAR G., *Homo mobilis. Le nouvel âge de la mobilité, éloge de la reliance*, FYP éditions, 228 p., 2010
- BACHELET F., MENERAULT PH., PARIS D. (Dir.), 2006, *Action publique et projet métropolitain*. Paris, L'Harmattan.

- BARRE A., MENERAULT PH. (2001), «Espaces et planification: Gare(s), centre(s) et centralité(s) à Lille. Continuités et ruptures: 1842-2000» in Menerault P., Barré A. (dir), *Gares et quartiers de gares: signes et marges*, Actes Inrets n°77, pp. 21-44
- BRETAGNOLLE A. (2015) La naissance du périurbain comme catégorie statistique en France. Une perspective internationale, *L'Espace géographique*, 44, 1, pp. 18-37.
- COMMENGES HADRIEN (2013). *L'invention de la mobilité quotidienne. Aspects performatifs des instruments de la socio-économie des transports*. Géographie. Université Paris-Diderot - Paris VII, 2013. Français.
- CROZET Y. (2011), *Mobilité: les gains de temps ne sont plus ce qu'ils étaient...*, in Christophe Gay, Vincent Kaufmann, Sylvie Landriève et Stéphanie Vincent (dir.), 2011, *Mobile, Immobile. Quels choix, quels droits pour 2030*, Editions de l'Aube, p.68-79
- DAVEZIES L. (2012). *La crise qui vient: la nouvelle fracture territoriale*. Édition: Seuil.
- DESVEAUX, D., et al. (2013). *Tramways à la française*. Paris: Archibooks/Sautereau.
- DUPUY G. (1999), *La dépendance automobile, symptômes, analyses, diagnostic, traitements*, Paris, Edition Economica, Anthropos.
- FLEURY D. (dir), 2002, *Gestion urbaine, sécurité routière et environnement*, Actes n°86, ed. INRETS, 222 p.
- FLORIDA R. (2005), *Cities and the Creative Class*. New York, London: Routledge.
- OFFNER JM (2018) *Changer de méthode pour changer de modèle*, Interview revue TEC n°236, janvier 2018 <https://www.revuetec.com/revue/jean-marc-offner-directeur-general-de-lagence-durbanisme-bordeaux-metropole-aquitaine/#>
- GALLEZ C. et MENERAULT P. (dir), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention Ademe-Inrets pour le 3ème Prédit, GO 11 «Politique des transports, juillet 2005, 277 pages.
- HASIAK S., RICHER C. (2012), «Evaluer les effets territoriaux des systèmes de tramway. Etat de l'art», *Projet européen SINTROPHER, WP2, A24, Rapport phase 1*, 148 pg.
- HERAN F. (2014), *Le retour de la bicyclette. Une histoire des déplacements urbains en Europe, de 1817 à 2050*, Paris, coll. «Cahiers libres», La Découverte, 246 p
- HERNANDEZ F. (2003), *Le processus de planification des déplacements urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse de doctorat en Aménagement, Université d'Aix-Marseille III, 351 p.
- HERNANDEZ F., REIGNER H., LUCAS J., RUSCHER C., (2005), *La prise en charge locale de la sécurité routière en quête d'acteurs et d'outils. Quelle place pour la sécurité routière dans les PDUSRU?*, Rapport Prédit, novembre 2005.
- INSEE (2014), *Élargissement des réseaux de villes en Nord-Pas-de-Calais*, Insee analyse Nord-Pas-de-Calais n°6, oct 2014
- KAUFMANN V. (2002), «Les politiques de transports urbains au carrefour de nos contradictions», *Pouvoirs locaux* n° 53.

- KAUFMANN V. (2003), «Pratiques modales des déplacements de personnes en milieu urbain: des rationalités d'usage à la cohérence de l'action publique», *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, p. 39-58.
- LAISNEY, F. (2011). *Atlas des tramways français*. Paris: Recherches.
- LARROUY M. (2011), *L'invention de l'accessibilité. Des politiques de transports des personnes handicapées aux politiques d'accessibilité (1975-2005)*, Thèse, Grenoble, PUG, 2011, 267 p.
- LYNDON M, GARCIA A, (2015) *Tactical Urbanism: Short-term Action for Long-term Change*, Washington, DC: Island Press. 256 pages.
- MENERAULT P., PROUVOST S. (1995), *Interconnexion et territoire: Interconnexion des réseaux de transports et aménagement dans la métropole lilloise*, Lille, INRETS-ENTPE Convention DRAST, 37 p
- MARZLOFF B (2014), Les mobilités comme modèle d'évolution, M3, *Revue de prospective de la métropole de Lyon*, n°8, <http://www.millenaire3.com/ressources/les-mobilites-comme-modele-d-evolution>
- NEWMAN P. KENWORTHY J. 1989. *Cities and Automobile Dependence: An International Sourcebook*. Aldershot, UK: Gower.
- OFFNER J.-M. (2006), «La fabrique des territoires: une activité permanente», Séminaire «l'intercommunalité en débat», Institut d'urbanisme de Lyon.
- PARIS D. (2002), «Lille, de la métropole à la région urbaine», *Mappemonde* n°66 vol.2, pp. 1-7.
- PINSON D., THOMANN S. (2002), *La maison en ses territoires. De la villa à la ville diffuse*, L'Harmattan. 191 p.
- RABAUD M., RICHER C. (2014), «La mobilité selon les Enquêtes-Déplacements en France. Concepts et valeurs véhiculés par des indicateurs quantitatifs», *Colloque international «La mobilité: concepts et valeurs»*, Université Paris Descartes, 20-21 mars 2014. <https://www.univ-paris5.fr/Actualite/Mobilite-concepts-et-valeurs>
- RAVALET E, VINCENT-GESLIN S, KAUFMANN V, LEVEUGLE J (2014), *Tranches de vie mobile. Enquête sociologique et manifeste sur la grande mobilité liée au travail*, Lausanne, Loco, 77 p., adaptations et dessins de Jean Leveugle
- REIGNER H., HERNANDEZ F. (2007) Les projets des agglomérations en matière de transports: représentations, projets, conflits et stratégie de «détournement» des réseaux. *Flux* 69: 21–34.
- RABAUD M, 2015, *The superpowers of urban bikes Or Why bikes can become the first urban mode! Congrès mondial Velo-City 2015 «cycling: future maker»*, Nantes
- RAZEMON O. (2014), *Le pouvoir de la pédale: Comment le vélo transforme nos sociétés cabossée*, Rue de l'échiquier
- RICHER C. (2013), «Le renouveau des tramways en France: quand les politiques intercommunales ont les moyens de leurs ambitions», *Séminaire de l'AHICF et de l'UMR AUSser n° 3329 / CNRS «Réinventer le tramway? Quarante années de TCSP, tramways et transports guidés en France: controverses et réalisations»*, 11 décembre 2013, Paris.

- RICHER C. (2017), «Le financement des transports collectifs à l'heure de la mobilité durable: quel avenir pour le versement transport?», *Métropolitiques*, 20 novembre 2017. URL: <http://www.metropolitiques.eu/Le-financement-des-transports-collectifs-a-l-heure-de-la-mobilite-durable-quel.html>
- RICHER C., MEISSONNIER J. (2017), «Des transports aux mobilités, changement de cap pour les politiques publiques», *Préventique* n°153, dossier – Le nouveau monde des mobilités, pp. 54-56  
[http://www.preventique.org/Preventique\\_Securite/transports-et-societe-le-nouveau-monde-des-mobilites-153](http://www.preventique.org/Preventique_Securite/transports-et-societe-le-nouveau-monde-des-mobilites-153)
- RICHER C., MEISSONNIER J., TORRO-TOKODI S. (2015), «Dessiner les futurs urbains: de la coupure de l'automobile à la couture du vélo?», *Congrès mondial Velo-City 2015* «cycling: future maker», Poster, Nantes, 2-5 juin 2015.
- RUE DE L'AVENIR, GART (2016), «Le code de la rue. La rue dans le code de la route», version actualisée 12 sept. 2016, 35 p.
- SCHAEFER B. (1999), «Les outils de l'urbanisme réglementaire et la prise en compte des transports», in *Le développement du transport ferroviaire et les plans de déplacements urbains*, presse de l'ENPC.
- WIEL M. (1999), *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Edition. P.Mardaga, 149 p.



# NUEVOS DATOS PARA UNA NUEVA CARTOGRAFÍA DE LA MOVILIDAD CICLISTA EN LA CIUDAD

Gustavo Romanillos

Juan Carlos García Palomares

*Departamento de Geografía Humana*

*Universidad Complutense de Madrid*

En los últimos años las políticas de promoción del uso de la bicicleta han cobrado una atención especial entre los planificadores del transporte urbano, como uno de los modos alternativos al uso intensivo del coche. En el marco de la movilidad sostenible, el uso de la bicicleta tiene numerosos beneficios para el conjunto de la sociedad (en lo referente a la sostenibilidad ambiental, económica o la propia equidad social) pero también a nivel individual. Desplazarse en bicicleta es sano, barato, e incluso, en el interior de los centros urbanos más congestionados la bicicleta es un modo más eficiente, al poder evitar los atascos (Pucher et al, 2010).

Planificadores, gestores de la movilidad e investigadores estudian los factores que incrementan el uso de la bicicleta y apuestan por medidas que potencien un cambio modal. Las propuestas son numerosas y afectan a campos diferentes, desde planificadores urbanos y del transporte a médicos y psicólogos. Los primeros tratan de reconducir la distribución de los usos del suelo y la forma urbana hacia pautas más compactas y diversas, que faciliten desplazamientos más cortos. Los planificadores del transporte invierten en infraestructuras para la bicicleta (carriles bici, aparcamientos, etc.), dan prioridad al ciclista frente al coche o facilitan el uso conjunto de la bicicleta y el transporte público. Médicos y psicólogos tratan de entender las aptitudes y comportamientos en el uso de la bici y poder influir sobre ellas.

La literatura en relación con el uso de la bicicleta en la ciudad es cada vez más abundante (ver las revisiones realizadas por ejemplo por Pucher et al, 2010 o Heinen et al, 2010). Sin embargo, hay algunos aspectos relevantes que aún permanecen relativamente poco explorados, como la dimensión espacial de la movilidad ciclista. En este trabajo ponemos el foco en esa dimensión espacial y, en especial, en las oportunidades que las nuevas fuentes de datos asociadas al Big Data ofrecen a la hora de recopilar información sobre las rutas que utilizan los ciclistas. El objetivo es conocer y mostrar ejemplos que permiten seguir, visualizar y analizar las rutas de los ciclistas urbanos. De esta forma podremos reconocer los patrones de los viajes de los ciclistas, identificar las calles más importantes en términos de flujo ciclista, calcular distancias recorridas y tiempos de viaje, analizar las velocidades y los factores que influyen en las mismas (como la pendiente, la presencia de semáforos o la intensidad del tráfico de vehículos, etc.), o realizar estudios de accesibilidad y la competitividad de la bicicleta en relación con otros modos de transporte.

Para mostrar las oportunidades de las nuevas fuentes de datos en la visualización y análisis de los desplazamientos ciclistas en la ciudad, este capítulo se estructura en 4 secciones. Tras esta introducción se presentan cuáles son los nuevos datos para el seguimiento de los viajes ciclistas y algunas de sus características. En la sección 3 se toma como el ejemplo de Madrid para mostrar cómo trabajar con esas fuentes y algunos de los resultados que se pueden obtener. Para ello se presenta, por un lado, un proyecto de voluntariado a través del cual se ha recogido información de los desplazamientos de ciclistas habituales y de mensajeros mediante una plataforma en internet y una app en teléfonos móviles. Por otro lado, se muestran las posibilidades que ofrece el análisis de la información recogida por el sistema de bicicletas públicas BiciMAD. Finalmente se presentan las conclusiones del trabajo.

## 1. NUEVOS DATOS PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS VIAJES CICLISTAS<sup>1</sup>

Las nuevas fuentes asociadas al Big Data proporcionan una información creciente para el estudio de la movilidad (Osorio y García, 2017). Así, la información referente a las redes de transporte ha mejorado sustancialmente con la aparición de redes digitales que incorporan información de su rendimiento en el tiempo, como las redes de TomTom, Here, etc. para carreteras, o los ficheros GTFS para transporte público. Sin embargo, quizá el mayor cambio se ha dado en la disponibilidad de datos para conocer la movilidad de las personas en la ciudad. Los datos provenientes de la telefonía móvil permiten reconstruir las trayectorias espacio-temporales de cada usuario y, a partir de ellas, analizar las pautas de movilidad diaria o generar matrices origen-destino que cuantifican el volumen de viajes (ver Cheng et al, 2015). También la información de redes sociales, como twitter o los servicios de fotografías compartidas por los turistas, cuya información puede ser creada georreferenciada y permite también reconstruir trayectorias y proporcionar información de movilidad (Quan et al. 2013; Lenormand et al. 2014). Por otro lado, la expansión de los sistemas de tarjetas inteligentes para el transporte público en las principales ciudades proporciona información detallada de los viajes en transporte público (Pelletier et al., 2011), a la que investigadores o desarrolladores pueden acceder en tiempo real a través de proveedores de servicios en línea. La movilidad ciclista es uno de los campos donde el Big Data está generando gran cantidad de información nueva: ya sean datos automáticos generados en las bases de los programas de bicicletas compartidas (los *Bike Sharing Programs*), dispositivos GPS o las frecuentes aplicaciones móviles para guardar y compartir recorridos y actividades (Romanillos et al, 2015).

Los datos de Big Data disponibles para los investigadores en ciclismo suelen dividirse en datos de GPS, datos sobre localizaciones puntuales y datos de viajes. Estos datos siguen diferentes patrones según su volumen y velocidad para su disponibilidad, lo que supone distintos retos y enfoques a la hora de su análisis. Los datos del GPS se recopilan normalmente por los propios usuarios individuales a través de teléfonos inteligentes u otros dispositivos, utilizando aplicaciones de fitness, salud y ocio. Si bien esta información puede compartirse en tiempo real, lo habitual es que las rutas se suban al final de un viaje o al final del día. Estas fuentes proporcionan una alta densidad de datos. Los datos típicos de GPS se mues-

---

<sup>1</sup> Una revisión de trabajos científicos sobre las fuentes de Big Data utilizadas para el estudio de la movilidad ciclista puede encontrarse en Romanillos, G., Zaltz-Austwick, M., Ettema, D., De Kruijff, J.(2015). Big Data and cycling. *Transport Reviews*, 36 (1), 114-133.

trean cada pocos segundos (de tres a cinco), generando cientos de puntos de datos por viaje individual y, según el período de muestra, miles por usuario y cientos de miles o millones en un estudio típico con GPS (por ejemplo, Hood et al., 2011). En el caso de las aplicaciones de *fitness* y los sistemas basados en redes sociales, pueden llegar a sumar decenas de millones de usuarios y rutas (ver aplicaciones como Endomondo, Map My Ride, Strava, etc.).

Los datos puntuales se refieren a información recopilada en una ubicación particular. Uno de los más frecuentes son los datos proporcionados por las estaciones de aparcamiento de los programas de bicicletas compartidas (O'Brien et al, 2013). También la información recogida a través de sensores para el conteo o por cámaras de tráfico es cada vez más frecuente (Rogers y Papanikolopoulos, 2000). En estos casos, las bases de datos generadas tienden a ser más pequeñas en volumen, pero la facilidad para proporcionar información en tiempo real para un análisis y respuesta inmediata es mayor que en caso de los datos de GPS.

Finalmente, los datos relativos a viajes tienen también un menor detalle que los datos de GPS, proporcionando únicamente las ubicaciones y tiempos de origen y destino para cada viaje individual, pero no incluyen necesariamente información sobre la elección de ruta, velocidad en los distintos tramos del recorrido o las paradas y sus tiempos (por ejemplo, en semáforos o intersecciones). Este tipo de datos suele ser recogido nuevamente por programas de bicicletas compartidas. Salvo algunas excepciones, la mayor parte de estos datos se publican tiempo después de ser recogidos (con frecuencia un mes después), lo que impide su uso en tiempo real. No obstante, esta información proporciona grandes oportunidades al estudio de la movilidad ciclista, como han mostrado por ejemplo Zaltz-Austwick et al. (2013).

## **2. EL CASO DE MADRID: VISUALIZANDO DE LA MOVILIDAD CICLISTA**

Las ciudades españolas presentan unas de las mayores tasas de uso de transporte público de Europa. Entre ellas, Madrid destaca tanto por el importante uso del transporte público como también por un número llamativo de desplazamiento peatonales. Sin embargo, las ciudades españolas tienen tasas bajas de movilidad ciclista en comparación con otros países europeos. Con un valor medio del 3%, nos situamos en cuotas similares a las de Francia o Reino Unido, pero lejos de la media europea (8%) y por supuesto muy lejos de los países con mayor actividad ciclista, como Holanda (36%) o Dinamarca (23%) (DG Europea MOVE, 2014). El análisis de la cuota modal de la bicicleta en el caso particular de Madrid evidencia un porcentaje todavía menor. La cultura ciclista en Madrid es muy baja (Muñoz et al., 2013), lejos de la existente en ciudades como Berlín, Copenhague o Ámsterdam, pero también de otras grandes ciudades españolas como Barcelona o Sevilla. Sin embargo, Madrid muestra una tendencia muy positiva. Las actuaciones realizadas desde el gobierno local en los últimos años han supuesto un crecimiento notable de los viajes en bicicleta, que han pasado de valores residuales en 2008 (un 0,22%) al 1,2% en 2015 (Kisters et al., 2016).

Ante este impulso de la movilidad ciclista en Madrid es relevante recoger información de los desplazamientos de los ciclistas en la ciudad. Aquí vamos a presentar iniciativas encaminadas a recoger y

analizar información sobre las rutas seguidas por los ciclistas en sus desplazamientos, dividiendo esas rutas según se trate de usuarios de bicicletas propias, mensajeros o usuarios BiciMAD.

## 2.1. Las rutas de los ciclistas habituales: un proyecto colaborativo para la captura de datos

Apoyado en uso creciente de *smartphone* y la difusión de aplicaciones para recoger rutas y recorridos realizados en desplazamientos o actividades deportivas, en junio de 2013 se lanzó en Madrid la iniciativa *Huella Ciclista de Madrid* (Romanillos y Zaltz-Austwick, 2016). Hasta entonces la escasa información disponible sobre la movilidad de bicicletas en Madrid se limitaba a encuestas generales (del Consorcio de Transportes) o específicas para analizar la evolución del ciclismo en ciertas áreas de la ciudad. Sin embargo, en ningún caso proporcionaban datos espaciales sobre rutas de ciclistas.

*Huella Ciclista de Madrid* se lanzó a través de una plataforma web ([huellaciclistademadrid.es](http://huellaciclistademadrid.es)) y fue promocionada desde la universidad, con el apoyo de diversas asociaciones locales de ciclistas, realizando un esfuerzo importante para atraer el interés y la participación de los ciclistas, y con un especial énfasis en la comunicación a través de redes sociales (Facebook o Twitter). Los voluntarios podían registrarse en la plataforma y descargar una aplicación gratuita de *smartphone* GPS (Map My Tracks), a partir de la cual podían subir las rutas a la plataforma. La plataforma se abrió también a que usuarios de bicicletas que usan otras plataformas para recoger sus recorridos pudieran subir sus datos y se implementó una herramienta para que las personas que no poseían *smartphone* o que no deseaban usarlo, pudieran dibujar sus rutas en un mapa. En todos los casos se solicitaba una mínima información adicional sobre ellos mismos (edad y sexo) y sus rutas (motivo y la frecuencia del viaje o la percepción de seguridad de la ruta).

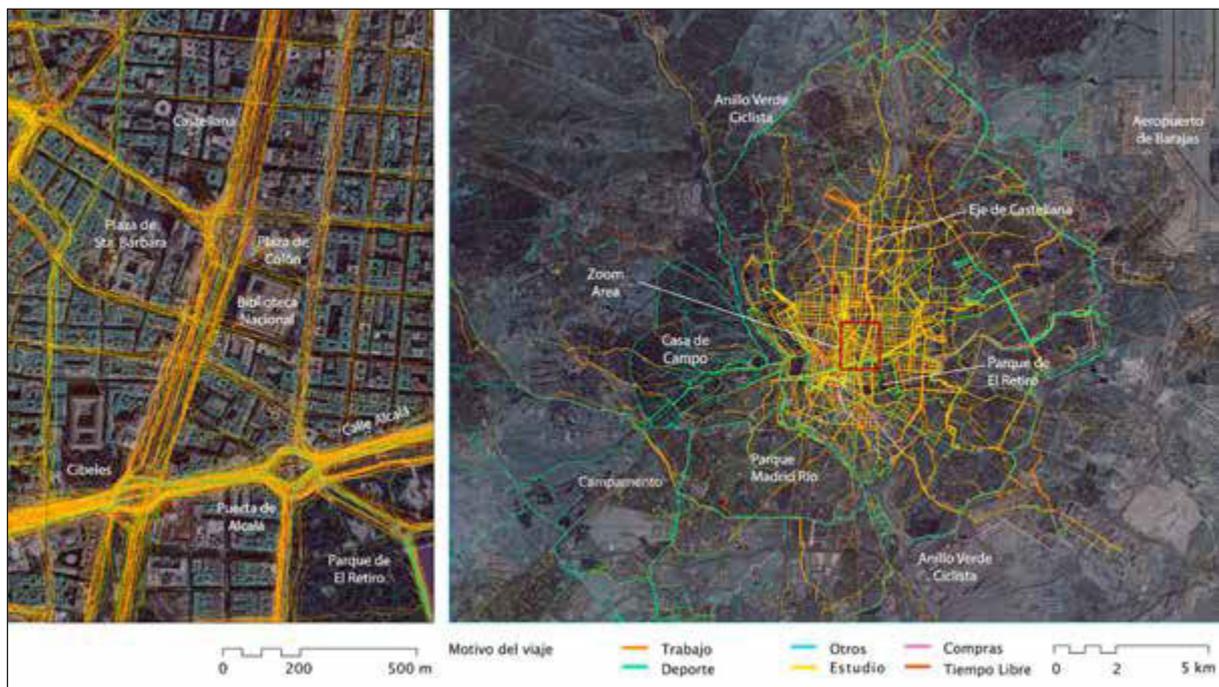
La plataforma permitía que los ciclistas visualizasen sus rutas, accedieran a diferentes estadísticas y exploraran algunos datos sobre su actividad (distancia y tiempo recorridos, pendiente, velocidad, etc.). Los voluntarios podían buscar la actividad de otros miembros del grupo y ponerse en contacto con ellos mediante mensajes de texto. Estas funcionalidades proporcionaban un sentido de pertenencia a una comunidad y animaban a las personas a continuar la participación e invitar a otras personas a unirse a la iniciativa. Finalmente, la plataforma muestra diferentes mapas en línea que representaban la evolución y el crecimiento de las rutas a lo largo del tiempo. La representación de todas las rutas juntas a través de mapas en línea permite explorar la ciudad, visualizar las calles con los niveles más altos de flujo de ciclistas o relacionar las rutas con el propósito del viaje.

Mediante este proyecto se recogieron un total de 37.345 km de rutas, obtenidas de 3.970 viajes realizados entre junio de 2013 y marzo de 2014 por 307 participantes. De estos participantes, un 72% eran hombres y un 28% mujeres, lo cual no supone un sesgo de género, ya que este desequilibrio es similar al detectado en la ciudad Madrid por otros estudios (Monzón et al., 2011). Por edades, la mayor parte de los participantes tenían edades entre los 25 y 35 años. En cuanto a la información de las rutas recogidas, la mayor parte de los viajes se realizaban por trabajo (un 31,1%), seguido de viajes por ocio (17,2%), estudios (7,9%) y en menor medida compras (6,3%), deporte (5,7%) u otras gestiones (5,5%). Para un 26% de los viajes se desconoce el motivo. Por otro lado, la distancia media de las rutas fue de 7.950

metros, con tiempos medios de 31,6 minutos, lo que supone una velocidad media de los desplazamientos en Madrid de 15 km/hora (Romanillos y Zaltz-Austwick, 2016).

La cartografía de las rutas muestra unos patrones definidos (Figura 1). Asociados a los distritos comerciales y de actividad que se extienden a lo largo del eje de Castellana se concentran un alto volumen de ciclistas. También hay una concentración alta de viajes alrededor del Campus Universitario, en el oeste de la ciudad, donde concurren viajes con propósitos mixtos, como el ocio, el deporte y los desplazamientos por estudio. Otras áreas, como el parque Casa de Campo, el eje de Madrid Río y el cinturón ciclista que rodea la ciudad concentran numerosos viajes de ocio y deporte. Un hallazgo sorprendente al explorar el mapa es el hecho de que las calles con un alto nivel de tráfico elevados son utilizadas también por un número significativo de ciclistas. Un análisis a una escala de mayor detalle, permite también identificar, por ejemplo, la influencia de la pendiente en algunas zonas de la ciudad, evidenciada por el uso de diferentes calles al subir o bajar en rutas similares.

Figura 1: Rutas de los ciclistas habituales en Madrid



## 2.2. Las rutas de los profesionales: la mensajería en bicicleta

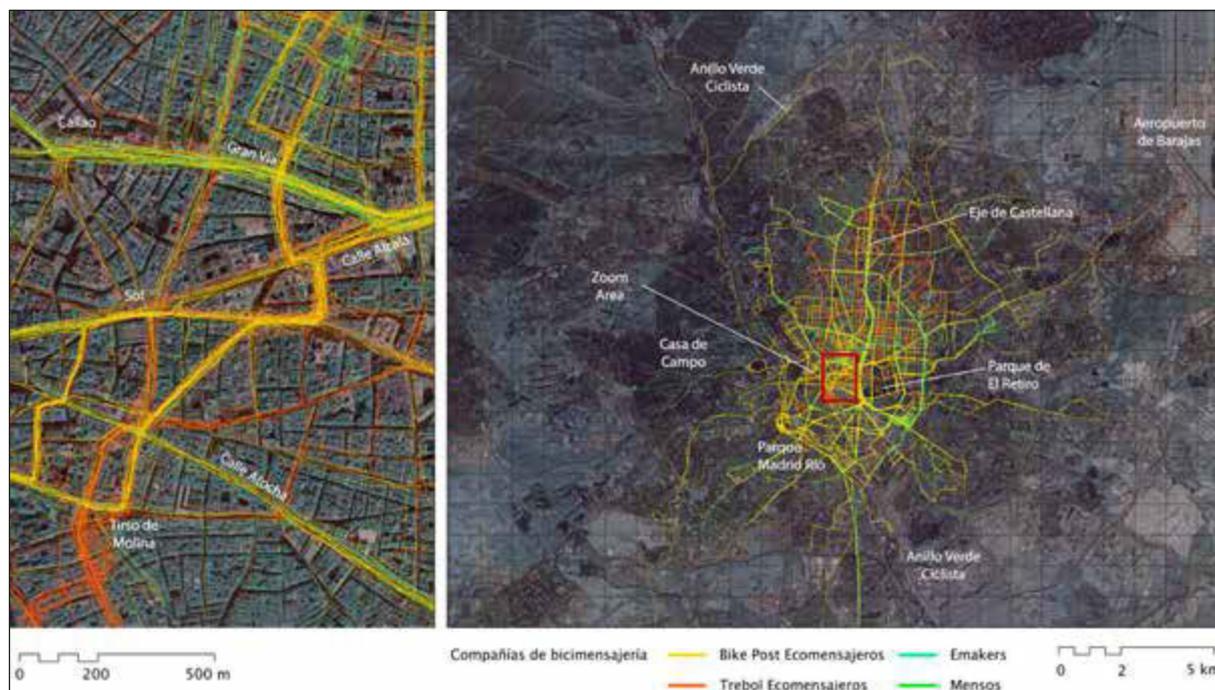
La plataforma de la *Huella Ciclista de Madrid* fue utilizada también para recoger información de la movilidad de mensajeros en bicicleta. Las rutas de mensajería en bicicleta se recogieron entre noviembre de 2013 y septiembre de 2014, aunque las empresas participaron en diferentes momentos a lo largo de este período de tiempo. Se obtuvieron un total de 2.052 viajes de cuatro compañías diferentes, lo que proporcionó 10.777 km de rutas. El número de mensajeros ciclistas participantes en la iniciativa fue de 23, de cuatro empresas diferentes. Después de un proceso de limpieza por el que se descartaron algunas rutas cuyos posibles propósitos parecían distintos a la mensajería, la muestra analizada y mostrada en el

mapa final está compuesta por 1.722 rutas y 9.143 km. Los datos sociodemográficos de los mensajeros no fueron proporcionados por las empresas, aunque su perfil es similar a los usuarios habituales: todos eran hombres y tenían entre 18 y 42 años.

El análisis de los datos reveló algunos elementos de interés sobre el comportamiento de los mensajeros en bicicleta. En Madrid se usan habitualmente tres tipos de bicicletas: bicicletas normales, bicicletas de carga (*bullit bike*) y bicicletas de carga de tres ruedas (*cargo trike*). Aunque, como es de esperar, la velocidad promedio de los mensajeros que van en bicicleta normal (19,6 km/h) es más alta que la de los ciclistas habituales (15,4 km/h), llama la atención como la velocidad promedio de los mensajeros que usan bicicletas de carga es similar (19,7 km/h) a la de mensajeros en bicicleta normal. Esto se debe a la asistencia eléctrica que tienen la mayor parte de las bicicletas de carga. Por el contrario, a pesar de asistencia eléctrica con la que también cuentan la velocidad de las bicicletas de carga de tres ruedas es notablemente inferior (11,4 km/h). También las distancias recorridas son diferentes, de manera que mientras los mensajeros en bicicleta normal recorren una media de 5,2 km en sus rutas y con un tiempo de viaje de 30,4 minutos, los mensajeros con bicicletas o triciclos de carga realizan rutas mucho más cortas: 3,1 km y 11,2 minutos de media los primeros y 2,5 Km y 14,8 minutos los segundos.

La cartografía de las rutas realizadas por los mensajeros muestra patrones muy diferentes a los ciclistas habituales (Figura 2). Los recorridos se concentran en los distritos centrales y las calles más usadas por los mensajeros son, a menudo, las que presentan los valores más altos de densidad de tráfico de coches, lo que demuestra que los mensajeros de bicicletas tienen menos miedo de lidiar con los vehículos.

Figura 2. Rutas de mensajeros ciclistas en Madrid



### **2.3. Los viajes en bicicleta pública: BiciMAD**

BiciMAD es un moderno sistema de bicicleta pública, cuyas bicicletas cuentan con asistencia eléctrica. Se inauguró en junio de 2014, con 1.560 bicicletas y 123 estaciones de aparcamiento. Después de una primera fase de expansión en 2015, el sistema opera actualmente con 2.028 bicicletas y 165 estaciones. BiciMAD cubre el centro de la ciudad de Madrid, un espacio de casi 850,000 habitantes, al que se unieron en 2016 aproximadamente 8,9 millones de turistas.

El número de usuarios de BiciMAD experimentó un crecimiento importante los primeros dos años, alcanzando los 70.000 usuarios en junio de 2016, un año después de la primera expansión. Esta cifra se redujo ligeramente durante algunos meses, pero la cantidad de usuarios se ha mantenido esencialmente estable durante el último un año y medio, con un promedio de 65.000 usuarios activos aproximadamente. Se espera que una nueva expansión, propuesta para este año 2018, permita experimentar pronto un nuevo crecimiento también en términos de usuarios.

Para conocer cuáles son las rutas realizadas por los usuarios se solicitó información a la Empresa Municipal de Transporte (EMT), que actualmente gestiona BiciMAD. El conjunto de datos facilitados corresponde a las 253.556 rutas registradas por el sistema durante el mes de abril de 2017. De ellos hubo que descartar los viajes derivados de la redistribución de bicicletas que realiza la propia empresa, utilizando al final 230.238 viajes. Para cada viaje se dispone de información sobre las estaciones y el anclaje del origen y del destino, la duración del viaje en segundos, la hora de inicio (agregada por hora, para proteger el anonimato de los usuarios), el tipo de usuario (ya sea usuario frecuente, usuario ocasional o desconocido) y un rango de edad.

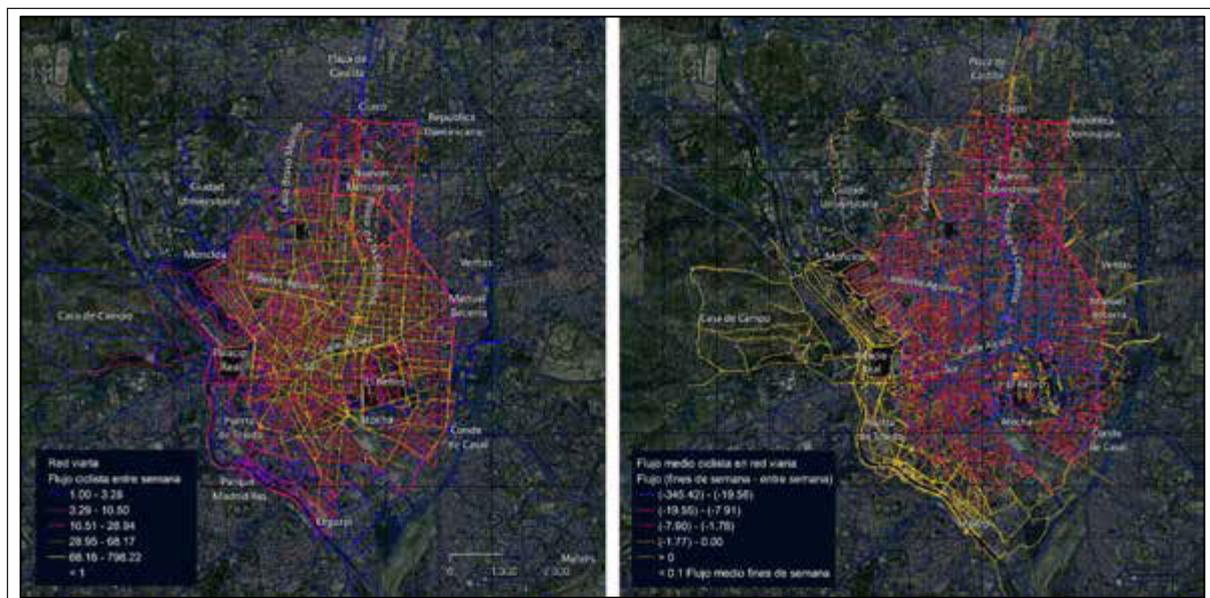
Los datos facilitados por BiciMAD se refieren a una colección de puntos de seguimiento GPS, grabados con un intervalo promedio de 75 segundos. Esta resolución temporal es mucho más baja de la que normalmente se obtiene con aplicaciones comerciales de teléfonos inteligentes o dispositivos GPS como los usados en los apartados anteriores, que suele ser de alrededor de 2 segundos. Por ello, para que el trazado de rutas fuera coincidente con el callejero, las rutas fueron estimadas como el camino más corto entre los puntos de seguimiento facilitados. Se trabajó con una red de calles detallada y de gran precisión basada en una red de la compañía TomTom, que incluye tanto las carreteras como las calles peatonales y la infraestructura básica para bicicletas. No obstante, para aumentar el nivel de detalle, esta red ha sido editada y actualiza la infraestructura ciclista, incluyendo los ocho tipos diferentes de infraestructuras para bicicletas incluidas en el Plan Director de Movilidad Ciclista de Madrid.

El análisis de las rutas muestra las diferencias en el uso que BiciMAD experimenta, según el tipo de usuario y a lo largo del tiempo, considerando la evolución de la actividad ciclista durante el día, de acuerdo al día de la semana o durante fines de semana y días festivos. Las distancias medias recorridas, la duración del viaje y, en consecuencia, la velocidad es diferente entre los usuarios frecuentes y los ocasionales. Así, la velocidad promedio de los usuarios frecuentes es de 14,3 km/h, mientras en los usuarios ocasionales se reduce a 8,6 km/h. Esta diferencia parece lógica si consideramos que los usuarios frecuentes tienen más experiencia y, por ello, más confianza para poder circular a mayor velocidad, mientras la mayoría de los usuarios ocasionales son turistas. De la misma manera, la distancia media recorrida por los usuarios frecuentes es de 3 km, mientras los usuarios ocasionales casi la duplican (5,5 km),

y la duración promedio del viaje es tres veces mayor en los usuarios ocasionales (15.9 y 48.5 minutos, respectivamente). Aunque no tan marcadas, encontramos tendencias similares en los viajes realizados entre semana y en fines de semana y días festivos. Los viajes entre semana tienen mayores velocidades (14,4 km/h), menos distancias (2.993 metros) y menos tiempo de viaje (15,8 minutos), mientras los viajes en fin de semana o festivo son más lentos 13.4 km/h y más largos (3.256 metros y 19,3 minutos).

La cartografía de las rutas diferenciando los datos entre día entre semana y fin de semana muestra también pautas muy diferentes. En un día laborable las arterias más importantes en términos de flujo ciclista son la calle Bravo Murillo y el Paseo de la Castellana como ejes norte-sur más importantes y la Calle Mayor y Alberto Aguilera como ejes este-oeste (Figura 3 izquierda). La figura 3 (derecha) muestra las diferencias entre día laborable y fin de semana. Los ejes representados en amarillo son segmentos de calles donde hay un mayor flujo de ciclistas durante los fines de semana que en día laborable. El resto de los colores representan calles con menos actividad durante el fin de semana. La huella global revela diferencias significativas, como el aumento del flujo ciclista los fines de semana en los parques más importantes de la ciudad, como Madrid Río, el parque junto al río, la Casa de Campo y algunas áreas de El Retiro. Sin embargo, este último parque también muestra actividad importante los días de semana, ya que es un parque más céntrico y urbano. Otras áreas muestran una disminución radical de la actividad (las de color azul oscuro), como los ejes norte-sur Paseo de la Castellana y Bravo Murillo, entre los más importantes durante los días durante los días laborables.

Figura 3. Rutas de usuarios de BiciMAD.



## CONCLUSIÓN

En el marco de la promoción de una movilidad sostenible, las políticas de transporte y ordenación urbana incorporan actuaciones encaminadas a potenciar e incrementar el uso de la bicicleta. La construcción de carriles bici, zonas de calmado de tráfico o la implantación de sistemas de bicicleta compartida son

algunas de las actuaciones más frecuentes. Sin embargo, su eficacia depende en gran medida de diagnósticos eficaces de la movilidad ciclista en las ciudades donde se realizan esas actuaciones. Conocer los recorridos realizados por los ciclistas permite indagar en las necesidades de la demanda y en los factores que inciden en las preferencias a la hora de configurar sus rutas. Esa información permite tomar decisiones correctas a la hora de implantar los nuevos carriles bicis y/o localizar las nuevas estaciones en los sistemas de bicicletas compartidas.

Hasta ahora, la información sobre la movilidad ciclista era escasa. Era difícil conocer los recorridos que los ciclistas realizaban en sus desplazamientos. El Big Data ofrece la posibilidad de capturar información espacial sobre las rutas realizadas por los ciclistas y sus características. Las aplicaciones app en teléfonos móviles y los GPS instalados en ellos, a través de las cuáles los propios ciclistas guardan y comparten información de sus recorridos son un ejemplo de los nuevos datos existentes. Por otro lado, los datos recogidos por los sistemas de bicicleta compartida, ya sea a nivel de estaciones (sobre anclajes y desanclajes) o a través de GPS instalados en las bicicletas genera también gran cantidad de información y de enorme utilidad.

Utilizando la ciudad de Madrid como caso de estudio, aquí hemos presentado tres ejemplos para cartografiar las rutas realizadas por tres tipos de ciclistas urbanos. Por un lado, mediante una plataforma web y un proyecto colaborativo se ha difundido una aplicación móvil para que ciclistas habituales de Madrid recojan sus recorridos y los compartan, creando con ellos un mapa de los recorridos que realizan. Esta información tiene gran utilidad, pues permite no solo conocer las calles más utilizadas y proponer actuaciones sobre las mismas, sino también indagar en los factores que explican que unas calles sean más usadas que otras. En segundo lugar, y apoyándonos en la misma plataforma web, se ha recogido información de la movilidad de profesionales de mensajería en bicicleta. Se han recogido las rutas de cuatro empresas de mensajería y de tres tipos de mensajeros según el tipo de bicicleta. Como se ha visto, las pautas de los desplazamientos son muy diferentes de las realizadas por los ciclistas habituales. Conocer la movilidad de los mensajeros es fundamental para emprender medidas que ayuden a la promoción y gestión de un sector en fuerte crecimiento. Finalmente, hemos visualizado los recorridos de los desplazamientos de los usuarios del sistema de bicicleta compartida BiciMAD, identificando nuevamente las calles más usadas, pero además diferenciando entre usuarios en días laborables y turistas o usuarios de fin de semana.

## REFERENCIAS

- CHEN, C., MA, J., SUSILO, Y., LIU, Y. y WANG, M. «The promises of big data and small data for travel behavior (aka human mobility) analysis». *Transportation Research Part C*, 68, 285–299. 2016
- HEINEN, E., VAN WEE, B. Y MAAT, K. «Commuting by Bicycle: An Overview of the Literature», *Transport Reviews*, 30, 1, 59-96. 2010
- HOOD, J., SALL, E. Y CHARLTON, B. «A GPS-based bicycle route choice model for San Francisco, California». *Transportation Letters The International Journal of Transportation Research*, 3(1), 63–75. 2011

- KISTERS, C., GARCÍA, M. M., RONDINELLA, G. Y ALDUÁN, A. S. «Revisión y Actualización del Plan Director de Movilidad Ciclista de Madrid. Madrid». 2016. Retrieved from <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Movilidad-y-transportes/Oficina-de-la-bici/Revision-y-actualizacion-del-Plan-Director-de-Movilidad-Ciclista/Plan-Director-de-Movilidad-Ciclista-2008-Revision-y-actualizacion?vgnextfmt=default&vgnextoid=04>
- LENORMAND, M., PICORNELL, M., CANTÚ-ROS, O. G., TUGORES, A., LOUAIL, T., HERRANZ, R.,... RAMASCO, J. J. «Cross-Checking Different Sources of Mobility Information». *PLoS ONE*, 9(8), 1–10. 2014
- MONZON DE CÁCERES, A., RONDINELLA, G. Y MUÑOZ LÓPEZ, B. «Estudio de evaluación de la demanda, impacto social y sobre la movilidad urbana correspondiente al eje de la red básica de vías ciclistas de las calles Atocha - Mayor - Alcalá». 2011
- MUÑOZ, B., MONZÓN, A., Y LOIS, D. «Cycling Habits and Other Psychological Variables Affecting Commuting by Bicycle in Madrid, Spain». *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2382, 1–9. 2013
- O'BRIEN, O., CHESHIRE, J., Y BATTY, M. «Mining bicycle sharing data for generating insights into sustainable transport systems». *Journal of Transport Geography*, 34, 262–273. 2013
- OSORIO, J. Y GARCÍA, J. C. «Nuevas fuentes y retos para el estudio de la movilidad urbana». *Cuadernos Geográficos*, 56(3), 247-267. 2017
- PELLETIER, M. P., TRÉPANIÉ, M. Y MORENCY, C. «Smart card data use in public transit: A literature review». *Transportation Research Part C*, 19(4), 557 - 568. 2011
- PUCHER, J., DILL, J. Y HANDY, S. «Infrastructure, programs, and policies to increase bicycling: An international review». *Preventive Medicine*, 50, 106 - 125. 2010
- QUAN VU, H., LI, G., LAW, R. Y HAOBIN YE, B. () «Exploring the travel behaviors of inbound tourists to Hong Kong». *Tourism Management* 46: 222-232. 2013
- ROGERS, S. Y PAPANIKOLOPOULOS, N. P. «Bicycle Counter». Minnesota Department of Transportation Office of Research & Strategic Services. Minneapolis, Minnesota (USA). 2000
- ROMANILLOS, G. Y ZALTZ-AUSTWICK, M. «Madrid cycle track: visualizing the cyclable city». *Journal of Maps*, 12(5), 1218-1226. 2016
- ROMANILLOS, G., ZALTZ-AUSTWICK, M., ETTEMA, D. Y DE KRUIJF, J. «Big Data and cycling». *Transport Reviews*, 36 (1), 114-133. 2015
- ZALTZ-AUSTWICK, M., O'BRIEN, O., STRANO, E. Y VIANA, M. «The structure of spatial networks and communities in bicycle sharing systems». *PLoS ONE*, 8(9), e74685. 2013

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido financiado por Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (Proyecto DynAccess, TRA2015-65283-R).

# **UN NUEVO BOOM DE LA BICICLETA CONFLICTOS Y RESISTENCIAS EN LA BARCELONA DEL SIGLO XXI**

Azahara Sillero

Àngel Cebollada

*Universitat Autònoma de Barcelona, Departament de Geografia*

## **DE LA RESISTENCIA ANTE EL SISTEMA COCHE: LA BICICLETA BUSCA SU HUECO**

Desde la aparición del coche en la ciudad, la historia de la bicicleta ha sido la historia de la resistencia. A lo largo del siglo XX la bicicleta avanzó pedaleando a la sombra del coche. Sin dejar de generar controversia, el tamaño y la flexibilidad de su trayectoria le han permitido escapar por los huecos de la calzada y del sistema, y sobrevivir en una sociedad que no la concebía como un modo de transporte.

El coche le ha hecho mucho daño, sí. Y no sólo el daño físico que ya evidencian los números en las carreteras, sino el daño de la hegemonía cultural que ha conseguido vincular la idea de tener un coche a la idea de la libertad y el poder. Paralelamente, la bicicleta ha sido vinculada al ocio, al deporte e incluso a la escasez. A sus espaldas lleva una batalla continua por el espacio. No suele recibir demasiadas palabras de amor por parte de los medios de comunicación y cada paso a su favor porta detrás la incesante presión de los movimientos sociales amigos de la bici o el medio ambiente.

Sin ser nada parecido a la protagonista de la ciudad del siglo XX, ha resistido la presión de lo que se ha denominado la ciudad del automóvil. Una ciudad que tras la Segunda Guerra Mundial fue transformándose y cediendo espacio a las necesidades de los coches, dedicando gran parte de su superficie no sólo a su circulación, sino a también a su estacionamiento. El derecho a la ciudad, en cierta medida, se ha visto determinado por la capacidad para recorrerla en coche. Los espacios para los peatones y para las actividades no relacionadas directamente con la movilidad motorizada fueron quedando relegadas a espacios cada vez más reducidos en unas aceras cada vez más estrechas.

## **1. EL FUTURO DE LA BICICLETA DA UN GIRO: EL PARADIGMA DE LA SOSTENIBILIDAD EN EL SIGLO XXI**

No hay vuelta atrás. La situación ambiental y social que se evidenciaba con la entrada del siglo XXI muestra una crisis multinivel que algunos autores han denominado como crisis sistémica o de civilización (Riechman, 2012). Con una lucha que tiene parte de sus raíces en los años 70, la cuestión medio ambiental, ya como una problemática incontenible, ha saltado a la palestra de las agendas políticas internacionales, que comienzan a pedir el compromiso de las ciudades para propulsar el cambio hacia un futuro (inmediato) más sostenible.

Ante esta nueva etapa se abre también una nueva oportunidad para la bicicleta. Hacer una ciudad más sostenible implica cuestionar y cambiar el modelo de movilidad tradicional basado en el uso de medios de transporte altamente contaminantes. Este cambio también implica la reconquista del espacio público cedido al coche, a través de la redistribución de los espacios de la calle. Se han de favorecer las formas de desplazamiento social y medioambientalmente más justas, y para ello el transporte privado motorizado debe perder primacía cediendo espacio al no motorizado. La bicicleta resurge en esta etapa de crisis como solución ante el colapso.

En el ámbito estatal, muchas de nuestras ciudades han dado un paso adelante a la hora de modificar el sistema de movilidad, ya sea por una cuestión medio ambiental o por otros problemas derivados de la expansión del coche (como son los embotellamientos). La aplicación de dichas políticas goza de cierto carácter experimental dado que nos enfrentamos a ciudades (y ciudadanos/as) dominadas durante décadas por el automóvil, el cual se ha considerado como un elemento necesario y, paradójicamente, inamovible (Dennis y Urry, 2011). Este proceso de transición significa cambio: en ocasiones hacia lo desconocido, y en ocasiones hacia los errores. Y como bien apuntábamos previamente, la bicicleta parece estar de suerte. La apuesta política más extendida en el tránsito a opciones más sostenibles ha sido la introducción de la misma en la ciudad (o la re-introducción si se tiene en cuenta que en ciudades como Copenhague la bicicleta ya estaba ahí en etapas previas). En muchos casos, esta re-introducción se ha hecho optando por desembolsar la mayor parte de los esfuerzos en infraestructura, generalmente sin tener en cuenta otras opciones que forman parte de la política integral de la bicicleta tales como la legislación, la educación y capacitación, la participación, la inclusión de movimientos sociales y culturales, la comunicación y la planificación (Anaya y Cebollada, 2017). Si bien esta falta de integralidad en las políticas públicas aplicadas ha supuesto el fracaso de muchos de los intentos, lo cierto es que las bicicletas están cada vez más presentes e integradas en el imaginario urbano; en cierta manera la bicicleta simboliza la nueva cultura de la movilidad sostenible.

## **2. HOJA DE RUTA DE LA BICICLETA EN BARCELONA**

A pesar de la innegable presencia de las bicicletas en nuestras ciudades, si se observan los datos de reparto modal a nivel de la Unión Europea, el porcentaje de uso de este modo de transporte en España con respecto al conjunto de países es extremadamente bajo. El Eurobarómetro siempre la sitúa en cotas

inferiores al 5% (cifras parecidas –aunque menores– a Francia y al Reino Unido) pero muy lejos de Dinamarca (casi un 25%) o los Países Bajos (más de un 35%), los cuales encabezan la lista. Así, el potencial de crecimiento del uso de la bicicleta en nuestro país es alto (Anaya y Cebollada, 2017).

Para Barcelona, los datos estatales no difieren excesivamente de los de Dirección de Servicios de Movilidad (DSM) del ayuntamiento de la ciudad. Para el 2016, la cuota de reparto modal de los desplazamientos en bicicleta era del 2,1%. Si distinguimos entre los desplazamientos internos en el propio municipio de los de conexión puede observarse que para los primeros el reparto modal es del 3% mientras que para los segundos es un ínfimo 0,4%.

Sin embargo, a pesar de que las cifras con respecto a la situación internacional sean bajas, la realidad estatal es que en los últimos quince años el uso de la bicicleta ha aumentado considerablemente. Según el Índice Mundial de Ciclismo, entre 2014-2015 España fue el país del mundo con más aumento en los desplazamientos en bicicleta (ConBici, 2016). Para el caso de Barcelona nos encontramos con la misma tendencia. A pesar de la baja participación señalada con respecto al reparto modal, el aumento del uso de la bicicleta también se ha incrementado exponencialmente entre 2004 y 2016 multiplicándose por cinco (Ajuntament de Barcelona, 2016).

Alcanzar estos números no ha sido fácil. El compromiso firme y la actuación por parte del Ayuntamiento se hizo esperar. Aunque en Barcelona las manifestaciones a favor de la creación de infraestructura comenzaron a mediados de los 70, la construcción del primer carril bici permanente no llegaría hasta julio de 1990 (Puig i Boix, 1999). Sin embargo, con la llegada del siglo XXI se ha impulsado el uso de la bici tanto con la expansión de la infraestructura como con la introducción del sistema de bicicleta pública (sistema Bicing en 2007) entre otras políticas más integrales. De un modo más general, la voluntad por cambiar el sistema de movilidad queda reflejada en el PMU (Plan de Movilidad Urbana), que «plantea un conjunto de medidas encaminadas a dar más protagonismo a los viandantes y a los ciclistas, a fomentar el uso del transporte público colectivo y a reducir el uso del vehículo privado» (Ajuntament de Barcelona, 2017).

Si bien es cierto que la bicicleta se ha constituido como el objeto fetiche de la transición hacia la sostenibilidad, existen otros proyectos que respaldan la ruptura de concepción de la calle como un lugar de paso, para transformarse en un espacio más rico y complejo, como es el caso de las *superillas*, diseñadas a partir de los principios del Urbanismo Ecosistémico (Rueda, 2017). Esta nueva forma de concebir el Eixample de Cerdà repartiendo los flujos de tráfico y recuperando espacio viario para el uso de los vecinos/as, tampoco ha quedado exenta de críticas. La resistencia al cambio también es visible ante estos otros intentos.

### **3. EL CAMINO DE LA BICICLETA SIGUE SIN SER UN CAMINO DE ROSAS**

A pesar del evidente boom, el trabajo no está hecho. Hay que trabajar por mantener los avances atendiendo a la calidad y el mantenimiento, y sobre todo a la reflexión. No existe una varita mágica que permita que la ciudad pase de estar copada por el coche al uso idílico y mayoritario de la bicicleta. Este proceso es rupturista, en ocasiones incluso violento. Generalmente, la incorporación de la infraestructura bici se ha hecho sobre la ciudad construida, es decir, sobre suelo urbanizado con un uso consolidado el

cual presenta unas medidas físicas poco elásticas y dinámicas estructuradas. En la mayoría de los casos, estos cambios rompen con la rutina e incomodan. Algunas ciudades que construyeron sus carriles bici en la etapa previa a la consolidación del automóvil, han contado con grandes facilidades a la hora de afrontar esta apuesta que en la actualidad se presenta como novedosa (por ejemplo, el caso de Copenhague).

No ha sido el caso de Barcelona, que como hemos dicho no contó hasta 1990 con su primer carril bici permanente, con el impedimento añadido de ser una de las ciudades más densas de Europa. La inclusión de los nuevos carriles bici, tanto si se hace a costa de eliminar espacio de circulación de otros vehículos, como si es a costa del aparcamiento o como si se hace compartiendo el uso con la acera, trastoca la cotidianeidad y las dinámicas de movilidad socialmente asumidas e incuestionadas del siglo XX. En este contexto, la reintroducción de la bicicleta como modo de transporte añade más dificultad en la búsqueda de un nuevo equilibrio entre los distintos modos de transporte y de estos con los usos sociales de la calle, cada vez más reivindicados.

#### **4. INFRAESTRUCTURA BICI PARA ALLANAR EL CAMINO**

Para hacer frente a los retos de la movilidad del siglo XX, una de las estrategias de Barcelona (y en general de la mayoría de ciudades españolas) ha sido –como hemos dicho al principio– aportar por la introducción de gran cantidad de kilómetros de carril bici. Según su ubicación en el espacio público, su distribución puede clasificarse en dos grandes categorías: segregación de la bicicleta respecto al resto de usuarios o combinación de espacios de usos compartidos.

**Bicicleta segregada del resto de espacios:** Existen distintos tipos de carriles bici según su ubicación y sus características. Básicamente, se puede distinguir entre carriles que están en la calzada y carriles que se ubican en las aceras. Para estos últimos, muchas veces la separación entre las bicicletas y los peatones es tan efímera o poco sólida como una línea de pintura en el pavimento. A pesar de ello, de acuerdo con la Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos del Ayuntamiento de Barcelona, estos carriles son también «zonas especialmente habilitadas» para la circulación ciclista y le da prioridad sobre los peatones. Para el funcionamiento de los mismos son importantes las características técnicas y morfológicas de separación respecto al resto de usuarios.

*Fotografía 1: Segregado de doble sentido*

*Fotografía 2: Segregado sobre acera*



*Fuente: fotografías realizada por Ángel Cebollada*

De forma simplificada, los tipos de carriles existentes en Barcelona pueden ordenarse en:

- Carril bici segregado entre la acera y la calzada (un sentido).
- Carril bici segregado entre la acera y la calzada (doble sentido) (Fotografía 1).
- Carril bici segregado en el medio de la calzada (un sentido).
- Carril bici segregado en el medio de la calzada (doble sentido).
- Carril bici en la acera (un sentido) (Fotografía 2).
- Carril bici en la acera (doble sentido).

**Espacios de usos compartidos:** Estos espacios están específicamente pensados para ser compartidos por distintos modos. No requieren ningún tipo de infraestructura de segregación.

**La calzada:** Aquí la convivencia es (o debe ser) entre vehículos a motor y bicicletas. Es un espacio considerado como zona de peligro para el peatón. Si se vulnera, se entiende que existe riesgo. Sin embargo, también se considera a la bicicleta como sujeto vulnerable por la capacidad de infringirle daño que tienen el resto de vehículos. Bajo el paraguas del término calzada se esconden realidades muy distintas: vías rápidas de diferentes carriles, calles de tránsito vecinal hasta *calles bici* donde éstas tienen preferencia sobre los automóviles.

**Las aceras:** Espacio tradicionalmente de dominio del peatón. En algunos casos en los que se ha considerado imposible construir el carril bici en calzada, o en lugares donde la zona de tránsito peatonal es suficientemente grande, se ha optado por la acera compartida. En este caso la bicicleta está sujeta a ciertas restricciones: según las ordenanzas de circulación de Barcelona, estas pueden circular cuando las aceras tengan una anchura superior a cinco metros y un espacio libre de al menos 3 metros, cuando se acompañe a menores o en horario nocturno y en ausencia de espacio habilitado para tal fin. En estos casos la convivencia se da entre las bicicletas y el conjunto de usuarios de modos no motorizados, principalmente peatones.

Fotografía 3. Calzada



Fotografía 4: Acera compartida



Fuente: fotografías realizadas por Àngel Cebollada

**Zonas de prioridad invertida y plataforma única:** Estos espacios presentan una jerarquía de prioridad favorable a los usuarios más débiles, esto es, los peatones. Las bicicletas tienen, por tanto, prioridad sobre los vehículos motorizados.

Fotografía 5: Calle de prioridad invertida



Fuente: fotografía realizada por Àngel Cebollada

## 5. AGÁRRENSE QUE VIENEN CURVAS SEGURIDAD VIAL Y AUMENTO DE LOS ACCIDENTES

Con respecto a la seguridad vial, hablaremos de la seguridad sustantiva (también conocida como objetiva o estadística), que se relaciona con los registros de los accidentes (Sorensen y Mosslemi, 2009). El

aumento del uso de la bicicleta en la ciudad ha llevado consigo un aumento paralelo de los accidentes registrados vinculados a la misma. Teniendo en cuenta que la capacidad de infringir daños graves es mucho menor, se asume que estos registros no contemplan la totalidad de los accidentes ocurridos. De hecho, hay estudios que afirman que los datos estadísticos sobre siniestros y víctimas son inferiores a los accidentes que realmente ocurren porque no se recogen todos (infraregistro) (OMS, 2009).

Según datos del Ayuntamiento de Barcelona, en el año 2016 hubo en este municipio 9330 accidentes y 12.060 heridos (de los que 194 fueron graves y 28 muertos). De los lesionados graves (más de 24 horas de hospitalización) 64 fueron peatones y 15 ciclistas. Estos peatones fueron en su mayor parte atropellados por motocicletas (34%) y si sumamos todos los medios motorizados esta cifra alcanza el 89%. En cambio, el 6,25% de los peatones atropellados lo fueron por bicicletas.

Vemos cómo, aunque en proporciones mucho menores que los modos motorizados, las bicicletas también comienzan a aparecer en los registros estadísticos como causantes de (en este caso) los atropellos.

*Tabla 1. Peatones graves atropellados según vehículo. Barcelona, 2016*

Modo de transporte	Número	Porcentaje
Motocicleta	22	34,375
Turismo	17	26,5625
Taxi	8	12,5
Autobús	7	10,9375
Bicicleta	4	6,25
Furgoneta	2	3,125
Ciclomotor	1	1,5625
Otros	3	4,6875
TOTAL	64	100

*Fuente: Ajuntament de Barcelona, 2017.*

*Balanç d'Accidentalitat. Dossier de premsa, 20 de gener de 2017.*

Con respecto a los sujetos más vulnerables, el índice más alto de mortalidad lo presentan los peatones puesto que suponen el 57% de las víctimas (16 en números absolutos). Si a esto añadimos que 3 ciclistas fallecieron por accidente en Barcelona, más de dos tercios de los muertos en accidentes son practicantes de la movilidad activa, a pesar de que son los medios motorizados los que mayormente están involucrados en los accidentes (el 91% del total) mientras que las bicicletas suponen el 4,5 %.

Más allá de los datos, la introducción de la bicicleta en la zona urbana ha supuesto alterar la percepción de riesgo de los usuarios de la vía pública. Esta percepción, que también forma parte de las formas en las que se puede abordar la seguridad vial (Dextre y Cebollada, 2014), tiene un componente cognitivo (qué nivel de riesgo perciben las personas acerca del tráfico) y otro emocional (qué nivel de disconformidad sienten las personas en referencia a ese nivel de riesgo) que se relaciona con la inseguridad, el miedo y la ansiedad. El aumento de la accidentalidad (independientemente de la gravedad de los siniestros con respecto al total) fomenta una visión conflictiva, alterando el imaginario social en este momento de cambio y favoreciendo que la bicicleta se ponga en el punto de mira como el origen del mal.

A esto también se le añaden las fricciones que no quedan registradas, el auge mediático del conflicto y la aparición de noticias de gran impacto como el accidente de la política Muriel Casal (que murió tras ser atropellada por una bicicleta).

### **5.1. Una etapa de turbulencias en el camino**

La bicicleta, la cual comienza a entenderse como un vehículo, presenta características propias que la diferencian del resto de medios de transporte, como son la envergadura física y la velocidad. La flexibilidad en su manejo, que dadas sus características posee, hace que en la adaptación a la ciudad se muevan con facilidad entre la acera, la calzada y los carriles bici indistintamente.

Tradicionalmente la socialización en la calle se ha dado entendiendo que el peligro es el coche, y que este peligro se da por la posibilidad de un atropello. Aprendemos desde niños/as a mirar antes de cruzar e interiorizar la jerarquía de peligro que expone al peatón como el máximo sujeto vulnerable. Esta educación también se ha basado en dicotomizar el espacio entre calzada (para vehículos) y aceras (para peatones) y se ha mantenido intacta hasta hace pocas décadas. La inclusión de los carriles bici no sólo rompe con esa dicotomización del espacio de movilidad, sino que desdibuja sus límites. Con unos límites mucho más difusos, una infraestructura urbana cambiante y un modo de desplazamiento flexible y escurridizo, se genera un escenario que provoca una gran controversia.

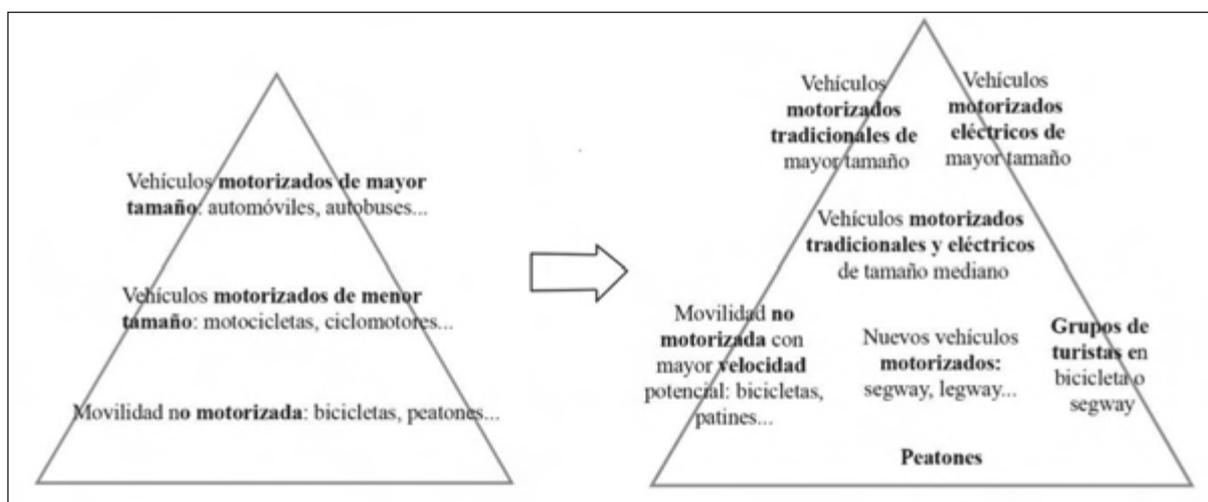
En este camino, junto a la intención política declarada de transición hacia un sistema de movilidad más sostenible, y junto a un espacio urbano físicamente cambiante (nuevas infraestructuras en poco tiempo), el modelo social y económico no se queda al margen. El avance de las nuevas tecnologías va impregnando a los vehículos y se crean nuevos modelos de vehículos bajo la etiqueta de la sostenibilidad, que concuerdan con las necesidades que exige la agenda política. Ante la aparición de los *legways*, *segways*, coches eléctricos, motos eléctricas y, por supuesto, bicicletas eléctricas, la pasarela de opciones entre la calzada y la acera se tiñe de nuevos formatos. Estos aparatos conllevan nuevas características en tamaños, velocidades y sonidos, que adornan y recorren las nuevas infraestructuras a las que se amoldan con cierta facilidad; pero también se complejizan las formas de relación aumentando la posibilidad de conflicto. Ante esta emergencia imprevista y descontrolada de nuevos elementos recorriendo la ciudad, el Ayuntamiento de Barcelona ha introducido de forma pionera la ordenanza de regulación de Vehículos de Movilidad Personal (VMP) para aquellos vehículos eléctricos (ruedas, plataformas y patinetes) que están dejando de ser la excepción en el espacio público (Ajuntament de Barcelona, 2017).

### **5.2. Cambios en el terreno de juego**

Ante este nuevo escenario, la jerarquía de peligrosidad en el espacio público vinculada al modelo de movilidad se vuelve mucho más compleja. La nueva jerarquía se reparte según la capacidad de los vehículos de infringir daño al resto. La velocidad y el tamaño son variables clave. En este sistema, la cúspide de la pirámide como máxima amenaza, la siguen ocupando los vehículos motorizados de mayor tamaño (automóviles, autobuses, etc). El sujeto más vulnerable sigue siendo el peatón. La bicicleta, histórica-

mente asociada a un sujeto frágil (sobre todo en carreteras fuera de la ciudad) se convierte, a raíz de su introducción en la ciudad como modo de transporte, en un sujeto amenazador. Además, como reflejo de procesos económicos más globales como la turistificación o la necesidad de la inmediatez en el traslado de mercancías, nuevas combinaciones como los grupos de turistas en bicicletas (mayor tamaño de la ocupación) o nuevos repartidores a domicilio (mayor velocidad de desplazamiento) se incorporan al tablero de juego. Paralelamente, aparecen nuevos dispositivos fruto del avance reciente de la tecnología que también compiten por el uso del espacio como los mencionados *legways* y *segways*, mientras que se consolidan elementos más tradicionales vinculados al ocio como el *skate*, ahora como forma de desplazamiento ante la posibilidad de discurrir por vías a mayor velocidad sin mezclarse con el automóvil.

Figura 1: Cambio en la jerarquía de peligrosidad

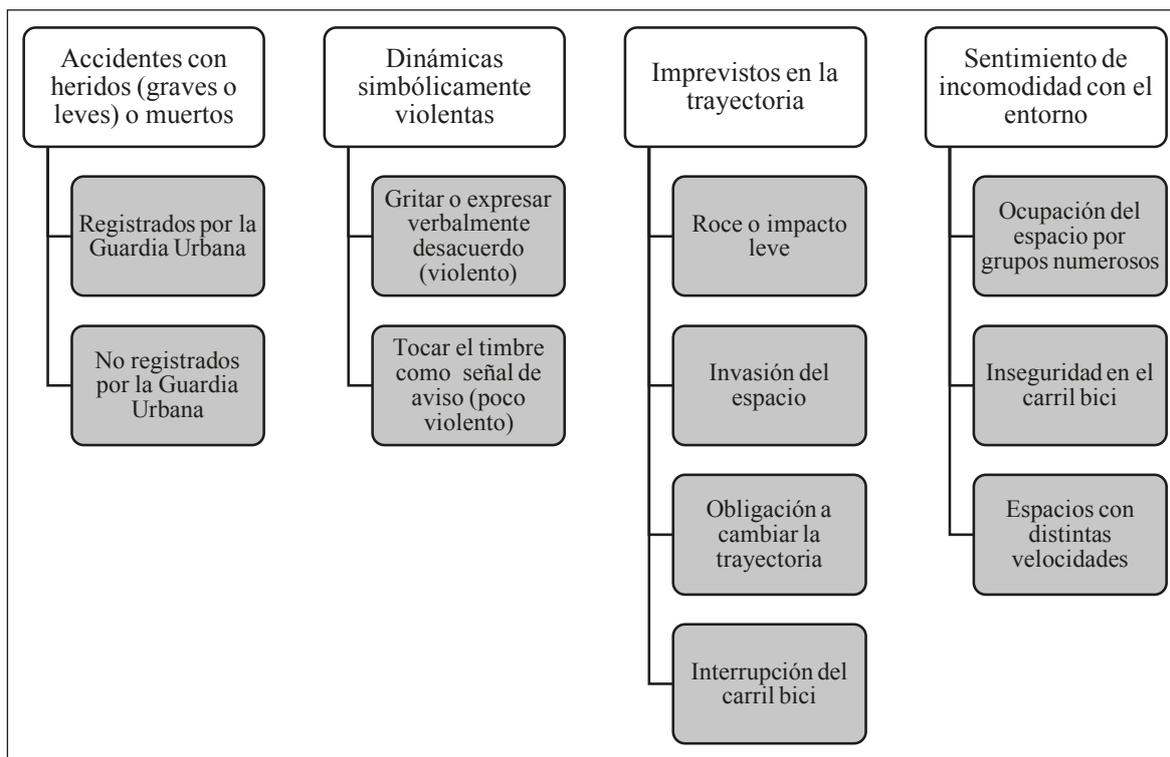


Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas cualitativas realizadas en Barcelona (2016)

### 5.3. Aumenta la percepción de conflicto

Este nuevo escenario, más complejo y en constante cambio, produce fricciones. Esto no significa que en una etapa previa no hubiera conflictos, pero existía cierta estabilidad. Lo que caracteriza al momento actual es el cambio constante: nuevas características y vehículos en un espacio que hemos dejado de controlar. Es importante destacar que registrar y sistematizar la percepción de conflicto es un proceso complejo dado que existe un factor de subjetividad bastante importante. Pueden incidir positiva y negativamente las experiencias o contactos previos con otros modos de movilidad (como haber montado en bici alguna vez) o las posiciones ideológicas con respecto a la movilidad (como un alto compromiso con los medios de transporte sostenibles). De forma general, las situaciones percibidas como conflictivas con la aparición del carril bici en Barcelona se recogen en la siguiente figura:

Figura 2: Categorización de las situaciones identificadas como conflictivas



Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas cualitativas realizadas en Barcelona (2016)

Existe una parte cuyo origen está en las infraestructuras y otra parte en el comportamiento propio de los usuarios/as. Siendo la bicicleta el objeto con más visibilidad en este proceso de transición, se suele llevar la culpa y se suele cuestionar la inclusión de la misma considerándola una invasión que pone en riesgo al peatón, pero ya se ha visto que no es la única. A pesar de las críticas y las resistencias, las acciones para solventar esta situación deberían ir orientadas en garantizar una infraestructura de calidad y, sobre todo, fomentar la educación ciudadana en cuanto al uso y la redistribución del espacio con la inclusión de modelos de movilidad activa y sostenible. Indiscutiblemente se necesitan más estudios en la acera para reajustar la jerarquía de la movilidad favoreciendo formas de desplazamiento, más sostenibles e igualitarias y castigando a los medios más contaminantes.

#### 5.4. Un nuevo escenario al que adaptarse

La adaptación corporal y perceptiva a este nuevo escenario urbano ha de darse hacia dos planos distintos. Por un lado, la adaptación al uso de la nueva infraestructura que se ha venido comentando a lo largo del capítulo: de la dicotomía calzada-acera a la aparición de una nueva tipología de carriles. Por otro lado, la adaptación a los nuevos vehículos motorizados bajo las nuevas etiquetas de la sostenibilidad. Este es el caso de los automóviles eléctricos, que eliminan prácticamente el ruido (anteriormente molesto) provocando desplazamientos insonoros que no alarman a los usuarios de su presencia, las propias

bicicletas eléctricas que incluyen nuevos tipos de velocidades siendo igualmente silenciosas o el uso de los *segways* como reclamo turístico que puede generar malestar por la invasión del espacio.

La adaptación a estos cambios no es igual de fácil para todos los usuarios/as. Ante infraestructuras con usos ambiguos y vagamente señalizados, aquellos/as cuyas capacidades les limiten en alguna forma la relación, comprensión y adaptación al espacio, estarán desprotegidos/as. La capacidad de reacción ante la velocidad y los nuevos aparatos en el espacio no es la misma para todos/as. Determinados grupos vulnerables, como las personas mayores, se exponen con este cambio de infraestructuras a una situación de riesgo mucho mayor.

## **CONCLUSION: SIN PRISA, PERO SIN PAUSA**

Como la historia misma de la bicicleta, este proceso de cambio se debe de encarar sin prisa, pero sin pausa. Se entiende que en esta etapa de cambio social y urbanístico el conflicto se va a dar. Hay un cambio en el que se modifican las dinámicas, se alteran las rutinas y hemos de reaprender a movernos por la ciudad. Nadie dijo que fuera fácil y debemos ser capaces de medir la importancia de estos roces sin magnificar ni cuestionar un modelo por las reacciones sociales en el corto plazo. Sin embargo, esto no significa que podamos soltarnos de manos en la bicicleta. Es importante profundizar en el análisis de los conflictos y sus orígenes para modificar el camino futuro cuando fuera necesario. Es un trabajo constante en el cual hay que prestar especial atención a la vulnerabilidad de los usuarios/as y a los grupos sociales que se estén viendo afectados. Nos estamos jugando perder el camino –en bicicleta– hacia una modalidad más justa e igualitaria del sistema de movilidad.

## **REFERENCIAS**

- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Dades bàsiques de mobilitat. Informe 2016* [en línea]. Barcelona, Ajuntament de Barcelona. 2016 <[http://mobilitat.ajuntament.barcelona.cat/sites/default/files/DADES-BASQUES-MOBILITAT16\\_13.pdf](http://mobilitat.ajuntament.barcelona.cat/sites/default/files/DADES-BASQUES-MOBILITAT16_13.pdf)> [Consulta 23 feb. 2018].
- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Balanç d'Accidentalitat. Dossier de premsa*, 20 de gener de 2017 [en línea]. Barcelona, Ajuntament de Barcelona. < [http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2018/01/2018\\_01\\_25-Accidentalitat-2018.pdf](http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2018/01/2018_01_25-Accidentalitat-2018.pdf)> [Consulta 18 feb. 2018].
- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Plan de Movilidad Urbana* [en línea]: Barcelona, Ajuntament de Barcelona, Octubre 2014 <<http://mobilitat.ajuntament.barcelona.cat/ca/pla-de-mobilitat-urbana/presentacio>> [Consulta 20 feb. 2018]
- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Nueva regulación de vehículos de movilidad personal y ciclos de más de dos ruedas* [en línea]: Barcelona, Ajuntament de Barcelona, < <http://mobilitat.ajuntament.barcelona.cat/es/noticia/nueva-regulacizen-de-vehiculos-de-movilidad-personal-y-ciclos-de-mzas-de-dos-ruedas>> [Consulta 18 feb. 2018]

- ANAYA, E. y CEBOLLADA, A. «Una proposta per a la mobilitat en bicicleta: La política integral». *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona. Territori-Estratègies-Planejament, n° 59 (Nous reptes en la mobilitat quotiiana)*, 12-24, Noviembre 2017.
- CONBICI. *España es el país del mundo donde más crece la bici* [en línea] 2016 < <https://conbici.org/noticias/noticias-nacionales/espana-crecimiento-uso-bicileta> > [Consulta 20 febrero 2018]
- DENNIS, K. y URRY, J. *Un mundo sin coches*. Barcelona: Grup Editorial 62. S.L.U.,2011.
- DEXTRE, J.C. y CEBOLLADA, A «Notas en torno a la seguridad vial. Una revisión desde las ciencias sociales» *Documents d'Anàlisi Geogràfica, vol 60/2*, 419-433, 2014
- OMS (2009) Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial: Es hora de pasar a la acción. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- PUIG I BOIX, J. <<La bicicleta: un vehículo para cambiar nuestras ciudades>> *Papeles*. 17, 37-43, 2017.
- RIECHMANN, J. *El socialismo puede llegar sólo en bicicleta*. Madrid: Los libros de la catarata, 2012.
- RUEDA, S. «Les superilles per al disseny de noves ciutats i la renovació de les existents. el cas de Barcelona». *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona. Territori-Estratègies-Planejament, n° 59 (Nous reptes en la mobilitat quotiiana)*, 58-93, Noviembre 2017.
- SORENSEN, M. y MOSSLEMI, M. *Subjective and Objective Safety: The effect of Road Safety Measures on Subjective Safety among Vulnerable Road Users*. Oslo: Institute of Transport Economics. Norwegian Centre for Transport Research, 2009.

# LA CIUDAD AMABLE Y EL PODER DE LOS MOVIMIENTOS CICLISTAS

Diego Ortega Botella

*CicloPie. Grupo para el fomento de la movilidad sostenible*

Desde las megalópolis a las pequeñas ciudades el desplazamiento es un componente esencial que impregna la vida cotidiana de los habitantes urbanos. La aceleración de los ritmos sociales y su asociación con la modernidad han convertido al movimiento en una cualidad capaz de significar las condiciones de vida en la ciudad (Dalakoglou y Harvey, 2012). El aumento en la distancia de los viajes y la multiplicación de las motivaciones para desplazarse han trastocado la manera en que se conceptualiza la vida contemporánea. Es precisamente este hecho singular el que nos interesa desarrollar, pues en la modernidad avanzada el transporte, con sus mejoras técnicas, se ha convertido en la pieza clave sobre la que se sustentan las «vidas móviles» (Elliot y Urry, 2010).

Durante el pasado siglo, el desarrollo de la industria del transporte motorizado ha ejercido una gran repercusión sobre la manera que tienen de organizarse las ciudades. Como se ha reconocido ya, para hacer posible el uso masivo de algunos de sus productos, especialmente el coche, fue necesario ordenar el entramado urbano en base a grandes desplazamientos, velocidad y eficiencia. Sus inventos, y al contrario de lo que se suele creer, se expandieron no sólo por el aumento de la demanda, sino, antes bien, por las transformaciones que se dieron en un espacio público cada vez más orientado a permitirles circular y tornarlos útiles (Winner, 1980). Estas transformaciones, habidas en las ciudades de todo el mundo, han generado efectos considerados socialmente positivos: han abierto la posibilidad de acceder a rápidas conexiones entre puntos distantes. Pero también muy negativos: han creado un hábitat deshumanizado y nocivo para la salud, donde la diversidad de usos que puede tomar la calle se ha visto reducida (Jan Ghel, 2004).

Dar un paseo, hacer la compra, jugar, ir al trabajo o celebrar actos públicos y fiestas populares, son actividades que dinamizan el uso de la calle. Sin embargo, el movimiento de las personas se vuelve controvertido cuando se enfrenta al poder de la velocidad y la carretera (Virilio, 2006). Partiendo de estas líneas generales donde se aborda el desplazamiento desde un campo amplio que remite principalmente a la movilidad más larga y relacionada con los modos de vida hipermóvil del coche, el tren o el avión; esta comunicación se ubica en el impacto desigual que estos modos de vida producen sobre el espacio público y la calidad de vida en la ciudad. Puesto que nos interesamos por la movilidad ciclista en la ciudad de València, la mirada que adoptamos se centra en las preocupaciones locales sobre el desplazamiento diario en bicicleta, la cultura material asociada a ellos (tecnologías de comunicación y nuevas infraestructuras de seguridad y vigilancia), y las relaciones espaciales de la movilidad y la inmovilidad ciclista.

Para llevar a cabo este objetivo, en la primera parte expondremos brevemente el marco de análisis en el que ubicamos nuestra mirada. En el segundo apartado veremos a través de las diversas políticas,

como el desarrollo urbanístico de la ciudad de València se ha caracterizado por buscar satisfacer las necesidades del coche y por dejar de lado aquellas que provienen de perspectivas basadas en lo que denominaremos ‘paradigma de la movilidad’. En tercer lugar compararemos estos supuestos con los que subyacen en las propuestas de quienes han sufrido las consecuencias del modelo hegemónico que impera en la ciudad. Nos centraremos específicamente en el Plan de Movilidad Urbana Sostenible de València (PMUSV) y movimiento social vinculado al fomento de la movilidad sostenible como ejemplos de participación y metamorfosis en la planificación de la movilidad urbana. Y por último, a partir de lo expuesto en los puntos anteriores, aportaré algunas reflexiones y argumentos para el debate sobre la nueva cultura de movilidad.

## **1. EL DISCURSO DE LAS POLÍTICAS URBANAS DEL TRANSPORTE Y LA MOVILIDAD**

En los últimos años diversas ciudades, sobre todo del occidente industrial, han incorporado políticas urbanas que parecen romper con la tradición organizativa funcionalista y sus consecuencias. Mediante un discurso basado en la innovación y la sostenibilidad promocionan actuaciones que vendrían a superar los problemas planteados por la antigua ciudad capitalista vertebrada en torno al automóvil. Unas de las más visibles en esta materia han sido las destinadas a impulsar el uso de la bicicleta a través de la instalación, en las vías públicas, de servicios de préstamo de bicicletas o la generación de documentos de planificación urbanística como el PMUS. Con las nuevas infraestructuras y el nuevo enfoque planificador la ciudad podría presumir de ser más moderna, basada en tecnologías menos contaminantes y libres de ruidos; en suma, una ciudad donde el ambiente, por fin, se volvería convivencial.

Pero más allá de las buenas intenciones mencionadas, algo que creemos merece la pena explorar son las dificultades que tienen de conseguirse. Para poder presentar el contexto de la ciudad de València, y en general nuestro análisis, es necesario aclarar algunas de las categorías básicas que utilizaremos para hacerlo y que pertenecen al lenguaje de la investigación. Nos referimos a la categoría de ‘espacio’ y a su vinculación con otras como ‘transporte y movilidad’. En relación con el espacio, entre las diversas tradiciones de la investigación social que se aproximan a ella nosotros vamos a optar por aquella que la concibe como una dimensión interpretable y dependiente de distintos aspectos de la existencia humana (experiencia, percepción, imaginación, poder). Tomando en consideración el foco de nuestro trabajo, las interpretaciones en las que nos centraremos serán las de aquellos habitualmente legitimados para planificar y diseñar el espacio (técnicos, autoridades administrativas, etc.), así como las que se derivan del uso social que hacen de él otros actores, como los representados por los colectivos pro-bici. Seguiremos así la propuesta de diversos autores (Urry, 1985; Del Valle, 1997; Low, 2005) que destacan como una característica propia del espacio, su capacidad de ser transformado por las actividades y los significados que articulan los actores sociales en su conjunto. Visto desde esta perspectiva, la categoría está más cerca de ser el resultado de una trama discursiva dirigida a dotar de sentido la materialidad que contiene, que de ser una dimensión absoluta previamente establecida. Se trata, en definitiva, de algo procesual, dependiente de un proceso temporal de co-construcción repleto de interacciones simbólicas, en las cuales, sin embargo, terminan por prevalecer unos sentidos sobre otros.

Esta perspectiva nos permite considerar la interpretación espacial hegemónica, la que se utiliza para ordenar la ciudad, como una de tantas otras interpretaciones posibles. En concreto, nos referimos a aquella que específicamente se dirige a ordenarla en función de la circulación y que podría denominarse perspectiva espacial ‘del transporte’. Y a esa otra que tiene características idealmente contrapuestas y que influye en menor grado en la conformación actual de la urbe. La nombrada como perspectiva espacial ‘de la movilidad’.

Las diferencias entre ambas son muy notables. El espacio del transporte parte de una «causalidad lineal» (Miralles-Guasch, 2002) en la cual los distintos modos de desplazarse se conciben como independientes unos de otros. La ciudad se entiende, por tanto, como un espacio funcional donde las personas y los vehículos tienen diversas formas de viajar de un punto A a un punto B. Las interacciones que suceden entre los puntos apenas tienen importancia. Lo más importante es la eficiencia con que cada una de estas formas y de manera aislada (espacio ciclista, espacio del viandante y espacio del automóvil) consiguen conectarlos (Miralles-Guasch y Cebollada, 2003). Bajo este prisma que es propio de la ingeniería del tráfico y del planificador que la lleva a cabo –es decir, del que entiende lo urbano simplemente como un plano homogéneo lleno de puntos iguales que hay que unir con transectos–, la calle se distribuye con criterios segregacionistas. La acera es del peatón, el carril de la bici, y la calzada fundamentalmente del coche. Cuando el diseño que se dibuja sobre la ciudad encuentra alguna limitación para dar cabida a todas las líneas o alguna contradicción entre ellas, como pueda ser un cruce, debe entonces decidirse quién tendrá la prioridad. Al mismo tiempo, sin embargo, para que no parezca que esto sucede, y el planificador técnico pueda seguir siendo fiel al estatus de imparcialidad que le caracteriza, es habitual que su decisión acabe siendo justificada como si más que suya lo fuera del natural devenir de las cosas.

Esta voluntad incompatible, de por un lado querer intervenir y de por otro hacer como si no ocurriera (ser neutral, evitar actuar por intereses parciales), la suele resolver argumentando que su elección es el resultado de una libre interacción y no de los presupuestos que tiene el poder que ordena la urbe. Por eso el automóvil se convierte siempre en el justo ganador. El elevado estatus que históricamente acompaña a su figura (Urry, 2002, 2004) unido al muy expandido imaginario industrial de las políticas contemporáneas, le convierte en el candidato aventajado. Su potencial velocidad para cumplir los recorridos (sobre todo aquellos abstractos y teóricamente calculados en espacios geométricos sin obstáculos) es asumido como una cualidad positiva. Tiene, en definitiva, una mayor legitimidad para configurar el esqueleto de esa ciudad que debe ser empujada por avance del progreso motorizado. Los efectos prácticos reales que produce, el peligro que supone para otros medios de desplazamiento, las agresivas adecuaciones que se hacen de hábitats estrechos para permitir su paso, la contaminación que genera o el alargamiento de las distancias que provoca en espacios organizados bajo su mandato, pasan a un segundo plano a tenor del merecido y asumido privilegio que ostenta. Llegado el momento de elegir, su trayectoria no tiene que ser interrumpida y todas las demás tendrán que adaptarse a él. Dicho de otra forma, el protagonismo recaerá en la fluidez del tráfico motorizado y no en el tránsito autónomo (peatones o vehículos no dependientes del petróleo, como es el caso de la bicicleta).

Por el contrario el espacio visto desde el punto de vista de la movilidad responde a una causalidad menos lineal y determinista, y donde las distintas formas de desplazarse se conciben como interrelacionadas entre ellas. La ciudad no se entiende como un espacio funcional dirigido a satisfacer exclusivamente los distintos empeños de ir del punto A al B. Ni si quiera tiene como objetivo estricto encontrar

un trayecto óptimo, pues es el propio trayecto compartido lo que cobra prioridad. En él, las personas pueden moverse o detenerse mediante un ejercicio de desplazamiento que tiene como referencia los lazos de proximidad, los tiempos largos de la pertenencia y las raíces con lo local (Gutiérrez, 2010). La calle se torna algo más que un espacio que hay que atravesar en base a la eficiencia de hacerlo al menor tiempo y costo posible. Es un espacio destinado al habitar, al juego, al intercambio de experiencias en el que se disfruta de la vivencia de moverse. Para posibilitar tal perspectiva, el técnico planificador se basa menos en la objetividad experta y más en la participación social. El poder que ostenta es supervisado y controlado de manera directa por la ciudadanía, no teniendo más remedio que incorporar la visión que le exigen los más vulnerables. Debe admitir que su prioridad es pacificar el tráfico, es decir, frenar a aquel vehículo que es capaz de coartar con su paso los otros posibles usos del suelo (Sanz, 2008). En definitiva se trata no sólo de un espacio más vinculado a la proximidad que a la velocidad, sino también de uno más cercano a la igualdad que a la hegemonía. Un entorno en el que cobra sentido transitar de manera autónoma y muy poco transportarse a motor (Illich, 1974).

Las características comentadas del transporte y la movilidad son fundamentales para entender la percepción espacial que sobre la circulación tienen las regulaciones urbanas que rigen las ciudades. Como veremos a continuación, en el caso concreto de València, las distintas políticas urbanas (desde 1966 a la actualidad) han modelado su contexto eminentemente desde el paradigma del transporte, todo y a pesar de que se ha dado importancia en las últimas agendas a vehículos tan aparentemente contrarios a esta percepción, como la bicicleta.

## **2. VALÈNCIA Y EL MODELO HEGEMONICO DE CIUDAD**

Con el tiempo el espacio de la ciudad de València ha ido transformándose según las distintas corrientes urbanísticas del momento. Al aproximarnos de forma sucinta a su historia, se pueden apreciar las profundas huellas que han dejado los distintos Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) (Gaja y Boira, 1994; Boira, 2013). Si bien éstos constituyen la herramienta técnica a través de la cual se ordenan las diversas actividades urbanas (residencial, industrial, sector terciario), existe entre ellos un hilo conductor que permite organizarlas en conjunto dentro de un territorio. Hablamos de las carreteras urbanas que atraviesan la ciudad de València y que finalmente la conectan con toda el área metropolitana.

A partir de 1966, en el marco de la aprobación del PGOU y de su decisión de desviar por el sur de la ciudad el río Turia, los principales ejes de penetración a València se convertirán en grandes autopistas destinadas a dar fluidez al tráfico motorizado. El plan será articulado a través de seis vías radiales y cinco anillos de circunvalación que terminarán por consolidar la organización radiocéntrica de la ciudad. El núcleo del distrito de Ciutat Vella se conectará de forma veloz y mediante amplias avenidas con la periferia. Y los principales ejes de acceso a la ciudad conformarán el auténtico esqueleto de toda la estructura urbanística, pues aglutinarán a su alrededor una elevada densidad de población y actividades.

El PGOU de 1988, en comparación con su predecesor, introduce algunos reajustes en el tratamiento que se había dado a la estructura viaria. Pone la mirada en la proximidad, en el uso de la calle por el ciudadano. En este sentido comienza a reconocer el valor que tienen los medios autónomos de desplazamiento, hecho que se materializa en el desarrollo de los primeros carriles bici (acera-bici). Pese a esta

nueva mirada el plan persiste en su voluntad por acrecentar la capacidad vial desde la perspectiva de los grandes desplazamientos y, por ende, de hacer primar los criterios de la ingeniería del tráfico sobre otras consideraciones de tipo ambiental y social. En base a criterios funcionalistas de la organización del espacio se impulsará la especialización de los usos del suelo y la disgregación de las actividades (residencial, industrial y de servicios). Una de las consecuencias directas será el aumento de las distancias entre los diversos usos y la ampliación del recorrido que los habitantes deben hacer para poder acceder en su vida cotidiana al empleo, la vivienda, la educación, la salud, etc. Esta disposición que es favorable al vehículo privado motorizado, lo hará aparecer como el más capacitado para llegar a satisfacer las necesidades de acceder a distintos puntos del territorio. Como se aprecia en la siguiente imagen, sobrevivir dependerá cada vez más de poseerlo o no poseerlo, siendo este un factor muy importante en la creación de desigualdad social.

En 1991 la entrada en la administración del Partido Popular inaugura un periodo de reformas muy significativas. Las políticas urbanas intensificarán su intención de liberalizar el suelo y de impulsar, casi exclusivamente, iniciativas de carácter económico. Entidades de coparticipación público-privada llevarán a cabo un desarrollo urbanístico de tipo empresarial (Harvey, 1989), con el objetivo de hacer de València una ciudad competitiva en el escaparate global. Las transformaciones del espacio ya no se dirigirán tanto a satisfacer necesidades locales, como a hacer atractivo el uso y consumo del suelo. Se tratará de actuar siempre pensando en la atracción de capitales externos para situar la metrópolis en los primeros puestos del ranking mundial. Bajo esta lógica de city marketing, la deuda pública generada por numerosos proyectos y eventos (Formula 1, Ciudad de las Artes y las Ciencias, America's Cup, etc.) pasará a ser considerada un simple efecto secundario de los beneficios que, supuestamente, reporta la venta de la metrópolis en el mercado internacional.

Para asegurar las ventajas competitivas y reforzar la imagen de modernidad y de progreso una línea estratégica de actuaciones será también la del refuerzo de las inversiones en infraestructuras de transporte (por ejemplo, la estación de AVE, ZAL, Ronda Nord) (Gaja, 2013). Dichas inversiones encontrarán justificación en el discurso ampliamente asumido de que el transporte es un bien en sí mismo que siempre conviene acrecentar (Estevan y Sanz, 1996). El argumento 'cuanto más transporte y más infraestructuras, mayor crecimiento económico y desarrollo para todos', llegará a ser un leitmotiv de las políticas urbanas, muy utilizado incluso cuando de lo que se trata es de solventar las desigualdades territoriales.

En cualquier caso, no debe olvidarse que en la última fase de este periodo, el apoyo indiscriminado al fomento del transporte motorizado también ha tenido que lidiar con algunas barreras. Por ejemplo, las que le imponen los límites energéticos o las críticas a sus efectos medioambientales. Las agendas no sólo del ayuntamiento de València, sino de otros muchos municipios, han dado buena cuenta de ello al sumar al lenguaje de la economía el de la innovación dirigida a la sostenibilidad. Hoy en día mantener la legitimidad de las políticas pasa por revestirse de un aura de cambio capaz de conjugar las nuevas condiciones, con los antiguos intereses (Boltanski y Chiapello, 2002). Y un buen ejemplo tal vez lo encontremos en algunas iniciativas adoptadas por el ayuntamiento de València dentro del marco de la participación social en la elaboración del PMUS y en las movilizaciones sociales realizadas desde los colectivos pro-bici de la ciudad.

### **3. EL CAMBIO SOCIAL Y EL CONFLICTO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE**

Las políticas contemporáneas, sobre todo las surgidas al calor de «la crisis económica» internacional, están llenas de conceptos que hacen alusión al cambio en abstracto, a la regeneración, a la innovación, etc. (Gudeman, 2010). Como señalan diversos autores, estos vocablos dan forma a discursos muchas veces imprecisos y ambiguos en sus significados. Sin embargo, eso no comporta que carezcan de intencionalidad y que habitualmente respondan a intereses marcadamente orientados por la industria, los gobiernos o en general por el capitalismo (Godin, 2011; Alonso y Fernández Rodríguez 2011). El cambio en nuestro caso, es fruto de múltiples estrategias que desde distintas posiciones tratan de reelaborar los hábitos insostenibles asociados a los modos motorizados de desplazamiento. Siguiendo a Nisbet (1979) <sup>1</sup> habría que distinguir entre el cambio entendido como una sucesión de diferencias en el tiempo en una identidad persistente y el reajuste que haría referencia a aquellos cambios internos que no afectan a nivel estructural. Estas medidas son pequeñas modificaciones o reajustes, muy positivos, pero que no alteran el «sistema de automovilidad» (Urry, 2004).

Un aspecto clave para profundizar sobre la nueva cultura de la movilidad, es atender a los mecanismos de fijación y persistencia que se dan en la esfera social, esto es, aquellos elementos que están naturalizados en la sociedad. En nuestro caso la persistencia naturalizada sería aquella que se vincula con los aspectos ideológicos, tanto personales como de planificación, que inciden en el uso masivo del vehículo privado motorizado y hacen extraño el uso cotidiano de la bicicleta. En este sentido, como veremos a continuación, los procesos de participación brindan una gran oportunidad de evaluar el cambio o reajuste que se produce en los modelos urbanos, pues si no se tiene el riesgo de acabar convirtiendo ‘lo participativo en la movilidad’ en un cajón de sastre donde caben cosas de naturaleza muy diferente.

### **4. EL PATRÓN DEL PLAN DE MOVILIDAD: UN MODELO QUE SIRVE DE MUESTRA PARA SACAR OTRA COSA IGUAL**

Abordar la complejidad de la movilidad supone un reto en la medida que el proceso político ha de incluir en su formulación la plena participación de las distintas asociaciones locales involucradas y combinar los intereses de estas con el crecimiento económico vinculado al incremento de la movilidad motorizada y la fluidez del tráfico, necesario para la economía capitalista de la ciudad.

En el proceso de elaboración del PMUSV podemos distinguir cuatro grandes etapas. La primera tiene por objetivo el análisis de la situación de partida; esta fase de recopilación de información sirve para establecer las problemáticas que aquejan a la ciudad y marcar el posterior desarrollo del plan. En la segunda etapa, se introduce la participación ciudadana, se determinan los objetivos y se definen las líneas estratégicas. La tercera fase tiene como meta diseñar las soluciones y proyectos de actuación más adecuados que permitan alcanzar los objetivos marcados para el fomento de la movilidad sostenible. La

---

<sup>1</sup> Según este autor, tres elementos son necesario para que se dé un cambio: 1) tiene que haber diferencia clara, 2) han de sucederse en el tiempo y 3) debe circunscribirse a un ámbito cuya organización derive de fuerzas sociales: la familia, la iglesia, la nación, la propiedad, el rol de la mujer, el status del padre, la comunidad ciudadana, etc.

cuarta y última fase, aunque hasta el momento no se ha desarrollado, se plantea a modo de seguimiento y mejora de las soluciones ejecutadas.

A partir de toda la batería de datos recogida en la primera etapa, el Plan de movilidad entra en su segunda fase. La unión temporal de empresas IDOM-EPYPSA es la encargada de explotar y analizar la información obtenida para redactar a continuación el documento estratégico. Así describe el proceso de elaboración del Plan uno de los responsables de esta coalición empresarial:

*«Primero [se realiza] un análisis de cuál es el punto de partida en el que se encuentra la ciudad. Se realiza previamente con otro contrato, otra empresa hizo todo lo que es el trabajo de campo, se realizaron encuestas de movilidad, un inventario urbano... Nosotros [IDOM-EPYPSA] recopilamos los datos existentes de cartográfica, datos socioeconómicos, bueno pues toda una serie de recopilación de información importante para poder caracterizar la movilidad actual a año 2013 en la ciudad de València, pues número de desplazamientos a pie, número de desplazamiento en transporte público, lo que se llama el reparto modal de la ciudad. A partir de ahí se elabora un diagnóstico, de decir bueno pues la ciudad funciona bien en esto, funcionan mal en esto, tiene que mejorar en estos puntos y a partir de ahí, viendo este diagnóstico, ya elaboras la lo que sería la estrategia. Haces unas líneas estratégicas de actuación por modos de transporte y luego las propuestas de actuación de cada modo y a partir de ahí ya un presupuesto, y luego se debería de haber hecho un cronograma de implantación» (Informante 1-Técnico Municipal).*

Como vemos, el entrevistado presenta un procedimiento muy mecanizado en el que lo «importante» es el conjunto de datos obtenidos sobre el origen-destino de los desplazamientos. La movilidad dejará de aparecer en esa relación sustantiva que toma como punto de partida al sujeto y su lugar para presentarse como una distribución de casos («reparto modal») que cuantifica a una población en un tiempo y espacio homogéneo. Lo que caracteriza la movilidad es la serie indefinida de acontecimientos que se producen (origen y destino del desplazamiento, número de coches por familia, número de plazas de aparcamientos por barrio, etc.), y no las experiencias vitales de los sujetos que se desplazan. En este discurso, la ciudadanía ni está, ni se la espera, se la intuye más bien como un conglomerado abstracto que padece pasivamente en el medio urbano. Como veremos más adelante esta perspectiva contrasta con la que los diversos colectivos pro-bici manejan sobre el desplazamiento y el espacio urbano.

Dado el marco jurídico desde el que se establece el PMUSV, la coalición público-privada que desarrolla el Plan se ve en la obligación legal de incluir canales de participación pública que incorporen a la ciudadanía en su elaboración. Así, durante esta segunda fase se recogieron las necesidades sentidas de la ciudadanía a través de dos actuaciones distintas: la realización de una jornada de participación<sup>2</sup> (julio de 2013) y la administración de un cuestionario *on-line* (activo entre agosto y octubre de 2013). Plan-

---

<sup>2</sup> En esta jornada estaban oficialmente presentes representantes de: Empresa Municipal de Transportes (EMT), Metrobús, Conselleria de Infraestructuras, Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV), Asociación de Comerciantes del Centro Histórico de Valencia, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Asociación Valencia en Bici, Federación de Asociaciones de Vecinos de Valencia, Universidad Politécnica de Valencia (UPV), Desayuno con Viandantes, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Valencia, Colegio de Geógrafos, Diputación de Valencia, Confederación de Comerciantes y Autónomos de la Comunitat Valenciana (COVACO) y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

teada como un proceso cualitativo que venía a complementar la información obtenida hasta entonces, la dinámica participativa tomó un rumbo inesperado cuando los diversos colectivos pro-bici manifestaron su disconformidad tanto sobre cómo se estaba significando la movilidad, como sobre el proceso de elaboración del propio Plan:

*«[...] Hemos venido 4 representantes del colectivo, por tanto queda... es evidente que nos interesa mucho el asunto [...] Nuestra idea de participación no es exactamente ésta, quiero decir, estamos viendo un formato muy apretado, teníamos una idea de algo más sosegado. De primero, evidentemente, hablar de estrategias, de qué es el concepto de movilidad no solamente para... desde un lado de la mesa sino desde el que estamos aquí, nosotros queríamos exponer nuestro punto de vista [...] No nos ha quedado claro esto [...] queríamos contar un poco más lo que supone para nosotros la movilidad, el uso del espacio público, no solamente como un corredor o un pasillo de personas, sino como un espacio de intercambio» (Jornada de participación PMUSV-València en Bici, julio 2013).*

*«Nos sorprendió [vuestra invitación], porque realmente no somos expertos en transporte, en ninguna de las modalidades que habéis expuesto, somos expertos en ir a pie, digamos, [...] y bueno me ha agradado mucho oír la palabra recuperar el espacio público [...] Entonces lo que yo he visto un poco el enfoque general es muy técnico, para nuestro punto de vista de la ciudad. Parece que hay que mejorar cómo se llega del punto A al punto B lo más rápido posible [...] Nosotros hemos hecho 41 desayunos y cada desayuno tiene una mirada sobre un lugar específico con, digamos, una problemática» (Jornada de participación PMUSV-Desayuno con Viandantes).*

En estos fragmentos los colectivos pro-bici hacen evidente que el espacio público y la movilidad no han de elaborarse necesariamente sobre las nociones clásicas del espacio tecnificado del transporte. Con este giro plural, que opera sobre una nueva densidad ligada a las significaciones simbólicas que dan cuerpo al imaginario socio-espacial, estos actores sociales se ubican en la reafirmación del lugar, del no-capitalismo, de la cultura local, opuestos al dominio del espacio, el capital y la modernidad. Sus discursos hacen alusión a la soberanía móvil, en el sentido que la movilidad crea nuevos espacios locales que disuelven el imaginario espacial funcionalista que se había erigido como hegemónico. Para ellos, la calidad del espacio público se vincula a las actividades que se realizan en él, donde la funcionalidad de un lugar no depende de su capacidad para conectar dos puntos de la ciudad («un corredor o un pasillo de personas») como de fomentar la interacción social más allá de la circulación («espacio de intercambio»). Visto así, la alusión que hacen a «lo más rápido posible» construye una valoración que relaciona el incremento de la velocidad a sus terribles consecuencias; de ahí que para ellos no se puedan justificar las infraestructuras de transporte por el principio aislado del aumento de la velocidad<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> En un estudio realizado por el Real Automóvil Club de España (RACE, 2007) se destaca precisamente lo normalizado que está en la ciudad de València exceder los límites de velocidad: «En esta localidad, durante los fines de semana, las velocidades medias registradas por tipo de vehículo han sido 66 km/h para las motocicletas y de 60 km/h para los vehículos turismos. Además, se da el hecho de que durante el fin de semana disminuye un punto este porcentaje, por lo que no se puede considerar un hecho ligado a la falta de circulación, sino a un número de infractores que se mantiene constante durante todos los días de toma de datos».

Aunque durante el transcurso de la jornada los asistentes pudieron expresarse libremente, su participación se canalizó fundamentalmente a través de dos actividades más formalizadas. A pesar de las críticas expuestas por los participantes, el formato no se modificó y ni se adaptó a los requerimientos de las organizaciones ciudadanas. En una de estas actividades lo que se pedía a los asistentes era lo siguiente:

*«Yo lo primero que voy a pedir es que vamos a poner el mapa aquí [...] os levantáis, tenemos unas flechitas con color verde y unas de color naranja. Me gustaría que identificaseis [con las flechitas] aquellas partes de la ciudad que consideráis que funcionan en cualquiera de los modos en general que habéis visto, [...] y cuáles consideráis que no funcionan o que hay algo que enseñarnos o directamente algo que está mal hecho desde vuestra propia perspectiva. Eso en primer lugar. Luego habrá una ronda [...] para ver opiniones de lo que se necesita de aquello que sería mejorable sobre los distintos modos de la ciudad» (Jornada de participación PMUSV- equipo dinamizador, julio 2013).*

La representación de las problemáticas de la movilidad a través del mapa de la ciudad es importante en la medida que ofrece una visión organizada de lo que resulta o no «cartografiable» (Lizcano, 2006), lo que queda dentro del mapa y lo que se le escapa, como ocurre por ejemplo con las pedanías de València<sup>4</sup>. Así, el mapa plasmaría las necesidades de movilidad, proveyendo una visión comprensible de la ciudad a partir de formas geométricas donde el movimiento humano y la circulación social han sido matematizadas. Esta representación cartesiana de la movilidad lleva aparejada una abstracción en la que se difumina el sujeto que se desplaza por la ciudad, produciendo un salto o un hiato entre la experiencia del lugar y la planificación del espacio. Una intervención ocurrida durante esta fase de la dinámica participativa evidencia esta cuestión:

*«Entonces colocar un post-it aquí...yo no me veo ahora... no lo sé... no lo acabo de entender muy bien. Y entonces a mí me gustaría más personalmente, y estoy de acuerdo con València en Bici, de hablar más en genérico, de lo que cada uno le preocupa un poco» (Jornada Participación PMUSV-Desayuno con Viandantes, julio 2013).*

Precisamente, esta necesidad de hablar «en genérico» o «algo más sosegado» sobre las preocupaciones cotidianas es una propuesta que busca recuperar el saber situado que se tiene desde las asociaciones pro-bici. Un hablar que no se maneja en los planos ni a través de los planos, sino en los marcos de referencia comunes en los que se articulan los distintos aspectos de la existencia humana (experiencia, percepción e imaginación), cuya combinación dará lugar a distintas interacciones ancladas en la movilidad y el territorio. A los ojos de los colectivos pro-bici presentes en el proceso no es tan importante centrarse en los orígenes y destinos de los desplazamientos como en las particularidades de los mismos: desplazarse en bicicleta (o en cualquier otro medio) y elegir una ruta (significar el viaje y el recorrido) no es sólo una cuestión económica de maximización temporal y económica (racionalidad económica), sino que es también un producto de encarnación (personificación, representación personal) y, en última instancia, de significación cultural.

---

<sup>4</sup> Benifaraig, Benimàmet-Beniferri, Borbotó, Carpesa, Casas De Bàrcena, Castellar-Oliveral, El Palmar, El Perellonet, El Saler, Forn D'alcedo, La Punta, La Torre, Massarrojos, Pinedo y Poble Nou.

A esta jornada de participación hay que añadir dos reuniones más cuyo carácter es meramente formal. La primera<sup>5</sup> estuvo orientada hacia la exposición de los datos recogidos y las líneas estratégicas (octubre de 2013); la segunda, dentro de la fase de alegaciones, consistió en una presentación del Plan ya concluido (noviembre de 2013). Con estos espacios de participación y diálogo el ayuntamiento aprueba en diciembre de 2013 un Plan que asegura que es un documento «fruto de la participación ciudadana». Esta afirmación contrasta con la valoración que del proceso y de sus resultados hacen tanto las personas reconocidas en el propio documento, como participantes activos de la producción del PMUS (PMUS, 2013: 4-5), como los colectivos implicados en la materia:

*«El PMUSV me parece que es como muchos planes que han hecho en España. Es un plan que se tenía que hacer, se ha hecho y ya está. Sobre todo un plan sin participación no es un plan, aunque ellos crean que lo es... y participación ciudadana para mí no ha sido porque me llamen a mí, o a gente de València en Bici, a que nos reunamos una vez o dos con ellos... ni siquiera mi relación con ellos ha sido buena y no te cuento de todos esos ciudadanos que deberían cambiar sus hábitos y que para eso es la participación ciudadana del plan de movilidad. O sea, yo para mí soy totalmente escéptica para eso. Va a servir para que a lo mejor que hagan ciertas cosas, parches como siempre, [...] pero no el objetivo importante y final de un Plan de Movilidad es conseguir llegar a la ciudadanía, que haya una relación clara con el gobierno y eso para nada ha existido, cero» (EA.6).*

Con estas intervenciones hemos querido poner de manifiesto el ensamblaje de discursos (ciudadanos, institucionales y profesionales) que se activaron durante la elaboración del PMUSV. Ello nos ha permitido evidenciar la existencia de múltiples formas de conceptualizar y pensar la movilidad sostenible y, al mismo tiempo, que algunas de ellas no se tuvieron en cuenta. De lo expuesto se desprende que la legitimación del Plan de Movilidad se sustenta más en la excesiva tecnificación<sup>6</sup> y la estereotipación de la participación pública durante el proceso de planificación que en la realidad múltiple que se encuentra en la calle. Y es que la relación entre la municipalidad y los diversos grupos pro-bici parecen incompatibles ya que ambos responden a unas opciones políticas (de gobernanza) que, como a continuación veremos, difieren sustancialmente a la hora de priorizar el uso del espacio público y promocionar un modo de ‘vida óptimo’ basado en el uso de la bicicleta y la sostenibilidad urbana.

#### 4. ¿QUIÉN DEBE URBANIZAR?

Durante un largo periodo de tiempo abordar las prácticas cotidianas de los desplazamientos urbanos ha sido tarea de ingenieros y arquitectos que por lo general, con su diseño euclidiano, han producido más y mejores infraestructuras orientadas a facilitar el uso del coche en el espacio público. Sin embargo,

---

<sup>5</sup> A esta reunión, convocada nuevamente en horario laboral, asistieron: Valencia en Bici, Colegio de Ingenieros Técnicos en Obras Públicas, Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Asociación de Comerciantes del Centro Histórico de Valencia, ASUCOVA (Asociación Supermercados Comunitat Valenciana).

<sup>6</sup> De las 38 personas que compusieron el equipo redactor del PMUSV once fueron arquitectos, nueve ingenieros de caminos, cuatro ingenieros industriales, dos ingenieros agrónomos, un ingeniero de minas y un ingeniero de obras públicas.

este apartado pone el foco en los agentes sociales que crean y participan en los procesos de producción simbólica y cambio social. Una mirada situada desde este posicionamiento nos ubica en el aparataje cognitivo de los distintos agentes sociales y su expresión práctica proyectada en el espacio urbano. En nuestro caso, dar cuenta de las relaciones entre el sujeto y el espacio supone atender a la actividad de apropiación que los grupos pro-bici hacen sobre el espacio público, con la que consolidan o trastocan el orden previamente establecido.

Desde 2010 el número de colectivos pro-bici implicados en el fomento de la movilidad sostenible no sólo se ha incrementado sino que además ha diversificado sus actividades (Ortega, 2015). Actualmente existe una red compleja de actores que promueven el cambio de modelo en la ciudad de València algunas de las cuales forman parte plataformas coordinadas como València per l'Aire, Colecamins o València Camina. Este entramado asociativo podemos organizarlo en 5 grandes ámbitos: 1) asociaciones cívicas (Colectivo Fuera Túnel, AV. Patraix, AV. de Benimaclet, AV. Tres Forques-Vara de Quart, Arquitectura, AMPA CEIP Doctor López Rosat, Salvem el Botànic, Fundació Horta Sud, Stop Accidents, AVANT, El Cantero de Letur Triatló i Paratriatló, Plataforma de Vecinas/os y Usuarios/os de la Calle del Actor Llorens, AMPA CEIP Ciudad de Bolonia); 2) grupos ecologistas y medioambientalistas (Ecologistas en Acción, Col·lectiu Soterranya, Acció ecologistas Agro); 3) colectivos ciclistas (València en Bici, Foro Valenciano de la Bicicleta); 4) asociaciones profesionales (Cámara de comercio València, Intersindical Valenciana, Asociación Valenciana de Autoescuelas de profesores de formación vial Valencia, AVE autoescuelas, Asociación de técnicos en gestión del desarrollo local de la Comunidad Valenciana); 5) empresas (Biciutat, Fent Ciutat, Cooperativa Valenciana).

Dentro de lo que es este panorama tan heterogéneo y dispar, voy a centrarme el colectivo Fuera Túnel pues la naturaleza de su reivindicación es la que más problematiza sobre la desigual distribución del espacio público y desde ese planteamiento propone cambios sustanciales en el modelo general de ciudad. En noviembre de 2015 un grupo vecinal comienza a organizarse en torno a la humanización de la Avenida Pérez Galdós. Se trata de una avenida principal de la ciudad construida a partir del Plan General de Ordenación Urbana de 1966 y que tiene una intensidad de tráfico en días laborable de más de 68.000 vehículos motorizados (Ayuntamiento València 2018). Artos de la contaminación acústica y de la baja calidad del aire que supone vivir en ese lugar, los vecinos se acercan a uno de los colectivos más veteranos de la ciudad relacionado con el fomento de la movilidad sostenible para darse a conocer. Es en esta aproximación a València en Bici cuando entramos a colaborar y a profundizar en las diferencias entre los modelos participativos.

A diferencia de la participación institucional desarrollada en el PMUSV, en ellos ya está la voluntad de participar. Hay una alta motivación intrínseca por cuanto que vivencian en sus propias carnes el problema del excesivo tráfico motorizado que circula en su barrio. Podría decirse que en su caso sólo hay la necesidad de depurar la participación y que su interés se centra en buscar apoyos de personas que ejerzan más de facilitadores que les acompañen, que de expertos que ayuden. Y esto es importante porque por un lado supone una búsqueda de puesta en valor del conocimiento que ellos manejan con respecto a la acción social y por otro que la participación que se propone es un proceso de aprendizaje mutuo en el que va a darse un intercambio de conocimiento de igual a igual y no de experto a neófito.

Para comprender en qué medida en este contexto las propuestas participativas se orientan más al control ciudadano que a la información y consulta parece adecuado hacer una reflexión sobre algunos aspectos calve acaecidos durante los talleres en los que he colaborado.

#### **4.1. Tiempos y objetivos propios**

Cuando acudí a la realización del primer taller previamente habíamos tenido un contacto en el que ofrecí mi colaboración mediante la realización de talleres participativos en los que poder iniciar la autorreflexión sobre la reivindicación de eliminar una infraestructura de gran densidad de tráfico como es el Túnel de Pérez Galdós. Por tanto, no era una cuestión de engancharles para participar con el fin de cubrir objetivos ajenos al grupo, sino de abrir un camino hasta ese momento inexplorado orientado a la construcción colectiva de conocimiento popular.

#### **4.2. Técnicas de trabajo y dinámicas grupales**

Una vez evaluada de forma colectiva la problemática, en el segundo taller realizamos un sociograma. Para ellos esta técnica era importante pues les permitía ubicar en el campo de acción a los actores sociales involucrados en la transformación de la avenida, esto es, situar a aquellas organizaciones, colectivos e instituciones como grupos aliados, grupos afines, grupos adversarios y grupos enemigos. Tras explicar en qué consistía la técnica ellos mismos se pusieron en marcha de forma espontánea. El papel continuo se ubicó encima de la mesa de modo que todo el grupo tenía acceso completo al mapeo de los actores. Fueron ellos mismos quienes ubicaban y debatían las cuestiones de la técnica en sí, como por ejemplo, las características que definían a los actores como afines, aliados, adversarios, etc. o los elementos que componen el grado de poder los actores. Este segundo punto fue el que más tiempo ocupó por cuanto que les era complicado precisar qué es el poder y desde ahí establecer una gradación. Esta discusión llevo a la reflexión sobre cuál era el poder de un grupo, en el sentido de que el poder se ejerce (se tiene) o no se ejerce (no se tiene) y desde ahí qué poder tenían ellos y como incrementarlo. Fue tal la intensidad del proceso de debate que la realización del taller duró hasta que quedamos casi sin luz (estábamos en el ático de su finca). En ese momento ya habían hecho tan suyo el sociograma que pidieron llevárselo a su casa para desarrollarlo con mayor profundidad en futuras ocasiones.

En este sentido hay que señalar que esta es otra diferencia con respecto a la participación institucionalizada, pues la participación desde abajo permite la apropiación de las técnicas y así abrir un mundo nuevo de posibilidades autónomo e independiente del facilitador y profundizar en el tema todo lo que el grupo necesite. Esto es un indicador importante de que la participación está siendo de utilidad para el grupos pues no hay necesidad que haya una devolución del experto y el conocimiento generado no sólo lo hace suyo y sino que además lo incorporan a su práctica

#### **4.3. El rol de acompañante no es forzado/artificial**

El tercer taller lo realizamos en la Asociación de Vecinos de Abastos Finca Roja. En principio la dinámica que se había planteado con el Colectivo Fuera Túnel era la de continuar el sociograma y dejarlo acabado. Sin embargo, ocurrió un suceso inesperado. Al ser la primera vez que el colectivo acudía a la sede de la asociación de vecinos hubo una necesidad de presentar la reivindicación. En esta ocasión tuvimos que adaptarnos a las circunstancias y al darnos cuenta que a veces no es tan importante la aplicación de la técnica planificada como estar atento la dinámica que el grupo demanda en cada momento. Así, el sociograma pasó a un segundo plano y lo que el grupo demandaba era la figura de un «moderador» que permitiera entablar el dialogo entre las dos agrupaciones.

Desde estos talleres iniciales, el colectivo Fuera túnel y su reivindicación de humanizar la Avenida Pérez Galdós ha ido ganando apoyos y sumando personas. Así han realizado acciones orientadas al control ciudadano como hacer mediciones de la contaminación acústica y ambiental con la plataforma ciudadana València per l’Aire y en colaboración con Valencia en Bici la medición de la velocidad de los vehículos motorizados en la avenida en el proyecto Cazavelocidades. Con los datos generados en estas acciones y que recogen a través de diversos medidores los niveles de contaminación acústica, ambiental y la velocidad, el colectivo hace un escrito al ayuntamiento de València denunciando lo insostenible y peligrosa que es la avenida. Tras un largo tiempo de silencio administrativo, el colectivo tiene que acudir al defensor del pueblo para recibir una respuesta en la que no se da por valido el trabajo de medición de la calidad del aire realizado:

*«Debe remarcar que las concentraciones medidas corresponden íntegramente a [...] niveles de contaminantes una vez dispersos en la atmosfera, con un papel fundamental de los factores meteorológicos en dicha dispersión, y que la estación Pista de Silla recoge la contribución además de las Avenidas Pérez Galdós y Giorgeta de las emisiones en otras vías que también soportan un importante volumen de tráfico rodado [...] no pueden atribuirse exclusivamente al tráfico de las dos vías objeto de la queja los niveles de contaminantes obtenidos en esa estación» (Ayuntamiento de València, 2016).*

Lo interesante de este fragmento es que la mala calidad del aire no puede atribuirse a una fuente concreta, es decir, no puede vincularse específicamente a los coches que circulan por una calle o avenida específica. Así, la presencia de altos niveles de contaminación ambiental en las calles es el resultado del tráfico en general. Pero el mayor problema es que desde el ayuntamiento se elude atacar el fondo de la cuestión: la necesaria reducción del tráfico de automóviles en las grandes avenidas de la ciudad. En estas condiciones, no es de extrañar que el PMUSV, que en teoría lleva más de 5 años en vigor, no haya conseguido reducir los niveles de contaminación por debajo de los límites legales. Su función ha sido meramente cubrir el expediente y presentar ante la ciudadanía un documento legalmente exigido para conseguir subvenciones estatales.

## CONCLUSIÓN

La necesidad de cambio, provocada por el impacto medioambiental de los medios motorizados y el atisbo de un posible escenario «sin petróleo», ha llevado los gobernantes de las ciudades españolas a realizar modificaciones en las políticas relacionadas con los desplazamientos urbanos. Desde este escenario de incertidumbre, emergen dos discursos (transporte y movilidad) que buscan la ‘mejor solución’ posible. Pero como hemos ido viendo los puntos de partida difieren e implementan distintas actuaciones en la ciudad.

Las asociaciones pro-bici entran por primera vez en la agenda política municipal de València durante la elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible. Como hemos visto, el concejal del área al cargo del Plan explicaba que la creación de este instrumento de planificación respondía a la necesidad de establecer un nuevo rumbo para la ciudad. Basándose en la idea de mejorar la movilidad urbana, el ayuntamiento plantea la participación con el fin de captar las inquietudes de los colectivos implicados (asociaciones pro-bici, asociaciones de comerciantes, colegios profesionales, EMT, etc.). Sin embargo, esta pretendida implicación ciudadana enmascara una estrategia de instrumentalización orientada a dotar de legitimidad al proyecto institucional. Así, la contribución de la ciudadanía no se promueve para establecer mecanismos inclusivos que faciliten un contacto permanente con el gobierno municipal, sino como coartada de la gestión pública. La introducción continua de nociones y valores ingenieriles y mercantiles en la conceptualización de la movilidad y en la medición de la contaminación (ambiental y acústica) se presenta, además, como una cuestión políticamente neutra. Esta neutralidad técnica, que por ejemplo no concreta las fuentes de contaminación, tiende a ocultar no sólo los principios ideológicos que le subyacen –y que podríamos calificar siguiendo el marco teórico del transporte–, sino también el carácter problemático de los valores que se atribuyen a la gestión y a la participación de los ciudadanos. Así, la participación promovida en el PMUSV más que cerrar la brecha entre profesionales y profanos aproximando a la ciudadanía a la toma de decisiones, acrecienta y afianza una asimetría en las relaciones de poder. Este tipo de dominación cultural, al impedir abrir contextos públicos para la pregunta, el desafío y el debate, niega la capacidad de las personas a crear nuevos significados y plantear nuevas cuestiones. Pero además, el orden simbólico que impone sobre la función (circulación) y la organización (jerarquización y segregación) del espacio público, da lugar a una norma moral que se manifiesta en la violencia vial que sufren a diario los viandantes y ciclistas urbanos.

En este orden de cosas, el PMUSV se constituye en un dispositivo de poder que actúa eficazmente como puente que refuerza las dinámicas institucionales continuistas atenuando al mismo tiempo las prácticas comunitarias transformadoras. Redactado bajo la lógica del transporte, el Plan es capaz de integrar aquello que no había sido significado en las políticas urbanas de València: la movilidad. De tal modo, al considerar las convenciones técnicas como el criterio de partida que va a definir la realidad de la movilidad urbana, el Plan termina por naturalizar su presencia como un procedimiento justificativo y sistemático que por sí mismo va a permitir que las personas y los vehículos se muevan sin que, por ello, la ciudad pierda su forma. Convertido en una tautología, el PMUSV funda un mundo muerto, un mundo inmóvil, pues es incapaz de incorporar cambios sustanciales en las concepciones existentes en torno a la planificación urbana. Por esa razón, como proyecto para ordenar la movilidad urbana, el Plan tendrá

dificultades de sobrepasar esa racionalidad que lo convierte en un documento sectorial asociado al transporte y que básicamente entiende la movilidad como un ejercicio centralizado de decisiones sobre la asignación de recursos. A nuestro entender, estas limitaciones de base entorpecen de manera importante el paso a esa otra lógica que se sustenta en el carácter colectivo y heterogéneo de la base social, que toma la participación ciudadana y la transversalidad de todos los niveles y departamentos de la Administración (juventud, educación, medio ambiente, sanidad...) como centro articulador de la intervención en el espacio urbano. En este sentido, la innovación social de base generada desde los colectivos ciudadanos, como Fuera Túnel, se convierte en el principal elemento de transformación del espacio público donde las prácticas de empoderamiento han cambiado en sus procesos de construcción. Ahora la información constituye la materia prima con la que los colectivos sociales ejercen su poder para el cambio de modelo urbano. Un poder que ya no pasan sólo por las clásicas formas de activismo militante (manifestaciones, recogida de firmas, bicifestaciones), sino que incluyen proyectos reflexivos en los que hay una construcción de conocimiento sobre las consecuencias del uso masivo de los medios de locomoción motorizados y el modo de vida urbano resultante.

## REFERENCIAS

- ALONSO, L. E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.J. «El imaginario ‘managerial’: el discurso de la fluidez en la sociedad económica», *Política y Sociedad*, vol. 43 (2), 127-151, 2006.
- Ayuntamiento de Valencia. *Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Valencia*, 2013.
- Ayuntamiento de València. *Contestación al Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana*, 2016.
- Ayuntamiento de València. Intensidades de vehículos motorizados, enero 2018.
- BOIRA, J. «Vigencia del plan general, actividad inmobiliaria y modelo de ciudad en Valencia (1979-2010)» en Josepa Cucó (ed.) *Metamorfosis urbanas: Ciudades españolas en la dinámica global*, Barcelona: Icaria, 2013.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid: Akal, 2002.
- DALAKOGLU, D. y HARVEY P. «Roads and Anthropology: Ethnographic Perspectives on Space, Time and (Im)Mobility». *Mobilities* 7:4, 459-465, 2012.
- DEL VALLE, T. *Andamios para una nueva ciudad*, Madrid: Cátedra, 1997
- ELLIOT, A y URRY, J. *Mobile Lives*. USA: Routledge, 2010.
- ESTEVEAN, A. y SANZ, A. *Hacia la reconversión ecológica del transporte en España*, Madrid: Catarata, 1996.
- GAJA, F. y BOIRA J. V. «Planeamiento y realidad urbana en la ciudad de valencia (1939-1989)», *Cuadernos de Geografía*, 55, 63-89, 1994.
- GAJA, F. «¿Cui prodest? Grandes eventos/Grandes proyectos. Una apuesta perdida» en Josepa Cucó (ed.) *Metamorfosis urbanas: Ciudades españolas en la dinámica global*, Barcelona: Icaria, 2013.
- GODIN, B. «Innovation and Politics: The Controversy on Republicanism in Seventeenth-Century England Working Paper No. 10», *Project on the Intellectual History of Innovation*. INRS, 2011.

- GHEL, J. *La humanización del espacio urbano: la vida social entre los edificios*. Barcelona: Editorial Reverté, 2006
- GUDEMAN, S. «Creative destruction: Efficiency, equity or collapse?» *Anthropology Today*, 26: 3–7, 2010.
- GUTIÉRREZ, A. «Movilidad, transporte y acceso: Una renovación aplicada al ordenamiento territorial», *Scripta Nova: Revista Electrónica De Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 14, nº 331 (86), 2010.
- HARVEY, D. «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism», *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, vol. 71, nº 1, 3-17, 1989.
- ILLICH, I. *Energía y Equidad*, Barcelona: Barral Editores, S.A, 1974.
- LIZCANO, E. *Metáforas que nos piensan. Sobre ciencia, democracia y otras poderosas ficciones*, Madrid: Traficantes de sueños, 2006.
- Low, S. «Spatializing culture. The social production and the social construction of public space in Costa Rica» en Setha Low (ed.) *Theorizing the city: the new urban anthropology reader*, Rutgers University Press, 111-137, 2005
- Miralles-Guasch, C. «Transporte y territorio urbano: Del paradigma de la causalidad al de la dialéctica». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 41, 107-120, 2002.
- MIRALLES-GUASCH, C., Cebollada, A. *Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad*. Documento de trabajo 25/2003. Fundación Alternativas, 2003.
- NISBET, R. *El problema del cambio social*. Alianza Editorial. Madrid, 1979.
- ORTEGA, D. *Ciudadanos en pedales. Una etnografía sobre la nueva cultura de la movilidad. El caso de la ciudad de València*. Valencia: Departamento de Sociología y Antropología Social, Universitat de València Tesis Doctoral (inédita), 2015.
- RACE. Análisis sobre el cumplimiento de los límites en zona urbana, 2007.
- SANZ, A. *Calmar el tráfico. Pasos para una nueva cultura de la movilidad urbana*, Madrid: Ministerio de Fomento, 2008
- URRY, J. «Social Relations, Space and Time» en Gregory, D. y Urry, J. (eds.) *Social Relations and Spatial Structures*, London: Macmillan Publishers LTD, 20-48, 1985
- URRY, J. «Inhabiting the Car», en *Editorial Board of the Sociological Review*, 54, 17–31, 2002.
- URRY, J. «The 'system' of automobility», *Theory, Culture & Society*, vol. 21(4-5), 25-39, 2004.
- VIRILIO, P. *Speed and Politics*. Los Ángeles: Semiotext(e), 2006
- WINNER, L. «Do Artifacts Have Politics?», *Daedalus*, vol. 109 (1), 121-136, 1980.

**CUARTA PARTE**  
**ALIMENTACIÓN, SOLIDARIDAD**  
**CIUDAD-CAMPO Y CONTROL**  
**DEL CRECIMIENTO METROPOLITANO**



# AGRICULTURA PERIURBANA Y ESTRATEGIAS AGROALIMENTARIAS EN LAS CIUDADES Y ÁREAS METROPOLITANAS ESPAÑOLAS. VIEJOS PROBLEMAS, NUEVOS PROYECTOS

Rafael Mata Olmo

*Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid*

## 1. UNA HERENCIA NEGATIVA Y UN HORIZONTE ESPERANZADOR

En el último decenio están proliferando en España iniciativas locales –en su mayoría en ciudades grandes y medias, y áreas metropolitanas–, y redes territoriales que trabajan por la recuperación de las relaciones perdidas entre ciudad, agricultura y alimentación (Red de Ciudades por la Agroecología<sup>1</sup>), y por la salvaguarda de vegas y huertas (Intervegas<sup>2</sup>). Algunas de estas iniciativas enlazan con viejas reivindicaciones por la defensa de la agricultura periurbana; otras son nuevas, recientes, ligadas preferentemente, como en otros lugares del mundo, a demandas de movimientos sociales críticos con la evolución insostenible de las ciudades y de los sistemas agroalimentarios globales y desterritorializados (Marsden y Morley, 2014), y al cuestionamiento de los modos tradicionales de abordar los espacios de la agricultura en las periferias urbanas por parte de la planificación territorial y urbanística clásica.

Más allá de diferencias de origen y objetivos, este movimiento social e institucional en ascenso, plural y crítico, asume el desafío de recomponer los vínculos entre sistemas agrícolas y alimentarios en torno a las ciudades sobre renovados principios de sostenibilidad, gobernanza y economía circular y solidaria. Comparte también este movimiento la formulación de proyectos, municipales y territoriales, que incorporan de forma explícita a la agenda pública la integración de agricultura y alimentación en el proyecto de ciudad, en lo se ha dado en llamar proyecto agrourbano (Poulot, 2011 y 2014; Vidal et Fleury, 2008; Yacamán, 2017a: 97 y ss.; Yacamán, 2017b). En el fondo de estas iniciativas, unas más enraizadas en la dimensión productiva de los sistemas y espacios agrarios de base profesional, otras, en la distribución justa y el consumo de alimentos sanos y frescos, subyace la crítica frontal y la búsqueda de alternativas tanto a la irracionalidad de procesos feroces de urbanización y sellado de suelos agrícolas de calidad, como la contestación al poder omnímodo de los sistemas agroalimentarios globalizados y su correlato de pérdida de soberanía alimentaria, de incremento de la huella ecológica, de deterioro de la calidad nutritiva y sanitaria de productos y dietas, y de pérdida de saberes y sistemas agrarios territorializados y sus paisajes.

---

<sup>1</sup> <http://www.ciudadesagroecologicas.eu/>

<sup>2</sup> <https://intervegas.org/>

Frente a anteriores planteamientos reivindicativos de la agricultura periurbana en España, hasta hace no muchos años de orientación eminentemente espacial y sectorial, la alimentación a base de productos frescos, de calidad, próximos y, de modo aún muy incipiente, ecológicos, se está convirtiendo en el nuevo elemento federador de este movimiento renovado por la reconexión de ciudad y agricultura a través de la alimentación, difícil por el momento de cuantificar y analizar por su dinamismo, corta trayectoria y falta de estudios sistemáticos.

Esta introducción esperanzadora no debe ocultar un balance negativo y muy preocupante de la situación de la agricultura urbana en España, por parte de quien ha dedicado, con el equipo «Paisaje y territorio» del Dpto. de Geografía de UAM, más de 30 años al estudio de la evolución decadente de los sistemas agrarios de la mayor región urbana del país, la madrileña, en particular de los de regadío, unos agrosistemas de alto potencial productivo y múltiples valores, que aun no contando con el renombre y la identidad de ciertos arquetipos paisajísticos, como las huertas de Valencia y Murcia, o la Vega de Granada, sumaban a comienzos de los años 80 casi 35.000 ha regadas, con más de un tercio en posición metropolitana, reducidas apenas a una cuarta parte en la actualidad.

Hace algo más de tres decenios tuvo lugar en Madrid, auspiciado por la Casa de Velázquez y el Ministerio de Agricultura español, un interesante *Coloquio Hispano-Francés de Agriculturas Periurbanas*, publicado años más tarde (MAPA, 1988). Decíamos allí, a partir del estudio del caso madrileño, en un contexto también de final de crisis económica, que se recuperaba el interés por la agricultura periurbana frente al pesimismo general sobre la inevitabilidad de su desaparición por imposibilidad de competencia con los usos urbanos (Gómez Mendoza, Mata Olmo et al., 1998). La presentación en aquel encuentro de experiencias francesas estimulantes, y de alguna en Cataluña, frente al vertiginoso crecimiento, de espaldas al campo, de las grandes ciudades españolas en el tardofranquismo, alimentaron cierto optimismo. A eso contribuyó también la elaboración por la Comunidad de Madrid, gobernada entonces por la izquierda, de su proyecto de planificación territorial regional (Consejería de Política Territorial, 1995), nunca definitivamente aprobado, que incorporaba algunos espacios agrarios, en concreto los de las vegas regadas y sus paisajes -poco se hablaba entonces de agricultura y agricultores-, en la definición del sistema de espacios abiertos del modelo territorial regional, como se estaba haciendo en países de nuestro entorno.

La superación de la crisis de los 80, el cambio político conservador en el caso de la Comunidad de Madrid a partir de 1995 y el proceso vertiginoso de crecimiento económico, de base financiero-inmobiliaria y clara inspiración neoliberal (Romero, Brandis y Melo, 2015), hasta la crisis económica y social que se inicia en 2008 –la ambiental venía de atrás y ya la habíamos denunciado en 2006 geógrafos y urbanistas (Manifiesto por una nueva cultura del territorio, 2006)–, supusieron, en la práctica, el abandono de buena parte de las iniciativas por la defensa de los espacios agrarios periurbanos, un nuevo asalto a los suelos fértiles en la región urbana de Madrid como en tantas otras, la fragmentación de las piezas agrícolas remanentes, y una invisibilidad creciente de la agricultura, de las agricultoras y agricultores. Además, en ese periodo, la comercialización de los productos agrícolas frescos se incorpora plena y definitivamente a los circuitos globales a través de Mercamadrid y de otros Mercas regionales, con lo que se rompió el vínculo productivo y cultural que existía hasta comienzos de los 80 entre parte de la producción y productores locales con el consumo próximo.

Esta trayectoria frustrante de la agricultura periurbana en Madrid es extensible, en la práctica, aunque con matices y excepciones que se comentarán más adelante, a buena parte de las agriculturas de los entornos de las grandes ciudades españolas. Se ha analizado en ámbitos de tan sobresaliente valor productivo y cultural como las Huerta de Murcia y Valencia (entre otros, Mata y Fernández, 2004; Gil Meseguer y Gómez Espín, 2014; Romero y Melo, 2015) o la Vega de Granada (Cejudo y Castillo, 2010). Y son numerosos los trabajos locales que han denunciado la pérdida y desatención pública de los enclaves agrícolas periurbanos en un territorio mediterráneo –litoral e interior–, en el que la mayoría de las ciudades se ha emplazado históricamente junto a ríos, sobre vegas y en llanuras costeras. En esos medios, de suelos feraces, el uso de aguas superficiales y subterráneas a través de sofisticados sistemas hidráulicos históricos (Hermosilla Pla, 2010) hizo posible una agricultura regada y modeló unos paisajes que, aunque sin alcanzar en la mayoría de las ocasiones el significado espacial y patrimonial de los casos citados, han definido un patrón agrourbano relativamente estable durante siglos, hasta la ruptura de los ciclos de producción y consumo agrícola entre las ciudades y su entorno rural. Junto a esa ruptura metabólica, se abre también una brecha cultural, no menos significativa, que anula la vecindad espacial de campos y ciudades, nunca tan próximos y a la vez tan alejados culturalmente.

## **2. CRISIS, CAMBIO POLÍTICO Y NUEVAS AGENDAS AGROALIMENTARIAS URBANAS Y METROPOLITANAS**

La emersión muy reciente, como decíamos, de numerosos proyectos agroalimentarios y agrourbanos en ciudades medias y grandes, y en áreas metropolitanas, hay que incardinarla en un contexto de crisis, que ha castigado con especial dureza a las ciudades, pues ha sido en ellas donde las consecuencias de modelo neoliberal de producción y reproducción urbana se han hecho más patentes, y más agudos los perniciosos efectos de la crisis y los recortes del gasto público social. En ese marco, la crítica de determinados grupos y movimientos sociales de amplio espectro, y de sectores académicos contra la urbanización masiva y a su correlato de crisis y fractura socioeconómica y de deterioro ambiental, en particular del estado y gestión de los espacios abiertos periurbanos, junto a la demanda creciente de una alimentación de más calidad, enraizada en el lugar, y más justa desde la perspectiva del consumo y de la producción, se está materializando en la formulación de una serie de agendas y estrategias agroalimentarias urbanas. Más allá de sus diferencias y alcance, y de que se encuentran en un estado incipiente de implementación, hay algunos rasgos innovadores que comparten, y también ciertas limitaciones que será preciso abordar en un futuro próximo.

El primer rasgo común, no por evidente menos importante, es que estas estrategias emergentes nacen en las ciudades (Herrera, López y Alonso, 2017), en la escala local, inspiradas en un renovado municipalismo participativo (Calle Collado y Vilaregut Sáez, 2015), conectando iniciativas diversas en las distintas fases del ciclo agroalimentario, desde la producción a la distribución y el consumo. En torno a una alimentación sostenible, sana y de calidad, promovida por distintos movimientos sociales y asociaciones de consumidores de base urbana, las administraciones municipales comienzan a incorporar a su agenda pública un asunto nuevo y esencial para el buen vivir de los ciudadanos. La alimentación,

como se destaca en algunos diagnósticos agroalimentarios locales<sup>3</sup> (Verdaguer Viana-Cárdenas, 2015; Gallar y Vara, 2017), se aborda de modo renovado en el ámbito de los bienes comunes, como un bien público y un derecho fundamental (*Nourrir nos villes*, 2012), y, a la vez, como conector territorializado entre productores, espacio agrario y consumidores. La alimentación de proximidad quiere recuperar así su papel metabólico y cultural en las relaciones campo-ciudad, en un nuevo contexto en el que pesan más la democracia y soberanía alimentarias, que la autosuficiencia, aunque este objetivo no se pierde de vista en la gestión de las «cuencas» o demarcaciones de abastecimiento alimentario (*foodsheds*) de las ciudades, un asunto del que queda mucho por conocer y planificar (Kloppenburger et al., 1996; Peters et al., 2009; Baysse-Lainé y Perrin, 2017).

La incorporación del sistema agroalimentario a la agenda pública municipal supone en sí mismo un ejercicio de gobernanza –otro rasgo explícito compartido por las estrategias en marcha–, pues implica la participación y cooperación de numerosos actores, y la coordinación interna de servicios municipales dispersos –desde sanidad a urbanismo, de consumo y mercados a educación– en torno a la alimentación y la agricultura. Se trata de un desafío para las ciudades en el ámbito de lo público –la contribución de movimientos y entidades sociales implicadas con lo agroalimentario ha sido y está siendo decisiva en este proceso– por la falta de experiencia en los gobiernos locales, incluso en ciudades comprometidas con la sostenibilidad y la defensa de su entorno ambiental, como Vitoria, *Green Capital* en 2012 por la Comisión Europea, alineada desde hace tiempo con la sostenibilidad y la calidad de vida. Es sintomático que en el lanzamiento en 2014 de su manifiesto «Por un sistema agroalimentario sostenible», se reconociera que «la cuestión agroalimentaria sigue siendo un reto pendiente a pesar de los numerosos eventos y continuas experiencias que proliferan en la ciudad orientadas hacia un sistema agroalimentario más sostenible, en su mayoría promovidos por una numerosa relación de agentes concienciado» (Ayuntamiento de Vitoria, 2014). Más aún –añadimos aquí–, cuando en el municipio de Vitoria-Gasteiz la cuenca potencial de abastecimiento de la capital, de casi 250.000 habitantes, comprende más de 60 núcleos rurales cuya actividad económica predominante es la agricultura, pero dedicados en su mayoría a cultivos extensivos para el mercado global, con solo una producción testimonial destinada al consumo de la ciudad. Esa situación preocupante de desconexión con sus entornos agrarios, cuando los conservan, y donde radica el auténtico potencial para un modelo agroalimentario territorializado, relocalizado, es la realidad a la que se enfrentan las agendas agroalimentarias de las grandes ciudades españolas.

El liderazgo incipiente de algunas ciudades en pos de una alimentación sostenible ligada a la agricultura de proximidad se está viendo fortalecido por la cooperación y el trabajo en red, fundamental para localidades con tantos retos y experiencia tan escasa. Es significativo el eco que entre las ciudades españolas ha tenido el «Pacto de política alimentaria urbana de Milán» (Milan Urban Food Policy Pact, MUFPP, 2015), suscrito hoy por una veintena de ellas, la mayor parte grandes y medianas (entre otras, las tres mayores, Madrid, Barcelona y Valencia), más la isla de Menorca. En torno a las seis grandes líneas de acción recomendadas por el MUFPP –gobernanza; nutrición y dietas sanas; equidad social y económica; promoción de la producción alimentaria; mejora del abastecimiento y la distribución ali-

---

<sup>3</sup> Para este texto se han consultado las estrategias agroalimentaria y/o diagnósticos de Barcelona, Córdoba, Madrid, Valencia, Valladolid, Vitoria y Zaragoza.

mentaria; y reducción de desperdicios de alimentos—, algunas ciudades están definiendo sus estrategias alimentarias o explícitamente agroalimentarias. El Pacto de Milán, entendido como foro internacional de intercambio de experiencias, está permitiendo la difusión y el contacto con iniciativas exitosas y con otras redes de trayectoria larga en la cuestión agroalimentaria, como *Sustainable Food Cities* en el Reino Unido, que agrupa casos de tanto interés como los de Cardiff, Bristol o el propio condado de Londres, *Biostädte* en Alemania, desde 2010, o *Terres en Villes*, en Francia, la más veterana, desde 2000, por citar solo algunas.

Otra experiencia incipiente de cooperación urbana, de escala estatal y con una orientación preferentemente agroecológica, se ha materializado en la constitución en 2016 de la Red ya mencionada de Ciudades por la Agroecología, una iniciativa lanzada por el Ayuntamiento de Zaragoza, al cierre del proyecto LIFE-Huertas km.0, en la que, entre otras, se han integrado ciudades que han suscrito el Pacto de Milán. La Red celebró en Valencia en septiembre de 2017 unas jornadas sobre «Sociedad civil, alimentación y ciudades sostenibles»<sup>1</sup>, ha creado un grupo motor compuesto por seis ciudades y constituido tres grupos de trabajo en torno a tres ejes prioritarios de acción: (i) gobernanza de los sistemas alimentarios; (ii) asesoramiento agronómico e incorporación de agricultores y productores a los circuitos agroecológicos que alimentan a las ciudades y (iii) logística y distribución de los alimentos.

Sin perjuicio del compromiso que están adquiriendo las administraciones municipales, lo cierto es que estos proyectos agroalimentarios locales en proceso de gestación nacen en buena medida de la sociedad civil —otro rasgo compartido—, de la iniciativa de redes alimentarias alternativas, más ligadas al consumo y la distribución, o a la producción en huertos urbanos de distinta naturaleza, que al tejido agrario profesional periurbano —agroecológico y convencional—. De momento, la participación de la agricultura profesional en estos procesos resulta escasa, y cuando se da, es más por el llamamiento que se hace desde las estrategias y proyectos urbanos, que por propia iniciativa de los colectivos profesionales.

Al liderar las ciudades este movimiento agroalimentario —más alimentario que «agro» por lo que hasta el momento vamos viendo—, se diluye en el discurso —que no en la práctica— la diferencia conceptual y estratégica que la geografía española y determinados urbanistas y planificadores territoriales interesados por los procesos agrarios en entornos urbanos venían estableciendo, desde el punto de vista espacial y funcional, entre la producción intraurbana en huertos de distinto tipo, no profesional, preferentemente ligada al autoconsumo, al ocio o la educación, y la producción profesional en el periurbano, mayoritariamente familiar, aunque no solo<sup>4</sup>. En general, los diagnósticos y estrategias que se están formulando en estos últimos años se refieren a la agricultura urbana dentro del sistema agroalimentario como un todo, en línea con la definición asumida por la reciente COST Action on Urban Agriculture Europe (2016), según la cual «*Urban Agriculture spans all actors, communities, activities, places and economies that focus on biological production in a spatial context, which —according to local standards— is categorized as 'urban'. Urban Agriculture takes place in intra- and periurban areas, and one of its key characteristics is that it is more deeply integrated in the urban system compared to other agriculture*» (Lohrberg, Licka, Scazzosi y Timpe, 2016: 21).

---

<sup>4</sup> No es este el lugar para abordar la cuestión conceptual en torno a las nociones de agricultura urbana y periurbana, su genealogía y significados en contextos históricos y geográficos diversos. De interés, entre otros muchos textos recientes, Nahmias y Le Caro (2012), Vejre et. al. (2016) y los estados de la cuestión planteados por Soulard (2014:59-98) y Sanz Sanz (2016)

Un caso especial e interesante en el tratamiento de la agricultura como actividad económica en el espacio periurbano, dentro de una estrategia agroalimentaria global, es el del Plan de Acción Integral para la Promoción de la Actividad y el Espacio Agrícola Municipal del Ayuntamiento de Valencia (PAI-PAEAM), puesto en marcha como documento abierto a fines de 2015. El Plan, que presta especial atención a la agricultura como actividad económica, señala en el enunciado de sus objetivos que «cualquier estrategia que pretenda defender y valorizar el patrimonio agrícola municipal (entendido de una forma integral como patrimonio cultural, social, económico y ambiental) debe incidir de manera prioritaria en la defensa y promoción de las personas que trabajan en la agricultura y la viabilidad económica de la actividad agraria profesional» (Ayuntament de València, 2015:3).

En resumen y sin pretensión de exhaustividad, ante un panorama de estrategias y diagnósticos alimentarios muy dinámico y plural, puede afirmarse que las iniciativas en marcha, todavía con muy corto recorrido y un renovado sentido municipalista (REDINAM, 2018), están avanzando en términos programáticos y, en menor medida, aplicados en el ámbito de (i) la gobernanza alimentaria, (ii) el apoyo y fortalecimiento de redes alternativas de abastecimiento y consumo, y la renovación de los canales existentes promoviendo mayor presencia de lo próximo, lo local y lo ecológico, (iii) el fomento de la producción agraria local (urbana y periurbana, ciudadana y profesional) con incentivación de la producción agroecológica y la defensa local y supramunicipal de los suelos fértiles, (iv) el compromiso con la equidad social y económica, con objeto de garantizar el acceso de los colectivos más vulnerables a alimentos suficientes y saludables, y (vi) múltiples líneas de investigación, comunicación, educación, cambio de hábitos y activación social.

### **3. UN BALANCE ABIERTO DE RESULTADOS Y DESAFÍOS**

Es muy difícil, por lo que se ha dicho, hacer balance de los resultados obtenidos hasta ahora en las distintas líneas enunciadas, tanto por lo reciente de las estrategias en marcha, como por el hecho de que se trata de programas municipales, dispersos, sin marcos normativos e institucionales de referencia, ni estatales, ni siquiera autonómicos. Son precisamente las redes de ciudades que se están organizando en torno a una agroalimentación sostenible y saludable las que empiezan a aportar información imprescindible para un campo de investigación emergente y necesario. No obstante, en una aproximación general como ésta y a partir de ciertos análisis ya disponibles, quiero hacer algunas referencias a los avances y problemas detectados en dos asuntos abordados en las actuales estrategias agroalimentarias urbanas: las redes alimentarias alternativas por una parte, y el papel de la producción agrícola en los sistemas agroalimentarios urbanos y metropolitanos por otras. De este último asunto contamos con experiencias, logros y frustraciones, que es preciso resituar y gestionar en un contexto crítico y de cambio político en numerosas regiones urbanas.

### **3.1. Redes alimentarias alternativas**

Las redes alimentarias alternativas (Sonnino y Marsden, 2006; Venn et al., 2006; Praly et al. 2014) constituyen un asunto de investigación poco tratado en España (López García, 2015) en el campo de estudio de los sistemas agroalimentarios en general y, específicamente, de los urbanos y metropolitanos. Hace años, el geógrafo José Luis Sánchez planteó un estado de la cuestión internacional y una agenda de trabajo muy pertinente, orientada a la «conceptualización contextualizada (de las redes alimentarias alternativas), su inventario, su clasificación y, sobre todo, su interpretación espacial como actores capaces de construir formas propias de configuración territorial que contribuyan a reconectar productores y consumidores» (Sánchez Hernández, 2009:185). Hasta el momento se ha avanzado poco en esta línea de trabajo, en particular en las ciudades y áreas metropolitanas, donde estas redes alternativas son, por las noticias que van llegando, una pieza importante del cambio en las relaciones entre productores y consumidores, y en la relocalización de los circuitos alimentarios.

Una de las manifestaciones de estas redes alternativas son los «mercados de productores», que ponen en contacto directo a productores periurbanos y rurales con consumidores urbanos, favoreciendo las relaciones de proximidad y los circuitos cortos. Contamos hasta el momento con un estudio riguroso, recientemente publicado, sobre los mercados de productores en Madrid, que confirma su diversidad interna, la variedad de estrategias de los distintos actores y su impacto territorial, mostrando también sus limitaciones (Méndez y Monteserín, 2017). En un área de extensa urbanización, el texto confirma la amplia difusión en apenas cinco años de una iniciativa emergente, «con casi una veintena de mercados en municipios de la Comunidad de Madrid, de los que cinco corresponden a la capital, entre ellos los de mayor tamaño», con más de doscientos productores implicados, la gran mayoría de la región, «lo que supone –según los autores– un factor de cierta dinamización para esos espacios periurbanos frente al fuerte impacto de la crisis económica sobre otro tipo de actividades (Méndez y Monteserín, 2017: 213)». Las razones de la expansión, desde la perspectiva de los pequeños productores, responde fundamentalmente a la creciente necesidad de acudir a circuitos cortos de comercialización para conseguir mejores remuneraciones y garantizar la supervivencia de las explotaciones. Entre los consumidores, en su mayoría de clase media, prima la difusión de una cultura alimentaria que valora los productos frescos y de calidad, obtenidos de forma artesanal y sostenible, y cierta sensibilización, de carácter más minoritario, por la defensa de mayor soberanía alimentaria. Los beneficios y oportunidades que señala la bibliografía internacional, se perciben también en los casos estudiados en la ciudad de Madrid, tanto en el plano estrictamente económico como por su contribución a transformar los hábitos alimentarios, promover una economía más social y favorecer formas de producción y consumo más responsables con el medio ambiente.

Los autores señalan así mismo algunas debilidades y limitaciones detectadas, de las que destacamos dos, que deberán superarse en el caso madrileño, como en otros similares. Tras el éxito de estos primeros años se constata que hay demanda suficiente como para promover nuevos mercados de productores en otros puntos de la ciudad, pero para ello será necesario aumentar la oferta, preservando, en primer lugar, los suelos agrarios y ampliando la cantidad de producción que los agricultores profesionales dedican a los circuitos cortos. Por otra parte, en la tarea de generar y fortalecer redes entre productores y consumidores, reduciendo al máximo el número de intermediarios, para generar un verdadero modelo de consumo alternativo «que vaya más allá de iniciativas valiosas pero puntuales, es necesario considerar la implicación del sector público» (Méndez y Monteserín, 2017: 2014). El gobierno municipal elegido en 2015 está manifestando interés en este campo de acción a explorar, imprescindible para la promoción de nuevos mercados con emplazamientos e infraestructuras adecuadas, revisión de ordenanzas, promoción y la creación de algún tipo de plataforma que integre estas iniciativas emergentes.

### **3.2. El papel de la producción en los proyectos agroalimentarios y agrourbanos: más huertos y menos huerta**

Junto a las redes alternativas, un asunto que ocupa –y preocupa– a las estrategias y diagnósticos agroalimentarios que están elaborando las grandes ciudades españolas, y, en general, los municipios urbanos que cuentan con bolsas de suelo rústico productivo más o menos importantes, es, como se ha señalado en relación con el futuro de los mercados de productores agrarios, el incremento de la producción agrícola de proximidad, tanto agroecológica como convencional, y la necesidad consiguiente de preservar los suelos agrícolas periurbanos y consolidar y ampliar las áreas de producción intraurbanas.

Ya hemos señalado que es muy difícil formular una estrategia agroalimentaria sólida sin disponer de una producción de proximidad orientada al mercado urbano. Todos los diagnósticos y estrategias consultados inciden, de hecho, en este asunto, aunque con intensidad y propuestas diversas, y con situaciones de partida muy distintas. Encontramos desde grandes ciudades como Madrid, que han desmantelado casi por completo su suelo agrícola municipal en sucesivas fases de crecimiento de la urbanización, a otras ciudades medias y grandes, como Córdoba, Vitoria o Valencia, que, aun contando con superficies significativas de suelos rústicos productivos, mantienen con ellos una muy débil relación de aprovisionamiento más o menos directo. Esta cuestión central plantea un reto de planificación agroalimentaria de primera magnitud, que afecta tanto a los mercados y circuitos de comercialización de proximidad, como a la planificación y dinamización de los espacios agrarios periurbanos, a escala local, cuando existen suelos productivos, y, en todo caso, a escala supramunicipal/metropolitana, en particular en aquellas regiones urbanas como Madrid o Barcelona que requieren una cuenca de abastecimiento próximo sensiblemente mayor y que cuentan en un radio de no más de 50 km con un potencial de producción de alimentos frescos muy importante.

En materia de producción, conviene referirse separadamente a la producción habitualmente intraurbana, aportada por distintos tipos de huertos de carácter no profesional, que desempeñan un significativo

papel educativo, ambiental y productivo en relación con el consumo familiar de los actores implicados, y a la producción procedente de explotaciones profesionales, predominantemente familiares, aunque no solo, localizadas en el espacio agrario periurbano. Ambas contribuyen, en mayor o menor medida, a satisfacer parte de la demanda urbana y al fortalecimiento de sistemas agroalimentarios más saludables y sostenibles, aunque solo sea por la reducción de la huella ecológica que implica la proximidad en el caso de la producción profesional convencional; pero una y otra presentan en la práctica significativas diferencias funcionales, de capacidad productiva y de planificación y gestión.

### *3.2.1. La expansión e impulso de los huertos urbanos*

Los huertos urbanos no cuentan en las ciudades españolas con una tradición larga como en otros países europeos o en Estados Unidos (Lowell, 2011; Zaar, 2011; Morán Alonso y Hernández Aja, 2011); no se ha producido aquí ese recorrido de los «community gardens» de New York a la ciudad sostenible, que ha descrito Sandrine Baudry (2011), o al «food movement» en torno a la noción de justicia alimentaria, coincidiendo con etapas de crisis, de creciente desigualdad y problemas de acceso a la alimentación en algunas metrópolis norteamericanas (Paddeu, 2012; Soulard, 2014).

Sí se ha producido un proceso reciente e importante de expansión de los huertos urbanos a partir de 2007, coincidiendo con el inicio de la última crisis económica, que enlaza con una etapa previa de nacimiento y avance a partir de la década de los 80 del siglo XX, también en años de crisis y tras la culminación de los movimientos migratorios campo-ciudad de las décadas anteriores. Gregorio Ballesteros, estudioso e implicado en el desarrollo de los huertos urbanos desde sus inicios, presentó en el II Congreso Estatal de Agricultura Urbana y Periurbana, celebrado en Utrera en marzo de 2014, los resultados de un informe sobre las dimensiones, tipología y características de las actuaciones de huertos urbanos, resultado de un estudio de Gea21. Sin perjuicio de la necesidad de análisis más finos, el estudio, que no contabiliza los huertos escolares y los que se encuentran en precario, pone de manifiesto el espectacular crecimiento experimentado por los huertos urbanos a partir del año 2006: de 21 zonas de huertos en 16 ciudades en ese año se habría pasado a 400 en 216 ciudades en 2014 (508 un año más tarde), de las cuales, 356 públicas y 44 privadas, con un total de 15.243 huertos, de tipologías y equipamientos diversos, y 1.661.201 m<sup>2</sup>, cuando eran apenas eran 2.500 y ocupaban 261.870 m<sup>2</sup> en 2006. Es evidente, como afirma el propio Ballesteros, que los huertos urbanos han dejado de ser un fenómeno testimonial para convertirse en un movimiento con un gran dinamismo que se está extendiendo por muchas ciudades (Ballesteros, 2014).

Un minucioso estudio más reciente aún, realizado para el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) (Marull y Domene, 2016), que con la de Madrid cuenta con el censo más elevado de huertos del Estado, incluidos los precaristas, de una cuantía y casuística muy interesante en la AMB (Domene, Coll y García-Sierra, 2017), concluye también la fuerte expansión del último decenio, la diversidad tipológica desde el punto de vista social, funcional, urbanístico e institucional, considerando en este caso los profesionales y los que no lo son, y el papel de la crisis como revulsivo para la activación de iniciativas tanto de huertos «ordenados» como «en precario», en especial en la zona del Parque Agrario del Baix Llobregat, lo que «demuestra una demanda creciente y la necesidad de resolver los conflictos que eso

genera» (Marull y Domene, 2016:90). La crisis ha activado también, como en otras ciudades, la puesta en marcha de iniciativas de huertos ligados a cooperativas de consumo agroecológico y al movimiento 15M dentro de la formulación general de un modelo agroalimentario y agroecológico alternativo.

### *3.2.2. El reto del mantenimiento y la dinamización de la agricultura periurbana profesional*

Resulta sin embargo paradójico y preocupante que en paralelo al crecimiento exponencial de los huertos y de la agricultura urbana en la AMB, haya tenido lugar una disminución muy importante de la superficie agrícola periurbana con finalidad de mercado, pasando de unas 24.000 ha en el año 1982 a alrededor 5.300 ha en 2015. Desde el punto de vista de la población involucrada, la expansión de los huertos urbanos en sus distintas tipologías es sin duda positiva para fortalecer la cohesión comunitaria, los cambios de conducta en materia alimentaria y la sostenibilidad ambiental de la ciudad; pero el mantenimiento y la vitalidad de la agricultura periurbana profesional y multifuncional resulta esencial para la seguridad alimentaria, para la mejora de los servicios ecosistémicos y paisajísticos (Termorshuizen y Opdam, 2009), y el metabolismo urbano y metropolitano (Kennedy, Pincetl y Bunje, 2011; Marull, Tello y Cordobilla, 2010).

Por eso, más allá de pronunciamientos favorables, constituye un reto central para estas estrategias agroalimentarias urbanas el desarrollo de políticas renovadas de gestión y activación de la agricultura periurbana profesional, superando los mecanismos urbanísticos de tutela tradicionales, aunque necesarios como base de la preservación, y avanzando en la gestión y fomento de una agricultura multifuncional, viable económicamente, saludable y crecientemente ecológica, sin prescindir de la convencional, y cada vez más integrada en los circuitos de comercialización de proximidad a través de mercados de productores, de otras redes alternativas o de renovación de los circuitos de distribución ya existentes. En este campo de la defensa y activación productiva de los espacios agrarios periurbanos, las grandes ciudades y área metropolitanas españolas han avanzado muy poco.

Hay, en primera instancia, limitaciones legales e institucionales que es preciso superar. Hasta el momento no se dispone de legislación estatal ni autonómica que reconozca la especificidad de las agriculturas periurbanas y la necesidad, no solo de su preservación, sino de su gestión e impulso. La legislación en materia de desarrollo rural, que conoció avances significativos con la aprobación en 2007 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, pese a reconocer las «zonas rurales periurbanas» como uno de tres tipos identificados en la citada norma (junto a las «zonas rurales a revitalizar» y las «zonas rurales intermedias»), no ha supuesto hasta el momento, en su desarrollo por las comunidades autónomas, la formulación de programas específicos para este tipo de áreas. De hecho, el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el «contrato territorial» como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural, ni siquiera menciona ya las agriculturas periurbanas. Tampoco lo hacen las leyes agrarias de última generación aprobadas por algunas comunidades autónomas –las de Extremadura (2015), Castilla y León o Illes Balears (2014). Una excepción realmente innovadora en este terreno es el anteproyecto de ley agraria de 2017 de las Illes Balears, promovido por el gobierno resultante de las elecciones de 2015 para modificar la anterior de 2014. Junto al reconocimiento del carácter estratégico, territorial y multifuncional de la agricultura en el archipiélago, se asume la especificidad de la agri-

cultura en ámbitos periurbanos y se establece, por primera vez en la legislación española, la figura del «parque agrario», a la que ahora nos referiremos, como aquella «que ordena, partiendo de un enfoque multifuncional, el espacio de interés agrario, situado en una zona periurbana» (Avantprojecte de Llei Agrària de les Illes Balears, art. 104).

En la práctica, la protección de los suelos agrarios en los entornos urbanos y en el conjunto del territorio corresponde en España, por paradójico que pueda parecer, a la legislación urbanística, estatal y autonómica. Se trata de una protección cautelar contra la ocupación urbana, pasiva, en negativo, mediante la zonificación (clasificación) y regulación de los «suelos no urbanizables» o «rústicos» (de suelos en «estado rural», a partir de la Ley de Suelo de 2007), con una serie de obligaciones y restricciones de uso para los propietarios, pero sin mecanismos ni instrumentos para el fomento de la actividad productiva y la puesta en valor de su multifuncionalidad.

A esta situación han debido enfrentarse tanto aquellos grandes ayuntamientos urbanos comprometidos con la defensa de sus suelos agrarios a la hora de elaborar sus planes de ordenación urbana, como los instrumentos de planificación territorial de escala subregional correspondientes a ámbitos metropolitanos o de aglomeración urbana, elaborados a partir de las normas de ordenación del territorio de las comunidades autónomas.

En este último sentido, un estudio reciente ha valorado el tratamiento de los terrenos no urbanizables en más de una decena de planes territoriales de aglomeraciones y áreas metropolitanas, entre las que se encuentran las de Barcelona, Sevilla, Bilbao, Granada o Valladolid, algunas con espacios agrarios de regadío de gran interés, como ocurre con el Baix Llobregat en el caso del AMB, o con la Vega de Granada en la aglomeración homónima. Más allá de la fecha concreta de aprobación de estos planes de ordenación del territorio, que por su compleja gestación política y tramitación técnica a veces no han visto la luz hasta los años de la crisis, aunque fueron concebidos bastante antes, un hecho queda claro en todos ellos: el peso significativo del denominado sistema de espacios libres o abiertos en la definición del modelo territorial y, en concreto, «la inclusión muy generalizada del espacio agrícola como objeto de ordenación, ya sea mediante la creación de figuras de protección específicas –como sucede con los Parques Rurales Interurbanos del Plan de San Sebastián– o mediante su regulación desde un punto de vista más global, como es el caso de los Espacios Agrarios de Interés en el área metropolitana de Sevilla, o el de Granada con el tratamiento singular que se realiza de su Vega» (Cruz Villalón, de Oliveira Neves y Santiago Ramos, 2017: 410).

Pero el estudio citado y nuestra propia experiencia en la planificación territorial de esa escala ponen de manifiesto también la falta de operatividad y los frecuentes desajustes entre las propuestas de ordenación protectora de los suelos agrarios periurbanos y su dinamización efectiva. Los planes tienen en materia de espacios agrarios (junto a las áreas de valor natural y las afectados por riesgos ambientales) un carácter tutelar, excluyéndolos de la urbanización, pero sin una gestión en positivo, remitiendo para ello en el mejor de los casos a las políticas sectoriales (en este caso, a las de agricultura y desarrollo rural, cuyas limitaciones en relación con la agricultura periurbana ya hemos señalado) o a la planificación especial, como ha ocurrido en la Vega de Granada, para la que, a partir del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración, aprobado en 1999, se formuló mucho después, en 2012, un Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada, que no ha contado con Aprobación inicial hasta noviembre de 2017, casi 20 años después de que el POT se aprobara. El Plan Especial incluye un Plan de Gestión, el

primero de cuyos seis objetivos consiste en la «Protección y activación del espacio agrario de la Vega de Granada», con distintas acciones para su cumplimiento, que se adjudican mayoritariamente al Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020. Se trata en todos los casos analizados, con la excepción del Plan del Área Metropolitana de Barcelona y la gestión activa en esos años de sus parques agrarios, de la protección pasiva como política de defensa ante la absorción del espacio agrario por la ciudad, en la línea planteada por Monique Poulot para una primera etapa de salvaguarda de los espacios de la agricultura periurbana en Francia (Poulot, 2011: 3-5).

En parecida situación, o aún más difícil por su escasa capacidad de gestión agraria, se han visto, como decíamos, aquellos ayuntamientos que con la aprobación de sus planes generales han optado, contra corriente, por la protección de parte de sus suelos agrarios próximos a las áreas urbanizadas. Un buen ejemplo, que conocemos bien, es el del municipio de Fuenlabrada, con 200.000 habitantes en la actualidad y emplazado en el suroeste de la región urbana madrileña. El PGOU de 1999, comprometido con los valores la huerta periurbana y de algunos secanos –recibió el Premio Nacional de Urbanismo en 2005–, preservó los terrenos agrarios como Suelos no urbanizables de protección ambiental (llama la atención el uso del calificativo «ambiental» y no agrario, cuando los terrenos protegidos de la urbanización eran por completo agrarios y en producción), pero nada se ha podido hacer, más allá de la mera protección, para su fomento hasta que una década más tarde y en otro contexto, se crea en 2012 el Parque Agrario de Fuenlabrada, siguiendo la experiencia de los parques catalanes, en particular del Parc Agrari del Baix Llobregat, y la iniciativa inspiradora del Parco Agrícola Sud Milano, instituido por ley regional de Lombardía en 1990.

Y puesto que se ha hecho mención a la figura de Parque, que, pese a no contar de momento con cobertura legal, está adquiriendo cierto eco en la formulación de algunas estrategias agroalimentarias urbanas y en la práctica de la ordenación y gestión de agriculturas periurbanas como la de Fuenlabrada, es necesario destacar como antecedente de la etapa actual, los progresos conceptuales y aplicados que en torno a las «zonas agrícolas protegidas» y a su gestión comenzaron a plantearse en Cataluña, en particular en el planeamiento urbanístico de algunos municipios urbanos y metropolitanos, desde fines de los 80. Valerià Paül ha hecho recientemente una fina crónica de esos avances, destacando el decisivo papel de Josep Montasell y de la Unió de Pagesos –y la colaboración de determinados urbanistas–, que se concretaría por primera vez en la aprobación en 1993 del Plan General de Ordenación de Sabadell, que incluía el parque agrario dentro del sistema urbanístico, haciéndose eco del que poco antes se había declarado en el entorno agrario de Milán, y antecedente próximo del bien conocido Parc Agrari del Baix Llobregat y otros coetáneos. El Parque añadía a la preservación de determinados suelos agrarios de su incorporación al proceso urbano, la aplicación de «medidas necesarias para asegurar la continuidad del uso agrario, procurando la aplicación en los mismos de aquellos elementos esenciales para el desarrollo y la mejora tecnológica de las explotaciones agrícolas y ganaderas» (Normativa del Plan general de ordenación de Sabadell de 1993, citado por Paül Carril, 2015:122)

Ahí radica precisamente la originalidad y el sentido de esta concepción de parque agrario que, enraizada en la experiencia milanesa y su concreción en Cataluña, en particular en el Parc Agrari del Baix Llobregat, pretende, en palabras de Josep Montasell, «proteger el espacio agrario, generando rentas capaces de consolidar la población ocupada a partir del aprovechamiento de los recursos naturales disponibles en el marco de una agricultura, ganadería o actividad forestal que tienda hacia la sostenibilidad

y se integre en el territorio en armonía con los valores ecológicos y sociales del espacio» (Montasell, 2001:108).

Como hemos escrito en otro lugar, a partir de la experiencia de distintos parques, para lograr que el proyecto asegure el futuro de los espacios agrarios periurbanos, del sector agrario profesional y de su relación con el proyecto de ciudad, deben darse al menos tres circunstancias: en primer lugar, que los poderes públicos locales se impliquen activamente; en segundo término, 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 (Yacamán y Mata, 2014).

No es este el momento de extenderse en las potencialidades de los parques agrarios como figuras de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial (Yacamán Ochoa y Zazo Moratalla, 2015) y planificación agroalimentaria (Morgan, 2009; Wascher et al., 2015), pero sí de subrayar que requieren para su éxito el establecimiento de instrumentos para proteger y ordenar el espacio agrario y su paisaje (un Plan Especial en el caso del Baix Llobregat), la elaboración programas y medidas para dinamizar el sector agrario y sus productos alimentarios, en forma de planes de desarrollo y gestión, y –muy importante– la adopción de mecanismos y órganos de gobernanza que permitan gestionar los valores y funciones del sistema agrario.

Por otra parte, el parque agrario, tal y como se está implementando en determinadas áreas periurbanas, es más un método, un enfoque de activación de la agricultura periurbana multifuncional, integrada en proyectos agrourbanos y agroalimentarios, sobre la base de la imprescindible preservación de suelos agrarios fértiles a las puertas de la ciudad, que un instrumento rígido o exclusivo. Lo decimos porque con parecido enfoque y metodología a la de los parques agrarios, se están planteando iniciativas de tanto interés como la que han aprobado recientemente el gobierno de la Generalitat y el parlamento autonómico valencianos para la defensa y dinamización de la Huerta de Valencia, en el corazón de la tercera área metropolitana española. El instrumento es un plan supramunicipal, de escala subregional, denominado finalmente Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia (PATODHV), que tiene su base normativa originaria en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje en la Comunidad Valenciana de 2004 (sustituida por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, actualmente objeto de nueva revisión), la primera norma autonómica que incorporaba en España la agenda política del Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, 2000) y recogía entre sus objetivos la defensa de la huerta valenciana a través de un instrumento territorial específico, que habría de integrarse y coordinarse con el correspondiente plan de ordenación territorial metropolitano.

El PAT de la Huerta es objeto de tratamiento en otro texto de esta obra. En este panorama general queremos solo destacar que este instrumento de planificación, elaborado durante varios años con importantes medios técnicos y un proceso de consulta pública relevante, tiene el interés de incorporar por primera vez en este tipo de planes, junto a la ordenación física del espacio huertano y un valioso programa de uso público de los valores patrimoniales y paisajísticos de la huerta, un Plan de Desarrollo Agrario, con la constitución de un Ente Gestor con participación de agricultores, técnicos y administraciones implicadas y la misión de activar la agricultura de huerta y sus múltiples funciones, cosa que la mera ordenación cautelar del terreno agrario no podía garantizar. Finalizado el documento técnico en 2010, tras su presentación y proceso de participación en 2009, el Gobierno de la Generalitat del PP, aun con

mayoría absoluta, no lo aprobó, como tampoco lo hizo en la siguiente legislatura. Ha sido recientemente cuando el nuevo gobierno del cambio, nacido de las elecciones de 2015, ha dado luz verde, sobre la base del documento anterior, al citado PATODHV, acompañado de una muy necesaria Ley de la Huerta de Valencia, aprobada por las Cortes Valencianas el 22 de febrero de 2018 y promulgada el 6 de marzo de ese mismo año.

Sin entrar aquí en mayores detalles, puede afirmarse que el modelo del PAT de la Huerta de Valencia abre un camino inédito hasta ahora en la planificación territorial española para la preservación y dinamización simultánea de la agricultura urbana de uno de los paisajes hídricos, agrícolas y culturales más valiosos del Mediterráneo. A lo que se suma la existencia del ya mencionado Plan de Acción Integral para la Promoción de la Actividad y el Espacio Agrícola Municipal del Ayuntamiento de Valencia (PAI-PAEAM), con lo que cabe esperar la cooperación imprescindible de las escalas de gobierno municipal (local) y metropolitana en el desarrollo de un proyecto agrourbano y agroalimentario sólido; un proyecto enraizado en lo local, pero con proyección metropolitana y regional, evitando las posibles limitaciones de lo que hace años Branden Born y Mark Purcell llamaron el riesgo de la «trampa local» en el diseño de ciertos sistemas alimentarios territoriales en exceso localistas (Born y Purcell, 2006).

#### **4. A MODO DE EPÍLOGO: EL RENOVADO PAPEL DEL PAISAJE EN LA PATRIMONIALIZACIÓN DE LOS ESPACIOS AGRARIOS PERIURBANOS COMO PUNTO DE ENCUENTRO ENTRE PRODUCCIÓN Y ALIMENTACIÓN TERRITORIALIZADA**

Para terminar estas notas sobre los proyectos agroalimentarios y la planificación territorial en algunas aglomeraciones urbanas españolas, quiero referirme a los avances que a mi juicio se han hecho en la activación patrimonial de la agricultura periurbana multifuncional en relación con el paisaje. La geografía, con otras disciplinas, ha tenido en esa tarea una contribución notable. El paisaje, artefacto modelado y gestionado en este caso por los agricultores del borde urbano, pero percibido y valorado desde la ciudad, puede y debe constituir un buen punto de encuentro entre campo y ciudad en pos de unas periferias urbanas de calidad y de una agricultura sostenible por su multifuncionalidad (Mata Olmo, 2011). No se pretende hacer del paisaje un elemento más de tutela y protección, sino un vínculo de comunicación, complicidad y educación entre agricultores, producción y consumidores urbanos, que viven y se benefician de los servicios paisajísticos de su entorno agrario.

Los progresos en la caracterización participativa del paisaje, siguiendo los métodos de *Landscape Character Assessment*, de los atlas de paisaje departamentales franceses y de determinados planes de paisaje italianos (Mata Olmo, 2015), llevados a cabo en los últimos años en distintas áreas periurbanas, como las huertas de Valencia y Murcia (Muñoz Criado, dir., 2010; Mata Olmo y Fernández Muñoz, 2004), la región urbana de Barcelona (Observatori del Paisatge de Catalunya, 2014; Paül, Tort y Mollé, 2012), la Vega de Granada (Junta de Andalucía, 2017) o las huertas de Fuenlabrada (Yacamán y Mata, 2017), pretenden contribuir a preservar y activar el carácter del paisaje, gestionar con criterios paisajísticos las actividades y usos del suelo agrario y difundir su identidad y valores con una triple misión:

educativa, de uso y disfrute público del espacio rural periurbano, y de fortalecimiento de la identidad de la producción agraria local ligada al consumo de alimentos de calidad y proximidad.

Efectivamente, cuando el consumidor opta conscientemente por determinados productos locales, próximos, frente a otros de procedencia más o menos lejana, está convirtiendo el acto de alimentarse en un ejercicio de compenetración con el territorio. El hecho consciente de consumir productos locales supone además de una experiencia organoléptica agradable, un cierto estado de ánimo placentero provocado por una alimentación ligada a un determinado paisaje. El Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, 2000) define el paisaje como «cualquier parte del territorio, tal y como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos» (traducción del Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, BOE de 5 de febrero de 2008). En este sentido, la alimentación de proximidad y los circuitos cortos de comercialización que la hacen posible juegan un papel importante en la percepción del paisaje agrario periurbano en la medida en que permiten recuperar y fortalecer lazos de conocimiento y confianza entre consumidores y productores locales sobre la base de una actividad productiva que ofrece alimentos y modela al mismo tiempo un paisaje cargado de valores materiales e inmateriales. Se establece así, como ha escrito Josep Montasell «una relación de ‘co-alimentación’, basada en el principio de que la producción y el consumo son acciones culturales, al tener lugar en territorios únicos con tradiciones heredadas, y con voces y demandas sociales propias. Un territorio humanizado y modelado por la acción de una comunidad específica e identificable» (Montasell, 2013: 143), en definitiva, un paisaje.

En este contexto que vincula agricultura, alimentación y paisaje hay que incardinar las acciones emprendidas, como en otros lugares, en el Parque Agrario de Fuenlabrada para difundir los valores ecológicos, históricos y culturales de la explotación agraria y del paisaje que los sintetiza y permite interpretarlos. La edición de un libro divulgativo de la historia y el paisaje agrario local, elaborado con materiales gráficos y aportaciones orales de los hortelanos y hortelanas (Yacamán y Mata, 2017), una exposición itinerante sobre el campo fuenlabreño con fotografías históricas de aportación vecinal, la señalización de los caminos y vías pecuarias, y la elaboración de una ruta interpretativa de la historia y el presente del paisaje agrario o el proyecto educativo «Conoce a quienes nos alimentan» son iniciativas para sensibilizar sobre el importante papel que juega la actividad agraria local en la producción de alimentos, la diversidad biológica y cultural del espacio agrario, y el metabolismo urbano.

Todo este proceso de patrimonialización está propiciando la implicación de agricultores, consumidores, técnicos y políticos locales, y parte de la ciudadanía que utiliza el territorio de la agricultura como ámbito de esparcimiento. De ese modo, el paisaje no se concibe como una forma más de tutela o protección, propia de los instrumentos de planificación urbanística tradicionales, sino como un recurso patrimonializado por la comunidad local, ligado a la alimentación de proximidad y al disfrute público del entorno urbano. Ese nos parece que debe ser el renovado sentido del paisaje en las agendas agroalimentarias y en los proyectos territoriales de activación de las agriculturas periurbanas que están impulsando numerosas ciudades españolas.

Estas iniciativas requieren, no obstante, un reconocimiento legal específico –como ha ocurrido con la Ley de la Huerta de Valencia–, que garantice la preservación de los suelos agrarios fértiles, en particular en los entornos agrícolas periurbanos de huertas y vegas históricas, con su patrimonio agrario asociado, y que establezca figuras e instrumentos para su activación económica y paisajística. En esa línea, la aso-

ciación Intervegas ha presentado en el Parlamento español una Proposición no de Ley para la protección de los suelos agrarios fértiles, concebida como el germen una ley básica del Estado para la salvaguarda y fomento de ese tipo de suelos, con su patrimonio y paisajes asociados, como un patrimonio colectivo necesitado de un régimen especial de protección, gestión y activación. Nos parece un camino interesante y necesario a explorar como base de las agendas agroalimentarias en marcha, que tanto dependen de una agricultura periurbana vida y viable desde el punto de vista económico, ecológico y social.

## BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMENT DE VALÈNCIA (2014): *Plan de Acción Integral para la Promoción de la Actividad y el Espacio Agrícola Municipal del Ayuntamiento de Valencia (PAIPAEAM)*.
- AYUNTAMIENTO DE VITORIA (2014): *Vitoria-Gasteiz por un sistema agroalimentario sostenible*.
- BAISSE-LAINÉ, A., PERRIN, C. (2017): «Les espaces agricoles des circuits de proximité: une lecture critique de la relocalisation de l'approvisionnement alimentaire de Millau». *Natures Sciences Sociétés*, 25 (1): 21-35.
- BALLESTEROS, G. (2014): «Iniciativas de Agricultura Urbana y Periurbana Ecológica en España». *II Congreso Estatal de Agricultura Urbana y Periurbana «Huertos Urbanos, autoconsumo y participación social»*. Utrera (Sevilla).
- BAUDRY, L. (2011): «Les community gardens de New York: de la désobéissance civil au développement durable». *Revue Française d'Études Américaines*, 3(129): 73-86.
- BORN, B., PURCELL, M. (2006): «Avoiding the local trap: Scale and food systems in planning research». *Journal of Planning Education and Research*, 26(2):195-207.
- CALLE COLLADO A. y VILAREGUT SÁEZ, R. (2015): *Territorios en democracia*, Barcelona, Icaria.
- CASTILLO RUIZ, J. y CEJUDO GARCÍA, E. (2010): «La Vega de Granada. La construcción patrimonial de un espacio agrario», en HERMOSILLA PLA, J. (dir.): *Los regadíos históricos españoles. Paisajes culturales, paisajes sostenibles*. Valencia, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, pp. 243-284.
- CASTILLO RUIZ, J., MARTÍNEZ HIDALGO, C. y PÉREZ CÓRDOBA, G. (2015): «El sistema histórico de riego de la Vega de Granada. Reconocimiento y protección desde la perspectiva del Patrimonio Agrario», en *Irrigation, Society and Landscape. Tribute to Tom F. Glick*, València, Editorial Universitat Politècnica de València, pp. 763-790.
- CAVALLO, A., DI DONATO, B., LEKIC., AND PELLEGRINO, D. (2014): «City Food Policy: citizens, framers & workers - Enhancing inclusion, innovation and sustainability in food planning». *Report Eating City*. Internactional Platform 2010-2014.
- CEJUDO GARCÍA, E. y CASTILLO RUIZ, J. (2010): «La Vega de Granada. La construcción patrimonial de un espacio agrario», en HERMOSILLA PLA, J. (dir.). *Los regadíos históricos españoles. Paisajes culturales, paisajes sostenibles*, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, p. 243-284.
- CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL (1995): *Plan Regional de Estrategia Territorial. Documento preparatorio para las Bases*.

- CRUZ VILLALÓN, J., OLIVEIRA, G. DE Y SANTIAGO RAMOS, J. (2017): «El espacio libre en la planificación territorial: análisis comparado de las áreas metropolitanas en España». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 193, pp. 401-416.
- DOMENE, E., COLL, F. Y GARCÍA-SIERRA, M. (2017): «Huertos agrarios ¿en peligro de extinción? Su encaje en una propuesta integrada de gestión de la agricultura urbana y periurbana en el Área Metropolitana de Barcelona», en *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global. XXV Congreso de la AGE*, pp. 1371-1380.
- GALLAR, D. y VARA, I. (coords.) (2017): *Alimentando Córdoba: diagnóstico del sistema agroalimentario local y proceso (más allá) del Pacto de Milán*. Córdoba, Instituto de Sociología y Estudios Campesinos de la Universidad de Córdoba-Ayto. de Córdoba.
- GIL MESGUER, E. y GÓMEZ ESPÍN, J.M. (2014). «En paisaje de la Huerta de Murcia. La pérdida de un paisaje rural periurbano de escaso valor económico, pero de alto valor patrimonial», en MOLINERO HERNANDO, F. (coord. gral.). *Atlas de los paisajes agrarios de España*, Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, II, pp. 533-542.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1988): «La agricultura periurbana. Su estudio, sus cambios, sus políticas». *Agricultura y Sociedad*, enero-marzo, 42, pp. 109-146.
- GÓMEZ MENDOZA, J., MATA OLMO, R., MARTÍNEZ GARRIDO, E., ESPIAGO GONZÁLEZ, J., RODRÍGUEZ CHUMILLAS, I. y LACASTA REOYO, P. (1988): «El regadío periurbano: el caso de Madrid», en *Agricultura periurbana. Agriculture périurbaine*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1988, pp. 119-144.
- HERMOSILLA PLA, J. (dir.) (2010): *Los regadíos históricos españoles. Paisajes culturales, paisajes sostenibles*, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- HERRERA, P.M., LÓPEZ, D. y ALONSO, N. (2017): «Las ciudades españolas ante el reto de la alimentación sostenible». *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 139: 133-141.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2017): *Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada* (Memoria Informativa).
- KENNEDY, C., PINCELT, S. and BUNJE, P. (2011): «The study of urban metabolism and its applications to urban planning and design». *Environmental pollution*, 159(8): 1965-1973.
- KLOPPENBURG, J., HENDRICKSON J., STEVENSON G.W. (1996): «Coming in to the foodshed». *Agriculture and Human Values*, 13, 3, 33-42.
- LOHRBERG, F., LICKA, L., SCAZZOSI, L. and TIMPE, A. (2016): *Urban Agriculture Europe*. Berlin, Jovis Verlag GmbH.
- LÓPEZ GARCÍA, D. (2015): *Producir alimentos, reproducir comunidad. Redes alimentarias alternativas como formas económicas para la transición social y ecológica*. Madrid, Libros en Acción.

- LOVELL, S.T. (2010): «Multifunctional urban agriculture for sustainable land use planning in the United States». *Sustainability*, 2(8): 2499-2522,
- Manifiesto por una nueva cultura del territorio* (2006). Asociación de Geógrafos Españoles-Colegio de Geógrafos.
- MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) (1988): *Agricultura periurbana. Agriculture périurbaine*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- MARULL, J. (dir), DOMENE, E. (coord.) (2016): *Agricultura metropolitana. Agricultura urbana i periurbana a l'àmbit metropolità de Barcelona: beneficis econòmics, socials i ambientals*. Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- MARULL, J., PINO, J., TELLO, E. and CORDOBILLA, M. J. (2010): «Social metabolism, landscape change and land-use planning in the Barcelona Metropolitan Region». *Land use policy*, 27(2): 497-510.
- MATA OLMO, R. (2011): «A vibrant agriculture system for a quality periurban landscape», in *Catalogue of Good Practices for the Landscape in Periurban Areas and Third Edition of the Mediterranean Landscape Award 2011*. (PAY.MED.URBAN PROJECT 2007-2013). Murcia, Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, pp. 192-196.
- MATA OLMO, R. (2015): «Reflexiones en torno a la valoración y gestión del paisaje en los parques agrarios», en YACAMÁN, C. y ZAZO, A. (coords.) (2015): *El parque Agrario, una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. Madrid, Heliconia, pp. 185-162.
- MATA OLMO, R. y FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. (2004): «La Huerta de Murcia. Landscape guidelines for a Peri-urban territory». *Landscape Research*, 29 (4): 385-397.
- MATARÁN RUIZ, A. (2013): «Participación social y energías de contradicción en los espacios agrarios periurbanos», en ROCA TORRENT, A. y TOUS DE SOSA, C. (eds.): *Percepcions del espai agrari periurbà*. Girona, Agroterritori, pp. 45-58.
- MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. y MONTESERÍN ABELLA, O. (2017): «Redes alimentarias alternativas en grandes ciudades: los mercados de productores agrarios en Madrid». *Cuadernos Geográficos*, 56(1): 193-216.
- MONTASELL, J. (2001): *L'espai agrari: un territori provocador. Consideracions i propostes per a la preservació, la gestió i el desenvolupament dels espais d'interès agrari de Catalunya*. Barcelona: Institució Catalana d'Estudis Agraris (inédito).
- MONTASELL Y DORDA, J. (2013): «The Parc Agrari del Baix Llobregat: an excuse to think about peri-urban agricultural spaces», en COST Action Urban Agriculture Europe: Documentation of 2nd Working Group Meeting, Castelldefels (Barcelona), p. 135-146.

- MORÁN ALONSO, N. y HERNÁNDEZ AJA, A. (2011): *Historia de los huertos urbanos. De los huertos para pobres a los programas de agricultura urbana ecológica*. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Universidad Politécnica de Madrid.
- MORGAN, K. (2009): «Feeding the city: The challenge of urban food planning». *International Planning Studies*, 14(4): 341-348.
- MOUGEOT, L. J. A. (2000): *Urban Agriculture: Definition, Presence, Potentials and Risks*. Ottawa, International Development Research Centre, thematic paper, 1, 42 pp.
- MUÑOZ CRIADO, A. (2010) (dir.): *Plan de la Huerta de Valencia. Un paisaje cultural milenario*. Valencia, Generalitat Valenciana, 2 vols.
- NAHMIA, 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.
- NAREDO, J. M. (2010): *Presión inmobiliaria y destrucción de sistemas agrarios y suelos de calidad. El ejemplo de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Sociedad Española de Historia Agraria – Documentos de Trabajo, 10(04).
- NAREDO, J. M. y GARCÍA ZALDÍVAR, R. (coords.) (2008): *Estudio sobre la ocupación de suelo por usos urbanos-industriales, aplicado a la Comunidad de Madrid*. Madrid, Universidad Politécnica de Madrid-Ministerio de Medio Ambiente.
- Nourrir nos villes. Pour une gouvernance alimentaire durable des régions urbaines* (2012). AdCF-CREIDD-ESNPV-UG-IUFN-Terres en Villes.
- OBSERVATORI DEL PAISATGE DE CATALUNYA (2010): *Catàleg del Paisatge. Regió Metropolitana de Barcelona*. Departament de Territori i sostenibilitat.
- PADDEU, F. (2012): «L'agriculture urbaine dans les quartiers défavorisés de la métropole de New Yorkshire: la justice alimentaire à l'épreuve de la justice sociale». *VertigO*, 12(2).
- PAÛL CARRIL, V. (2015): «Los parques agrarios en Cataluña. Breve análisis de la contribución de Josep Montasell a su concepción, desarrollo e implantación», Yacamán Ochoa, Carolina y Zazo Moratalla, Ana (coords.). *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. Madrid, Heliconia, p. 113-142.
- PAÛL CARRIL, 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*, nº. 30: 94-105.
- PAÛL CARRIL, V., TORT DONADA, J. y MOLLEVÍ BORTOLÓ, G. (2012): «Propuesta de unidades de paisaje agrario en la Región Metropolitana de Barcelona». *Polígonos. Revista de Geografía*, nº 16:55-86.
- PETERS, C., NELSON L., LEMBO A., WILKINS J. and FICK G. (2009): «Mapping potential foodsheds in New York State: a spatial model for evaluating capacity to localize food production». *Renewable Agriculture & Food Systems*, 24 (1): 72-84.

- POULOT, M. (2011): «Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain: du lotissement agricole au projet de territoire». *VertigO - La revue électronique en sciences de l'environnement*, 11(2).
- POULOT, M. (2014): «L'invention de l'agri-urbain en Île-de-France. Quand la ville se repense aussi autour de l'agriculture?». *Géocarrefour*, Agriculture urbaine et Alimentation, 11-19.
- PRALY, C., CHAZOULE, C., DELFOSSE, C. et MUNDLER, P. (2014). «Les circuits de proximité, cadre d'analyse de la relocalisation des circuits alimentaires». *Géographie, Économie, Société*, 16(4): 455-478.
- POTHUKUCHI, K. (2009): «Community and Regional Food Planning: Building Institutional Support in the United States». *International Planning Studies*, 14(4): 349-367.
- REDINAM. Red de Investigación y Apoyo Municipalista (2018): *Municipalismos y Agroecología*.
- ROMERO, J., BRANDIS, D. y MELO, C. (2015): «El giro neoliberal en las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 69: 369-381.
- ROMERO, J., and MELO, C. (2015): «Spanish Mediterranean Huertas: theory and reality in the planning and Management of peri-urban agriculture and cultural landscapes», *WIT Transactions on Ecology and The Environment*, vol. 193: 585-595.
- SABATÉ BELL, J. (2009): «Proyecto de Parque Agrario del Baix Llobregat», en BUSQUETS, J. y CORTINA, A. (coords.): *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Barcelona, Ariel, pp. 643-658.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, J.L. (2009): «Redes alimentarias alternativas: concepto, tipología y adecuación a la realidad Española». Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 49: 185-207.
- SANZ SANZ, E. (2016): *Planification urbaine et agriculture. Méthodologie systémique de caractérisation de l'agriculture périurbaine à partir d'une recherche empirique en France et en Espagne*. Thèse de doctorat, Convention Intenationelle de Co-tutele entre la École des Hautes Études en Sciences Sociales y la Universidad Autónoma de Madrid, Dpto. de Geografía.
- SANZ, E., NAPOLEÓNE, C. et HUBERT B. (2016): «Peri-urban farmland characterisation. A methodological proposal for urban planning». *Sustainable Urban Agriculture and Food Planning*, 73-91.
- SONNINO, R. and MARSDEN, T. (2006): «Beyond the divide: rethinking relationships between alternative and conventional food networks in Europe». *Journal of Economic Geography* 6: 181-199.
- SONNINO, R. AND MARSDEN, T. (2006): «Alternative food networks in the southwest of England: towards a new agrarian eco-economy?», in *Between the local and the global*. Bingley, Emerald Group Publishing, 299-322.
- SOULARD, CH-T. (2014): *Pratiques, politiques publiques et territoires: construire une géographie agricole des villes*. *Géographie*. Université Michel de Montaigne - Bordeaux III, 2014.

- TERMORSHUIZEN, J.W. and OPDAM, P. (2009): «Landscape services like as a bridge between landscape ecology and sustainable development». *Landscape Ecology*, 24 (28), pp. 1.037-1.052.
- VENN, L., KNEAFSEY, M., HOLLOWAY, L.; COX, R.; DOWLER, E. & TUOMAINEN, H. (2006): «Researching European 'alternative' food networks: some methodological considerations». *Area*, 38: 248-258.
- VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS, C. (coord.): *Hacia una estrategia agroalimentaria sostenible para Vitoria-Gasteiz. Materiales básicos para un diagnóstico participativo*. Gea21-Centro de Estudios Ambientales. Ayto. de Vitoria.
- VERJE, H., EITER, S., HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V., LOHRBERG, F., LOUPA-RAMOS, I., RECASENS, R., PICKARD, D., SCAZZOSI, L., SIMÓN-ROJO, M. (2016): «Can Agriculture Be Urban?», in LOHRBERG, F., LICKA, L., SCAZZOSI, L. & IMPE, A. (eds.): *Urban Agriculture Europe*. Berlin, Jovis Verlag GmbH, 230 pp.
- VIDAL, R. ET FLEURY, A. (2008): «Agriculture in urban planning in Île-de-France», en *Rurality near the city—Conference proceedings*. Leuven, 75-82.
- WASCHER, D.M., KNEADSEY, M. and PINTAR, M. (2015): FoodMetres-Food Planning and Innovations for Sustainable Metropolitan Regions. *Preliminary Report*.
- YACAMÁN OCHOA, C. (2017a): *Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid: análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Dpto. de Geografía (inédita).
- YACAMÁN OCHOA, C. (2017b): «El paradigma del proyecto agrourbano: la agricultura defendida desde la ciudad». *Urbano*, nº 36:8-17.
- YACAMÁN OCHOA, C. y 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.
- YACAMÁN OCHOA, C. y MATA OLMO, R. (2017): *Huerta y campos de Fuenlabrada. Un paisaje agrario con historia y futuro*. Madrid, Heliconia.
- YACAMÁN OCHOA, C. y ZAZO MORATALLA, A. (coords.) (2015): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. Madrid, Heliconia.
- ZAAAR, M.H. (2011): «Agricultura urbana: algunas reflexiones sobre su origen e importancia actual». *Biblio3w: revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, 16.
- ZAZO MORATALLA, A. (2015): «Reflexiones sobre la protección de la base territorial del parque agrario: la institucionalización de su espacio agrario periurbano», en YACAMÁN OCHOA, C., ZAZO MORATALLA, A. (coords.). *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. Madrid, Heliconia, p. 73-93.



# L'ESSOR D'INITIATIVES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DANS LES VILLES FRANÇAISES: MOUVEMENT MARGINAL OU TRANSITION EN COURS?

Perrin Coline, Soulard Christophe-Toussaint,  
Baysse-Lainé Adrien, Hasnaoui Amri Nabil

*INRA, UMR Innovation, Montpellier.*

Depuis une vingtaine d'années, l'agriculture puis l'alimentation se sont invitées dans les politiques urbaines (Bonney 2011; Guimar 2011). La préservation des terres agricoles est devenue un enjeu de développement durable (Bertrand 2013). Parallèlement, des mouvements citoyens et agricoles revendiquent un changement de modèle agricole et alimentaire. Ils promeuvent le local en opposition au système agro-industriel (Chiffolleau et Prévost 2012; Aubry et Kébir 2013) et ont été renforcés par la crise de 2008 (Banzo *et al.* 2016). C'est souvent sous l'impulsion de ces mouvements sociaux, faits d'une diversité d'acteurs, d'initiatives, de mobilisations collectives, –ce que les anglosaxons ont nommé *food movement* (Morgan, 2013)–, que la question alimentaire a été mise à l'agenda des politiques urbaines dans les pays du Nord.

En France, l'intégration de ces questions dans les politiques urbaines est encore balbutiante (Perrin et Soulard, 2014; Brand 2015). En effet, l'agriculture et l'alimentation ne sont pas des champs d'action habituels pour les villes. Elles relèvent traditionnellement d'une prérogative d'action de l'Etat. La situation a évolué à la suite du Grenelle de l'Environnement et l'Etat encourage désormais une «décentralisation» de la politique alimentaire, mais l'appropriation urbaine de ces nouveaux enjeux ne va pas de soi.

Face au foisonnement d'initiatives, les modalités de ce mouvement social autour de l'agriculture et de l'alimentation restent difficiles à évaluer (Lardon et Loudiyi 2014). Ainsi, la relocalisation des activités agricoles et du système alimentaire est promue comme un des vecteurs de transition agroécologique et de durabilité des métropoles (Viljoen et Wiskerke 2012). Toutefois, il existe une controverse sur la durabilité de la production locale (DuPuis et Goodman 2005; Born et Purcell 2006). Une autre controverse porte sur le caractère marginal de ces micro-initiatives agricoles et alimentaires et sur leurs capacités à transformer le système alimentaire (Le Velly 2017; Baysse-Lainé et Perrin 2017). Enfin, la question de l'effectivité d'une gouvernance alimentaire urbaine est posée (Poulot 2014; Perrin et Soulard 2014). Ces controverses illustrent la diversité des acteurs et des intérêts en jeu, et la complexité des échelles d'interventions (Billion *et al.*, 2016). Comment l'alimentation s'intègre dans la gouvernance urbaine, conçue comme l'ouverture du processus de décision à divers statuts d'acteurs (Le Galès, 2011)? Comment de nouvelles relations s'établissent-elles entre acteurs publics, privés et citoyens?

Pour éclairer ces débats, nous analysons l'essor d'initiatives agricoles et alimentaires dans quatre villes françaises depuis les années 2000. Notre objectif est d'apprécier d'une part l'ampleur de ce mouvement (nombre, diversité et échelle des initiatives) et, d'autre part, son degré de structuration à l'échelle

territoriale (lieux de coordination entre acteurs, prise en charge de la transversalité des problèmes, insertion dans les politiques locales). Notre hypothèse est que l'ampleur et la structuration de ce mouvement dépendent des contextes locaux, notamment de l'histoire des liens entre les villes et l'agriculture environnante et des relations entre acteurs privés et publics, agricoles et urbains.

Pour mener à bien cette comparaison, nous présentons d'abord les profils des quatre villes retenues. Puis nous décrivons les initiatives identifiées dans chacune d'elles. Nous tirons enfin de cette comparaison une synthèse sur les trajectoires des villes et les formes de gouvernance alimentaire urbaine qui se dessinent.

## 1. QUATRE VILLES AU PROFIL DIFFÉRENT

Nos études de cas portent délibérément sur des villes différentes par leur taille, leur rayonnement et leur hinterland agricole (tableau 1). Lyon et Montpellier sont deux métropoles de rayonnement régional, où émergent des politiques alimentaires. Amiens et Perpignan sont deux villes au rayonnement départemental, où l'alimentation n'est pas encore inscrite à l'agenda politique local. L'agriculture présente autour de ces quatre villes différents visages: elle est spécialisée dans une filière à Amiens (grandes cultures) et Montpellier (vigne), tandis qu'elle est plus diversifiée à Lyon (grandes cultures, maraîchage, arboriculture et élevage) et à Perpignan (maraîchage, vignes et arboriculture).

*Tableau 1: caractéristiques démographiques et agricoles des quatre villes étudiées*

	Population ville centre	Population aire urbaine	Hinterland agricole (principales orientations de productions)
<b>Amiens</b>	133 000	295 000	Plaine céréalière (grandes exploitations spécialisées)
<b>Perpignan</b>	120 000	310 000	Huerta et plaine viticole (petites et grandes exploitations spécialisées en vigne, fruits et légumes)
<b>Montpellier</b>	277 000	579 500	Plaine viticole (petites exploitations spécialisées)
<b>Lyon</b>	507 000	2 265 000	Coteaux et vallées agricoles diversifiés (petites et moyennes exploitations polyculture-élevage et maraîchage) et plaine céréalière (grandes exploitations spécialisées)

Dans chaque ville, nous avons recensé les initiatives qui ont contribué à renforcer le système agricole et alimentaire urbain, qui peut être défini en s'inspirant du concept de système alimentaire territorial (SAT), par l'ensemble des flux et des acteurs parties prenantes de la production, l'approvisionnement, la restauration et la gestion des déchets alimentaires, à l'échelle d'une région urbaine. Le concept de SAT met explicitement l'accent sur les filières de proximité, le partage de la valeur ajoutée et la durabilité tout au long de la chaîne alimentaire. Il privilégie une agriculture familiale, les circuits alternatifs de commercialisation et la mise en réseaux de petites et moyennes entreprises (Rastoin, 2015). Dans cet article, nous l'utilisons à l'échelle des régions urbaines et nous incluons notamment l'agriculture urbaine

et périurbaine, et ses multiples fonctions pour la ville (alimentation, mais aussi santé, culture, paysage, climat, emploi, etc.) (Duchemin *et al.* 2010).

Dans chaque cas, nous évaluons l'ampleur et la diversité des initiatives, nous identifions les principaux acteurs concernés et nous précisons les objectifs qu'ils se fixent et les relations qu'ils établissent avec d'autres pour renforcer leur action. Cette synthèse par ville s'appuie sur des monographies réalisées par les différents auteurs sur chacune de ces régions urbaines, fondées sur de l'analyse documentaire (politiques publiques, documents de projets) et des entretiens avec des représentants des collectivités urbaines et avec différents acteurs locaux du système alimentaire. Les quatre sections suivantes présentent cette chronique descriptive pour chaque ville.

### **1.1. Amiens: un mouvement marginal**

Amiens est une ville entourée de campagnes céréalières depuis longtemps déconnectées de la ville, produisant pour des filières longues nationales et mondiales. Dans ce contexte, les collectivités urbaines ont d'abord porté leur attention vers les hortillonnages, des marais de la Somme aménagés pour le maraîchage et enclavés dans le tissu urbain. La communauté d'agglomération Amiens Métropole a souhaité éviter l'enfrichement et la transformation en jardins privés de ces paysages reconnus comme patrimoniaux. De la fin des années 1980 à 2011, 12,6 ha ont été acquis (sur 300 ha), et 6,5 ha sont exploités par une demi-douzaine de maraîchers. La collectivité leur fournit des aides matérielles pour la production, organise la gestion de l'eau et soutient la commercialisation des produits. Elle a ainsi subventionné la reprise de l'activité après les inondations de 2016.

Depuis les années 2000, Amiens Métropole et la Chambre d'agriculture ont négocié les places respectives de la ville et de l'agriculture périurbaine sans réussir à les mettre en relation. Après une adhésion symbolique au réseau Terres en Ville –dont elles observent les activités plus qu'elles n'y participent–, elles accompagnent le recul de l'agriculture face à l'artificialisation des franges urbaines, 1° par d'importantes indemnités des pertes de foncier, négociées dans un protocole-cadre, 2° par un fonds spécifique dédié à l'orientation vers des filières agro-industrielles des exploitations perdant des terres.

La question alimentaire apparaît au début des années 2010 dans le SCoT<sup>1</sup> du Pays du Grand Amiénois (plus large que l'aire urbaine). Au-delà du soutien aux filières de l'agro-industrie, le SCoT encourage le développement de filières alimentaires courtes et de productions peu présentes dans la région (maraîchage, élevage). Il envisage des «ceintures vivrières» et des «parcs agricoles maraîchers» autour des villages voisins d'Amiens (dans la continuité de la démarche participative «Amiens 2030»). Ce projet est resté lettre morte, de même que celui de PAEN<sup>2</sup> au nord d'Amiens. Le Pays a aussi associé la Chambre à une déclaration d'intention présentant son territoire comme l'aire d'approvisionnement alimentaire naturelle de l'agglomération amiénoise. Le développement d'approvisionnements locaux dans la restauration scolaire depuis 2013 est sa seule suite. Au sein du conseil de développement, une auto-saisine de la commission santé sur la question alimentaire n'a abouti à aucune réalisation.

---

<sup>1</sup> Schéma de cohérence territoriale

<sup>2</sup> Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Ce dispositif a été créé par la loi n°157 du 23 février 2005.

L'agriculture nourricière urbaine et périurbaine peine à se développer. 11 ha de terres publiques ont été mobilisées en 2013 pour installer deux maraîchers biologiques en circuits courts de proximité. La réalisation de ce projet doit beaucoup à l'investissement de l'association régionale Terre de Liens et à l'engagement de certains élus amiénois (non réélus en 2014).

En effet, le renouveau agricole et alimentaire est plus à chercher du côté d'acteurs privés, institutionnels et de la société civile. Un réseau de développement agricole alternatif à celui de la Chambre s'est constitué avec le soutien financier du conseil régional de Picardie de 2004 à 2015. Il rassemble quatre associations investies dans l'agriculture biologique (Agriculture biologique en Picardie), le foncier (Terre de Liens), les circuits courts (Fédération des AMAP de Picardie) et l'accompagnement à l'installation-transmission des projets en agriculture paysanne (CoPASol).

L'installation de porteurs de projets atypiques et le développement d'AMAP peuvent être mis à son crédit. Le «Jardin des vertueux» aménagé sur une parcelle abandonnée des hortillonnages a inauguré, en 2008, ce développement d'une agriculture associative et multifonctionnelle (pédagogie, réinsertion, culture, tourisme) en centre-ville. C'est à son initiative que les premiers ateliers de l'agriculture urbaine ont été impulsés, fin 2016. En 2017, une nouvelle ferme («L'île aux fruits»), en permaculture, a été créée dans les hortillonnages.

L'essor des circuits courts de proximité repose principalement sur des initiatives individuelles hors de la ville (distributeur automatique, vente à la ferme). Des marchés de producteurs du réseau Bienvenue à la ferme existent depuis les années 2000, mais le premier point de vente collectif de producteurs devrait être créé en 2019 seulement. Les plateformes de vente en ligne (Ruche-qui-dit-oui et Somme Produits Locaux –ce dernier étant issu de la Chambre) rencontrent des difficultés pour s'implanter. De nombreux producteurs préfèrent ainsi vendre à Paris, encouragés par la Chambre, qui ne croit pas au développement plus important d'une clientèle amiénoise pour les produits picards.

Ainsi, la situation amiénoise se caractérise par un mouvement agricole et alimentaire marginal. Les initiatives sont peu nombreuses, de relativement faible ampleur, et elles sont portées par divers acteurs, sans coordination ou reconnaissance institutionnelle, dans un contexte où la demande des citoyens pour une agriculture nourricière de proximité reste limitée. Le réseau d'acteurs agricoles alternatifs impulse un renouvellement agricole à l'échelle régionale, cependant on ne peut pas encore parler d'une gouvernance alimentaire à Amiens.

## **1.2. Perpignan: de nombreuses initiatives sectorielles**

Perpignan est une ville moyenne située au cœur d'une région touristique et d'un bassin de production spécialisé dans les fruits et légumes et le vin. Ces filières agricoles sont structurellement en crise depuis les années 1980, ce qui favorise l'émergence d'initiatives locales en faveur de l'agriculture puis de l'alimentation.

Les collectivités s'engagent d'abord pour maintenir l'agriculture périurbaine. Dès les années 1990, la ville a eu recours au commodat pour remettre en culture 377 ha de friches avec l'aide de fonds européens, de la Région et du Département. En 2011, l'agglomération relance cette politique après avoir recensé 7 000 ha de friches sur son territoire. Des petites communes périurbaines portent aussi des

projets agricoles. Clairac a ainsi remis en culture depuis 2008 117 ha de friches, en lien avec la Chambre d'agriculture et un collectif d'éleveurs des piémonts pyrénéens. Le Conseil Général a aussi approuvé en 2010 le premier PAEN de France sur 281 ha au Sud de Perpignan. Il a été lancé à l'initiative d'une municipalité (Canohès) avec le soutien de l'agglomération.

Parallèlement, l'agglomération soutient depuis longtemps la viticulture (programme Vignes patrimoines) mais elle encourage aussi depuis quelques années la filière bio locale et solidaire en lien avec le CIVAM Bio 66, les chambres consulaires et des entreprises de transformation (Pro Sain, Quatrième Nature).

La ville de Perpignan, elle, s'engage depuis 2006 sur l'alimentation, abordée par la santé, la cohésion sociale, l'éducation et la solidarité. Perpignan est ainsi la seule ville française à avoir participé en 2006-2008 au programme européen *Shape up* de prévention de l'obésité par l'éducation. Elle a créé plus d'une centaine de parcelles de jardins familiaux depuis 2009. Son Contrat Local de Santé élaboré en 2013 inclut des actions auprès des scolaires et des populations défavorisées, en lien avec la Chambre d'agriculture, des interprofessions agricoles (Interfel, Aprifel) et des associations (Salut'erre, Jardins de Cocagne, Slow food).

Enfin, un syndicat intercommunal, le SIST PM, gère dans 25 communes l'approvisionnement de la restauration collective en privilégiant depuis dix ans les produits locaux et bio. Il propose aussi des actions pédagogiques autour de l'alimentation (cf. figure 1) en lien avec de nombreux acteurs du secteur (Elior, Chambres Consulaires, Slow Food, Jardin de Perpignan, Toques Blanches du Roussillon, SARL O gré des saisons, Bio Appro 66, Marché Saint Charles). Avec ses 1,5 millions de repas par an et ses nombreux partenaires, c'est le seul acteur public qui revendique une posture de coordination sur l'alimentation à l'échelle de la région urbaine.

L'alimentation n'apparaît en effet pas comme un champ de politique urbaine intersectorielle, mais une certaine transversalité émerge via des politiques de développement durable (Perrin et Soulard 2014). Le programme d'actions Grenelle 2015 signé par la ville et l'agglomération en 2008, les deux PCET<sup>3</sup> de la ville et de l'agglomération (2012) et l'Agenda 21 de l'agglomération (2013) mentionnent l'agriculture et l'alimentation. Toutefois, l'alimentation n'est pas perçue à l'agglomération comme un enjeu spécifiquement urbain ni comme un problème. Plus qu'une prise de conscience politique, c'est l'expression de la société civile qui a conduit à l'inscription de la question alimentaire dans ces programmes, sans que les actions projetées soient d'ailleurs coordonnées entre elles. Enfin, alors que l'agglomération avait rédigé en 2012 un projet agricole où elle proposait de créer un Conseil Inter-Associatif d'Agriculture de Proximité, qui aurait pu devenir une instance de gouvernance, depuis les élections municipales de 2014, l'intercommunalité se désintéresse des questions agricoles. Aucun élu ne porte plus les enjeux agricoles, le chef de service qui s'en occupait a quitté la structure.

---

<sup>3</sup> Plan Climat Energie Territorial

Figure 1: le SIST PM organise des événements grand public sur l'alimentation.

**12<sup>ème</sup> Challenge Culinaire 2018**

**Les Mini Toques**

Si tu aimes faire la cuisine, alors ce challenge culinaire est fait pour toi.

**NOUVEAUTÉ : 2 thèmes, 2 recettes**

**Si tu es en CMI** tu devras réaliser une recette à base de fruits  
Parrainé par **Franck SEURET**  
Champion de France des desserts  
Restaurant « Le Clos des Lys » à PERPIGNAN

**Si tu es en CM2** tu devras réaliser une recette à base de légumes  
Parrainé par **Pierre-Louis MARIN**  
Chef étoilé  
Auberge « Le Cellier » à MONTNER

**FINALE le 02/05/18 au Lycée Hôtelier à Argelès sur Mer**

Conditions, informations et règlement au 04 68 08 11 95  
[www.sist-perpignanmediterranee.fr](http://www.sist-perpignanmediterranee.fr)

**ALL ES MAILLOL**

**2017**

**VENDREDI 16** > 18H00 - 22H00  
& **SAMEDI 17 JUIN** > 9H30 - 18H00

**LA FÊTE DES FRUITS & LÉGUMES FRAIS**

Vivez la Fraîch'attitude

| producteurs de pays | ateliers d'gustations |  
| assiettes du terroir | animations pour les enfants |  
| prix challenge culinaire les mini toques |

PERPIGNAN  
PERPIGNAN

Des acteurs privés sont mobilisés dans la plupart des actions mentionnées ci-dessus comme partenaires. On retient notamment le rôle d'interface assez habituel des interprofessions, des chambres consulaires mais aussi de deux collectifs favorisant la structuration de l'offre.

L'association Jardin de Perpignan, créée en 1998, regroupe une cinquantaine de producteurs sous une marque collective. Elle fédère l'offre agricole locale, diversifiée mais atomisée en fruits et légumes, et la demande urbaine, notamment publique, qui exige une stabilité des approvisionnements. Pour les particuliers, Jardin de Perpignan propose aussi des commandes par Internet, récupérables dans huit points relais dont une boutique de producteurs créée en 2012.

Perpignan dispose enfin d'une infrastructure logistique exceptionnelle pour une ville moyenne: le marché Saint Charles, où se situe un marché de gros qui joue le rôle de plateforme pour regrouper et redistribuer des produits régionaux à destination des consommateurs, restaurateurs, détaillants, grossistes, entreprises. Une halle aux carreaux, construite en 2012 par l'agglomération et gérée par la Chambre d'agriculture, accueille quotidiennement 220 producteurs et 200 acheteurs.

En conclusion, le cas de Perpignan illustre le poids des acteurs privés traditionnels dans le système alimentaire et la multiplicité des acteurs publics engagés (le département, l'agglomération, la ville, le SIST PM, des communes périurbaines). La société civile apparaît peu impliquée, alors même que c'est elle qui souligne dans les débats l'interconnexion entre les différents enjeux agricoles et alimentaires. Les coordinations restent partielles, sectorielles ou locales. Aucune gouvernance transversale n'émerge à l'échelle métropolitaine, à l'exception du SIST PM sur la restauration collective et l'éducation à l'alimentation.

### **1.3. Lyon: un foisonnement d'initiatives et l'émergence de lieux de structuration**

À Lyon, les initiatives citoyennes et de producteurs sont très nombreuses et en cours de structuration. À Lyon, les intercommunalités et le département du Rhône ont mis en place dès 2010 47 525 ha de PE-NAP<sup>4</sup>. Ces PAEN appuyés sur des financements régionaux (1,3 millions d'euros de 2010 à 2016) ont notamment permis de créer six points de vente collectifs et une filière blé-farine-pain locale. Au Nord de Lyon, le syndicat mixte des Monts d'Or (SMMO, rassemblant 12 communes parmi les plus favorisées) mène aussi depuis quinze ans une politique foncière grâce à la veille de la Safer. Le SMMO possède 65 ha exploités par des agriculteurs. Il soutient aussi leur accès au foncier privé par la négociation et la conclusion de conventions de mise à disposition. Cette politique a inspiré d'autres collectivités comme la communauté de communes de la vallée du Garon (en première couronne). Les communes de Vaulx-en-Velin et Décines-Charpieu (dans la banlieue défavorisée de Lyon) tentent de faire renaître une zone maraîchère historique, notamment en améliorant le bâti agricole (projet «Terres du Velin»). Au-delà du foncier, la Métropole et des communes voisines, membres du SCoT, ont mis en place un Programme agro-environnemental et climatique (PAEC) adapté aux enjeux des franges urbaines et visant à protéger la ressource en eau potable de la ville.

La réappropriation de la thématique alimentaire par les acteurs publics s'est faite en plusieurs étapes.

---

<sup>4</sup> Périmètre de protection des espaces naturels et agricoles périurbains de l'agglomération lyonnaise

Depuis 2007, une politique de la gastronomie vise à renforcer l'attractivité de Lyon (Tissot, 2017). Elle mobilise la situation de carrefour commercial historique de la ville, au croisement de zones de productions diversifiées et de qualité. Elle s'appuie sur des éléments emblématiques comme Bocuse, les Bouchons et Mères lyonnaises ou le titre de capitale mondiale de la gastronomie. Lyon accueillera ainsi en 2019 une des quatre cités internationales de la gastronomie (créées à la suite de la labellisation Unesco du repas gastronomique des Français), co-conçue par le chef étoilé Régis Marcon en lien avec dix partenaires privés. La ville s'inscrit dans un réseau «de villes gourmandes du monde», Délice, dont elle a eu l'initiative.

Ensuite, l'engagement de la ville de Lyon dans le programme d'échanges européen Urbact *Sustainable food in urban communities* (2012-2015) a permis la mise en réseau d'acteurs de la société civile (Brand, 2015), dont des jardins partagés (Le Passe-Jardins, Côté Jardin, Les Potironts) et des cuisines associatives (La marmite urbaine). La ville agissait déjà sur des thématiques ciblées (marchés, jardins partagés, circuits courts). Suite à Urbact, elle a mis à l'agenda une politique transversale visant un système alimentaire durable accessible à tous. Elle a aussi créé le Conseil local de l'alimentation durable (CLAD), sur le modèle d'un *food policy council*. Il est toutefois doté de peu de moyens et ses objectifs restent peu clairs (Billion, 2017).

En 2016, une étude de l'Agence d'urbanisme a alerté les élus de la Métropole sur la nécessité de préserver le foncier agricole pour maintenir des circuits courts de proximité et sur les inégalités sociales en termes d'alimentation. La relocalisation alimentaire est présentée aujourd'hui comme un objectif par le vice-président de la Métropole à l'agriculture pour lequel son «*travail est de relocaliser la production ainsi que la consommation. Autrement dit, protéger la production, augmenter la part du local et arriver à sécuriser les filières.*» La collectivité a été parmi les premiers signataires du Pacte de Milan pour des politiques alimentaires urbaines. Parallèlement, le Pôle métropolitain –rassemblant la Métropole de Lyon et les intercommunalités de Saint-Etienne, Vienne, Villefranche-sur-Saône et Bourgoin-Jallieu–expérimente depuis 2014 un programme d'approvisionnement local des grands festivals (Festitabl).

Enfin, le programme de recherche-action Frugal (2015-2019) offre actuellement un lieu d'échanges sur le système alimentaire local et sa gouvernance (en termes d'accès à l'alimentation et de promotion de la gastronomie). Il implique des chercheurs, la Métropole, le Pôle métropolitain et des acteurs de la société civile.

Lyon bénéficie par ailleurs d'un tissu associatif et entrepreneurial très dense dans les domaines agricole et alimentaire.

Elle a ainsi été la première ville de province à accueillir les Journées nationales de l'agriculture urbaine, organisées par la Maison de l'agriculture urbaine en 2017. Les projets professionnels de tours agricoles (Ferme urbaine lyonnaise), de toits cultivés (GROOF) ou de micro-fermes urbaines en hydroponie (La petite ferme du Grand Lyon) cohabitent avec des initiatives citoyennes de friches jardinées (La légumerie) ou de jardins partagés, dont l'essaimage est assuré par l'association Le Passe-Jardins. Le retour de l'agriculture dans la ville passe aussi par des initiatives artistico-agricoles, comme les vergers des habitants du quartier Laënnec-Mermoz, la distillation d'eau florale de rose ou le champ éphémère de chanvre de l'artiste T. Boutonnier. L'élevage urbain est également promu par les programmes Urbanbees d'apiculture urbaine (2010-2014) et d'éco-pâturage de l'association Naturama et de l'hôpital du Vinatier.

Les liens alimentaires entre la ville et l'agriculture de proximité se sont historiquement moins distendus qu'ailleurs. Le premier point de vente collectif de producteurs de France, Unifermé, a été créé au sud-est de Lyon en 1978. Mais les circuits courts de proximité ont connu récemment un nouvel essor. Depuis 2015, le Bol («pôle territorial de coopération économique pour l'alimentation locale») rassemble de très nombreuses initiatives, préalablement regroupées en trois structures: Raccourci (créé en 2008 en réaction à des paniers entrepreneuriaux pour rassembler les structures partageant une certaine éthique), le Pôle d'Initiatives pour la Relocalisation Alimentaire et Territoriale (PIRAT, créé en 2011 pour créer un lieu-vitrine de l'alimentation locale lyonnaise) et le Pôle Territorial de Coopération – Agriculture Alimentation (créé en 2013 par le PIRAT et le Groupement Régional Alimentaire de Proximité) (Brand, 2015). Le Bol vise à stimuler les coopérations et les mutualisations pour faire émerger un système alimentaire local intégré. Il organise chaque année une Fête des récoltes sur les quais du Rhône à destination des citoyens (figure 2). La majorité de ses membres sont des structures de commercialisation et/ou de transformation (paniers diversifiés et AMAP), mais des structures de développement agricole (Adear, Terre de Liens), de solidarité et d'insertion professionnelle s'y sont jointes.

Figure 2: la fête des récoltes, organisée par le Bol avec le soutien de la Ville et du Grand Lyon.



Le renouveau alimentaire lyonnais prend encore d'autres formes. De très nombreuses épiceries se spécialisent dans l'alimentation (et parfois la restauration) locales. Les Ruches-qui-disent-oui sont nombreuses et certains de leurs responsables en coordonnent plusieurs, voire en vivent, ce qui est rare en France. Les

halles de la Martinière ont rouvert en 2017 autour d'un projet d'alimentation durable de proximité, porté par une association luttant contre l'installation d'un supermarché. Pour renforcer l'approvisionnement local en produits locaux (ordinaires et du terroir), l'initiative Mes Producteurs Mes Cuisiniers a été créée par un maraîcher en partenariat avec le Centre de recherche botanique appliquée (pour le maintien de variétés locales en voie de disparition). Des marques locales mettent en avant les produits de l'arrière-pays, comme «Le Lyonnais, Monts et coteaux» ou «Saveurs du Coin». Enfin, le MIN (marché d'intérêt national) de Corbas a créé un carreau qui rassemble 50 producteurs. Les circuits longs de proximité ne sont pas en reste, avec des filières locales en farine et pain (Robin des champs) ou bières et houblon (brasserie Ninkasi).

En conclusion, les initiatives sont très nombreuses dans la métropole lyonnaise. Elles couvrent toutes les composantes du système agricole et alimentaire local. Des lieux de coordination transversale émergent, du côté institutionnel autour du Conseil local de l'alimentation durable de la ville, et du côté de l'économie sociale et solidaire autour du BOL. Sans qu'on puisse encore évaluer leur impact, ces lieux visent à instaurer une gouvernance du système alimentaire urbain.

#### **1.4. Montpellier: un mouvement animé par une politique-cadre**

Montpellier est une métropole régionale qui connaît une croissance démographique rapide depuis 1960. Cette ancienne «ville viticole» s'est développée sur une économie tertiaire (santé, informatique, recherche, administration) et touristique, tournant le dos à la viticulture. Depuis les années 2000, la ville s'intéresse de nouveau à l'agriculture (Perrin *et al.*, 2013). Cette reconnexion est principalement rendue visible par l'institution intercommunale.

L'intercommunalité s'est mobilisée sur la viticulture dès les années 1990. Face à la crise qui touchait ce secteur, elle a financé des fêtes et une route des vins. Les viticulteurs et leurs représentants (coopératives, syndicats de crû, Chambre d'agriculture) étaient partenaires et bénéficiaires de ces actions. Devenue Communauté d'Agglomération en 2001, l'intercommunalité a ensuite fait de la protection des espaces agricoles une priorité de sa politique d'aménagement. Elle a fait appel à l'expertise extérieure de l'INRA pour réaliser le diagnostic agricole de son SCoT, approuvé en 2006. Les professionnels agricoles n'ont pas souhaité participer (Jarrige *et al.* 2009).

Le passage au statut de Métropole en 2015 marque un nouveau stade de prise en compte de l'agriculture dans la politique locale, cette fois associée à la question alimentaire. En effet, la nouvelle équipe élue en 2014 veut mener une politique stratégique, basée sur sept piliers, parmi lesquels figurent l'agroécologie et l'alimentation. Elle propose une nouvelle vision de l'agriculture locale, soulignant sa vocation nourricière et environnementale, ce qui est en décalage avec la vision des représentants agricoles élus liés à la viticulture traditionnelle. Pour mettre en œuvre cette politique, la collectivité promeut l'installation d'agriculteurs et d'éleveurs en agroécologie et en circuits courts. Elle diversifie aussi ses partenariats agricoles. Elle signe avec la Chambre d'agriculture, les institutions de la recherche agricole, mais aussi avec une série d'associations alternatives des conventions de travail, les invite ponctuellement pour donner leur avis ou les finance pour accompagner les actions agricoles décidées et impulsées par les élus.

Parallèlement, plusieurs municipalités périurbaines portent des initiatives intéressantes. Par exemple, Lavérune conduit depuis 2001 une politique foncière en partenariat avec la SAFER. Elle a acquis une trentaine d'hectares de terres agricoles en vue de préserver le milieu naturel et de lutter contre la spéculation foncière et la cabanisation. Grabels a porté des actions dans le domaine de la santé, auprès des scolaires notamment, puis de l'accès à l'alimentation des familles via la création d'un marché de producteurs en circuits courts. Enfin, la ville-centre a aussi ses propres initiatives. Elle crée des jardins collectifs et familiaux depuis 2004. Elle soutient les circuits courts, notamment via les projets du MIN en partenariat avec les Restos du Cœur, l'INRA et des petites entreprises de l'agro-alimentaire.

A côté de ces initiatives institutionnelles, les initiatives privées sont nombreuses sur les circuits courts ou l'installation agricole, mais elles sont moins visibles et non coordonnées. Cette situation change avec le lancement de la politique agroécologique et alimentaire (P2A) de la Métropole. En 2015, la Métropole co-finance un inventaire recensant plus de 400 «initiatives agri-alimentaires» publiques et privées en vue de les rendre visibles sur un site web. Des groupes de travail sont mis en place avec les associations. Finalement, ces échanges se concrétisent depuis 2016 par l'organisation d'un mois de l'agroécologie auquel les initiatives innovantes sont appelées à participer. La manifestation est étendue en 2017 à trois intercommunalités voisines, connectant ainsi des terroirs offrant une diversité de produits. Toutefois, la P2A métropolitaine cible les professionnels de l'agriculture et de l'alimentation. Les consommateurs sont peu intégrés. Leurs initiatives sont pourtant nombreuses (Amaps, supermarché coopératif, etc.), de même que les initiatives des acteurs de l'aide alimentaire, mais ces actions restent peu connectées entre elles et avec les initiatives portées par les collectivités.

*Figure 3: Deuxième édition du mois de la transition agroécologique (organisé par Montpellier Méditerranée Métropole et animé par un groupe d'associations se revendiquant de l'agroécologie).*



En conclusion, le cas de Montpellier présente une originalité: les acteurs publics sont moteurs sur le renouvellement agricole et alimentaire. Une politique métropolitaine tente d'intégrer différentes dimensions sectorielles et locales, institutionnelles et privées (Michel et Soulard, 2017). Toutefois, l'articulation avec les initiatives professionnelles et citoyennes reste limitée. C'est pour l'instant par «l'animation» du mois de l'agroécologie que s'esquisse une gouvernance élargie, à la destinée incertaine.

## **2. UN ESSOR AGRICOLE ET ALIMENTAIRE URBAIN D'AMPLEUR INÉGALE**

Les régions métropolitaines ne sont pas toutes engagées dans ce mouvement de relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation avec la même intensité. Le mouvement est faible à Amiens (peu d'initiatives, concernant plus l'agriculture que l'alimentation), plus fort à Perpignan et Montpellier (beaucoup d'initiatives, sur des questions variées) et encore plus intense à Lyon (foisonnement d'initiatives, couvrant l'ensemble du système agricole et alimentaire). La comparaison des quatre cas permet de repérer des thèmes privilégiés, des calendriers et des espaces propices à cet essor d'initiatives agricoles et alimentaires dans les métropoles.

Nous retrouvons d'abord une spécificité française sur ces questions: la primauté agricole. Les villes anglo-saxonnes se sont d'abord intéressées à l'alimentation, notamment à cause des problèmes de santé attribués au système alimentaire (Morgan et Sonnino 2010). En France, les acteurs urbains ont traité d'agriculture avant de s'occuper d'alimentation (Bonney 2011). Les quatre métropoles ici comparées ont d'abord valorisé leur patrimoine agricole et alimentaire, avant de favoriser un renouvellement agricole via des politiques d'aménagement, la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture (Duvernoy *et al.*, 2005) et les circuits courts alimentaires (Barthès et Bertrand 2016).

Au tournant des années 2000, les villes ont d'abord reconnu l'agriculture et/ou l'alimentation comme un patrimoine culturel local à valoriser, notamment par le tourisme. Cela passe par la mise en valeur de certains espaces agricoles (hortillonnages d'Amiens), le soutien économique et la promotion de filières historiques (la vigne à Montpellier et Perpignan, la gastronomie à Lyon). Il s'agit d'une première reconnexion entre la ville et le système alimentaire.

Dans les années 2000, des outils de planification des usages du sol, tels que le SCoT (Montpellier) ou les PAEN (Perpignan, Lyon), ont ensuite été mobilisés pour sanctuariser du foncier agricole face à l'urbanisation. Amiens fait ici exception en mettant plutôt en avant des mesures de compensation financière pour les exploitations agricoles touchées par l'expansion urbaine. Ailleurs, cette protection foncière est une première étape pour penser le maintien, voire le renouvellement agricole local.

Depuis 2000 et plus encore 2010, les collectivités ont initié des actions foncières destinées à l'installation agricole. La veille foncière, la préemption, la négociation de baux ou de prêts avec des privés, l'attribution de foncier public sont autant d'outils mobilisés pour éviter les friches (Perpignan, Clairac, Amiens), limiter l'envolée des prix du foncier (Lavrune), ou favoriser l'installation d'agriculteurs liés à la ville (Amiens, Montpellier, SMMO, Terres du Velin). Ces actions publiques soutiennent souvent une agriculture biologique en circuits courts, parfois perçue comme marginale ou contestée par les représentants agricoles traditionnels. Elles introduisent donc un renouvellement agricole de rupture mais ne

concernent que quelques dizaines à quelques centaines d’hectares. Coûteuses pour la collectivité, elles sont plutôt conçues comme des expérimentations, pour un effet de démonstration.

Enfin, l’essor d’initiatives citoyennes dans les quatre villes autour de jardins collectifs ou partagés, de fermes pédagogiques ou d’insertion sociale prouve que la multifonctionnalité de l’agriculture urbaine constitue une attente citoyenne forte. Des pratiques agricoles nouvelles se développent en ville.

En revanche, des différences plus nettes apparaissent entre les villes sur les initiatives alimentaires. En matière de circuits courts, en particulier, on observe une gradation. À Lyon, l’agriculture périurbaine a toujours été diversifiée, elle a maintenu ses débouchés urbains de proximité, et on constate depuis dix ans une diversification des formes et une profusion d’initiatives privées et citoyennes. Montpellier n’a pas le même historique mais montre aussi un foisonnement récent des circuits courts, engendrant donc des recompositions dans l’approvisionnement alimentaire. À Amiens et Perpignan, la demande urbaine d’alimentation de proximité est plus faible. On compte moins d’AMAP et d’initiatives citoyennes. L’agriculture périurbaine est encore principalement tournée vers des filières longues nationales et mondiales, même si quelques initiatives privées existent autour de la vente directe.

Nos études de cas montrent des trajectoires aux étapes similaires, avec une primauté des questions agricoles et foncières avant le déploiement des circuits courts alimentaires. Ces similarités suggèrent une influence locale des débats de société et des politiques nationales. Reste à comprendre le rôle joué par les différents acteurs locaux dans ce mouvement: que nous apprennent nos études de cas en matière de gouvernance urbaine des questions agricoles et alimentaires?

### **3. VERS UNE GOUVERNANCE ALIMENTAIRE URBAINE?**

Pour analyser la gouvernance, nous avons recherché les instances de coordination et les espaces de dialogue entre acteurs. Nous avons aussi identifié des acteurs jouant un rôle fédérateur face à «l’atomisation des initiatives touchant aux systèmes alimentaires» (Billion *et al.* 2016). Nous avons enfin tenu compte de la reconnaissance institutionnelle de ce mouvement, de son intégration dans les instances publiques et professionnelles existantes.

*Tableau 2: La structuration du mouvement urbain de relocalisation du système agricole et alimentaire*

	<b>Amiens</b>	<b>Perpignan</b>	<b>Lyon</b>	<b>Montpellier</b>
<b>Ampleur du mouvement</b>	Marginal, surtout intra-urbain, des initiatives sans suites	Foisonnant, piloté par les négociations profession-collectivités	Foisonnant, émanant des différents acteurs du système alimentaire	Foisonnant, stimulé par les acteurs publics
<b>Emergence d’une gouvernance</b>	Gouvernance locale absente, mais un réseau régional alternatif paysan	Gouvernance sectorisée, en fonction des actions menées, sans coordination transversale	Gouvernance par la structuration d’espaces de concertation multi-acteurs	Gouvernance par l’animation des relations entre la collectivité et les acteurs de l’agroécologie

Aucune instance formelle de gouvernance alimentaire n'existe pour l'instant à Montpellier, Amiens et Perpignan (tableau 2). À Lyon, en revanche, le CLAD est officiellement une instance de gouvernance à l'échelle de la ville, même s'il est doté de peu de moyens. Le programme Frugal propose un second lieu d'échanges et illustre ce que Billion (2017) appelle une «gouvernance alternative», fondée sur une vision duale des systèmes alimentaires excluant les acteurs conventionnels. Le Bol et la Maison de l'agriculture urbaine constituent aussi des espaces de dialogue pour les acteurs alternatifs, et avec les citoyens lors la fête des récoltes (figure 2). À Montpellier, le mois de l'agroécologie est le point fort des relations entre la collectivité urbaine, les citoyens et les acteurs du système alimentaire et de l'environnement (figure 3). À Perpignan également, des événements grand public (figure 1) sont organisés, toutefois, la coordination entre acteurs publics et privés se fait en fonction des actions menées, sans animation transversale.

À défaut d'instances de gouvernance, des acteurs pivots jouent *de facto* un rôle de coordination. Il peut s'agir d'acteurs privés fédérateurs pour l'offre alimentaire de proximité, comme l'association de producteurs Jardin de Perpignan ou les carreaux de producteurs dans les infrastructures logistiques (Montpellier, Perpignan). Il peut s'agir de collectifs rassemblant des entreprises et des associations comme le Bol à Lyon. Des associations jouent aussi un rôle clé dans la reconnaissance institutionnelle et l'essaimage des initiatives citoyennes d'agriculture urbaine. Il peut s'agir enfin d'institutions publiques qui expérimentent sur une thématique ou un petit territoire: municipalités périurbaines (Claira, Lavérune, Grabels, Vaulx-en-Velin) ou syndicats mixtes (SIST PM, SMMO). Ces acteurs témoignent dans les quatre villes d'une amorce de structuration sectorielle et/ou territoriale du mouvement de relocalisation.

Dans ce schéma de coordination plus horizontale, les acteurs publics ne sont pas toujours chefs de file. Dès lors, l'institutionnalisation du mouvement est-elle indispensable pour prendre en charge la transversalité des problèmes? Les collectivités urbaines ont pris un rôle d'ensemblier à Lyon et à Montpellier, les questions agricoles et alimentaires n'ont en revanche jamais été à l'agenda d'Amiens métropole et elles ont disparu de celui de Perpignan métropole, ce qui n'empêche pas le foisonnement d'initiatives de se poursuivre autour de Perpignan.

Dans notre échantillon de villes, les instances de gouvernance sont donc rares, celles qui existent n'incluent pas tous les acteurs professionnels du système alimentaire. A travers de l'évènementiel, la gouvernance se donne à voir plutôt qu'elle ne s'ouvre à la participation des citoyens. La structuration du mouvement social de relocalisation s'opère cependant également par différents acteurs fédérateurs, la reconnaissance institutionnelle apparaissant comme une trajectoire possible parmi d'autres.

## **CONCLUSION: MOUVEMENT MARGINAL OU TRANSITION EN COURS?**

La comparaison des trajectoires de quatre villes apporte plusieurs enseignements. Ces trajectoires présentent des étapes similaires, avec une primauté des questions agricoles et foncières avant le déploiement des circuits courts alimentaires. L'ampleur du mouvement varie avec l'ancienneté, le nombre et la diversité des initiatives contribuant à renforcer le système agricole et alimentaire local. Ni la taille de la ville, ni le contexte agricole ne suffisent à expliquer ces variations, le foisonnement d'initiatives étant constaté tant à Lyon qu'à Montpellier et à Perpignan.

Les relations établies sur le temps long entre acteurs privés et publics, agricoles et urbains, s'avèrent en revanche déterminantes dans l'évolution du mouvement selon les villes. Différentes formes de structuration émergent, l'instauration d'une gouvernance alimentaire urbaine apparaissant comme une des voies possibles. L'institutionnalisation du mouvement peut se faire par une politique-cadre donnant une faible place à la participation de la société civile, comme à Montpellier, ou par une gouvernance alternative, incluant la société civile, mais porteuse d'une forme d'entre soi, entre mondes alternatifs comme à Lyon (Billion, 2017). Les acteurs économiques majeurs sont alors difficiles à mobiliser.

Dans d'autres régions urbaines, on constate un essor d'initiatives sans qu'une politique ou une instance de gouvernance alimentaire ne soient formalisées. La structuration du mouvement s'opère à des échelles infra-métropolitaine ou de manière sectorielle. Elle est portée par une plus grande diversité d'acteurs (Capt *et al.* 2014), notamment de nouveaux acteurs agricoles (Poulot 2014; Mundler *et al.* 2014). C'est le cas à Amiens, autour du réseau associatif de l'agriculture alternative et à Perpignan, où les coordinations sont sectorielles. Comme dans les villes anglo-saxonnes (Morgan 2013), l'instauration d'une instance formelle de gouvernance alimentaire urbaine n'apparaît plus comme une étape obligée pour que le mouvement social produise des transformations.

Ces trajectoires des villes traduisent-elles une transition en cours vers une reterritorialisation du système agricole et alimentaire à l'échelle des régions urbaines? Si les publications qui évoquent cette transition sont nombreuses (Brand *et al.* 2017), sa mise en évidence est loin d'être acquise. Le cadre d'analyse des transitions de Geels (2004) met en avant la notion de fenêtre d'opportunité qui correspond à un moment propice où des innovations de niches peuvent changer le régime en place. On parle alors d'innovations de rupture. A Montpellier, la politique agroécologique et alimentaire, une innovation institutionnelle, a été permise par une fenêtre d'opportunité de renouvellement politique et de réforme réglementaire (Michel et Soulard, 2017). Toutefois, le changement reste fragile et les fonctionnements institutionnels et politiques hérités freinent l'innovation. D'autres approches s'appuyant sur la théorie de la pratique sociale (Shove et Walker 2010) montrent que c'est plutôt par la multiplication de micro-changements de pratiques et de mobilisations sociales qu'une transition de rupture peut s'amorcer (Cohen et Illieva 2015). Seules les comparaisons entre villes, incluant une contextualisation sur le temps long, permettront d'évaluer la portée transformatrice de ce mouvement social favorable à la relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation dans les régions urbaines.

## RÉFÉRENCES

- AUBRY, C., KÉBIR, L. «Shortening food supply chains: A means for maintaining agriculture close to urban areas? The case of the French metropolitan area of Paris». *Food policy*, 41, 85-93, 2013.
- BANZO, M., PERRIN, C., SOULARD, C.-T., VALETTE, E., MOUSSELIN, G. «Rôle des acteurs publics dans l'émergence de stratégies agricoles des villes. Exemples en Méditerranée», *Economia e società regionale*, 34, 2, 8-30, 2016.
- BARTHÈS, C., BERTRAND, N. «L'échelon intercommunal dans la gouvernance foncière des espaces agricoles: Exemples du Voironnais et du Grand Genève ». *Économie rurale*, 353-354, 3, 65-79, 2016.

- BAYSSE-LAINÉ, A., PERRIN, C. Les espaces agricoles des circuits de proximité: une lecture critique de la relocalisation de l’approvisionnement alimentaire de Millau. *Natures Sciences Sociétés*, 25, 1, 21-35, 2017
- BERTRAND N. *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction*. Versailles: Quae, 2013.
- BILLION, C. «La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de l’analyse de trois démarches en France». *Géocarrefour*, 91, 4, –, 2017
- BILLION, C., BARITAUX, V., LARDON, S., LOUDIYI, S., «Les acteurs de la distribution. Quel rôle dans la gouvernance alimentaire territoriale?» In MUNDLER P., ROUCHIER J. (dir.), *Alimentation et proximités. Jeux d’acteurs et territoires*, Dijon: Educagri Editions, 2016, pp. 345-363.
- BONNEFOY, S. «La politisation de la question agricole périurbaine en France: points de repère». *Urbia*, 12, 11-20, 2011.
- BORN, B., PURCELL, M. «Avoiding the local trap: scale and food systems in planning research». *Journal of Planning Education and Research*, 26, 195–207, 2006.
- BRAND, C. *Alimentation et métropolisation: repenser le territoire à l’aune d’une problématique vitale oubliée*. Thèse de doctorat, Grenoble: Université Grenoble Alpes, 2015.
- BRAND, C. BRICAS, N. CONARÉ, D. DAVIRON, B. DEBRU, J. MICHEL, L. SOULARD, C.-T. (dir.). *Construire des politiques alimentaires urbaines Concepts et démarches*. Paris: Quae. Collection Update Sciences & technologies, 2017.
- CAPT D. LEPICIER, D. LESEIGNEUR, A. «Le rôle des territoires de projets infrarégionaux sur l’agriculture et l’alimentation. Le cas du développement des circuits de proximité». *Géocarrefour*, 89, 1-2, 105-113, 2014.
- CHIFFOLEAU, Y., PREVOST, B. «Les circuits courts, des innovations sociales pour une alimentation durable dans les territoires». *Noroi*, 224, 7-20, 2012.
- COHEN, N., ILIEVA, R. T. «Transitioning the food system: A strategic practice management approach for cities». *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 17, 199-217, 2015.
- DUCHEMIN, E., WEGMULLER, F., LEGAULT, M. «Agriculture urbaine: Un outil multidimensionnel pour le développement des quartiers». *VertigO - la revue électronique en sciences de l’environnement*, 10, 2, 2010.
- DUPUIS, M., GOODMAN, D. «Should we go “home” to eat? Towards a reflexive politics of localism. *Journal of Rural Studies*, 21, 3, 359-371, 2005.
- DUVERNOY, I., JARRIGE, F., MOUSTIER, P., SERRANO, J. «Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain: quelles reconnaissances, quelle gouvernance?» *Les Cahiers de la multifonctionnalité*, 8, 87-104, 2005.
- GEELS, F.W. «From sectoral systems of innovation to socio-technical systems. Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory». *Research policy*, 33, 897-920, 2004
- GUIOMAR, X. «Les collectivités locales à la recherche d’une agriculture de proximité», *POUR*, 209-210, 169-183, 2011.

- JARRIGE, F. THINON, P. DELAY, C. MONTFRAIX, P. «L'agriculture s'invite dans le projet urbain. Le schéma de cohérence territoriale de Montpellier Agglomération». *Innovations Agronomiques*, 5, 41-51, 2009.
- LARDON, S., LOUDIYI, S. «Agriculture et alimentation urbaines: entre politiques publiques et initiatives locales», *Géocarrefour*, 89, 1-2, 3-10, 2014.
- LE GALÈS, P. *Le retour des villes européennes*. Paris: Presses de sciences PO, 2011.
- LE VELLY, R. *Sociologie des systèmes alimentaires alternatifs. Une promesse de différence*, Paris: Presses des Mines, 2017.
- MICHEL, L. SOULARD, C.-T. «Comment s'élabore une gouvernance alimentaire urbaine? Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole». In: BRAND, C. et al. (dir.), *Construire des politiques alimentaires urbaines: concepts et démarches*. Paris: Editions Quae, pp. 137-150, 2017.
- MUNDLER, P. CONSALÈS, JN. MELIN, G., POUVESLE C., VANDENBROUCKE, P. «Tous agriculteurs? L'agriculture urbaine et ses frontières». *Géocarrefour*, 89, 1-2, 53-63, 2014.
- PERRIN, C. JARRIGE, F., SOULARD, C.-T., 2013. «L'espace et le temps des liens ville-agriculture: une présentation systémique du cas de Montpellier et sa région». *Cahiers Agricultures*, 22, 6, 552-558, 2013.
- PERRIN, C., SOULARD, C.-T. «Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture: le cas de Perpignan?» *Géocarrefour*, 89, 1-2, 125-134, 2014.
- PERRIN, C., SOULARD, C.-T. «Introduction. L'agriculture dans le système alimentaire urbain: continuités et innovations». *Natures Sciences Sociétés*, 25, 1, 3-6, 2017.
- POULOT, M. «Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine: nouvelle agriculture, nouveaux métiers?» *Espaces et sociétés*, 158, 3, 13-30, 2014.
- RASTOIN, J.L. «Les systèmes alimentaires territorialisés: le cadre conceptuel», *Journal RESOLIS*, 11-13, mars 2015.
- SHOVE E., WALKER G. «Governing transitions in the sustainability of everyday life». *Research Policy*, 39, 471-476, 2010.
- TISSOT, L. *Valorisation urbaine de la gastronomie. Étude comparative Lyon, Grenoble, Nantes*, mémoire de master 2 en développement rural, Université Lumière Lyon 2, 2017.
- VILJOEN, A., WISKERKE, J.S.C. (dir.) *Sustainable food planning: evolving theory and practice*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2012.



# METROPOLITAN INITIATIVES FOR ‘FOOD JUSTICE’: RURAL-URBAN SOLIDARITY IN GREECE

Nikolaidou Sofia

*Adjunct lecturer, Department of Social Policy, Panteion University, Athens*

## 1. INTRODUCTION

This paper<sup>1</sup> addresses the current discourse on alternative food systems, food justice and urban resilience underlying the importance of peri-urban agriculture in food security and nutrition of cities worldwide, especially in times of economic crisis (Folke et al., 2002, Bottiglieri, Pettenati & Toldo, 2016). In a context of current depression in Greece (unemployment, increasing poverty, decline of the welfare state and low quality of life) the question of access to sustainable and healthy food systems raises important issues associated with anti-poverty aspects, social inclusion and the raising awareness of environmental, economic and health concerns in cities. A series of newly emerged bottom-up initiatives, informal networks and market-oriented activities that promote alternative short agri-food chains, food-activist, educational or other collective self-help structures (e.g. urban gardens, Community Supported Agriculture-CSA, networks ‘without intermediaries’) empower solidarity-based economy and innovative forms of collective action on food justice all over Greece.

The analysis investigates different features, motivations and social interactions among the consumers and producers involved in selected CSA networks in Athens. It shows that this emerging practice for food production, distribution and consumption enhances short agro-food circuits by reconfiguring producer-consumer relations and the spaces where these are performed. The demand and offer side is analysed through the redefinition of knowledge, shared values, principles concerning the production and consumption of food and perceptions of ‘quality’, ‘trust’, ‘justice’ and ‘solidarity’. Seeking socially and geographically ‘near’ solutions for food provision provides new bases for social relations of consumption and multiple images of solidarity while creating contested eco-social imaginaries and visions of economic revitalisation capacities of the rural metropolitan periphery.

---

<sup>1</sup> This paper is based on the results of a postdoctoral fellowship funded by the Research Centre for the Humanities (RCH) for the year 2017, with the support of the John S. Latsis Public Benefit Foundation.

## **2. URBAN FOOD INITIATIVES AND PERI-URBAN AGRICULTURE**

Over the last decade resistance initiatives and activism for food and space justice, ranging from the local neighborhood to global action, are broadly emerging worldwide while food sovereignty of cities becomes a concern in public policy in terms of sustainability of vulnerable urban environments (Gottlieb & Joshi, 2013). Though food sovereignty discourse mainly originates from ideological movements that oppose the global food industry, food consumption habits and uneven development (Starr, 2010; Cadieux and Slocum, 2015), it has changed quite considerably over time in terms of concept and strategies. 'Food justice' goals have expanded to include broader issues associated with urban social change and the raising awareness of environmental, economic, social, labor and health concerns defending the right to sustainable and healthy food systems (Claeys, 2015). While the motivations and social needs vary greatly across the global North and South, contemporary 'food justice' movements focus more on the 'access to food rather than the supply of food' (Morgan, 2015, p.1379) and 'the right to food as a component of a more democratic and just society' (Wekerle, 2004, p.378). Moreover, the increasing levels of urbanisation and urban poverty worldwide empower the importance of food security and nutrition of cities, even in developed countries (FAO, 2010) especially in times of economic crisis. Anti-poverty aspects return vigorously within the public discourse on the sustainable city as source of food, with a 'focus on emergency food services' (Wekerle, 2004, p.378) and social exclusion (Mayer, 2005) discussing the growing concerns about the achievement of long-term security and resilience of the food system.

In Greece, with almost one quarter of the population living now under the threshold of poverty, nutritional questions, accessibility of healthy food and urban food sovereignty become urgent issues. In a context of current depression (unemployment, poverty, decline of the welfare state and low quality of life) and in order to face multiple socio-environmental conflicts and food challenges (competing land uses, farmland loss and environmental degradation, food crisis), new forms of innovative social and economic activity appear as alternatives to austerity measures and neoliberal crisis giving spontaneous responses to the severe economic, political and humanitarian crisis (Arampatzi, 2016, Kavoulakos & Gritzas, 2015). Numerous urban food initiatives, civil movements, grassroots and public initiatives towards agro-ecological transition emerged out of the city addressing food access and security, agri-environmental transformation and spatial conflicts. In particular, the development of localised consumer-producer networks that aim to 'shorten the links between producer and consumer' (Starr, 2010, Ostrom, 2008) is one of the most prominent trends. Alternative food systems for food security appear in the form of short food supply chains, such as informal producer-consumer networks (CSA), organic farmers' markets, consumer cooperatives, markets without intermediaries, urban gardening and other collective self-help structures (Kavoulakos and Gritzas, 2015, Arampatzi, 2016, Ανθοπούλου et al., 2013, Nikolaidou et al., 2017). All these advocate the sustainable management of resources and highlight the social demand for direct access by local residents to fresh, safe, local food at fair prices, strengthening the social and solidarity economy and promoting agro-ecological principles (Petropoulou, 2016, Kolokouris et al., 2017, Nikolaidou & Kolokouris, 2016, Ανθοπούλου et al., 2013, Anthopoulou & Partalidou, 2015, Nikolaidou et al., 2017, Partalidou, 2015, Petrou, 2015). Short Food Supply Chains (SFSCs) aim at reducing the distance between production and consumption (Starr, 2010, Ostrom, 2008). They allow both «re-sociali-

zation and re-spatialisation of food» (Renting, Marsden and Bank, 2003: 398) and new social and spatial proximity relationships between the city and rural areas (Galli and Brunori, 2013, Petropoulou, 2016), by recognizing the importance of urban food planning, especially in times of crisis (Folke et al., 2002, Bottiglieri, Pettenati and Toldo, 2016).

As can be seen from the international literature and in numerous empirical studies, urban food initiatives help to maintain link with peri-urban agriculture and relink population with food production. This may stimulate and strengthen small-scale family farming in the peri-urban areas (often as a survival strategy due to the economic crisis and urban pressures) and create new urban-rural relationships that are reorganized on the basis of reciprocity and solidarity. In addition, seeking more sustainable food production and consumption systems as a response to the unsustainable food chain with huge environmental impacts stimulates a more agroecological approach in movements and policy-making by providing environmental sustainability, climate resilience, higher agro-biodiversity and more sustainable food systems.

In the case of the peri-urban area of Athens, chronic socio-environmental conflicts have been associated with the devastating effects of urban sprawl and mega-projects in peri-urban farming that led to excessive farmland loss and environmental degradation (Nikolaidou, 2011, 2013). Furthermore, the recent food crisis and the rising agricultural commodity prices in the context of the global economic crisis (2007/08), the nutritional exclusion of low income households and the dependency on industrial food chain increased the importance of the role of peri-urban agriculture as a «proximity agriculture» that advocates for food security and food sovereignty (Anthopoulou et al., 2015, Claeys, 2015, RUAF, 2015). Indeed, agricultural enclaves in the peri-urban area of Athens encompass a wide range of innovative projects at individual or collective level (farms, cooperatives, producer groups, etc.), all stages of production, processing and marketing of agricultural products by local producers or new farmers (organic farms, small dairies, visitable wineries, beekeepers, free-range poultry, etc.) that serve the metropolitan area of Athens via short distribution networks (open street markets, farmers' markets and markets without intermediaries, small specialized shops etc.) and enhance city's sustainability vision.

Therefore the discussion around the preservation of peri-urban agricultural production through urban food initiatives in metropolitan areas becomes a significant element that mainly has to deal with strong pressures of urbanisation and the challenges of environmental degradation and food insecurity (Moissidis, Zioga & Duquenne, 1996, Nikolaidou, 2007). Peri-urban agricultural systems and new forms of food provisioning are linked with food security and regional and local supply as well as with ethical consumption. They are therefore embedded in wider social, ecological and agri-environmental networks of the city by providing the means of preserving environmental (biodiversity, management of environmentally sensitive areas and biotopes, land and water resources management, agroforestry) and social functions (social bond between the city, the countryside and the nature, recreation, open spaces, landscapes, etc). Therefore the relationship between rural and urban landscapes can be seen through food and peri-urban agriculture that is gaining broad recognition in multiple aspects of urban sustainability and resilience. The change of food consumption patterns and socio-economic factors of food safety and security come into the debate for cities' sustainability through the promotion of peri-urban agriculture, food policies towards green growth and sustainable development and the concept of resilient food systems.

### **3. RESEARCH METHOD AND QUESTIONS**

Drawing upon theoretical discoveries and empirical research on informal consumer-producer networks in Athens metropolitan area, this paper aims to present novel evidence on alternative food justice practices weaving emerging forms of innovative social and economic activity and solidarity food networks. The analysis focuses on 3 main questions: (a) What are the motivations, perceptions and experiences of consumers and producers engaged in alternative food networks that encompass solidarity and justice? (b) What are the new links produced between food, space and people and how do they influence the viability of peri-urban farming and local-based food production systems? (c) In what way do this newly emerging alternative food networks permit the shaping of new alliances and complementarities between rural and urban areas, formal urban food policies and civic practices?

In order to answer these questions, the research involved a literature review on notions of food security, alternative food networks and short food chains related to broader concepts of urban resilience and periurban agriculture. At a second level, qualitative research focused on newly appeared consumer-farmer CSA networks that favor the development of direct sales without intermediaries by delivering weekly vegetable baskets in the metropolitan area of Athens. The method was based on fieldwork and data collection was achieved through participant observation and a series of semi-structured interviews with consumers and producers engaged in selected consumer-farmer networks. More precisely 16 in-depth semi-structured interviews were conducted with:

- (4) organic farmers (3 in Attica and 1 in Corinth) that deliver CSA baskets
- (8) consumers in different neighborhoods of Athens that participate in CSA networks with 3 farmers
- (1) online box-scheme distributor based in Attica
- (3) representatives from structures as the Food issues-Solidarity for all, Urban resilience department / Municipality of Athens, responsible for the Local Food Action Plan of Athens Municipality

### **4. FIELDWORK RESULTS**

#### **4.1. Management and coordination of orders: a lack of self-organised groups of consumers**

CSA networks in Greece appear as an alternative socioeconomic model of agriculture and distribution of agricultural products based on a direct cooperation between producers and consumer groups with mutual trust, shared benefits and responsibilities between the participants (<https://urgenci.net/vision-and-mission/>, Anthopoulou and Partalidou, 2015). Typically, the consumers that participate in the network buy a basket of fresh, organic products (mainly vegetables) on a weekly basis. The variety, quantity and cost of the products included in the basket are predefined by the producer in order to achieve fair prices for mutual benefit.

However in Greece, these networks differ from other predominant CSA forms in Europe, USA or Canada mainly because there is no financial commitment in the form of subscription (annual, monthly, 6-months) from the consumers' side. This means that there is no stable engagement or a membership sold to consumers prior to season and therefore no financial risk is associated with a season's harvest. Crop failure or any other operational risks are totally carried out by the farmer and consumers can only share a risk of consuming if they decide to buy during a poor harvest. Hence, these networks essentially rely on the mutual trust gained through the personal relation, social networks and the fact that sales of fresh organic vegetables are directed to individuals or consumer groups at affordable price without taking into consideration the important factor of sharing risk.

Four (4) types of CSA distribution networks have been identified in the metropolitan area of Athens: the farm 'Diamandi' in Marathon (distributes 80-150 baskets per week), 'Arvanitis' farm in Kiourka (200-250 baskets per week), 'the Corinthian Orchards', consisting of a multiple farmers group of 15 producers in ancient Corinth (25 basket baskets per week), and one (1) fruit distribution network, with an network of approximately 15 producers from all around Greece (about 100 orders per week). The following predominant forms of distribution were observed: mass distribution points in central squares, neighborhoods or mobile nodes, hangouts and cooperatives. In addition to mass distribution points at fixed locations in neighborhoods, farmers also offer the possibility to deliver the baskets at home because it is more convenient for consumers that work long hours. However home deliveries are less convenient in practical and organisational terms for the farmers because it is more time and energy consuming.

The orders for two farms ('Arvanitis' and 'Diamanti') are distributed in a basket of 10kg of vegetables, preselected by the producer, available at the price of 10 euros. For the consumer groups that collaborate with the 'Corinthian orchards' and the fruit distributor (and for those who request it, it is also possible with the farm 'Diamanti'), the baskets are not predetermined and orders can also be personalised and priced per product and quantity according to the consumer's needs. Orders are not coordinated in the same way by all farms, and in the majority of cases the distribution networks are farmer-managed. There is only one group of consumers that is self-organised and managed by volunteers among the consumers (group of consumers in Pagrati neighborhood). In this case such a cooperation framework creates stronger trust relations with the farmer and strengthens the participatory dimension by giving also the sense of belonging in a community and a connection among consumers through other activities in which they participate in (farm field days, CSA events, farm tours). All other orders and distributions made in several neighborhoods or via home deliveries are coordinated and operated by farmers themselves or by farm partners. This lack of self-organization of consumer groups reduces the sense of community/group among consumers that would act as a set of people with common characteristics, values, vision, aspirations.

Orders are mostly organised by phone, however some farms are more open to online types of orders through an e-mail list or online custom orders ('Diamandi Farm' and 'Corinthian Orchards'), or more flexible ways that facilitate and increase visibility to the general public by all possible ways of communication (via telephone, facebook and e-mail, e.g. the farm 'Diamandi'). The other selling activities of the farms include the supply of vegetables to the organic farmers' markets of Attica while two farms that are based in Attica offer the possibility of direct sale at the farm.

#### **4.2. Socio-economic profile of consumers: towards a socially inclusive consumption?**

Understanding demographic and socio economic characteristics of this alternative market can be very useful for studying the character of food provisioning cultures. In most of the studies, consuming organic food is associated with affluent social groups. Considering that consumers interviewed were not a representative sample, we can not extrapolate their characteristics at large. However, the study shows that most of the people that buy these organic baskets are not rich, they are rather broadly middle classes with many people among them hit by the recent economic crisis. Consumers highlight the difference in price between organic food purchased in a specialized shop (more expensive) and local food provided by a solidarity based purchasing group. Therefore this interest for this defferenciaded market is not stratified by highly priviledged in income. On the contratry it seems to be socially inclusive in terms of income constraints, however we must acknowledge questions of limited access of the vast majority of consumers to this kind of information. Nevertheless, education levels figure into the consumer's profile and seem to play an important role; most of the respondents were highly educated, with university education (a lot of teachers). According to the farmers' experience, 50% of people that purchase the baskets are young couples (30-50 years old) and become more concerned about eating healthy especially after having kids. Young people and small housholds that mostly work long hours don't have enough time to visit open farmers' markets, thus they are very keen on bying a basket because they have an organised daily life / routine and like to cook on a daily basis. However, there is no representativity of very low income groups and seen through the prism of class, income, ethnicity and affordability ther is an absence of a wider range of social strata (poor strata, elderly, immigrants).

#### **4.3. The difficulties and challenges of CSA baskets in Athens: motivations and experiences**

##### *Motivation of producers-consumers*

The main motivation for producers to participate in CSA is to access direct distribution networks that are alternative to conventional open markets or super-markets as a new economic and social form of conciliation. Farmers can sell all of their harvest production, especially products that can't easily enter the farmer's markets because of their size or appearance so in this way they can eliminate food waste. They also believe that everyone deserves access to affordable high-quality fresh food so they are motivated as a means of satisfying this need. Their motives also indicate a strong drive to develop social ties and relationships of trust with the consumer, based on mutual benefit. Moreover, it is an opportunity to exploit untapped sources of value such as direct sales that offer a direct profit.

From the consumers' part there is a drive to satisfy their need to adopt a healthier diet that includes fresh vegetables at a very good price (pure, seasonal and organic). People have concerns about where their food comes from and how it has been produced and processed. Even though the respondents are not the type of consumers who are looking for the cheapest option of products in that category, it is clear that consumer behavior is related to the price-quality relationship because they admit that the price of 10 eu-

ros is affordable and very low compared to the quality offered. Moreover, they rely on relationships that create respect, trust and commitment and they are satisfied by developing a social link and direct contact with the producer. Few of them feel also satisfied by supporting locally produced foods and place an emphasis on environmentally friendly practices. The great majority of consumers also believe that it is very convenient for them to be able to receive the basket at their place due to lack of time.

### *Difficulties*

The growth of CSA and the increasing demand for locally grown produce is both an opportunity and a challenge for small and medium scale producers. Pressures for farmers vary according to the farm size and scale, crop mix and growing practices, labor demands and the needs and desires of farmers and their families. Organisation at the farm scale, sales coordination and distribution problems are considered as three of the most difficult tasks. A great challenge for them is to be able to offer a big diversity of products throughout the year in order to attract customers. On the one hand, at the farm level, unstable factors such as unpredictable weather conditions and the limited variety of products throughout the year is an important matter of concern. On the other hand, the paradoxical consequence here is that in order to have a wide variety you either need to cultivate more land (bigger farm-scale) or networking with other producers with supplementary products. However, in the case of networks, farmers have problems with disposing all of their production. Moreover, it is difficult to coordinate orders, while deliveries at home are extremely time and fuel consuming and for this reason producers obviously prefer group deliveries to fixed points. However, the fact that there is no stable consumer network makes it difficult to coordinate orders per group and per neighborhood, while the lack of self-organized consumer groups makes things more complicated. Finally, some refer to the fact that although consumers that purchase the basket are relatively aware of cultivation practices, there is a lack of education, some of them are more demanding, resenting the size or appearance of products when they do not have the impressive appearance of conventional products.

From the consumer's point of view, the main difficulties are related to the quantity and the reduced variety of items included in the basket, large quantities of one product for a long time (e.g. leeks in winter), that have to be consumed quickly, products do not offer a wide variety of all vegetables that might cover the needs of a household, so there is often a need for supplementation. Secondly, they refer to the preparation time required for the cleaning, storage and maintenance of the basket products, while fewer have mentioned that they often do not receive a well sorted bag with a good range of high quality products.

### *Positive impacts*

The main positive impacts reported by producers focus on the potential to connect production with consumption and the possibility to strengthen proximity agriculture at the regional scale. The opportunities in adjusting to consumers' requests through CSA baskets provides them with an extra income which is

seen as an alternative to organic farmers' markets and an opportunity for networking with other producers. Unlike the organic markets where competition is harder, with the CSA farmers feel that they have more control over their production because of the fact that they can select the products that will be sold, eliminate waste and have more personal freedom to organize their timetable. However, greater emphasis is put on the fact that the economic viability of CSA is linked to the social interaction and the personal bond with the farmer that builds trust and reliability, appreciation of both the price and the quality. They are pleased that they contribute to healthy eating because in this way people learn to eat more vegetables.

From the consumers part, the emphasis is placed on access to healthy and delicious food at affordable price, stressing the fair relation between price, perceived quality, and perceived value. Consumers find interesting the preselected content of the baskets, and are excited to wait for their so-called 'weekly surprise'. Many of them admit that they have acquired new knowledge about vegetables that were previously unknown to them and found new ways of creative cooking. All of them stated that the basket was the perfect occasion to change their previous bad eating habits, and started to develop nutritional consciousness. Those who pick up the basket at home prefer it as an easy and convenient solution that fits their demanding working schedule. They emphasize on the location of the farm and the possibility to visit it because of the relatively close distance from Athens, while many of them feel that this network helps revitalising peri-urban family farming.

#### **4.4. Narratives and imaginaries: interactions between subjects, food and space**

Consumers and producers' views about notions such as justice, trust, solidarity, quality and certification are divided between empirical and a priori opinions, leading to interesting conceptual configurations that shape social dynamics of networks and interactions between subjects, food and space. Justice for whom, is it for the mutual benefit of both parties? Are the economic dimension (fair price) or the quality dimension sufficient to receive such a qualification? How fair is a price that is affordable only for the consumer? How do consumers define the concept of quality, what are the conventions that they make (Goodman, 2009, Maye and Kirwan, 2010) and what is the significance of official certification for consumers? Does it give an opportunity to gain insight on how consumers view their own diets and construct confidence in organic products. How are trust relationships formed and on what principles is based the faith and confidence of the consumers? How does the concept of solidarity and mutual assistance in peer relations is integrated as a moral duty or obligation that the members of a group have to support and reinforce each other? Are trust relationships between the two parties enough to certify quality?

##### *Trust relations*

In this imaginary, trust is depicted as a common understanding among consumers and producers who do their best to provide sufficient and qualitative products. In most of the cases, quality is seen as an equivalent of taste and freshness tested through the consumption of organic products. Moreover, the more they

get to know the farmer personally, the more they start to trust them, and this kind of trust is then related to production methods of organic farming. Two members of the above mentioned networks noted:

*«I wouldn't trust anybody, now I know him personally, I've been to his farm up to 50 times, this means that I trust him.»*

*«I joined the group because I knew him for a while and I trusted him as a human being, we used to go to the organic farmers' market in Ilioupolis that has closed down, and afterwards we started buying the basket.»*

However, there are a lot of consumers that trust the farmer through the word-of-mouth networking. In some cases trust and cooperation can also be politicized because some of them are based on pre-existing personal relations or ideological proximity to the farmer, but this is not always the major driving force. The potential option to visit the farm and see the methods used on site, pick up harvest and direct tasting of products is considered by all respondents as a good opportunity for a trust test.

### *Quality imaginaries*

Quality imaginaries of consumers are built on trust relations between the farmer and consumers, which sometimes are only based on taste, smell the quality of the product. As it is noted by consumers buying:

*«Whenever the basket has carrots it is amazing, I have never eaten such delicious carrots in my whole life. It has nothing to do with what we get from the supermarket or the grocery store.»*

This imaginary is closely allied to people's personal taste and subjective perception of healthiness as noted by two consumers:

*«Quality is a food that makes your body feel good [...] that fits with your personal taste.»*  
*«Of course the quality is not always the first puts but it's ok [...] they are organic products, it's ok if you find a worm or a fly in the basket.»*

It is also very often that quality narratives contain an 'alternative' versus 'conventional' dualism which mainly contrasts alternative provisioning to super-market products and allies with a general opposition to globalized food systems.

### *Certification conventions*

Regarding certification, the great majority of consumers are not searching the word «organic» on the products or certification labels. Most of the consumers claim that they don't need to see the certification on the basket in order to be sure that what they eat is organic:

*«I know he sells in the organic farmers markets, so products have a certain quality certification, they are controlled in a way. This certification in combination with our personal relation-*

*ship is a control guarantee. Otherwise it would be necessary for me to develop I would need to develop a personal contact to be sure that what he claims is really true.»*

Thus, they are counting on the personal connection and relation to the farmer as a main certification channel. This confidence embraces trust to the farmer and the experience of eating his/her products or visiting the farm as two network members noted:

*«There is also a suspicion and a disbelief from the people's side about the organic food, I haven't searched for certification proof because I trust him as a human being, it's because I liked what I ate [...]. My confidence in the product emanates from the fact that I ate once, twice and the third time it was still the same, with the same taste, without causing problems, this is what certification is for me [...] Certification is up to my standards.»*

*«To be honest, I did not search for certification, certification is based on the taste of the products [...] what we actually saw was different, the taste was different, everything we got was much more delicious. To say the truth this was our main motivation to buy it again.»*

Most of them are assured that organic labeling requirements are being met because they rely on the fact that these farmers are selling the same products in organic farmers' markets. Besides, consumers that feel like belonging in a type of 'consumers' community' where you can probably have more direct control over the production quality and knowledge.

*«What compensates for lack of certification is that over a certain period of time we consume his products and we can say that they are of good quality, they are very tasty [...] I do not trust them less than those in the supermarket (laughs).»*

### *Solidarity and Justice*

Both farmers and consumers relate solidarity and justice to the notions of reciprocity and trust, in the sense that the farmer cares for the consumer, with the provision of qualitative goods and the consumer contributes with money and trusts the farmer. Solidarity and crisis derive in the narratives of farmers as a form of openness to the society and inclusiveness through the prism of class: cheap organic and healthy products, equitable food access that is affordable to more professional classes other than middle class. Solidarity is mainly discussed in ideological terms as a way of resistance to the dominant globalised food system and the ways of production and distribution as an alternative to super-markets. It is considered to keep both sides sustainable and livable (qualitative products and distribution without middlemen). Nevertheless, farmers appear to use a product's price as a measure of justice that is somehow contested. Though farmers also target consumers that do face some budgetary restrictions one of the producers stresses the:

*«Need for more reasonable prices without threatening the livelihood of local farmers»(Orchards of Corinth).»*

In this sense, there is an inverted perception of justice, a negative price-quality relationship that invokes the crisis context and makes farmers a bit more price-sensitive regarding the future viability of their business:

*«There is no future for the basket. I sell the basket cheaper than I should, it should have been sold at least 15 euros. But I don't increase the price because it has another meaning for me. The crisis has certainly played a role. Would you give 15 euros? Would you? [...] Half of the people buy it because it is cheap. There are many people who say that they have not enough money to pay, you see others counting coins. This shows something about their financial situation, without knowing details» (Arvanitis farm).*

From the point of view of the consumers, solidarity is differentiated from support (support to people and the farmer) and they are fond of supporting small-scale agro-ecological farmers in the peri-urban fringe through CSA baskets as one of the consumers noted:

*«Solidarity for a way of production, the one without intermediaries, directly from production to consumption.»*

As stated by some consumers, this type of solidarity economy is seen as a realm for social justice where both sides claim to have an advantageous combination of cost, quality and the direct relationship with the farmer (value for money):

*«There is a form of solidarity in the sense that I become your client, I contribute my money, you give me a good quality product.»*

*«They find another way to sell products and it is with solidarity practices that they open up to the society and the local community. This helps to develop a bond that helps both sides to be viable. The crisis has caused several problems that you somehow had to overcome.»*

However justice and fairness are again contested when some consumers admit that the basket is much more cheaper than it should be:

*«It is a 'survivor's' basket'. It is very just and fair in the sense that it is value for money, actually it is cheaper than it should be [...] moreover, you will always get more for free when there is an over production.»*

## **5. INSTITUTIONALISATION PATHWAYS: CONSOLIDATION OF INFORMAL PRACTICES**

These direct networks between consumers and producers are informal and self-organised and there is no clear institutional framework under which they can legally operate. Hence, CSA and all 'markets without intermediaries' that have been created during the crisis (*Agores Horis Mesazontes*) have (semi)-illegal status and they are not formally represented in public arenas. This is also coupled with a more general lack of an adequate regulatory framework for direct sales in organic farmers' markets.

However, after years in which these grassroots dynamics have been generated and consolidated into social processes, institutional innovations are now emerging at the local scale and reforms are triggered by legitimisation processes. Despite the lack of legislation, municipal-based responses that facilitate the development and operation of informal food networks induced policy changes for purchasing local produce. For example, the creation of numerous municipal vegetable gardens or school gardens since 2011, or the support by some municipalities of other forms of self-organized actions such as the ‘markets without intermediaries’ through informal partnerships with producers and consumers by allowing farmers to use municipal space for the markets once per month, or by collaborating with collectivities and volunteers. This dynamics also gave the opportunity to some municipalities to include food policy in the urban agenda, by creating food councils, or by stimulating regulation efforts to support new forms of local and regional partnership to guide and promote the development of local and regional food resources. Athens municipality introduced agri-food policy in the urban agenda of the Municipality of Athens through the participation to the European Program «URBACT II - Sustainable food in Urban communities» (2014). In this context there was a Local Action Plan to build an urban strategy for food. Although these actions are rather political initiatives than a well structured and long term policy for food security we can clearly see the power of political will of the cities to overcome legal constraints and facilitate urban-rural linkages, by supporting small and local producers.

Together with bottom-up dynamics, these experiences of informal public policies had also a reforming effect on the national level by giving legal form to a number of local solidarity partnerships among producers and consumers. Hence, since the beginning of 2018, Greece is experiencing an important institutional change that is associated with a new legislation for farmers’ markets. This intends to remove some of the chronic institutional barriers that inhibited direct sales of locally grown and homemade food products without intermediaries. Though organic farmers’ markets operate in Greece since the 1980’s however they had not been legally recognized since very lately. This new law separates organic from conventional open markets (*laiki agora*) that until now allows both vendors and farmers to be involved in the sales, by licensing direct sales exclusively for organic producers (despite the objections from the vendors’ side). As noted by one producer (Arvanitis farm):

*«There are many problems, the worst is the institutional blocking of organic farmers markets [...]»Decisions are political, we try to ensure decent terms of direct sales [...] We have managed to open 500 farmers markets all over Greece, 250 farmers managed to sell their products here in Attica (in 25 markets). This new law will open the legal way to create self-managed farmers’ markets without intermediaries and merchants. You will have the right to create farmers groups, to create an entity, to have an operating regulation and address your demand to the Region. Then we can finally have organic farmers’ markets in every neighborhood.»*

Moreover, new public arenas for novel policies have opened by proposing institutionalization of ‘Markets without intermediaries’ through citizen initiatives, or consumers cooperatives. According to the draft law *«the purpose of these markets is to develop consumer consciousness and solidarity between citizens through the active participation of citizens themselves in voluntary actions and non-profit organizations.»* This law proposal has been however blamed as bureaucratic, because it is considered to give more power and control to municipalities (exclusive right of licensing) by restricting the dynamics

of Solidarity Structures and social movements. Another institutional novelty was the proposal to include urban agriculture as a new land use category in a draft law for new land-use codification (under consultation since 2017). This was also a logical consequence that followed the rapid growth of municipal vegetable gardens since 2012 and their consolidation as a social welfare structure at the municipal level in order to alleviate socioeconomic and psychological effects of the crisis (Nikolaidou & Kolokouris, 2016, Αρθοπούλου et al., 2013). To conclude, the support or realization of markets without intermediaries and other food solidarity structures for tackling poverty and social exclusion, triggered the debate on food sufficiency and the need to preserve agricultural activities within the city and in peri-urban areas.

## **6. DISCUSSION**

In summary, this paper shows that food and agriculture in peri-urban Attica has gained renewed attention in recent years of social, economic and environmental crises. Civil society can be considered as an important local force that seems to have a reinforcing effect at the local production and small and medium-scale farming, interacts with urban and rural environment and eventually forms the agro-ecological dynamics/change in the peri-urban areas. More specifically, initiatives and alternative social movements that deal with food re-localization favoured the emergence of localised consumer-producer networks and spontaneous civic or public initiatives. These newly emerging Community Supported Agriculture networks (CSA baskets) and other alternative, locally based agriculture and food distribution movements such as the markets without intermediaries or local organic markets, food and consumer cooperatives (Social Consumer Cooperative Groceries, fair trade and solidary/social entrepreneurship) they all support small and medium-scale farming in the peri-urban fringe, local agricultural cooperatives and grocers. This enables a more direct, fair, affordable, transparent and environmentally friendly approach to the production-distribution-consumption cycle that promotes locally produced agricultural goods through direct cooperation with producers.

However, do these new social practices around local food imply a hidden rurality in the peri-urban area of Greater Athens that empowers farming enclaves in the greater Athens area by also contributing to farmers' resilience? According to the fieldwork, farmers claim that CSA baskets create both opportunities and challenges for small-scale family farms. Even though they are adding to the farms' economical sustainability, at the same time they also increase labor time, organisation and coordination demands. Nevertheless, direct food linkages to cities do not necessarily enable all farmers to consistently make a living from season to season. Moreover, given that this model is mostly operating throughout the crisis period it is less remunerative for the farmers, because they are targeting more reasonable prices. However, farmers' perceptions of resilience are not just connected with money, they also count on appreciation, trust and social embeddedness.

Undoubtedly, these practices are good examples of survival strategies of small and medium-sized organic family farmers, local food chains and sustainable agriculture as a whole. Despite the growing metropolitan demand for a better food quality, the rise of short distribution chains and the cooperation between more consumers and producers at the local and regional levels, a more 'radical' reconstruction of local and regional production and consumption systems is a rather difficult task. It seems that it is

extremely difficult for CSA networks to be recognized as the mainstream paradigm of ecological, political, and socio-economic practice because they compete with the dominant market structures (supermarket chains, SMEs, wholesalers, intermediaries). There is always the potential to scale up, grow and engage more consumers and producers, under the prism of local and alternative short agri-food chains. However, changing the food production and distribution model needs a wider approach and a change of attitude, reconfiguration of routines, and integration of new complexes of production - consumption into the practices of daily life.

These alternative initiatives remain relatively invisible and vulnerable since they have not been valorized or protected through institutional legitimization. However there is an increasingly important role of cities as political actors for regulatory restructuring. The gradual recognition of urban food security and its inclusion in the urban and public policy agenda is an important first step for reforming the city's agri-food system, but it seems not to be enough for the overall sustainability of alternative food networks. Local authorities get into food policy and 'urban resilience' discourse through the implementation of strategies with a more agri-environmental orientation and institutional reforms are triggered by legitimisation processes (e.g. draft law proposals on markets without intermediaries, on the inclusion of urban agriculture as a specific category of uses, law on organic farmers' markets). Nevertheless, long-term urban food policies and strong partnerships between rural and urban areas have to be established through new relationships between consumers, producers, institutions and citizens and need to be framed by favorable legislation able to facilitate developments and reform efforts. These policies should foster relations of production, distribution, consumption, not only by taking into account market forces but also non-economic factors and principles such as cooperation and reciprocity, democracy, equality, solidarity, cooperation, as well as environmental respect.

These new social and geographical proximity relationships that define alternative food networks can provide a perspective for symbiotic relationships between urban and rural settings by boosting peri-urban agriculture based on the principles of both socio-environmental protection and preservation of biodiversity and local natural resources. Despite the decreasing importance of agriculture and the increasing pressures on land resources that led to unsustainable land-use practices in rural metropolitan areas, recent local food production and distribution networks help to maintain social cohesion, landscape and the natural environment, while providing many potential advantages for improving living conditions and reducing environmental pressures in wider urban areas. In short, they can improve nutrition and food security by allowing access to healthy food and strengthening food self-sufficiency strategies and social justice as an alternative to the globalized agri-food model.

## REFERENCES

- ANTHOPOULOU, T., NIKOLAIDOU, S., PARTALIDOU, M., KOLOKOURIS, O., MOISSIDIS, A. (2013). *Αστική γεωργία, κοινωνική ένταξη και βιώσιμη πόλη. Μελέτη δυο αστικών αγροκηπίων (Θέρμη, Αλεξάνδρουπολη)*. Research project. Athens: Panteion University.
- ANTHOPOULOU, TH., KOLOKOURIS, O., NIKOLAΪΔΟΥ, S., PARTALIDOU, M. (2015). «Aux arbres citoyens! Le mouvement d'agriculture urbaine, une forme participative d'appropriation de l'espace» p. 339-

349. Vianey G. (ed.), Requier-Desjardins M. (ed.), Paoli J.C. (ed.). *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles: regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens*. Montpellier: CIHEAM, 2015. 368 p. (Options Méditerranéennes: Série B. Etudes et Recherches; n. 72). Available from: <http://om.ciheam.org/om/pdf/b72/b72.pdf>
- ANTHOPOULOU, T., PARTALIDOU, M. (2015). Εναλλακτικά αγροτροφικά δίκτυα και νέες αλληλέγγυες εταιρικές μεταξὺ πόλης και υπαίθρου. Διερευνώντας την κοινοτικά υποστηριζόμενη γεωργία, *Γεωγραφίες* 25, 13-23.
- ARAMPATZI, A. (2016). The spatiality of counter-austerity politics in Athens, Greece: Emergent 'urban solidarity spaces'. *Urban Studies*, 1–16.
- BOTTIGLIERI, M., PETTENATI, G., TOLDO, A. (2016). *Toward the Turin food policy good practices and visions*. by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. Available from: [http://www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale/notizie/pdf/libro/Toward\\_The\\_Turin\\_Food\\_Policy\\_book.pdf](http://www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale/notizie/pdf/libro/Toward_The_Turin_Food_Policy_book.pdf)
- CADIEUX, K.V., SLOCUM, R. (2015). What does it mean to do food justice? *Journal of Political Ecology* (22), 2-26.
- CLAEYS, P., (2015). *Human Rights and the Food Sovereignty Movement: Reclaiming Control*. New York: Routledge.
- FAO (2010). Fighting Poverty and Hunger. What Role for Urban Agriculture? *Policy Brief, Economic and Social Perspectives 10*.
- FOLKE, C., CARPENTER, S., ELMQVIST, T., GUNDERSON, L., HOLLING, C. S. and WALKER, B. (2002) Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations, *A Journal of the Human Environment* 31(5):437-440.
- GALLI, F. BRUNORI, G. (eds.) (2013). *Short Food Supply Chains as drivers of sustainable development. Evidence Document*. Document developed in the framework of the FP7 project FOODLINKS (GA No. 265287). Laboratorio di studi rurali Sismondi, ISBN 978-88-90896-01-9.
- GOTLIEB, R, JOSHI, A. (2013). *Food Justice*. The MIT Press.
- GOODMAN, D. (2009). Place and Space in Alternative Food Networks: Connecting Production and Consumption. *Environment, Politics and Development Working Paper Series*
- International Network for CSA, <https://urgenci.net/vision-and-mission/> <https://urgenci.net/greece/>
- ΚΑΒΟΥΛΑΚΟΣ, Κ., GRITZAS, G. (2015). Κινήματα και Εναλλακτικοί Χώροι στην Ελλάδα της Κρίσης: Μία νέα Κοινωνία Πολιτών. In N. Demertzis, N. Georgarakis (eds.). *Το Πολιτικό Πορτραίτο της Ελλάδας: Κρίση και Αποδόμηση του Πολιτικού* (pp. 337-355). Athens: Gutenberg. 8
- ΚΟΛΟΚΟΥΡΙΣ, Ο., ΝΙΚΟΛΑΪΔΟΥ, Σ., ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ, ΤΗ. (2018). Mapping Land-use dynamics, environmental conflicts and social pressures in the peri-urban area of Athens. *Options Méditerranéennes* (accepted)
- MORGAN, K. (2015). Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North. *Urban Studies*, 52(8), 1379–1394.
- MAYER, M. (2005): Combating Social Exclusion with 'activating' Policies. *The Urban Reinventors* (3) 9, 1-36.

- MAYE, D. and KIRWAN, J. 2010. Alternative food networks. <http://www.sagepub.net/isa/resources/pdf/Alternative%20Food%20Networks.pdf>
- MOISSIDIS, A., ZIOGA, N., DUQUENNE, M (1996). *Espace rural périurbain. Fonctions, transformations, perspectives*, Banque agricole de Grèce, Athènes, 1996 (in greek: Μουσιδης, Α., Ζιώγα, Ν., Ντυκέν, Μ. (1996). *Περιαστικός αγροτικός χώρος: Λειτουργίες, μεταμορφώσεις, προοπτικές*. Αθήνα: Εκδόσεις Αγροτική Τράπεζα Ελλάδας Α.Ε.)
- ΝΙΚΟΛΑΪΔΟΥ, S. (2013). Dynamiques périurbaines et mutations des espaces littoraux. Le cas d'une plaine viticole de Messoghia. Athènes (Grèce). *Demain la Méditerranée: un littoral sans nature? Les espaces agricoles et naturels face à l'urbanisation* (Perrin, C.). Rome: Ed. Ramses2 – Presses de l'École Française de Rome. pp. 101-110.
- ΝΙΚΟΛΑΪΔΟΥ, S. (2011). Politiques de planification et logiques des acteurs locaux dans le contexte de périurbanisation du sud-est d'Athènes. *Options Méditerranéennes*, B 66:145-158. Paris: CIHEAM. Available from: <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/b66/00801380.pdf>
- ΝΙΚΟΛΑΪΔΟΥ, S. (2007). *Les transformations socio-spatiales et l'avenir de l'agriculture en zones périurbaines: étude de la viticulture de Messogheia (Attiki, Grèce)*, Editions: CIHEAM-IAMM, Série «Master of Science» No 83, Thèse requise pour l'obtention du titre Master of Science.
- ΝΙΚΟΛΑΪΔΟΥ, S., ΚΟΛΟΚΟΥΡΙΣ, O. (2016). «Transition movements in Greece: An alternative green solution to the crisis?» Towards the Collective City / International Conference on Urban Autonomy and the Collective City, 1-2 July, 2016, Athens Greece.
- ΝΙΚΟΛΑΪΔΟΥ, S., ΚΟΛΟΚΟΥΡΙΣ, O., ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ, TH. (2017). «Environmental protection and hidden rurality in the peri-urban area of Athens: conflicts, cooperation and civic agro-ecological dynamics» 54th Colloquium of the ASRDLF and 15th Conference of the ERSA Greek section, 5-7 July, Athens, Greece.
- OSTROM M.R. (2008). Community Supported Agriculture as an Agent of change. Is it working? in C. Clare Hinrichs and Thomas A. Lyson (eds). *Remaking the North American Food System Strategies for Sustainability* (pp. 99-120). University of Nebraska Press.
- PARTALIDOU, MARIA. (2015). Food miles and future scenario for local food systems: An exploratory study in Greece. *Outlook on Agriculture*. 44. 10.5367/oa.2015.0207.
- PETROPOULOU, E. (2016). The Role of Short Food Supply Chains in Greece – What Opportunities for Sustainable, Just and Democratic Food Systems at Times of Crisis? *Sociology and Anthropology* 4(5): 337-346, DOI: 10.13189/sa.2016.040506
- PETROU, M., (2015). «Let's spend together.» The «No Middlemen» citizen movement in the city», in, Maloutas T., Spirellis S. (eds.), Athens Social Atlas. Electronic collection of texts and visual material, Available from: <http://www.athenssocialatlas.gr/%CE%AC%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF/%cf%87%cf%89%cf%81%ce%af%cf%82>
- POTHUKUCHI, K, and KAUFMAN, JL. (1999). Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning. *Agriculture and Human Values* 16(2): 213–224.
- RENTING, H., SCHERMER, M., ROSSI, A. (2012). Building Food Democracy: Exploring Civic Food

- Networks and Newly Emerging Forms of Food Citizenship. *Intl. Jnl. of Soc. of Agr. & Food*, 19(3), 289-307.
- RENTING, H., MARSDEN, T., BANK, J. (2003). Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development, *Environment and Planning A* 2003, volume 35, pages 393 - 411. DOI:10.1068/a3510
- RUAF (2015). City Region Food Systems. *Urban Agriculture Magazine*, May 2015 <http://www.foodmetres.eu/wp-content/uploads/2015/06/RUAF-UAM29.pdf>
- SILICI, L. (2014). Agroecology What it is and what it has to offer. *Food and agriculture*. IIED Issue Paper. IIED, London
- STARR, A. (2010). Local Food: A Social Movement? *Cultural Studies. Critical Methodologies* 10(6), 479-490.
- URBACT (2012). Sustainable Food in Urban Communities Developing low-carbon and resource-efficient urban food systems. European Program, [http://urbact.eu/sites/default/files/sustainable\\_food\\_baseline-study.pdf](http://urbact.eu/sites/default/files/sustainable_food_baseline-study.pdf)
- WEKERLE, G.R. (2004). Food Justice Movements. Policy, Planning, and Networks. *Journal of Planning Education and Research* 23 (4), 378-386.
- WILSON, G.A. (2013). Community resilience, policy corridors and the policy challenge, *Land Use Policy* 31 (2013) 298-310



# CITY AND COUNTRY RELATIONSHIPS IN THE METROPOLITAN AREA OF VALÈNCIA TERRITORIAL POLICIES FOR *L'HORTA* LANDSCAPE

Carme Melo

*University of Valencia*

## INTRODUCTION

This paper reflects on the transformations, management and planning of a historical Mediterranean landscape: *l'Horta de València*. This is one of the remaining six historical Mediterranean Huerta landscapes, to be found in Italy, Greece and Spain (Stanners and Bourdeau, 1995). Huertas are agricultural landscapes located around the city borders. They are among the most distinctive agricultural systems in Europe (Meeus et al, 1990; Meeus, 1995).

The conservation of traditional landscapes, like Huertas, is a matter of growing importance (Barbera and Cullotta, 2012). According to Belgian geographer and landscape expert Marc Antrop, traditional landscapes are «those landscapes having a distinct and recognizable structure which reflects clear relations between the composing elements and having a significance for natural, cultural or aesthetical values» (1997, 109). Yet Huertas are also cultural landscapes, produced by the interaction between humans and nature over the centuries (Moreira et al, 2006). Following Antrop, cultural landscapes can be defined as «landscapes with a long history, which evolved slowly and where it took centuries to form a characteristic structure reflecting a harmonious integration of abiotic, biotic and cultural elements» (1997, 109). Hence the concept of landscape «refers both to a material-physical reality, originating from a continuous dynamic interaction between natural processes and human activity, and to the immaterial existential values and symbols of which the landscape is the signifier» (Antrop, 2006, 188). Each landscape embodies a particular «sense of place» that constitutes its own identity and hides «forgotten lessons» of the past (Antrop, 2005). In this respect, landscapes contribute to shaping local or national identity (Sooväli et al, 2003).

As traditional cultural landscapes, Huertas have a well-defined character and identity, one that is based on the history of the different peoples that lived in the territory and changed it. Huertas are valuable because of their cultural heritage, their ancient yet complex irrigation systems and the food production activities they render possible (Glick, 1970; Courtot, 1986). But the value of Huertas is also related to the role they have in maintaining a high degree of biodiversity, preventing flooding, improving weather conditions, neutralizing some of the negative effects of climate change, and acting as a barrier to further urban sprawl.

Two of these historical agricultural landscapes are to be found in Spain: the Huertas of Valencia and Murcia. Here I focus on one of them: *l'Horta de València*. This space is located in the Autonomous Region of Valencia, in the metropolitan area of Valencia. It originated in the eighth century, when the Muslim peoples built the water infrastructure: irrigation channels along the river, waterwheels and irrigation dams. A productive agricultural space was gradually created; the swamp areas were dried, ancient hydraulic and agricultural skills from the Middle East were introduced, and crops common during the Roman period (like cereals, vineyards and olives) were complemented by others such as rice, tiger nut and some vegetables (Guinot, 2008). Today *l'Horta* is the agricultural land around the city of Valencia irrigated by the Túria River through seven waterways for water distribution. It spreads through the alluvial plain between the Túria River, the Mediterranean Sea and the Albufera Lake. In fact, *l'Horta* is the territorial system or green infrastructure that connects the three water ecosystems of the metropolitan area of Valencia. These four water landscapes make the city of Valencia quite peculiar in terms of its relationship with nature and the city borders.

Nowadays *l'Horta* covers 12.000 hectares (out of the 23.000 covered in the past) and includes forty towns. This traditional landscape has been a space for both production and residence; a space in which each structure and form of organization was conceived as part of a horticultural production process based on the use of water and land (Mata and Fernández, 2010). If we draw on Antrop's definition of landscape, noted above, it could be argued that *l'Horta* as a «material-physical reality» includes the material or tangible heritage, that is, an ancient and complex irrigation system, a network of rural roads, traditional buildings (civil, residential, religious and related to farming uses), and a dynamic space of fields and crops that evolved throughout the centuries and still today varies from season to season. On the other hand, the «immaterial existential values» of *l'Horta* are related to the traditional agricultural knowledge and techniques transmitted from one generation to the next, the local varieties of crops introduced and maintained, and the ancient community-based institutions created to orchestrate social interactions, like the water communities (one for each irrigation channel) and the Water Tribunal, declared UNESCO World Heritage in 2009 and still active.

The case of *l'Horta* illustrates the key environmental, social and aesthetic functions performed by agriculture in peri-urban landscapes (Davoudi and Stead, 2007). At the environmental dimension, *l'Horta* helps preserving biodiversity and contributes to the prevention of flooding, climate change adaptation and mitigation, and climate improvement. At the territorial level, *l'Horta* is a green infrastructure which acts as a barrier against urban sprawl in the metropolitan area. Insofar as it is a space for food production, it is crucial to achieve food security, food sovereignty and food justice within a regional food supply chain based on its proximity to the city. Yet peri-urban cultural landscapes also concern visual amenities; several studies suggest that there has been a change in the view of urban visitors from a functional-productive to a hedonic-aesthetic value (Zasada, 2011), and this is true also with regards to *l'Horta*. Finally, agricultural landscapes are also appreciated from a recreational and leisure perspective. In this sense, *l'Horta* becomes a space for urbanites urge for outdoor activities. So the value of *l'Horta* lies in the combination of the above elements: the physical material heritage, the cultural and historical dimension related to the local identity, and its functional and aesthetic value. These features make *l'Horta* worthy of protection.

## 1. URBANIZATION AND DEVELOPMENT IN *L'HORTA*

Landscapes are dynamic concepts. They evolve constantly as land is reorganized in response to the changing social and economic needs of society. Change is, thus, inherent to landscapes (Antrop, 1997, 2003, 2005, 2006). As a result of this dynamic relationship between the natural and cultural elements present in the environment, *l'Horta* is in permanent transformation. The singular character of *l'Horta* is the outcome of centuries of human-nature interaction, of changing agricultural and land-use patterns responding to different social needs. However, *l'Horta* has been facing dramatic transformations since the twentieth century, a problem experienced by other similar systems in the Mediterranean region. Land use changes triggered the expansion of cities into surrounding rural areas; this took place without regional land use planning and control (Nilsson, et al, 2013). Modern impacts on traditional landscapes became evident after the economic development that followed World War II. But it was only towards the end of the 20<sup>th</sup> century when awareness of the negative and rapid nature of landscape change increased. The traditional structure of landscapes has been altered, and this affects their functioning. As a result, traditional landscapes have become fragmented spaces where only isolated and disconnected parts of the traditional landscape remain. These transformations are perceived as a threat to landscape diversity, coherence and identity. The causes that have triggered the deterioration of landscapes include land abandonment, agricultural intensification, afforestation, urbanization, urban sprawl, increasing infrastructures, population growth and changes in lifestyles (Mander et al, 2000; Pedroli, 2000; Klijn and Vos, 2000; Green and Vos, 2001; Holdaway and Smart, 2001; Moreira et al, 2006).

*L'Horta* is being jeopardized by urbanization and social transformations. Rapid and unregulated urban expansion toward the periphery and increasing land occupation have led to the domination of the city over *l'Horta* and the triumph of modernity over tradition (Cárcel-García et al, 2014). This process of territorial transformation, characterized by the extension and dispersion of space, populations and their activities, is at odds with the Mediterranean compact city, based on continuity, cohesion, multiplicity of uses and interaction. Today, its condition of peri-urban agriculture and proximity to city centers exerts pressure on this traditional landscape and undermines its identity and continuity. Antrop (2005) argues that the main driving forces of landscape negative change, which act simultaneously, are accessibility, urbanization and globalization. These adverse forces are behind the deterioration of *l'Horta de València* too. The discussion that follows highlights how these three drivers for landscape change, combined with the particular natural conditions and local context, have produced dramatic transformations in the elements and functions of *l'Horta*.<sup>1</sup>

It is important to recall that in 1960 the traditional *Horta* covered 20,000 hectares. The 2011 *Territorial Strategy of the Autonomous Region of Valencia* reports the loss of 1500 hectares over the last twenty years and studies made by civil society organizations, like the citizen movement *Per l'Horta*, indicate greater numbers (Montiel and García de Leonardo, 2014). Most irrigation channels have decreased their irrigation perimeter. Research assessing spatial changes between 2008 and 2013 identifies a decrease of 6.5% in the cultivated area (Argyelan et al, 2014). The study concludes that, insofar as there has been a reduction of urban development due to the economic crisis, and a slight increase in the surface covered

---

<sup>1</sup> See also Romero and Melo (2015; 2016).

by irrigated arable land (especially due to the emergence of new horticultural fields), land abandonment is the main reason explaining such decrease.

The ecological footprint of urbanites transcends the city borders (Antrop, 2005) and environmental degradation is strongly perceived in *l'Horta*. Uncontrolled urban and industrial waste dumping sites abound. Irrigation channels are used as urban sewage systems or dumping sites for unpurified industrial waste. The salinization of farmland, the decrease of water quality and the contamination of underground waters have long been issues of major concern in the region of Valencia as well as all over Spain (IGME, 1985; IGME, 1998). Despite European norms (such as the European Union Directive 91/676/EEC) and regulations by the Spanish central and regional governments addressing the issue of diffuse pollution caused by nitrates, the use of pesticides and nitrogenous fertilizers has polluted underground waters (with levels of nitrate contamination over 100, 150 or even 200 mg/litre in some areas, while the European Directive establishes 50mg/litre as a safe threshold). In 2000 the government of Valencia published a list of spaces affected by aquifer nitrate contamination; most towns of *l'Horta* were listed (Decree 13/2000, 25<sup>th</sup> January).

A related problem has been caused by policies seeking the modernization of irrigation networks. Water shortage is a serious concern for Southern Europeans and therefore there has been a paradigm shift towards technological and economic efficiency in water use. This new orientation, illustrated by the EU Water Framework Directive (Directive 2000/60/EC), informs the *Spanish Plan for the Modernization of Irrigation* and seeks to replace traditional systems based on flood irrigation. However, recent studies demonstrate that flood irrigation is not always inefficient and unsustainable (Mata and Fernández, 2010). What is more, technical interventions on existing infrastructure aimed at more efficient irrigation activities have harmed the cultural and natural heritage and have serious environmental impacts (especially a decrease in water quality and changes in the levels of salts) while not being decisive in terms of water savings.

The provision of infrastructures and equipment is at the roots of the reduction of the productive space of *l'Horta*. Land fragmentation and landscape changes have been produced as a result of the construction of infrastructures such as roads, rail tracks, high-voltage lines and industrial equipment. Examples of this are the the A-7 highway along the Mediterranean coast and the high-speed railway (AVE). New infrastructures with a high territorial impact are currently being projected by regional authorities. A controversial case is the plan to develop a logistic area for the city port (ZAL) in *La Punta*, a neighborhood in the South-East of Valencia traditionally devoted to agricultural activities. The project was first announced fifteen years ago. A conflict was soon set in motion, involving public authorities, neighbors and citizen organizations. Forced evictions and human rights abuses were justified by the government as necessary to create a logistics area that would expand the port and bring about economic opportunities for the region (Mestre, 2002; Llopis, 2016). But the truth is that such space was never finished and remains unused to date. The current regional administration is now seeking to re-activate and conclude the plan. This will imply the urbanization of one of the few remaining areas of traditional *Horta* south to the metropolitan area. In fact, urban interventions like this are amongst the biggest threats to *l'Horta*. What makes them worst is that they are created by those very same public instances that claim to be protecting it.

Besides urbanization and fragmentation, changes in the global agro-food chain are also having huge impacts in *l'Horta*, resulting in a decrease in production and small-scale farming. Abandoned land and

new land uses, including recreational activities, gardening and self-production, are replacing what once was cultivated-for-profit land. The scarce profitability of crops, insecurity, the vulnerability of aged land owners and the difficulties they are encountering to pass land-use rights onto next generations are compromising the social and economic sustainability of agriculture. In addition, local products have to compete with other types of production that do now have better access to the urban market. In a context of economic globalization and industrialization of productive processes, traditional farming in *l'Horta* is unprotected and the urban food system is broken.

The preservation of cultural and natural heritage includes the maintenance of landscapes (Antrop, 2006). A number of institutions are working worldwide to achieve this end, for example, the UNESCO World Heritage Center and the Council of Europe, as well as many international civil society organizations. The European Landscape Convention (Council of Europe, 2000) describes landscapes as Europe's common heritage and urges their special protection and management. In spite of this, there has been a general lack of interest in the conservation of the built cultural and natural heritage of *l'Horta*, such as the historical irrigation networks and other elements of the architectural heritage. In some cases, public administrations have authorized projects that implied the destruction of total or partial historical and protected buildings. Landscapes are an essential aspect of the cultural heritage of humanity. On these grounds, the deterioration of *l'Horta* is a loss of a piece of identity and a neglect of its value as cultural heritage.

## **2. HOW DID WE GET TO THIS POINT? THE POLICY BACKGROUND**

The protection, management and planning of cultural landscapes, like *l'Horta*, is one of the key pillars of the European territorial approach (Zonneveld, et al 2012). This approach is based on territorial governance to achieve sustainable territorial development (Farinós, 2008; Plaza et al, 2003). From this perspective, new elements are introduced in territorial politics and policy, specifically those related to the emergence of new forms of governance, environmental sustainability and social cohesion. Territory is conceived in a broader sense, that is, as social product, resource, heritage, landscape, public good and space for solidarity. This model no longer gives priority to economic growth and resource consumption; it also seeks to achieve sustainable development and equity at the intra and intergenerational levels. Various national and international initiatives along these lines could be mentioned, such as the *European Landscape Convention* (Council of Europe, 2000; Déjeant-Pons, 2006), the *Opinion of the European Economic and Social Committee on Agriculture in Peri-urban Areas* (OJEU 2005), the *Charter on Peri-urban Agriculture* (Parc Agrari del Baix Llobregat 2010) and the Spanish legislation on sustainable rural development (especially the *Law 45/2007 for Rural Sustainable Development*). Yet the principles informing this territorial approach have not been adequately developed into policy in Spain, where territorial planning has been subordinated to economic growth and sectoral politics. In addition, territorial planning varies across the different regions and the central government has not assumed coordination tasks. Consequently, each government ministry and regional administration has advanced its particular view of territorial politics and policy (Plaza et al, 2003). A change in territorial politics should be ac-

knowledge in Valencia. Nevertheless, the extent to which this change will lead to effective mechanisms for the protection of *l'Horta* at the metropolitan scale is yet to be seen, as I shall argue.

In order to understand the present state of affairs, it is important to explain the institutional background that has framed policies concerning *l'Horta* for the past two decades. The conservative *Partido Popular* ruled the region and the city of Valencia for more than twenty years, till the 2015 elections. In this period, there were no planning and management tools at the metropolitan scale concerning *l'Horta*. The lack of coordination between the different public administrations involved suggests that the main problem was the absence of political will. Legislation was unclear while urban and territorial planning encouraged urbanization and land speculation (Romero, et al, 2015; Cucó, 2013; Romero and Farinós, 2012). Especially since the 1970s, uncontrolled and unplanned urban sprawl has taken place in *l'Horta* landscape. Land liberalization and privatization resulted in the fragmentation of territory and the lack of connection between *l'Horta* and the city (Romero and Melo, 2016; 2015). Residential expansion and logistics and transport infrastructures were the key productive activities; in many cases, these took place to the detriment of *l'Horta* surface. All this happened while public authorities constructed a discourse in which farmers and farming activities were seen as keeping the region backwards. In this discourse, economic development and global competitiveness demanded that Valencia left its agricultural identity behind and pushed for other productive sectors, especially urban projects, mega-events and tourism (Santamarina and Moncusi, 2013). In this scenario, *l'Horta* was reduced to land for urban development.

As is so often the case, civil society organizations confronted institutional attitudes and policies, and showed a greater concern for cultural and agricultural landscapes. The value of *l'Horta* as historical, cultural, natural and agricultural heritage and the need to prevent further damage informed the 2000 *Opinion of the Valencia Council of Culture*, a consultation and advisory body for the regional government. But its advice never came to inform policy. In 2001 the first popular legislative initiative promoted by citizen groups in Valencia, which demanded the adoption of a comprehensive law for the protection of *l'Horta*, was rejected by the regional parliament despite having achieved twice as much the number of signatures required in less than four months (Llopis, 2016; Montiel, 2012). Since then, citizens' awareness and popular resistance movements concerning land have grown. Probably as a result of such concern and mobilization, the regional government stipulated that a Protection Plan should be designed. The *Territorial Action Plan for the Protection of l'Horta de València*, announced in 2008 (Generalitat Valenciana, 2008; Muñoz, 2009; Montiel, 2012), could have been a significant step forward. However, the Plan was discarded in 2010 and never evolved into binding regulations (until the following administration that took over from the conservatives in 2015 gave a new impetus to it, as I will explain). While the Plan was being drafted, other regional and national ministries with decision-making competences on *l'Horta* adopted different types of policies and authorized the construction of infrastructure not coherent with the Plan's guidelines.

The last example of bad management and lack of appropriate protection policies for *l'Horta* during the conservative government is the revision of the General Land-Use Plan of the city of Valencia, initiated in December 2014. The Plan established the reduction of 415 hectares of *l'Horta* surface to allow the construction of new 17.000 housing units and other infrastructures (Vázquez, 2014). The project did not succeed because of the massive public reaction, with NGO's campaigns and citizen protests taking place in the subsequent months. Civil society organizations filed over 20.000 submissions during the

public information period of the Plan to express their opposition to the loss of traditional *Horta*. Even the Water Tribunal filed a submission pointing out the damage that the Plan would cause to some of the irrigation channels. A greater concern was evident in the media too (Moreno, 2014; Vázquez, 2015a, 2015b, 2015c; García, 2015; Ros, 2015). This public pressure and civic participation was not in vain. In May 2015 the regional government announced the withdrawal of the reform of the General Land-Use Plan (Vázquez, 2015d). This represented an important victory for citizens and social movements and a restraint to the urbanization of 415 hectares of *Horta*. This shows a growing awareness about the impacts of changes in *l'Horta* landscape. Public concern about its protection has escalated over the last fifteen years. Social movements and citizen groups express a particular point of view with regards to the value of *l'Horta*, one that is related to a critique of the dominant development model (based on economic growth rather than quality of life and environmental sustainability), the urbanistic future (based on urbanization rather than de-urbanization) and the survival of farmers and farming activities.

The local and regional elections that took place in Spain in May 2015 gave way to a coalition of left-wing governments at the local and regional levels in Valencia. This was a turning point towards a more participatory approach to policy-making, one that is more sensitive to issues concerning territorial management and planning and thus more in line with the so-called «new territorial culture» or territorial approach noted above. Shortly after taking up, the new regional administration declared its will to re-introduce the debate about the *Territorial Action Plan for the Protection of l'Horta de València* (Domingo, 2015), a project unfinished due to lack of commitment by the previous government.

### **3. NEW POLICY INSTRUMENTS FOR L'HORTA LANDSCAPE**

After decades of land speculation, environmental degradation and lack of planning and management, *l'Horta* plays a central role in the new territorial approach and the new productive model launched by the present regional administration. The progressive government coalition, so called «government of change», has proclaimed its will to break with the previous territorial model based on the real estate industry and unplanned urbanization. To achieve this, two policy tools have been designed: *L'Horta Law* (Generalitat Valenciana, 2016a) and the *Territorial Action Plan* (Generalitat Valenciana, 2016b). At the time of writing this contribution, they are both being discussed by the regional parliament and have yet to be approved after the public consultation stage. The rest of this section briefly deals with these two policy instruments of the «new» territorial politics of the region. My intention is to reflect on the general spirit of these documents and start assessing the main differences and similarities of this approach with respect to that held by the previous public administration. It should be noted that this is just a preliminary analysis of the first drafts; we will have to wait for the final versions in order to be more conclusive.

*L'Horta Law* is the result of the demands of citizens and civil society organizations who have long mobilized to stop land abuses and related human rights violations. Fifteen years after the first popular legislative initiative in the region of Valencia that demanded a specific law for the protection of *l'Horta*, such law, announced in October 2016, will see the light shortly. The Law defines *l'Horta* as a green belt that prevents the future growth of the metropolitan area and expands the surface to be protected from urban development. It also introduces mechanisms to recover eroded land, such as the transfer of land;

this will allow the owners of abandoned land to transfer its use to individuals interested in developing farming activities. With this law, the value of agriculture and the importance of farming activities and food production functions are prioritized over other land uses (especially residential construction and industrial activities), following the longstanding demands of farmers and environmental and land activists. However, the Law fails to bring to an end unsustainable farming practices as it does not back forcefully a different agricultural model based on a just and local food system. *L'Horta Law* establishes that a *Territorial Action Plan* be adopted. This was announced in June 2016 (Conselleria de Vivienda, Obras Pùblicas y Vertebración del Territorio, 2016). The document is a revised version of a previous draft, first developed in 2008 and modified in 2010, which was not finalized, as I explain in section 3.

The post-2015 regional government has generally shown a more participatory and consensual view of politics. It is then surprising that citizen participation is not properly addressed in the policy tools being developed for the protection of *l'Horta*. As established in the 1998 Aarhus Convention (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, adopted in the United Nations Economic Commission for Europe framework), environmental rights have three pillars: access to information, public participation in decision-making and access to justice. The Law mentions the first pillar, that is, the right to be informed about plans and legislation with an impact in *l'Horta*, but omits the other two. This omission contravenes the Aarhus Convention and leaves citizens unprotected in case of forced evictions and other abuses perpetrated by public administrations.

The urbanization of *l'Horta* over the past few decades and the different problems this has created, as indicated in section 2, happened not only because this is an agricultural space but also because of its condition of peri-urban area. In peri-urban spaces a combination of both urban and rural land uses originates a new type of landscape which is neither rural nor urban (Nilsson, et.al, 2013). A position between urban and rural areas renders peri-urban agricultural spaces particularly vulnerable. Their diffused limits are constantly under pressure and are the object of opposing demands and interests. They have been urbanized more than any other surface in Europe between 1990 and 2000 (Simon et al, 2012). However, peri-urban spaces are crucial in terms of, on the one hand, climate change mitigation and adaptation and, on the other hand, food sovereignty and security in metropolitan areas. This is acknowledged in the European Charter of Peri-Urban Agriculture (Parc Agrari del Baix Llobregat, Agroterritori y Red Agroterritorial, 2010) and the Opinion of the European Economic and Social Committee on Agriculture in Peri-urban Areas (2004). Given this, it is surprising that the Law does not include the concept of peri-urban agriculture and does not recognize the vulnerabilities and potentials of *l'Horta* as a peri-urban space.

Peri-urban cultural landscapes offer multiple goods and services to nearby urban areas, including the provision of ecosystem services, flood control, moderation of urban climate and carbon sequestration (Zasada, 2011). This highlights the importance of the multifunctional approach to farming and agriculture. According to this approach, policy and planning should integrate the different functions the surrounding areas perform. Yet neither the Law nor the Plan recognize these environmental and climate-related functions *l'Horta* plays; as such, they ignore key debates on the multifunctionality of agriculture in peri-urban areas (Marques-Pérez et al, 2014; Gómez-Limón et al, 2007; Bomans et al, 2009; Brandt & Vreje, 2004).

Food production functions are given priority over other land uses in both documents. However, in both cases the aim is to increase productivity, and of course this is a fair demand from the point of view of farmers. But this objective should not be promoted without taking into account the role *l'Horta* plays in achieving food sovereignty and food security in the Anthropocene. Its proximity to the city makes peri-urban agricultural areas like *l'Horta* strategic in achieving a regional food system (Zasada, 2011). Instead, both the Law and the Plan tend to promote dynamics based on exports and the increase of the region's competitiveness in a global context.

## CONCLUSION

*L'Horta de València* has undergone a process similar to that experienced by other cultural landscapes all around the world. Such process combines different elements, mainly the chaotic expansion of residential urbanism, a disorganized placement of industries and services, land speculation and environmental degradation. The particular institutional background and model of territorial politics in Valencia has worsened these global trends. For decades, the management of *l'Horta* was characterized by the negligence of public administrations involved, the absence of territorial planning tools at the intermediate level between the regional and the local scale, the neglect of coordination mechanisms for the metropolitan area, and a weak territorial culture. As I explained, these changes have led to a reduction of *l'Horta* surface and are having a huge effect on farming, decreasing the number and sustainability of farming practices.

It could be argued that the 2015 elections may be a turning point in relation to the planning and management of *l'Horta*. This space has been placed at the core of the new territorial politics sponsored by the regional government and this is definitely a move to be celebrated. Besides a renewed official discourse about the protection of *l'Horta*, two policy instruments have been adopted, fulfilling citizen and farmer's demands made for years. Both of these instruments, *L'Horta Law* and the *Territorial Action Plan*, are based on a conception of *l'Horta* as a single policy area, and this is crucial to overcome the urban-rural fragmentation and redefine city-country relationships (Zasada, 2011). Yet challenges persist, probably because *l'Horta* is still conceived as a commodity. This encourages its tertiarization and jeopardizes farming practices. Environmental, landscape, cultural and historical values are subordinated to economic ones. This challenges the future viability and sustainability of farming practices in a very important landscape for the metropolitan area of Valencia.

## REFERENCES

- ANTROP, M. (1997) The concept of traditional landscapes as a base for landscape evaluation and planning. The example of Flanders Region. *Landscape and Urban Planning* 38, 105-117.
- ANTROP, M. (2003) Continuity and change in landscapes. Landscape change and the urbanization process in Europe. In: Mander, U and Antrop, M. (eds.) *Multifunctional Landscapes, vol. 3, Continuity and Change*, Southampton, WIT Press, Adv. Ecol. Sci., 16.

- ANTROP, M. (2005) Why landscapes of the past are important for the future. *Landscape and Urban Planning*, 70, 21-34.
- ANTROP, M. (2006) Sustainable landscapes: contradiction, fiction or utopia? *Landscape and Urban Planning* 75,187-197.
- ARGYELAN, T., DÍEZ, I., VALLÉS, M. & GALIANA, F. (2014) Land use change in Huerta de Valencia (2008-2013). Resilience and cultural landscapes, in: C. SANCHIS-IBOR, G. PALAU-SALVADOR, I. MANGUE & L. P. MARTÍNEZ-SANMARTÍN (Eds) *Irrigation, Society and Landscape. Tribute to Thomas F. Glick*, pp. 910-923, Valencia: UPV.
- BARBERA, G. & CULLOTTA, S. (2012) An inventory approach to the assessment of main traditional landscapes in Sicily (Central Mediterranean Basin). *Landscape Research*, 37 (5), 539-569.
- BOMANS, K., STEENBERGHEN, T., DEWAELEHEYN, V., LEINFELDER, H., GULINCK, H. (2009). Underrated transformations in the open space – the case of an urbanized and multifunctional area. *Landscape and Urban Planning* 94, 196–205.
- BRANDT, J. & VEJRE, H. (2004). Multifunctional landscapes – motives, concepts and perspectives. In: BRANDT, J., VEJRE, H. (Eds.), *Multifunctional Landscapes, Volume I – Theory, Values and History*. WIT Press, Southampton, pp. 3–31.
- CÁRCEL-GARCÍA, C., VERDEJO, P. & CLEMENTE, D. (2014) Molino de Llovera, patrimonio de la arquitectura tradicional de la Huerta de Valencia, in: C. Sanchis-Ibor, G. Palau-Salvador, I. Mangue & L. P. Martínez-Sanmartín (Eds) *Irrigation, Society and Landscape. Tribute to Thomas F. Glick*, pp. 1171-1186, Valencia: UPV.
- CONSELLERÍA DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO (2016): *Resolución por la que se somete a consultas y participación e información pública, por un periodo de tres meses, la propuesta del Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia*, DOCV 7826, 23/06/2016, p. 19565.
- COUNCIL OF EUROPE (2000) *European Landscape Convention*, Strasbourg, CoE.
- COURTOT, R. (1986) *Agriculture irriguée et organisation ou l'espace dans les huertas de Valencia et de Castellon*. Paris: Université Paris VII.
- CUCÓ, J. (dir) (2013) *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*. Madrid: Anthropos.
- DAVOUDI, S. & STEAD, D. (2007) Urban-rural relationships. An introduction and brief history. *Building and Environment*, 28, 269-277.
- DÉJEANT-PONS, M. (2006) The European Landscape Convention. *Landscape Research*, 31 (4), 363-384.
- DOMINGO, I. (2015) Per l'Horta pide a la conselleria que el plan de proteccion de la huerta incluya a los agricultores, *Las Provincias*, 9 October.
- FARINÓS, J. (2008) Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestion y agenda, *BAGE* 46, 11-32.
- GARCÍA, H. (2015) La Universitat de València pide a Barberá que retire el PGOU y preserve la Huerta, *Levante*, March 4. Available at <http://www.levante-emv.com/valencia/2015/03/04/universitat-valencia-pide-barbera-retire/1233725.html>

- GENERALITAT VALENCIANA (2008) *Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia*. Versión preliminar para la consulta y participación pública. Documento Síntesis. Valencia: Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge.
- GENERALITAT VALENCIANA (2016): *Anteproyecto de Ley de la Generalitat de la Huerta de Valencia*. Available at: <http://www.habitatge.gva.es/documents/20551069/163640913/01.1+Anteproyecto+de+Ley+de+la+Huerta+de+Valencia/4f007dc9-2d7e-4755-97aa-ac29e75a6ccd>
- GENERALITAT VALENCIANA (2016): *Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de València*. Available at: <http://www.habitatge.gva.es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/participacion-publica-pat-huerta>
- GLICK, T.F. (1970) *Irrigation and Society in Medieval Valencia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GÓMEZ-LIMÓN, J.A., BARREIRO, J., MÁRMOL, E. & MARCOS, C. (Eds.) (2007) *La Multifuncionalidad de la Agricultura en España*. Madrid: Eumedia.
- GREEN, B. & VOS, W., (eds) (2001) *Threatened Landscapes: Conserving Cultural Environments*, London and New York: Spon Press.
- GUINOT, E. (2008) *El Paisaje de la Huerta de Valencia. Elementos de Interpretación de su Morfología de Origen Medieval*. Valencia: Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Ajuntament de València and Universitat de València.
- HOLDAWAY, E. & SMART, G. (2001) *Landscapes at Risk? The Future for Areas of Outstanding Natural Beauty*. SPON Press: London.
- INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO DE ESPAÑA (1985) *Calidad y contaminación de las aguas subterráneas en España*, IGME.
- INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO DE ESPAÑA (1998) *Mapa del contenido de nitratos en las aguas subterráneas de España*, IGME.
- KLIJN, J. & VOS, W., (eds) (2000) *From Landscape Ecology to Landscape Science*. Kluwer Academic Publishers, WLO: Wageningen.
- LLOPIS, E. (2016) *La batalla de l'Horta*. Carcaixent: Sembra.
- MANDER, Ü., PRINTSMANN, A. & PALANG, H. (2000) Development of European Landscapes. *Proc. of the Conference of the International Association for Landscape Ecology*, European Conference, vol. 2. Publicaciones Instituti Geographici Universitatis Tartuensis, Tartu, pp. 804.
- MARQUES-PEREZ, I; SEGURA, B. & MAROTO, M. (2014) Evaluating the functionality of agricultural systems: social preferences for multifunctional peri-urban agriculture. The «Huerta de Valencia» case study. *Spanish Journal of Agricultural Research* 12(4): 889-901.
- MATA, R. & FERNÁNDEZ, S. (2010) Paisajes y patrimonios culturales del agua. La salvaguarda del valor patrimonial de los regadíos tradicionales, *Scripta Nova*, XIV, 337:1-9.
- MEEUS, J.H.A. (1995) Pan-European landscapes. *Landscape and Urban Planning* 31, 57-79.
- MEEUS, J.H.A., WIJERMANS, M.P. and VROOM, M.J. (1990) Agricultural landscapes in Europe and their transformation. *Landscape and Urban Planning* 18, 289-352.

- MESTRE, R. (2002): *El desalojo forzoso de los vecinos de La Punta: una violación grave de derechos fundamentales*, Unpublished report.
- MONTIEL, A. (2012) Expansión metropolitana y agricultura periurbana. Tensiones y oportunidades en L'Horta de València, in: J. Romero & M. Francés (Eds) *La Huerta de Valencia. Un Paisaje Cultural con Futuro Incierto*, pp. 137-157. Valencia: PUV.
- MONTIEL, A. & GARCÍA DE LEONARDO, E. (2014) VII Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente 2014-2020 y Huerta de Valencia, in: C. Sanchis-Ibor, G. Palau-Salvador, I. Mangué & L. P. Martínez-Sanmartín (Eds) *Irrigation, Society and Landscape. Tribute to Thomas F. Glick*, pp. 1038-1053. Valencia: UPV.
- MOREIRA, F., QUEIROZ, A.I. and Aronson, J. (2006) Restoration principles applied to cultural landscapes. *Journal for Nature Conservation* 14, 217-224.
- MORENO, P. (2014) Valencia reserva cien hectáreas de huerta protegida para grandes proyectos privados, *Las Provincias*, December 19. Available at <http://www.lasprovincias.es/valencia-ciudad/201412/19/valencia-reserva-cien-hectareas-20141219013417-v.html>.
- MUÑOZ, A. (2009) The Protection Plan for the Valencian Huerta. Paper presented at the conference Metropolitan Landscapes, November.
- NILSSON et al (ed) (2013): *Peri-urban futures: Scenarios and modes for land use change in Europe*. London and NY: Springer.
- OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION (OJEU), 23.03.2005, p. 62.
- PARC AGRARI DEL BAIX LLOBREGAT, AGROTERRITORI AND RED AGROTERRITORIAL (2010) *Charter on Peri-urban Agriculture*. Available at [http://www.agroterritori.org/web2/wp-content/uploads/2014/05/CHARTER\\_ON\\_PERIURBAN\\_AGRICULTURE.pdf](http://www.agroterritori.org/web2/wp-content/uploads/2014/05/CHARTER_ON_PERIURBAN_AGRICULTURE.pdf).
- PEDROLI, B., (ed.) (2000) *Landscape – Our Home. Lebensraum Landschaft. Essays on the Culture of the European Landscape as a Task*. Indigo. Zeist – Freies Geistesleben, Stuttgart, pp. 145-150.
- PLAZA, J.I; ROMERO, J; FARINÓS, J. (2003) Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa, *Eria* 61, 227-249.
- ROMERO, J; BRANDIS, D. & MELO, C. (2015) El giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia. *BAGE* 69, 369-386.
- ROMERO, J. & FARINÓS, J. (2012) Cities and urban and metropolitan regions in Spain: A new agenda in a global context, in: J. Seixas & A. Albet (Eds) *Urban Governance in Southern Europe*, pp. 123-148. Farnham: Ashgate.
- ROMERO, J. & MELO, C. (2016): *La ordenación y gestión de las huertas mediterráneas españolas. El tiempo de la(s) política(s)*, in Vera, J.F., Olcina, J. Y Hernández, M. (Eds): *Paisaje, cultura territorial y vivencia de la geografía*, pp. 361-380. Alicante: Universidad de Alicante.
- ROMERO, J. & MELO, C. (2015): *Spanish Mediterranean Huertas. Theory and reality in the planning and management of peri-urban agriculture and cultural landscapes*, *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 193, 585-595.

- Ros, M. (2015) Rodear Valencia en bicicleta para reivindicar la huerta, *Levante*, March 13. Available at <http://www.levante-emv.com/valencia/2015/03/13/rodear-valencia-bicicleta-reivindicar-huerta/1237734.html>.
- SANTAMARINA, B. & MONCUSÍ, A. (2013) De huertas y barracas a galaxias faraónicas. Percepciones sociales sobre la mutación de la ciudad de Valencia. *Papers*, 98/2, 365-391.
- SIMON, M, ZAZO, A. & MORÁN, N. (2012) Nuevos enfoques en la planificación urbanística para proteger los espacios agrarios periurbanis. *Ciudades* 15(1), 151-166.
- SOOVÄLI, H., PALANG, H. and KÜLVIK, M. (2003) The role of rural landscapes in shaping Estonian national identity. In: Unwin, T. (ed.) *European Landscapes: From Mountain to Sea*. Proceedings of the Permanent European Conference for the Study of Rural Landscape, London and Aberystwyth, 114-121.
- STANNERS, D. & Bourdeau, P. (Eds.) (1995) *Europe's Environment: The Dobris Assessment*. Copenhagen: European Environmental Agency.
- VÁZQUEZ, C. (2014) Valencia reclasificará 415 hectáreas de huerta para construir 17.000 viviendas, *El País*, December 12. Available at [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/12/12/valencia/1418401626\\_184739.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/12/12/valencia/1418401626_184739.html).
- VÁZQUEZ, C. (2015a) 20.000 alegaciones contra la pérdida de huerta en Valencia, *El País*, February 25. Available at [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/24/valencia/1424806616\\_984606.html?Rel=rosep](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/24/valencia/1424806616_984606.html?Rel=rosep).
- VÁZQUEZ, C. (2015b) El paisajista Steinitz defiende desde Harvard la huerta de Valencia, *El País*, February 26. Available at [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/26/valencia/1424952503\\_247228.html?Rel=rosep](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/26/valencia/1424952503_247228.html?Rel=rosep).
- VÁZQUEZ, C. (2015c) Rebelión en la huerta, *El País*, February 28. Available at [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/28/valencia/1425155213\\_269637.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/28/valencia/1425155213_269637.html).
- VÁZQUEZ, C. (2015d) La huerta da esquinazo al ladrillo, *El País*, May 12. Available at [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/28/valencia/1425155213\\_269637.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/28/valencia/1425155213_269637.html).
- ZASADA, I. (2011) Multifunctional peri-urban agriculture: A review of societal demands and the provision of goods and services by farming, *Land Use Policy* 28, 639-648.
- ZONNEVELD, W; de Vries, J. & Janssen-Jansen, L. (eds.) (2012) *European Territorial Governance*. Amsterdam: IOS Press.



# ALTERNATIVE FOOD NETWORKS AND FOOD CITIZENSHIP IN TURIN METROPOLITAN AREA

Giacomo Pettenati

Egidio Dansero

*Department of Cultures, Politics and Society, University of Turin*

Many practices of Alternative Food Networks and what we more generally call here «political food practices» emerge from social, cultural and political movements explicitly opposing to the contemporary dominant political and social model, that they see as unsustainable from an environmental and social point of view. The food system is often considered as a field of political action, where the implementation of alternative social and economic models can be practiced. The theoretical framework of these considerations is linked to concepts such as critical consumption and political consumption (Graziano and Forno, 2012), food citizenship (Baker, 2004; Wilkins, 2005; Lockie, 2009) or reflective food consumption (Du Puis and Goodman, 2002), highlighting the agency and the active involvement of consumers and citizens in practices supporting specific models of food chains and food systems. The idea of «food citizenship» expands the one of «critical consumers», putting together rights and responsibilities (Wilkins, 2005): as citizens, we have the right to be able to access – for example– safe food or truthful product information, but, at the same time, we have duties, related to the consequences of our food choices. This contribution investigates some practices of alternative food networks and political oriented food practices in Turin (Italy). The aim is to map and analyse the relationship between political and cultural movements and food practices, highlighting how food choices has been recently chosen by many movements and activists as a field of action for affirming their vision on society and politics. We will specifically focus on the actors participating to the informal «food assembly» working since 2014 for the development of local food policies (Dansero and Peano, 2016) and on two families of food practices: solidarity purchasing groups and urban gardens.

## 1. FOOD AND POLITICS

The political and cultural debate is rich of statements about eating as a political act (Shiva and Bedi, 2002; Petrini, 2005; Pollan, 2009).

We can in fact consider the contemporary food system as a mirror of the inequalities and the social and environmental unsustainability of the global neoliberal economy and as a key field for researching and understanding neoliberalism and the resistance to it (Guthman, 2008).

According to Allen (2010, p. 296), the gradual affirmation of neoliberal politics and globalization brought to the loss of local farming livelihoods, practices and knowledges and «has vertically and horizontally integrated agricultural processes on a global scale. (...) People have lost more and more control over the source and quality of their food, and have become increasingly distanced from food practices and knowledges».

Wiskerke (2009) identifies three mutually reinforcing processes characterizing the prevalent development trends of food systems at the global scale: (a) disconnection between the components of the food chain (producers, suppliers, consumers), whose relationships are increasingly characterized by anonymity and formalization; (b) disembedding of food by its places of production and loss of geographical identity of food, except for those specialty food accompanied by a market oriented strong representation of their origin; (c) disentwining and increased specialization of the actors of the supply chains, that split the food system into separate spheres of activity.

From a social, environmental and economic perspective, the dominant food system has significant downsides and negative externalities, such as a downward pressure on farm family incomes, the increase of environmental pollution and ecological degradation connected to food production, the general loss of organoleptic food quality and diversity, an increasing consumers' uncertainty about and distrust in food and the growth of diet-related health problems (Wiskerke, 2009).

From a spatial perspective, Morgan et al. (2006) describe processes of deterritorialization and reterritorialization of food, where the profit-driven globalizing forces of deterritorialized transnational agri-food corporations, considering places mostly as neutral platforms for food production, are contrasted by practices of reterritorialization, «whereby local and regional geographies come back again to play a central role in reshaping food production and consumption systems» (p. 53).

The global food geographies resulting from the prevalence of a «deterritorializing» food system are strongly uneven, with some hot spots where economic activities concentrate, according to economic and political reasons, and marginalized areas (cold spots) excluded by the main globally extended food flows and networks.

Some scholars (McMichael, 2009) identify a «corporate food regime», characterized by «the unprecedented market power and profits of monopoly agrifood corporations, globalized animal protein chains, growing links between food and fuel economies, a 'supermarket revolution', liberalized global trade in food, increasingly concentrated land ownership, a shrinking natural resource base, and growing opposition from food movements worldwide» (Holt-Giménez and Shattuck, 2011, p. 111).

This dichotomy between de-territorialized and re-territorialized food system is clearly a conceptual simplification (Sonnino and Marsden, 2006; Wiskerke, 2009). Actually, in the same places, the forces of the globalized industrial agri-food system coexist with practices and networks of small-scale resistance, advocating for and practicing alternative food geographies, mostly based on a relocalization of the food system and on alternative models and policies of food production, provision and consumption, taking into account justice and the sustainability.

Food is also a field of action for political action aiming at more general objectives. Thinking and acting for a change of the food system, for example, means to deal with issues like consumer rights, human health, environmental sustainability, policy change. Thus, food concerns civic awareness about democracy, rights, participation and collective and individual learning processes (Levkoe, 2006). Focu-

sing on cities, food can be seen as «an exciting lens, through which to explore the urban food politics of race, class, gender poverty and revolution» (Bedore, 2010, p.1423).

## **2. CITIZEN ENGAGEMENT FOR A DIFFERENT FOOD SYSTEM: FROM FOOD MOVEMENTS TO FOOD CITIZENSHIP**

If a neoliberal political approach and market-oriented discourses mostly sustain the corporate food regime and the dominant agroindustrial food system, several food movements oppose to them, grounding on different political views and promoting different discourses.

Holt-Gimenez and Shattuck (2011) recognize three main political approaches to food, trying to change, with different degrees of radicalism, the current dominant food system.

The first, defined *reformist*, does not radically oppose to the neoliberal food system, but tries to change it from inside, aiming at increasing the level of food security. Actors like FAO, mainstream fair trade networks and cooperatives and some more institutional food policy councils, practice it.

The second, defined *progressive*, aims at enhancing food justice, working on agroecology, investment in neglected communities; new business and community models, land access issues, solidarity economy networks, and so on. Examples of actors committed to this type of opposition to the mainstream food system are Slow Food, alternative fair trade organizations, community food security and community supported agriculture movements, some food policy councils, many farmworker and labour organizations.

A *radical* opposition to the corporate food regime is performed by actors aspiring to a general diffusion of food sovereignty<sup>1</sup>, such as Via Campesina (Desmarais, 2012), the International Planning Committee on Food Sovereignty and many local based food justice and right based movements. The principal aim of this approach is a democratization of the food system, through agro-ecologically managed peasant agriculture, a relocalization of most food networks and regulated markets and supply models.

The aim of this paper is to explore some practices of implicit and explicit opposition to the dominant food system in Turin, focusing on the actors participating to the local debate and action about urban food planning and on some examples of Alternative Food Networks (AFN) and «political food practices».

Notwithstanding the haziness of the definition, according to Jarosz (2008), we can identify four main criteria defining AFNs: small farm size and scale or environmentally sustainable farming methods; shorter distances between producers and consumers; food purchasing models and venues, usually based on human relationships and proximity between consumers, producers and/or retailers; a commitment to the social, economic and environmental dimensions of sustainable food production, distribution and consumption. The alternativeness of these networks can be based on a very different range of factors, such as the relationships between the actors of the network, the relations that are produced between the places of the network, the distribution of power, the environmental sustainability of the production and

---

<sup>1</sup> «Food Sovereignty is the right of peoples, communities, and countries to define their own agricultural, labor, fishing, food and land policies which are ecologically, socially, economically and culturally appropriate to their unique circumstances. It includes the true right to food and to produce food, which means that all people have the right to safe, nutritious and culturally appropriate food and to food-producing resources and the ability to sustain themselves and their societies» (Declaration of Nyéleni, 2007)

distribution processes, the social justice of the network, and so on. (Goodman et al, 2004, Goodman et al, 2012). Within this variety, it is possible to recognize various examples of AFNs (e.g. farmers' markets, Solidarity Purchasing Groups, urban collective gardens, Community Supported Agriculture, local food cooperatives, etc.), which assume different meanings, according to the geographical context and social milieu in which they emerge.

With the more general notion of political food practices, we refer to those food related practices explicitly or implicitly aiming at changing the food system, in the direction of more environmental sustainability or social justice, including most AFNs.

A fundamental feature of such practices is to link collective and individual action of food movements or other entities organizing, managing and supporting them with the individual action of citizens participating to them as producers or consumers. An intriguing concept describing the potential and actual role of individuals in practicing behaviors supporting a just and sustainable food system is the one of food citizenship, that goes beyond the notion of political consumerism or critical consumerism (Graziano and Forno, 2012), which still focus on the relationships of exchange between food producers or sellers and consumers (Renting et al. 2012). Practicing food citizenship, consumers «move beyond shopping to a broader engagement with the food system in its many dimension» (Polson Institute for Global Development, 2003, p.7) and engage «in food-related behaviors that support, rather than threaten, the development of a democratic, socially and economically just, and environmentally sustainable food system» (Wilkins, 2005, p.271).

### **3. TURIN AND ITS FOOD SYSTEM**

One of the vertexes (with Milan and Genoa) of the area formerly known as the Italian «industrial triangle», with a population of 900.000, Turin is the fourth biggest Italian city for population. In the XX century the city grew as a company-town, around the huge automobiles plants of FIAT, in the Southern districts of Lingotto and Mirafiori and the flourishing satellite activities. In the last decades, the city has been the location of one of a big transformation. Many factories closed and has been substituted by vacant areas and brand new portions of city. This material change went with a process of re-invention of the city's image, which had its turning point in the 2006 Winter Olympic Games (Dansero and Puttilli 2009). In less than 15 years, the city shifted in the collective representations from being a grey industrial city to a vibrant urban area and a tourist destination, based on creativity, cultural heritage, cinema, museums, innovation and food (Vanolo 2008).

Food is a mature economic, social and cultural asset of the area and contributes to a regional development increasingly based on high-quality food production (wine, chocolate, nuts, cheese, etc.) and tourism, which are gradually taking the place of heavy industries in the economic system and in the discursive representations of the area.

The acknowledgment of this assets, stimulated by very active stakeholders (e.g. Slow Food, Eataly), led to the organization of several initiatives and events aiming at promoting and protecting typical food products (the most important is the Slow Food Terra Madre/Salone del Gusto exhibition), which made of Turin one of the recognized national «capitals of food» (Torino Strategica, 2013). Local institutions

also recognized the potential of food as a field for policies aiming both at stimulating local economy and enhancing the justice and the sustainability of the territorial system and started a complex and still ongoing process of development of urban food policies (Calori et al. 2017)

Moving from the results of more than four years of research and action-research of the interdisciplinary team of the University of Turin (Dansero and Pettenati, 2015; Bottiglieri et al. 2016), currently working within the framework of the «Atlante del Cibo» observatory project<sup>2</sup> (Dansero et al., 2015) and actively animated the non-formally-established «food assembly» participated to the process of development of urban food policies, the following paragraph will focus on a number of alternative food networks and practices of food citizenship, identifying their main characteristics, their main fields of action and their political approach to the food system.

## **4. POLITICAL FOOD PRACTICES IN TURIN**

### **4.1. The actors of the local «food assembly»**

In the last five years, dozens of actors of the Turin food system have been involved in a participation process aiming at setting the bases for the development of urban and metropolitan food policies (Calori et al. 2017).

Even if no formal body gathering the actors of the food system has been formally established so far, the regular participation in the last years of more than 250 actors to various meetings concerning a local «food agenda», can be interpreted as the first step for the creation of a – still informal and variable in composition – food assembly, gathering a significant representation of local food system's actors (Dansero and Peano, 2016). An overview of the characteristics of the main actors of the assembly can provide a useful representation of the local political food action and food citizenship arena.

The first group of actors participating (and driving) this informal food assembly are *institutional* actors, notably the City of Turin, the Metropolitan City of Turin (a new body that took the place of the former Province of Turin) and the three universities active in the area, the University and the Polytechnic of Turin and the University of Gastronomic Science of Slow Food. The three universities work together in the already mentioned Atlas of Food project, aiming at establishing a regular system of monitoring of the local food system, providing useful knowledge and a framework of action to the other actors of the system (Dansero et al, 2015).

The second group is that of *economic* actors of the food systems. They have very different size: from big retail companies and the Chamber of Commerce, to representatives of small innovative shops and business initiatives. Even among actors of the business sector, some are engaged in a real change of the food system, toward a greater level of justice and sustainability, even if their primary objective is economic profit.

A third group are *social movements* engaged in food practices, whose main field of action is not food and whose main aim is not to change the food system. They see food as a fertile field for achieving

---

<sup>2</sup> [www.atlantedelcibo.it](http://www.atlantedelcibo.it)

more general purposes, such as social inclusion, migrants' integration, environmental and civic education, therapeutic activities, urban regeneration processes, and so on. This group is very heterogeneous in terms of agents and practices, including actors coming from religious organizations (mostly active in social inclusion and food redistribution activities), solidarity economy networks (active on fair trade and purchasing practices), environmental and neighbourhood associations (urban gardens, purchasing groups, ecc.), NGOs active in international cooperation for development localizing their discourses on food security and food sovereignty, radical political groups and squats (alternative farmers' markets, purchasing groups, urban gardens).

The last group that we can identify in this incomplete overview is that of *food movements*, whose actions have the food system as the main object. In this group there are food redistribution organizations (e.g. Food not Bombs), solidarity purchasing groups, Slow Food, urban gardens organizations, and so on.

It is very important to notice how the boundaries between the last two groups of actors are not neatly defined, because some food movements originate from already existing social, cultural and political movements, like anti globalization networks and social forums or environmental organizations. This seem to be the main trait of this type of social actors participating to what we called the Turin «food assembly»: very few of them are exclusively involved in food related actions, while most of them see food as a field for practicing a more general active and political citizenship.

In the next paragraph, we will shift the focus from actors to practices, analysing the discourses and the approaches to the food system of two families of food citizenship practices: solidarity purchasing groups and urban gardens. A more complete account of food practices in Turin is reported in Bottiglieri et al. (2016) and on the Atlas of Food website.

#### **4.2. Gruppi d'acquisto solidale (Solidarity Purchasing Groups)**

The Gruppi d'Acquisto Solidale (GAS) or Solidarity Purchasing Groups are a form of organized critical consumerism (Carrera, 2009), which emerged in Italy since the 90's, structured around the collective purchase of products (mostly food), whose suppliers or producers (they often coincide) are usually selected according to criteria of environmental sustainability and social and economic justice.

The organizational variety of the GASs and their different levels of formalization (from very informal groups to formal associations) makes it very difficult to provide an exhaustive account of their diffusion.

In Turin there are around 70 self-reported purchasing groups and their number increases to 120 across the whole Metropolitan city. The number of the members of each GAS can considerably vary, from few families, to more than 100 families for the largest ones.

The choice of the suppliers depends on the mission of the GAS itself. Some of them focus on local food, some others buy only organic food, with no care of its geographical origin, while others focus on social justice and fair trade products. For the participants to GASs, differently from consumers participating to other alternative food networks –like farmers' markets (Marino and Cicatiello, 2012)– the support and the definition of alternative models of consumption and production is often the core of the activity of the organizations (Graziano et Forno, 2012; Grasseni, 2013). In most of the cases, consumers

participating to the GAS actively spend their time for running their organizational and operational aspects, based on voluntary work.

An overview of around 40 GAS based in Turin shows that many of them originate from existing social formal ad informal groups and networks: neighbourhood association, squats and radical political movements, sport associations, groups of students, co-workers, associations involved in solidarity economy and international development cooperation, groups of parents whose kids attend the same school (Table 2).

Most of the GASs existing in Turin are members of the GAS Torino network, originally created mostly for organizational reasons (organizing big collective purchases of oranges from Southern Italy, addressed to many GASs) but currently playing the role of representative of the Turin GASs scene. If the political approach of GAS Torino toward the food system can be defined as progressive (according to the classification of Holt-Gimenez and Shattuck, 2011), as witnessed by its participation to the most important networks and event of solidarity economy in Italy, the degree of opposition of the single GAS to the corporate food regime is very variable, from very radical (e.g. the ones connected to some squats) to almost null (e.g. the ones linked to networks of parents using the GAS to purchase organic food for their children).

	Origins of the GASs		Examples of GASs
	<i>Generic</i>	<i>Specific</i>	
Fair trade and ethical finance		Glocandia Fair Trade Shop	GAS Amici di Glocandia
		Angolo acuto fair trade shop	GAS Venaria
International development cooperation		Banca Etica	Gas BisBETica
Catholic associations and groups, parishes, etc.		Parrocchia Sacro Cuore di Gesù	GAS Savonera
		Centro di Animazione Missionaria dei Missionari Della Consolata	Consolata GAS
Neighborhood and community associations		Fuori di Palazzo	Fuori di GAS
		Informal community group of the Vanchiglia neighbourhood	GAS Vanchiglia
		Informal community group of the San Salvario neighbourhood	SanSalvaGAS
Coworkers		Giusti eventi communication agency	Giustogusto
Students		Manituana students' association	GAS Manituana
		Alter.Polis students group	AlterGas
Cultural, political and environmental associations		ARCI Stranamore	GAS Stranamore (Pinerolo)
		Ecoredia	GAS Ecoredia (Ivrea)
Political radical groups (squats)		CSOA Askatasuna	GAS Askatasuna
		CSOA Gabrio	GAS Gabrio

### 4.3. Urban gardens

Urban agriculture allotments and community gardens play a very important role within urban food systems and often they are arenas for food citizenship practices. Historically part of environmental and social urban ecosystems, urban gardens play today multiple roles in urban areas: ecosystemic functions drivers, contributors to local food security, places of loisir, practices of social inclusion and community development.

As Tornaghi (2014, p. 9) points out: «recent research on urban agriculture is showing a very strong connection between urban agriculturalists and the activists of food ethics/food sovereignty movements» even if the author warns readers about the potential conflicts and exclusionary dynamics that can generate around these practices, as well as noticed by Peano et al (2014) for the case of Turin.

Trying to classify the more than 20 practices of urban gardens existing in Turin, we can recognize some typologies, very different in terms of actors involved, aims and political approach to the food system.

Most of the *municipally run* urban gardens, object of local policies since the 70s, are assigned to retired people and play an important role household food production, transmission of traditional knowledge and recreational purposes, even if they do not have an explicit political aim concerning the sustainability of the food system.

Food is a mean for social inclusion for what we can define as *social* and *therapeutical* urban gardens, where growing vegetables is an activity aimed at helping migrants or people with dependency, health, mental or inclusion problems to be part of the local community, especially in peripheral neighbourhood.

- Some *educational* urban gardens consider food production as a tool for pupils and adult education about natural environment, urban transformation and food issues.
- *Urban regeneration* gardens' focus is instead on urban transformation and regeneration and urban agriculture is presented as a way for transforming some parts of the city in a more inclusive and sustainable way.

This aspect assumes a more radical character in some *political* gardens, connected to some more radical political movements, where producing food in the city is considered as expression of the practice of a model of city alternative to the neoliberal dominant one. In this case, categories are not neatly defined and educational, political, social and food citizenship issues are horizontally present in most of these experiences, too.

As for the case of GASs, most urban gardens are managed and animated by organizations that are active in several fields and that in recent years identified urban agriculture as a new space of action, for pursuing their aims (Table 2). Recently some of these actors established a formal network (Orme Torinesi), aiming at sharing knowledge and practices and act within the local public arena as a unique collective actor<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> <https://ormetorinesi.net>

*Table 2*

*Actors managing some examples of urban gardens in Turin (Bottiglieri et al., 2016)*

Urban garden project	Main social actors managing the urban garden	Other fields of activity
<b>Agrobarriera</b>	Re.Te ONG	
	Scholè Futuro onlus	Environmental and sustainability education
	Associazione Parco del Nobile	Environmental and sustainability education
	Cooperativa Sociale «Il gelso paziente»	Social inclusion
	Volontarinrete	Environmental education, culture
<b>Officina Verde Tonolli</b>	Associazione Parco del Nobile	Environmental and sustainability education
	AGESCI	Scouts
	KJ+	Rights of disadvantaged people
	Jonathan	Social and international solidarity
<b>Bunker's gardens</b>	Associazione Culturale URBE	Urban regeneration
	Torino Quittengo srl	Private business
<b>Orti Aperti</b>	Associazione Casematte	Social inclusion
	Cooperativa Mondoerre	Social inclusion
<b>Orto Morvillo</b>	Movimento per la decrescita felice	Alternative economies (degrowth)

## CONCLUSION

This paper highlighted the rarity of «pure food movements» in the foodscape of Turin. Most of the political food practices we partially described here are in fact carried out by groups and networks who are already active in social or political organizations whose main field of action is not food, but that recently has started to consider food as a fertile field for their commitment and their activities.

As shown by the two focuses on solidarity purchasing groups and urban gardens, it is the case for example of environmental associations, cultural associations, organizations working on social inclusion, catholic groups, community associations and even radical political groups.

Because of this heterogeneity of actors performing «political food practices», the degree of opposition of these collective actors and their practices and the discourses they propose on dominant food system is variable.

The participation of actors coming from different fields to the «food arena» has some interesting effects in terms of fostering the creation of new networks centred on food, connecting actors that do not often interact on other issues.

GAS Torino and Orme Torinese, for instance, gather the actors participating to such practices, creating new spaces of interaction for very diverse local actors, coming from different cultural, political and social world at the same table to discuss about urban food production and consumption.

The informal «food assembly» generated by the participatory processes connected to the development of urban food policies is the biggest and more complex example of a new network of actors of the

local food system emerged by the connection of institutional policies, grassroots movements and other actors, such as universities.

The possible interactions between the actors involved in the already existing food political practices and the institutional framework that urban food policies might potentially create is one of the most critical points of this debate. How can very radical or very informal or weak actors interact with big institutional ones without suffering power unbalances? How can they identify common objectives concerning the food system, when their main purposes, their roles and their discourses on it are so different? Which discourses on the urban food system become part of the public debate and are practices through the described «political food practices»? In addition, which ones are excluded? These questions leave the door open for further research exploring these issues.

## REFERENCES

- ALLEN, P. (2010). Realizing justice in local food systems. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(2), 295-308
- BAKER, L. E. (2004). Tending cultural landscapes and food citizenship in Toronto's community gardens. *Geographical Review*, 94(3), 305-325
- BEDORE, M. (2010). Just urban food systems: A new direction for food access and urban social justice. *Geography Compass*, 4(9), 1418-1432
- BOTTIGLIERI M., PETTENATI G. and TOLDO A., ed (2016), *Toward the Turin Food Policy. Good practices and visions*, Milano, Franco Angeli
- CALORI, A., DANSERO, E., PETTENATI, G., and TOLDO, A. (2017), Urban food planning in Italian cities: a comparative analysis of the cases of Milan and Turin, *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 41(8), 2017, pp. 1026-1046
- DANSERO E. and PEANO C. (2016), Urban food planning and territorial systems of food, in BOTTIGLIERI M., PETTENATI G. and TOLDO A. (edt.), *Toward the Turin Food Policy*, Milan, Franco Angeli, pp.8-14
- DANSERO E., PETTENATI G. (2015), Alternative Food Networks as spaces for the re-territorialisation of food. The case of Turin, in Cinà G. and Dansero E., *Proceedings of 7th AESOP Sustainable Food Planning Conference*, Torino, pp. 552-565
- DANSERO E., PETTENATI G. and TOLDO A. (2015), The Atlas of Food. Processes, actors and representations toward the food strategy of Torino Metropolitana, *Geoprogress* (online).
- DESMARAIS, A. A. (2012). *La via campesina*. John Wiley & Sons, Hoboken
- DUPUIS, E. M. and GOODMAN, D. (2005). Should we go «home» to eat?: toward a reflexive politics of localism. *Journal of rural studies*, 21(3), 359-371
- GOODMAN D., 2004, Rural Europe Redux? Reflections on Alternative Agro-Food Networks and Paradigm Change», *Sociologia Ruralis*, 44(1), pp. 3-16
- GOODMAN, D., DU PUIS, M. e GOODMAN, M. (2012), *Alternative Food Networks*, Milton Park: Routledge

- GRASSEN C. (2013), *Beyond Alternative Food Networks: Italy's Solidarity Purchase Groups*, London, Bloomsbury
- GRAZIANO, P. R., and FORNO, F. (2012). Political consumerism and new forms of political participation: The Gruppi di Acquisto Solidale in Italy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 644(1), 121-133
- GUTHMAN, J. (2008). Neoliberalism and the making of food politics in California. *Geoforum*, 39(3), 1171-1183
- HOLT GIMÉNEZ, E., & SHATTUCK, A. (2011). Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation? *The Journal of peasant studies*, 38(1), 109-144
- JAROSZ, L., (2008), The city in the country: Growing alternative food networks in Metropolitan areas, *Journal of Rural Studies*, 24, pp. 231–244
- LEVKOE, C. Z. (2006). Learning democracy through food justice movements. *Agriculture and Human Values*, 23(1), 89-98.
- LOCKIE, S. (2009). Responsibility and agency within alternative food networks: assembling the «citizen consumer». *Agriculture and Human Values*, 26(3), 193-201
- McMICHAEL, P. (2009), A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, 36(1), 139–69
- MORGAN K., MARSDEN T., MURDOCH J. (2006), *Worlds of Food*, Oxford University Press, Oxford
- Petrini C., (2005). *Buono, pulito e giusto*, Torino, Einaudi
- POLLAN M. (2006), *The Omnivore's Dilemma: the secrets behind what you eat*, London, Penguin
- Polson Institute for Global Development (2003). *The Future of American Agriculture and the Land Grant University: Toward a Sustainable, Healthful, and Entrepreneurial Food System*. A White Paper of the Future of American Agriculture Symposium of Cornell University
- RENTING, H., SCHERMER, M., and ROSSI, A. (2012). Building food democracy: Exploring civic food networks and newly emerging forms of food citizenship. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 19(3), 289-307
- SHIVA V. e BEDI G. (2002), *Sustainable agriculture and food security: the impact of globalisation*, Thousand Oaks, Sage
- SONNINO, R. and MARSDEN, T. K. (2006) Beyond the divide: Rethinking relationships between alternative and conventional food networks in Europe, *Journal of Economic Geography*, 6(2), pp. 181–199.
- VANOLO, A. (2008). The image of the creative city: Some reflections on urban branding in Turin. *Cities*, 25(6), 370-382
- WILKINS, J. L. (2005). Eating right here: Moving from consumer to food citizen. *Agriculture and human values*, 22(3), 269-273
- WISKERKE, J. S. (2009). On places lost and places regained: Reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. *International planning studies*, 14(4), 369-387



# SISTEMAS AGROALIMENTARIOS

## APROPIACIÓN DEL TERRITORIO A TRAVÉS DE LA ALIMENTACIÓN

### LOS EJEMPLOS DE AVIÑON Y DE MADRID

Esther Sanz Sanz<sup>1</sup>

*INRA-Ecodéveloppement, Avignon (France)*

Carolina Yacamán

Rafael Mata Olmo

*Universidad Autónoma de Madrid (España)*

El impacto de las políticas económicas europeas y nacionales sobre la agricultura campesina y de proximidad ha provocado una profunda crisis en el sistema de relaciones ciudad-agricultura (CIHEAM, 2013; Jouve et al., 2016). A pesar de ello, se empieza percibir un cambio de rumbo social y político, provocado por nuevas exigencias de los consumidores y de determinadas demandas ciudadanas que cuestionan el funcionamiento y el metabolismo de la ciudad (Salomon-Cavin y Niwa, 2011). Por este motivo, resulta de interés el estudio de casos que están implementando estrategias orientadas a fortalecer el papel y la viabilidad de la agricultura en contextos urbanos, así como iniciativas de impulso a los circuitos cortos de comercialización y a la relocalización y territorialización de los alimentos. Según Sanz y Muchnik (2016), la territorialización de los productos alimentarios implica la activación de los recursos locales –ambientales, agrícolas, técnicos, jurídicos, sociales y económicos– ligados a la identidad territorial para mejorar el valor añadido de los alimentos al vincularlos con las especificidades territoriales de cada lugar. Por su parte, la noción de relocalizar hace referencia al conjunto de prácticas y estrategias que buscan conectar el consumo con la producción de cercanía, con objeto de reducir la huella ecológica y apoyar la producción local.

En ese contexto, la geografía urbana está trabajando en un nuevo campo de estudio centrado en la «planificación alimentaria» (*Food Planning*). Se trata de un concepto y de un marco de acción que surge de la fusión de los conceptos de «sistemas alimentarios locales» y «planificación». En concreto, la planificación alimentaria analiza el papel dinamizador que tienen los sistemas alimentarios en la economía y en la organización espacial de los espacios metropolitanos (Sonnino, 2013, 2009). Este enfoque resulta novedoso, dado que históricamente la planificación urbana no se ha interesado por la disponibilidad y calidad de los alimentos, cosa que sí ha hecho con otros elementos esenciales para la vida (aire, agua, biodiversidad, equipamientos o vivienda) (Morgan, 2009). Tampoco la acción pública ha abordado los

---

<sup>1</sup> Agradecimientos: Esther Sanz Sanz recibe el apoyo de la Fondation de France en el marco del proyecto Aliville: Prospectiva participativa para la relocalización del sistema agri-alimentario urbano, programa Environnement EcoAgro 2015.

sistemas alimentarios desde de una perspectiva integral, compartimentando las políticas alimentarias en diferentes campos (nutrición, accesibilidad social, economía agrícola y agroalimentaria, gastronomía / turismo y planificación urbana) y entre distintos actores que pueden verse implicados o afectados. Por el contrario, la denominada planificación alimentaria necesita un enfoque interdisciplinar y multiescalar del sistema alimentario, al entender que los procesos superan los límites espaciales y administrativos de la ciudad (Pothukuchi y Kaufman, 1999, 2000). Se trata, en definitiva, de aportar soluciones nuevas o de recuperar aquellas que tradicionalmente han funcionado para que los territorios tengan capacidad de poner en marcha estrategias que aseguren la seguridad alimentaria y la reconexión campo-ciudad a partir de relaciones más justas y sostenibles en términos tanto económicos como ambientales.

Desde esta perspectiva el presente texto se organiza en cinco epígrafes. En el primero, introductorio, se analiza la evolución de las relaciones entre agricultura y ciudad desde la crisis de la sociedad agraria tradicional al posproductivismo agrario, para después discutir sobre el papel fundamental que juega la alimentación en las estrategias de reconexión entre agricultura y ciudad. Dicho análisis permitirá entender el motivo o la capacidad que tienen determinados territorios para poner en práctica estrategias innovadoras sobre los sistemas alimentarios<sup>2</sup>. En el segundo epígrafe se presenta la metodología desarrollada para el estudio empírico de los sistemas alimentarios de dos casos (del espacio mediterráneo –Aviñón y Madrid–, siguiendo las recomendaciones que propone el Panel Internacional de Expertos, IPES-Food, 2015). En este apartado se explicará previamente el marco conceptual y metodológico de análisis, de orientación sistémica, desarrollado por Armendáriz *et al.* (2016) para estudiar los sistemas de suministro y distribución alimentaria, que permite tomar en consideración la complejidad de interacciones que tiene lugar entre los actores de la cadena agroalimentaria y el propio sistema, así como la red de políticas y marcos regulatorios que afectan a los sistemas de producción y distribución alimentaria. En el epígrafe tercero se describen los resultados del análisis de los dos casos de estudio. La comparación de ambos se discute en el epígrafe cuatro. Por último, en el último epígrafe se exponen a modo de conclusión algunas reflexiones sobre los desafíos que el contexto actual de postproductivismo agrario plantea a la geografía de la alimentación y las nuevas perspectivas que se abren para una planificación específica de la alimentación.

## **1. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE AGRICULTURA Y CIUDAD: DE LA CRISIS DE LA SOCIEDAD AGRARIA TRADICIONAL AL POSTPRODUCTIVISMO AGRARIO**

La crisis de la sociedad agraria tradicional y de la economía basada en la agricultura y el comercio fomentan el éxodo rural y la concentración de la población en las ciudades debido a peores condiciones de vida y de trabajo en las áreas rurales. Como consecuencia del éxodo masivo, se acentuó el declive de las relaciones funcionales históricas entre agricultura y ciudad, potenciada por la mejora de los transportes, el ferrocarril en el siglo XIX y el automóvil a lo largo del siglo XX, junto con las innovaciones de los

---

<sup>2</sup> El Sistema Agroalimentario se define como «el conjunto de las actividades que concurren en la formación y distribución de los productos alimentarios y, en consecuencia, en el cumplimiento de la función de la alimentación humana en una sociedad determinada» (Malassis, 1994).

sistemas de almacenamiento de alimentos (por ejemplo, las cámaras frigoríficas), que permitieron la deslocalización de los procesos productivos.

La modernización de la agricultura, iniciada en los años cuarenta/cincuenta en Francia, y décadas más tarde en España, permitió la transformación del mundo rural, hasta entonces ámbito de actividades agrarias y artesanales realizadas por poblaciones con alta capacidad de autoabastecimiento, que mantenían un fuerte vínculo con el territorio, sobre un espacio agrario destinado principalmente a la producción de alimentos (Mora, 2008). El abandono del modelo de «agricultura tradicional» supuso una fuerte aceleración de la modernización del sector, con la instauración de un modelo de agricultura industrial, caracterizado por el abandono del autoconsumo y la agricultura de proximidad (Sanz, 1997), junto con la introducción de *inputs* externos que rompieron con el ciclo casi cerrado del proceso productivo tradicional (Naredo, 1997). La modernización favorece la homogenización de los paisajes debido a la simplificación de los agroecosistemas y de los usos del suelo en general (Burel y Baudry, 1999).

Décadas más tarde, la consolidación de la economía capitalista en el campo afianza la desagrarización económica del mundo rural y el protagonismo de la economía industrial y de servicios en las grandes ciudades. El productivismo alcanza su máxima expresión a finales de los años ochenta del siglo pasado, sustentado en una concepción tecno-económica de los agrosistemas (Armesto, 2005). En particular, el productivismo agrario se manifiesta en una agricultura industrial que maximiza la producción y los procesos asociados con la modernización de las explotaciones (Almstedt, 2013; Griffon, 2006). El productivismo agrario vino acompañado por la reestructuración del sector agrícola, caracterizado por procesos de intensificación, especialización y concentración, que produjeron la estandarización de los paisajes cuyas características específicas emanaban de la gestión de los sistemas y estructuras de producción tradicional (Otthoffer y Arrojo, 2012). Estamos en una etapa en la que se generaliza la «banalización» de los paisajes (Ambroise y Toubanc, 2015), con la pérdida consiguiente de la posibilidad de vincular la narrativa histórica y la cultura del lugar a la producción de los alimentos allí donde fueron cultivados, cuestión que resulta esencial para diferenciar los alimentos tradicionales de aquellos producidos en masa y a distancia (Mata y Yacamán, 2016).

El modelo productivista se instauró según Evans (2001:45) «para incrementar la eficiencia en la producción de alimentos, recibiendo el pleno apoyo del estado a través de incentivos financieros y del patronazgo de las innovaciones tecnológicas». En este contexto, la producción y el consumo alimentarios se fue separando progresivamente de su vinculación directa con la agricultura y con el entorno próximo en el que ésta se desenvolvía para insertarse en un complejo sistema de procesos de producción, distribución y consumo, que ha sido denominado «régimen alimentario corporativo» (Delgado, 2010:33). El control por parte de grandes empresas, en general ajenas a la agricultura, hizo que el sector agrícola dejara de ser el principal componente del sistema agroalimentario. Armesto (2005) define las consecuencias de la especialización productiva a través de distintos rasgos como el hecho de que los alimentos que son consumidos fuera de las regiones de producción, el cambio en la recomposición de las fuerzas de trabajo, la aparición de una mayor rigidez estructural de la producción y la desaparición de las actividades menos lucrativas. Una consecuencia importante de este periodo de industrialización agraria fueron los grandes excedentes de alimentos, la consolidación de la saturación del consumo y la degradación ambiental que se mantiene hasta nuestros días (Guzmán Casado y González de Molina, 2009). Todo este proceso de reestructuración fue propiciado en gran medida por el segundo periodo

de reformas de la PAC, cuyo objetivo prioritario fue alcanzar la suficiencia alimentaria europea. Para conseguir este objetivo, la agricultura pasó a ser el gran rival de la biodiversidad gracias a que los incentivos se orientaron para conseguir el máximo de rendimiento productivo y aumentar la superficie del monocultivo, reducir el número de explotaciones y aumentar su tamaño.

Durante los años que median entre los 1990 y 2008 se inicia una nueva fase marcada por el proceso de la globalización y la crisis de la economía financiarizada, basada principalmente en el sector inmobiliario y financiero. El rasgo principal durante este periodo según Rodríguez y López (2011), ha sido la institucionalización y generalización de las recetas neoliberales, convertidas en el vademécum normativo de las políticas económicas de la Unión Europea y de todos los estados miembros. Durante este periodo, la contribución del sector primario al conjunto de las economías de los países europeos siguió descendiendo hasta cuantías marginales, los entornos agrarios de las ciudades continuaron perdiendo capacidad de producción de alimentos (Salomon-Cavin y Niwa, 2011) y el comercio alimentario se volvió predominantemente globalizado, económicamente menos sostenible, desterritorializando las producciones. El sistema agroalimentario, que en periodos anteriores tenía un mayor grado de interrelación en la economía a escala local-regional, pasó a tener una progresiva intensidad en los espacios económicos estatales, y con mayor frecuencia, a escala mundial, cuyo resultado fue la homogenización de las dietas y el desacoplamiento del consumo con la estacionalidad de los productos hortícolas.

Ante las sucesivas crisis de la agricultura habidas en periodos anteriores, pareciera que se está entrando lentamente en un cambio de ciclo y de enfoque, que requieren nuevas respuestas globales, regionales y locales para revitalizar las economías y los sistemas agrarios que incorporan entre sus funciones la revalorización del patrimonio territorial. Desde este contexto, algunos autores, han denominado el actual periodo de desarrollo como «transición productivista» o «post-productivismo» (Bowler, 1996; Inui y Bowler, 1995; Pinto-Correia y Kristensen, 2014; Sonnino et al., 2014; Evans, 2001). El postproductivismo se puede definir a partir de las estrategias de diversificación llevadas a cabo por parte de los agentes económicos de la cadena agroalimentaria para dar respuesta a las preocupaciones sociales para mejorar la seguridad alimentaria y la calidad del medio ambiente (Ilbery y Bowler, 1998; Wilson, 2007). Las motivaciones de esta transición responden a la necesidad de reparar los daños ambientales, económicos y sociales generados por el productivismo agrario y, en alguna medida, están siendo también recogidas por la nueva etapa de la PAC. A partir de esta nueva realidad, Morgan y Sonnino (2010) han formulado nuevas perspectivas conceptuales, bajo el nombre de *new food equation*. Para Morgan (2009), *the new food equation* se refiere a la necesidad de desarrollar nuevas políticas alimentarias como consecuencia de los importantes desajustes derivados del modelo de producción y consumo industrializado y globalizado: incremento de los precios de los alimentos, que ha generado un aumento de la inseguridad alimentaria; los efectos del cambio climático y el incremento de los conflictos asociados a los suelos fértiles; y la rápida urbanización que obliga a las ciudades a ser más conscientes de cómo se alimentan sus ciudadanos. Este nuevo paradigma geográfico supone para Goodman (2003) un giro relevante hacia la calidad del alimento (*quality turn*) y se convierte, por tanto, en un desafío para que los investigadores diseñen marcos metodológicos que permitan incorporar la dimensión espacial de la alimentación en la planificación urbana para conseguir una alimentación saludable y para hacer más eficiente el metabolismo urbano.

Este nuevo campo de investigación y acción otorga a los agricultores de pequeña escala, a las redes agroalimentarias alternativas y a las ciudades un protagonismo destacado. Incorpora en el análisis de los

sistemas agroalimentarios alternativos una perspectiva geográfica integradora, abarcando, entre otros aspectos la eficiencia de los recursos utilizados para la producción y el consumo de alimentos, nuevas formas de cooperación e innovación social, figuras territoriales que mejoran la defensa de los espacios agrarios periurbanos e iniciativas que buscan revalorizar la identidad local de las producciones (Yacamán Ochoa, 2017). Introduce igualmente nuevos valores que tienen que ver con el carácter patrimonial de los paisajes, la cultura, la democracia y la seguridad alimentaria.

En el siglo XXI, por lo tanto, ya no se trata solamente de producir alimentos, sino también de proporcionar servicios ambientales y paisajísticos, contribuir a la creación de empleo y al dinamismo de las zonas rurales (Renting *et al.*, 2009) y de los espacios agrarios próximos a las ciudades. Se demanda que la agricultura sea multifuncional (Guillaumin *et al.*, 2008) y que tenga un papel destacado en el desarrollo sostenible tanto por su capacidad alimentaria como por su dimensión ambiental y paisajística. Este cambio de perspectiva convierte a la multifuncionalidad en el nuevo paradigma que puede vincular la agricultura post-productivista con las nuevas demandas sociales (Van Huylenbroeck *et al.*, 2007). El reconocimiento de las externalidades positivas que puede generar la multifuncionalidad de la agricultura en la planificación urbana y la gestión territorial sitúa a la agricultura en el centro de numerosos proyectos agro-urbanos (Poulot, 2011; Sanz Sanz, 2016). Desde esta perspectiva emergente, está teniendo lugar la reconquista de la agricultura profesional en las ciudades, vinculada con la producción de alimentos de calidad, ecológicos y de temporada, que buscan reconectar la producción con el consumo de proximidad a través de los circuitos cortos de comercialización y donde el paisaje se convierte en un recurso clave para revalorizar la identidad de las producciones locales.

Figura 1: Periodos y patrones que caracterizan las relaciones agricultura/ciudad desde la modernización de la agricultura



## 2. METODOLOGÍA

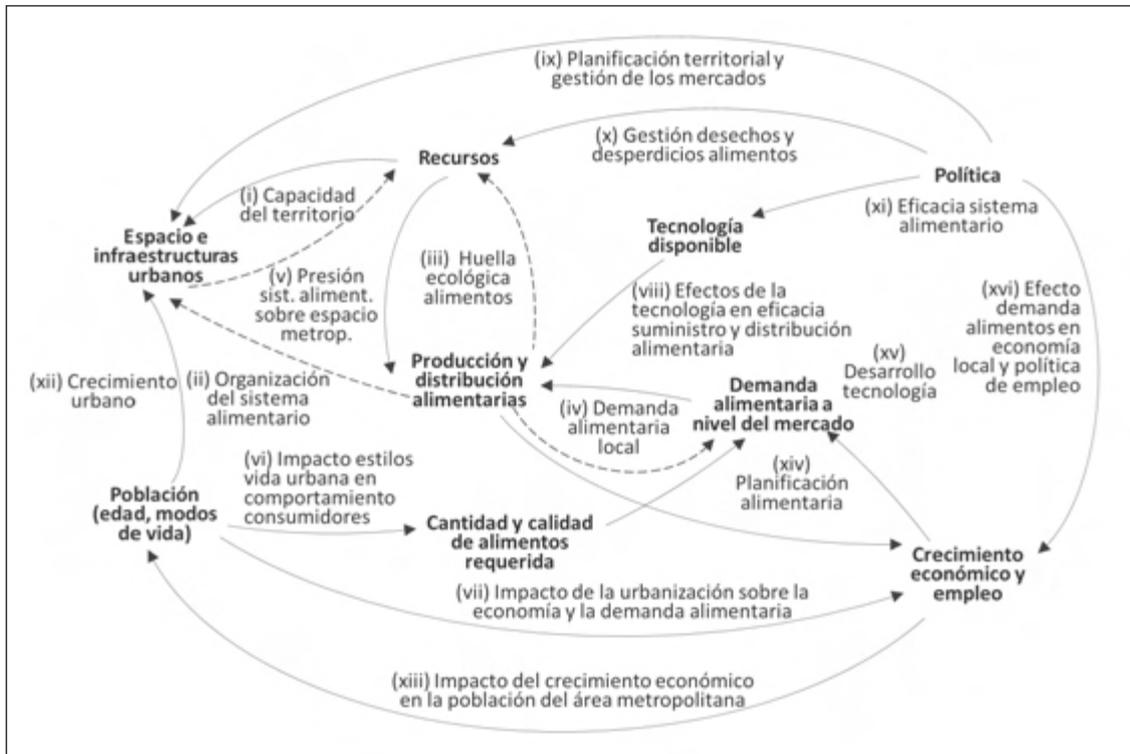
### 2.1. Marco conceptual para analizar los sistemas alimentarios de las regiones urbanas

El estudio de los sistemas alimentarios de las regiones urbanas mediterráneas se realizará a partir del análisis empírico y la caracterización cualitativa de dos estudios de caso a escala local. Siguiendo las recomendaciones que propone el Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES-Food, 2015), la complejidad de los sistemas alimentarios se aborda a partir del análisis de las interacciones que tienen lugar entre los actores de la cadena agroalimentaria y el propio sistema, así como del análisis del conjunto de políticas y marcos regulatorios que afectan a los modelos de producción y de consumo.

El marco conceptual que utilizaremos para el análisis de los dos casos de estudio se basa en el modelo de Armendáriz et al. (2016) para estudiar los sistemas de suministro y distribución alimentaria (SADA) a escala de la ciudad-región. Es un modelo cualitativo desarrollado sobre la base de los enfoques del pensamiento sistémico (*system thynking*) y las dinámicas de sistemas (*system dynamics*) con el fin de identificar las estructuras de retroalimentación de los SADA y su relación con las políticas territoriales. El modelo pretende ofrecer una comprensión global de los sistemas alimentarios urbanos, incorporando tanto los límites biofísicos como las cuestiones socio-económicas que afectan al sistema. De este modo, el marco permite analizar las interacciones entre los diversos elementos involucrados en la implementación de las actividades de producción, suministro, procesamiento, distribución y consumo de alimentos. El modelo se diseñó originalmente para analizar los SADA de los países en desarrollo, y lo hemos adaptado para analizar los sistemas alimentarios urbanos mediterráneos considerando los siguientes vínculos (Figura 2): i) capacidad del territorio; ii) organización del sistema alimentario; iii) huella ecológica de los alimentos; iv) demanda alimentaria local; v) presión del sistema alimentario sobre el espacio metropolitano; vi) impacto de los estilos de vida urbana en el comportamiento de los consumidores y la dieta alimentaria; vii) impacto de la urbanización sobre la economía y la demanda alimentaria; viii) efectos de la tecnología en la eficacia del sistema de suministro y distribución de alimentos; ix) planificación territorial y gestión de los mercados; x) gestión de desechos y desperdicios de alimentos; xi) eficacia del sistema alimentario; xii) crecimiento urbano; xiii) impacto del crecimiento económico en la población del área metropolitana; xiv) planificación alimentaria: diversificación de las actividades y producciones agrícolas así como de los modos de comercialización; xv) el desarrollo de la tecnología y efecto sobre el sistema alimentario; y xvi) el efecto de la demanda de alimentos en la economía local y política de empleo.

Figura 2:

Marco conceptual para analizar los sistemas alimentarios de las regiones urbanas elaborado a partir de Armendáriz et al., 2016.



En la figura 2, las flechas negras designan un efecto causal positivo y las flechas discontinuas representan un efecto causal negativo. Los elementos estructurales que intervienen en el desarrollo de las actividades de producción, de suministro, de transformación, de distribución y de consumo alimentarios, se muestran en negrita. Las dinámicas (ciclos compensadores o reforzadores) se muestran en tipo de letra normal.

Este modelo sistémico propone una representación que permite comprender las interacciones del sistema alimentario con otros sistemas (urbanización, movilidad, economía tecnología...) del área urbana, mostrando la imbricación e influencias recíprocas entre todos ellos, y los vínculos entre los diversos elementos.

## 2.2. Análisis comparativo de dos casos de estudio

El análisis de los sistemas alimentarios es complejo porque no existe una definición inequívoca del concepto ni de sus límites geográficos desde el punto de vista normativo. Por otro lado, los límites de los sistemas metropolitanos regionales tampoco coinciden con los límites administrativos, dificultando la elaboración y aplicación de políticas territoriales eficaces (Bryant y Charvet, 2003). Este artículo, a efectos de definir las dinámicas de los sistemas alimentarios de los dos casos de estudio, se ha centrado

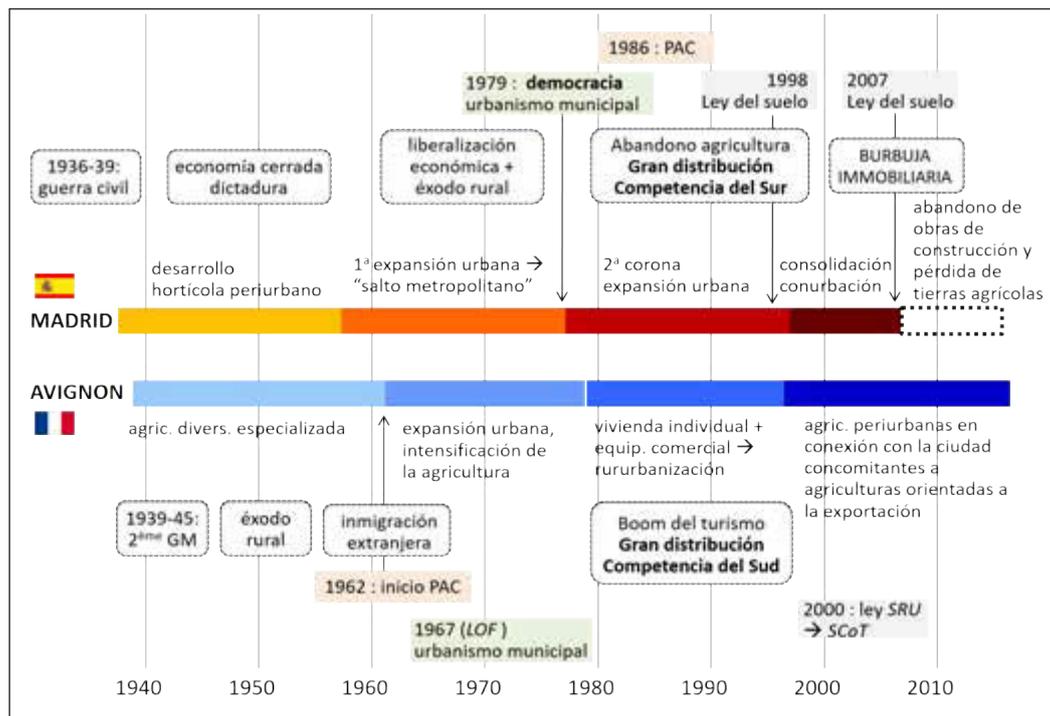
en la escala de la región urbana funcional, adecuada como acabamos de ver para este tipo de análisis. Las políticas públicas se analizan a la escala operacional más pequeña para la toma de decisiones, esto es, el municipio. Para el caso de la región metropolitana de Madrid, el foco se pone en el municipio de Fuenlabrada. Para el área urbana de Avión, en la ciudad de Avión.

El estudio comparativo de casos se efectúa en el tiempo e incorpora datos cuantitativos y cualitativos. Entre los diversos métodos de recolección de datos empleados por lo general predominan las visitas sobre el terreno, la observación, las entrevistas y el análisis documental. En el siguiente epígrafe se describen las características específicas de cada caso utilizando el marco conceptual sistémico que se acaba de presentar. Se discuten sintéticamente las similitudes, diferencias y patrones de ambos casos con objeto de generar un conocimiento más general de las dinámicas que operan en los sistemas alimentarias de las regiones urbanas.

La selección de los dos casos de estudio está directamente vinculada a la pregunta de investigación que subyace a este estudio: ¿existen características comunes a los sistemas alimentarios de las regiones urbanas mediterráneas? Para ello, se han elegido dos casos diferentes que aportarán información sobre las semejanzas, sin dejar de reconocer la especificidad de cada uno. En efecto, Madrid y Avión presentan dos modelos de desarrollo urbano muy distintos. Por un lado, el área urbana de Avión con un desarrollo disperso y poco denso basado en la vivienda unifamiliar. Por otro, la región metropolitana de Madrid con su urbanización compacta, densa y programada basada en bloques de vivienda colectiva. Las relaciones entre agricultura y ciudad en ambos casos de estudio se pueden analizar según los patrones y periodos definidos en la introducción de este artículo. En concreto, se han identificado cuatro etapas (Figura 3):

- El periodo 1950-70 marcado por el desarrollo industrial y de servicios en las zonas urbanas que exigen mucha mano de obra, acompañado por un éxodo rural ligado a la mecanización y ampliación de las explotaciones agrícolas. En Avión, el periodo se caracteriza por la reconstrucción de después de la segunda guerra mundial y la nueva dedicación al cultivo del campo. Es el apogeo de las huertas familiares y el declive de las exportaciones. En España, es igualmente un periodo de postguerra marcado por el comienzo de la dictadura franquista y de la economía cerrada.
- El periodo 1970-1990 se caracteriza en ambos casos por la expansión urbana facilitada por el boom del automóvil y el comienzo del desarrollo de la gran distribución y de las grandes zonas comerciales y de actividades. España se integra en la política agrícola común de la Comunidad Económica Europea en 1986. Como consecuencia, los productos agrícolas del área urbana de Avión o del campo madrileño son poco competitivos con respecto a los del Sur de España, de Italia o del Magreb.
- El periodo 1990-2008 está marcado por la globalización y la institucionalización de las recetas neoliberales, con una expansión urbana generalizada y desordenada que culmina en España con la crisis ligada al fin de la burbuja inmobiliaria en 2008.
- Desde 2008 y en la actualidad el contexto está marcado por la nueva ecuación alimentaria y las preocupaciones sociales en torno a la seguridad alimentaria y la calidad del medio ambiente.

Figura 3: Friso cronológico de los periodos de estudio con los hechos relevantes desde el punto de vista político y social concomitantes para cada caso de estudio. Fuente: Sanz Sanz, 2016.



### 3. CASOS DE ESTUDIO

#### 3.1. El caso del área metropolitana de Madrid y de la ciudad de Fuenlabrada

El área metropolitana de Madrid se ha configurado como tal desde los años sesenta, pero la intensidad de sus transformaciones territoriales ha sido más intensa desde los años ochenta y noventa del siglo XX (López de Lucio, 2003). Durante este periodo, el crecimiento y la dispersión urbana han desbordado la ciudad central, diluyendo los límites municipales de los núcleos más cercanos, configurando de esta manera un nodo funcional urbano compuesto por ciudades densamente pobladas y conectadas a través de la red radial de infraestructuras viarias y estrechamente relacionadas por los flujos económicos y laborales (Yacamán, 2017b). Los procesos de expansión y dispersión han llevado aparejada la pérdida de suelos fértiles y de conjuntos paisajísticos de la agricultura muy valiosos, principalmente sobre aquellas zonas sin protección sectorial. Esta dinámica territorial se produce con gran rapidez e intensidad, y afecta de manera especial a las estructuras territoriales preexistentes de los núcleos periféricos de Madrid (García y Gutiérrez, 2007). En concreto, los procesos territoriales de dispersión se agudizan en el suroeste metropolitano, donde se concentra gran parte de la industria de Madrid. Del conjunto de municipios de esta zona, Fuenlabrada ha registrado un aumento de densidad de población muy notable, de los 56,1 hab./km<sup>2</sup> en 1900 a los 4.929,58 en 2017, siendo el cuarto municipio tanto en densidad de población, como en superficie total de polígonos industriales de la región, y el municipio español que con mayor

incremento de población entre 1981 y 2001. La creciente ocupación del suelo por usos residenciales, industriales y de infraestructuras de transporte en la región se ha producido principalmente a expensas del suelo agrícola (OSE, 2006; Naredo y García, 2008). Uno de los impactos de la urbanización en la economía agraria y demanda de alimentos, es como explican Méndez y Rodríguez (2007), que la presencia del sector agrario crece cuanto mayor es la distancia a la ciudad central (de 0,23% en la capital al 5,88% en la última corona), sin que llegue a consolidarse un cinturón de agricultura periurbana intensiva, ante la competencia de otros usos del suelo y de generación de empleos en un proceso de urbanización extensiva, que imposibilita su viabilidad.

Pese a los cambios radicales derivados de la urbanización masiva y la creciente presión demográfica, ha sido posible el mantenimiento de la huerta de Fuenlabrada, que constituye un paisaje singular, al ser uno de los pocos enclaves que mantienen una actividad hortícola profesional dentro de los municipios urbanos más próximos a la ciudad de Madrid. En la actualidad, la huerta está organizada sobre una campiña sedimentaria con suelos de textura equilibrada y es regada con aguas subterráneas. Sin embargo, a mediados del siglo XIX, Fuenlabrada era un pueblo de secano cerealista, donde predominaba el trigo, la cebada, el centeno y la avena, junto con garbanzos, guisantes y en menor proporción algunas tierras de olivo, vid y huerta, con ganadería extensiva de ovino y caprino. La actividad agraria era extensiva, orgánica y basada en el trabajo con ganado de labor. A mediados de los años cuarenta del siglo XX se produce un cambio muy importante con el incremento de la superficie regada, gracias a la captación de agua subterránea con pozos del acuífero terciario, tanto en fincas privadas como públicas. Posteriormente, en los años 70, al mismo tiempo que se produce la mecanización del campo y la modernización e intensificación del regadío, se inicia la ruptura del equilibrio e integración que existía entre la localidad, sus habitantes y el campo, a medida que el pueblo comienza su transformación vertiginosa en «ciudad-dormitorio» (Mata y Yacamán, 2018), ya que durante siglos una parte importante del abastecimiento alimentario del municipio dependía de la capacidad que tenían sus huertas para alimentar a la población local. Es importante señalar que la huerta de mediados del siglo XX presentaba una distribución de la propiedad similar a la actual, con claro protagonismo de las pequeñas y medianas explotaciones familiares, en su mayoría de vecinos residentes en la localidad y con el predominio de la explotación directa por sus propietarios. En la actualidad, se ha reducido la capacidad y los recursos del espacio agrario, y la agricultura hortícola muestra un parcelario atomizado y con piezas discontinuas, a modo de huertas locales, fragmentadas en algunos tramos por grandes infraestructuras viarias.

Al analizar la organización del sistema alimentario a partir de diferentes trabajos publicados (Yacamán y Mata, 2017; Mata y Yacamán, 2018, Yacamán, 2017b), se comprueba que en la actualidad las explotaciones activas en Fuenlabrada continúan teniendo una gestión eminentemente familiar, con un promedio de superficie de cultivo hortícola de entre 3 y 7 ha, con modelos de producción convencional y bajos márgenes de beneficio. El cultivo principal, tanto en regadío al aire libre como en invernadero, es la acelga (variedad local), y en menor proporción otros productos hortícolas de hoja (escarola), brassicáceas (col repollo, col lombarda, coliflor, etc.), liliáceas (cebolla, puerro y ajo) apio, patata, pepino. Las explotaciones cuentan con escasa inversión y un bajo desarrollo tecnológico lo que tiene efectos directos sobre el bajo rendimiento económico de las explotaciones. A pesar de que España lidera a nivel europeo la superficie destinada al cultivo de ecológico, la Comunidad de Madrid cuenta tan sólo con el 0,48% (9.739,3 ha) del total de superficie de agricultura ecológica nacional, y el cultivo de hortalizas frescas

representa tan sólo un 0,14% (24,5 ha) del total nacional (MAPAM, 2017). En Fuenlabrada el número de productores ecológicos es anecdótico, limitado sólo a una explotación de 1 ha, gracias al proceso de reconversión iniciado en el año 2016.

La comercialización y distribución de las hortalizas se produjo hasta los años ochenta por venta directa a pie de finca, fruterías de la zona y las primeras grandes superficies comerciales. 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 la relación funcional que tenía la huerta para la ciudad. En la actualidad, el producto fresco se vende en su mayoría a los mayoristas situados en Mercamadrid, y sólo una pequeña parte se comercializa a través de circuitos cortos de comercialización (mercadillos, puntos de venta directa) comercios, supermercados y restaurantes locales. La apertura de la Red de Mercados Mayoristas de España (Mercas) a nuevos productores internacionales y a sistemas de producción intensivos de otras regiones posibilitó que se dispusiera a lo largo de todo el año de un gran surtido de frutas y hortalizas de orígenes muy diversos (MAPA, 2004). La deslocalización de las producciones en Mercamadrid dificulta la viabilidad de pequeños productores locales cuyas cosechas están limitadas durante el año a las condiciones climáticas y edafológicas. El sector agrario local manifiesta una pérdida de rentabilidad producida por el desplome en los precios percibidos en Mercamadrid. Esto es un grave problema, debido a que los Mercas son la principal referencia para la comercialización de productos frescos en las grandes ciudades y áreas metropolitanas españolas, convirtiéndose en un elemento dinamizador de la cadena alimentaria al canalizar una parte importante del consumo (Illescas, 2016).

Al analizar el impacto de los estilos de vida urbana en el comportamiento de los consumidores y la dieta alimentaria, los estudios elaborados por la Comunidad de Madrid, señalan que los principales canales de compra de productos alimenticios de los hogares madrileños son los supermercados (55,2%) seguidos por los mercados y tiendas tradicionales (CAM, 2007). En lo referido a los hábitos de consumo doméstico, el 65% de los madrileños cocina en su hogar (CAM, 2006). El mismo informe indica que la comida es la ingesta que un mayor número de madrileños realiza alguna vez de lunes a viernes fuera de su hogar (36,3%), mientras que el desayuno y la cena sólo lo hacen fuera de casa aproximadamente un 10%. La Comunidad de Madrid es una de las regiones donde más ha crecido el consumo de productos ecológicos, que supone un 5% de la lista de la compra frente al 1% de la media nacional (CAM, 2014). Otro informe sobre la valoración de los circuitos cortos de comercialización en Fuenlabrada muestra que los lugares más habituales de compra de hortalizas de los encuestados son las tiendas pequeñas (35,3%), los mercados y galerías comerciales (24,7%) y los supermercados (22,7%) (Yacamán, 2016). El mismo informe señala que los encuestados que compran en puntos de venta directa de los agricultores lo hacen por motivos como «apoyar y mantener la agricultura del municipio» (60,1%,) y, en segundo lugar, por la «calidad de los productos» (54,4%) y en tercer lugar por la «frescura de los productos» (53%).

En este contexto, el ayuntamiento de Fuenlabrada decide poner en marcha el Parque Agrario de Fuenlabrada (instrumento de planificación y gestión territorial del espacio agrario) en el año 2012, con el objetivo de proteger el suelo fértil y dinamizar el sector agrario local bajo un enfoque multifuncional y

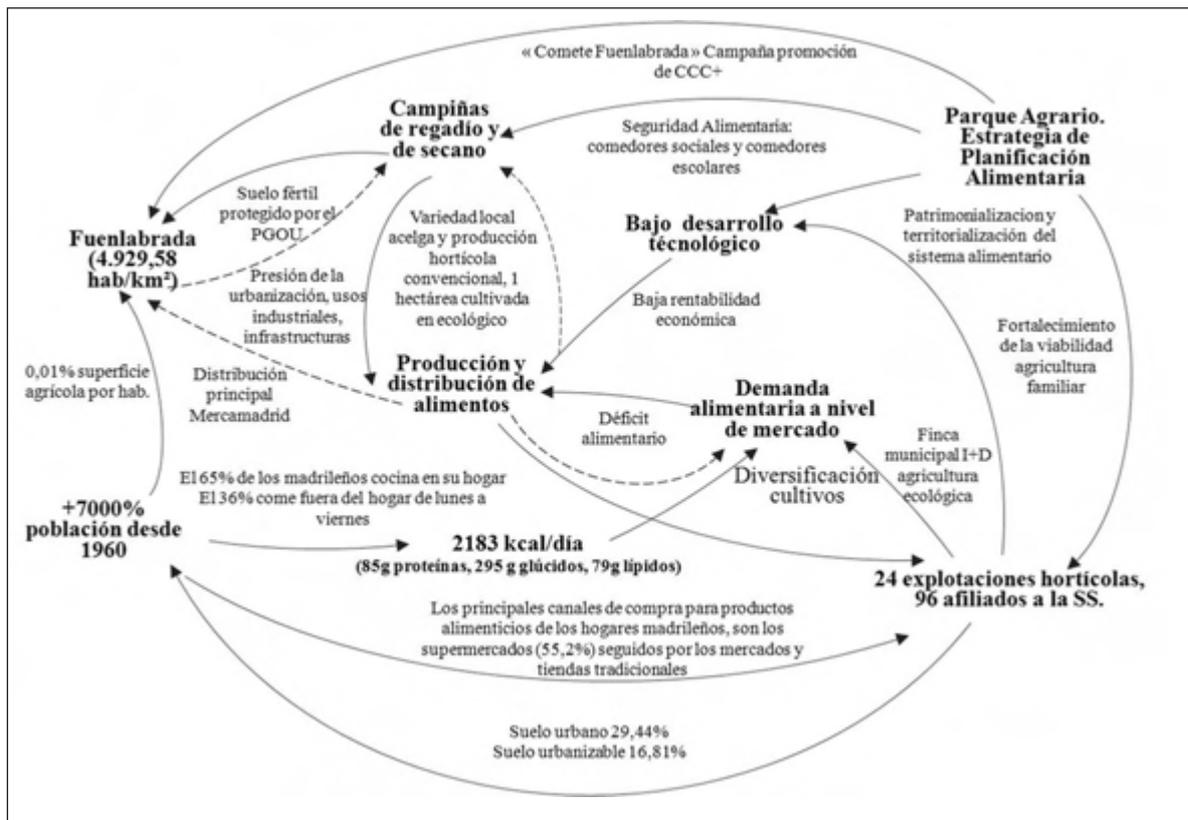
agroecológico. Cuatro años más tarde, con la firma del Pacto de Políticas Alimentaria Urbana de Milán<sup>3</sup>, el ayuntamiento de Fuenlabrada empezó a desarrollar una estrategia de Planificación Alimentaria. Esta estrategia se divide en tres ejes. El primer eje se centra en fortalecer la agricultura de proximidad. Para ello, se ha puesto en marcha un plan formativo para mejorar la viabilidad económica y la cualificación técnica en buenas prácticas agrarias, cooperativismo y circuitos cortos de comercialización dirigida a las explotaciones agrarias del Parque. También se realizan cursos orientados a formar a nuevos agricultores y a la creación de empleo en sectores como la agricultura ecológica y la transformación agroalimentaria. El segundo eje se centra en mejorar la seguridad alimentaria del municipio, y para ello se han realizado diversos convenios con bancos de alimentos y comedores sociales, así como con centros escolares para mejorar el acceso a productos locales. Anualmente se desarrolla una campaña con el nombre de «Cómete Fuenlabrada», para mejorar el acceso de productos frescos y de temporada en la ciudad. Para ello, se han habilitado nuevos puntos de venta gestionados por los propios agricultores en diferentes distritos del municipio y en los mercados municipales, y se han firmado convenios para que los agricultores vendan directamente en supermercados, fruterías y en algunos restaurantes. Esta campaña, en concreto busca reducir la huella ecológica del consumo y está acompañada de una importante labor de difusión y sensibilización entre la ciudadanía. El tercer eje busca conectar la agricultura y la alimentación de proximidad y el paisaje agrario a través del proceso de activación patrimonial de la huerta y de territorialización del sistema agroalimentario local. Para conseguir este objetivo, se están desarrollando una serie de iniciativas que buscan sobretodo mejorar la calidad y autenticidad de la producción local. Las acciones están dirigidas a vincular la identidad territorial de la huerta con los productos del Parque, así como recuperar los lazos entre el campo y la ciudad. La activación patrimonial se inició con la recuperación de la «memoria agraria» del municipio, y el diseño de una ruta interpretativa del paisaje agrario para hacerlo legible. También se realizan ferias y mercados de productores, para fortalecer los lazos de confianza entre productores y consumidores. Otra de las actuaciones desarrolladas está dirigida a centros escolares para que la gestión de huertos escolares y visitas guiadas a las explotaciones hortícolas del Parque. Todas estas iniciativas entran en consonancia con otras acciones dirigidas a aumentar la soberanía alimentaria y el desarrollo sostenible, como la desarrollada por la red Intervegas<sup>4</sup> cuyo último encuentro estatal se desarrolló precisamente en Fuenlabrada en octubre 2017.

---

<sup>3</sup> Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán, es el primer protocolo internacional para el desarrollo de los sistemas alimentarios sostenibles y la promoción de dietas saludables. [http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-\\_SPA.pdf](http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-_SPA.pdf).

<sup>4</sup> Intervegas es una red de redes para la Soberanía Alimentaria y Defensa del Territorio: Protección y Dinamización de los Territorios Agrarios, que nació en 2015 en el seno de las «I JORNADAS FEDERACIÓN INTERVEGAS: Estrategia 2015-2031 cuyo objetivo principal era firmar un Pacto Estatal entre representantes de Territorios Agrarios Históricos (TAH) de cada Comunidad Autónoma de España. <https://intervegas.org/>

Figura 4: Sistema alimentario de Fuenlabrada



### 3.2. El caso del área urbana de Aviñón

El área urbana de Aviñón<sup>5</sup>, situada en la región Provence Alpes Côte d'Azur, presenta un fenómeno de peri-urbanización importante (AURAV, 2013) caracterizado por una red con forma de «racimo» de ciudades pequeñas y medianas (Agence Paysages et al., 2013). Concretamente, el núcleo urbano (*pôle urbain*) de Avignon, presenta la densidad más baja de todas las áreas urbanas de más de 200.000 habitantes de Francia: 323 hab/km<sup>2</sup>, contra 820 hab/km<sup>2</sup> de media en otros polos urbanos de Francia. El tejido urbano es disperso y basado en la vivienda unifamiliar; los desplazamientos se realizan principalmente en vehículo privado (AURAV, 2012). El crecimiento urbano (xii), motivado por el fuerte crecimiento demográfico operado en el área urbana desde los años 60<sup>6</sup> (xviii), ejerce una fuerte presión sobre las tierras agrícolas (i): la superficie agrícola ha disminuido de 22% en los últimos 30 años (Chauvot y Pougard, 2012). La actividad económica está orientada sobre todo al sector terciario, pero el territorio conserva

<sup>5</sup> El Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos francés (INSEE) ha definido la actual delimitación del área urbana de Aviñón en 2010. Un área urbana es, según el INSEE, un conjunto de municipios contiguos y sin enclave, constituido por un polo urbano y su corona periurbana, y en el que al menos 40% de la población residente activa trabaja en el perímetro del área urbana.

<sup>6</sup> El área urbana de Aviñón ha experimentado un crecimiento demográfico del 80% entre 1962 y 2008, pasando de 282.000 a 508.000 habitantes.

un fuerte carácter agrícola (xiv) y la agricultura representa 11% de las empresas y 5% del empleo del área urbana (INSEE, 2013).

Aviñón dispone de terrenos rurales en general muy fértiles, con una agricultura altamente productiva gracias a sus suelos de origen aluvial, a la densa red de canales de irrigación existente desde el siglo X y a su un clima mediterráneo de inviernos suaves y veranos calurosos y secos (i) (Baccaini, 2012). Por otro lado, la llegada del ferrocarril en la segunda mitad del siglo XIX favoreció el desarrollo de cultivos hortícolas y frutícolas tempranos, así como del viñedo, que podían transportarse rápidamente a los grandes núcleos de consumo, como París y Londres (viii). La ganadería es, sin embargo, un sector muy poco representado (iv). Vaucluse, la provincia donde se sitúa Aviñón, fue considerada «la huerta de Francia» debido a su intensa actividad agrícola de mercado (Lees y Dérioz, 1994). La entrada de Portugal y Europa en la Unión Europea en 1986 vino a perturbar el comercio provenzal, debido a que estos países también podían producir cultivos tempranos, pero con gastos de producción inferiores (ix). El sector agrícola se adaptó mejorando las técnicas agronómicas y desarrollando nuevas variedades que pudiesen aumentar la productividad (Chambre d'Agriculture 84, 2007) (xvi). En la actualidad, la mayor parte del volumen de producción lo componen seis tipos de hortalizas (melón, tomate, calabacín, lechuga, calabaza y nabo) y seis tipos de fruta (manzana, pera, cereza, uva de mesa, albaricoque y melocotones/nectarinas) (i) (Agreste, 2009). La producción agrícola certificada como ecológica o en conversión representa 796 explotaciones (14%, contra 7% en Francia) et 16.000 hectáreas (17% de la superficie agrícola utilizada –SAU– contra 5% en Francia) (iii) (Agence Bio, 2017).

La comercialización de hortalizas en Vaucluse se realiza de múltiples maneras, incluyendo los Mercados de Interés Nacional<sup>7</sup> (18%), los mercados satélites de minoristas y pequeños mayoristas a los que se orientan los pequeños y medianos productores (10%), la venta a exportadores (32%) o a centrales de compra de los grandes hipermercados (6%), la transformación (14%, esencialmente de tomate), las cooperativas (17%), la comercialización en circuito corto y la venta directa (3%) (ix) (Chambre d'agriculture 84, 2007). Este último modo de comercialización concierne sobre todas las explotaciones de tamaño modesto, y es muy representativo de la región (v): 38%<sup>8</sup> vende en circuito corto contra 21% en Francia. A pesar de su dinamismo, la actividad agrícola es frágil, debido sobre todo al precio elevado del suelo y del equipamiento agrícola (material de irrigación, invernaderos con calefacción...) que dificulta gravemente la instalación de nuevos agricultores cuando se jubilan (vii).

Por otro lado, desde el punto de vista del consumo (vi), alrededor del 45% de adultos de entre 18 y 79 años residentes en el Sudeste francés se definen como consumidores de alimentos de origen ecológico (32% consumidores poco diversificados y 15% diversificados). El consumo de alimentos ecológicos aumento con la edad y el nivel de estudios, y no parece estar relacionado con el tamaño de la ciudad de residencia. Los productos de origen ecológico que se consumen más frecuentemente son los huevos (30%), las frutas, las verduras y los lácteos (18%). Alrededor del 40% de los hogares de Sudeste de Francia declaran adquirir las frutas y verduras en grandes superficies; una porcentaje equivalente se aprovisiona en el mercado o directamente del agricultor (ii). Con respecto al pan, 70% lo compra en

<sup>7</sup> Plataformas de distribución, comercialización, transformación y logística de alimentos frescos al por mayor.

<sup>8</sup> Fuente: Chambre d'agriculture Provence-Alpes-Côtes d'Azur. Chiffres clés 2016. <http://www.paca.chambres-agriculture.fr/notre-agriculture/chiffres-cles/> consultado el 11 agosto de 2016.

el pequeño comercio, así que un 30% de la carne y un 20% del pescado. La gran superficie es el lugar donde comprar carne y pescado para alrededor el 60% de la población (ANSES, 2017). Los adultos declaran tomar un tercio de los almuerzos fuera del domicilio en las ciudades de ms de 100.000 habitantes (y de ellos, alrededor del 30% en comedores colectivos y 13% en restaurante), así que un 50% de los desayunos y un 12% de las cenas (vi). Con respecto a las comidas hechas en el domicilio, se componen de 50% de alimentos transformados industrialmente, 30% de alimentos cocinados en casa y el resto en otros establecimientos. Las marcas destacando la calidad de los alimentos son un criterio de selección de alimentos importante en el Sudeste. La comida rápida (pizzas, bocadillos, pastelería) representa en torno al 5% de los alimentos consumidos por un adulto. El aporte energético promedio de un adulto que vive en una ciudad de más de 100.000 habitantes es de 2183 kcal/día (85g proteínas, 295 g glúcidos, 79g lípidos).

En este contexto, algunos municipios desarrollan programas para incentivar el papel económico de la agricultura local y su contribución al suministro de alimentos de proximidad (xi). La acción pública se concreta en convenios con los comedores de empresas y colegios, el apoyo a los circuitos cortos, la promoción de los mercados agrarios de productores, el desarrollo de marcas de calidad que permitan reconocer los productos de proximidad, el fomento del agroturismo y de los circuitos gastronómicos... En este sentido, el Ayuntamiento de Avignon está desarrollando diferentes proyectos orientados a fomentar la agricultura local y a relocalizar la alimentación. Entre ellos, cabe destacar un proyecto para incrementar el uso de productos locales y ecológicos en la preparación de los menús de los comedores de los colegios municipales<sup>9</sup>. La normativa francesa (*code des marchés publics*) no permite introducir cláusulas de «distancia» en los contratos públicos de abastecimiento alimentario que favorezcan a los productores locales con respecto a productores de otras regiones o países. (ix) El Ayuntamiento de Avignon sortea esta restricción usando la plataforma Agrilocal desarrollada por la provincia de Vaucluse, una especie de mercado virtual que permite pasar pedidos puntuales<sup>10</sup> a los productores locales sin necesidad de establecer un contrato (xv). La actuación pública también ha desarrollado un proyecto para reducir el despilfarro alimentario en los comedores (x), mediante un concurso entre escolares de diferentes colegios para comparar en kilogramos, el peso de la comida no consumida que quedaba en los platos al término de los almuerzos. Estas acciones entran en consonancia con otras que buscan incentivar la actividad agrícola. Por un lado, protegiendo el suelo a través del plan general de ordenación urbana municipal (*plan local d'urbanisme, PLU*). Por otro lado, favoreciendo la instalación temporal de nuevos agricultores en parcelas de propiedad pública, que cuentan con proyecto de construcción a largo plazo (xvi). Se está dinamizando la venta de productos locales mediante la creación de una marca que permita reconocer su origen, el establecimiento de mercados de productores y el apoyo logístico y económico a la instalación de distribuidores automáticos de productos agrícolas en zonas de alta frecuentación y concentración de empleo (vi, vii, viii).

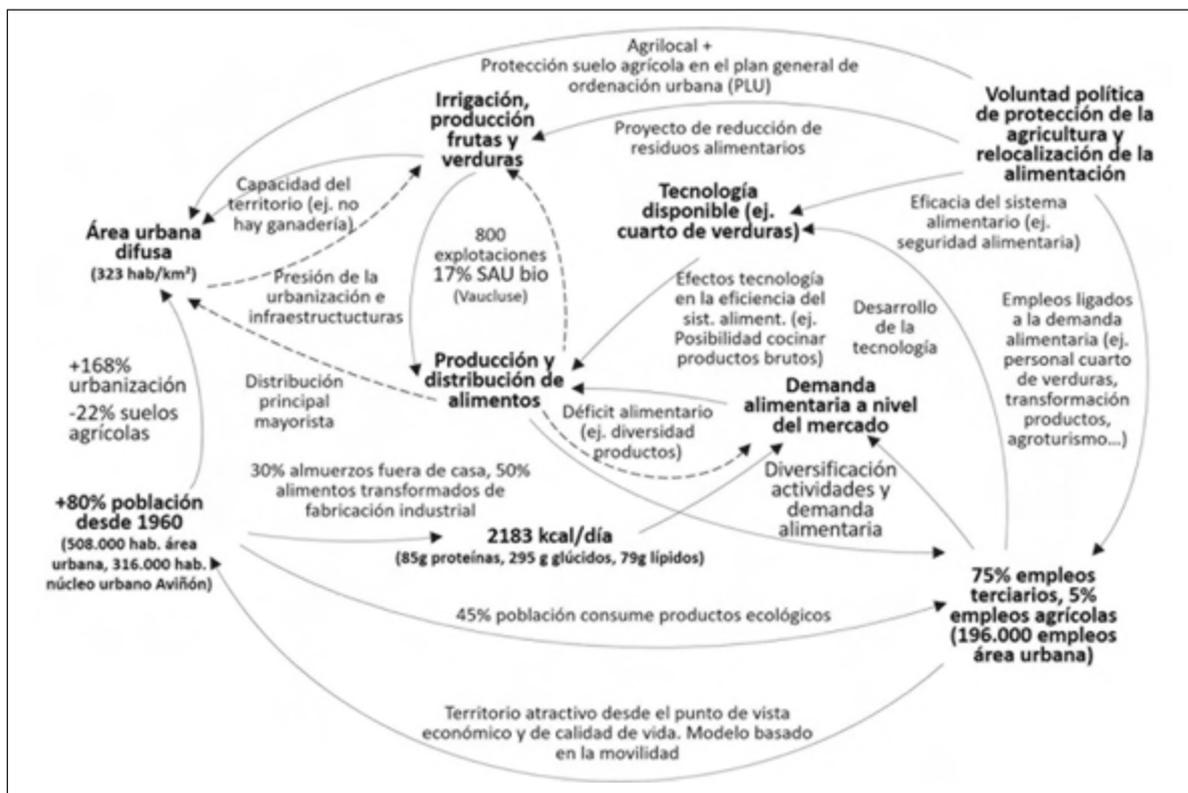
---

<sup>9</sup> En Francia, las escuelas de educación infantil y primaria (*maternelle y primaire*), incluido el servicio de comedor, son competencia de los ayuntamientos. Las escuelas de educación secundaria (*colleges*) son competencia de la provincia (*département*). Los institutos y establecimientos de educación secundaria postobligatoria (*lycées*) son competencia del nivel administrativo equiparable a la comunidad autónoma (*région*).

<sup>10</sup> Hasta 25.000 euros por año y por proveedor.

Todas estas iniciativas podrían federarse próximamente en un proyecto alimentario territorial (*Project alimentaire territorial* - PAT), marco estratégico y operacional previsto por el gobierno francés<sup>11</sup> para reunir coherentemente las políticas sectoriales de un territorio, de manera concertada con todos los actores.

Figura 5: Sistema alimentario de Aviñón



#### 4. DISCUSIÓN

En la literatura abundan los estudios de caso de sistemas alimentarios, sobre todo centrados en el análisis de la gobernanza (Moragues *et al.*, 2013) o del intercambio de flujos desde el punto de vista del metabolismo urbano (Tedesco *et al.*, 2017). Faltan, sin embargo, marcos conceptuales que permitan el análisis geográfico de las dinámicas espacio-temporales que afectan a los sistemas alimentarios, una información que resulta necesaria para el diseño, elaboración y desarrollo de políticas públicas. La alimentación es un asunto que engloba diversos sectores de actividad hasta ahora tratados de manera segmentada: agricultura, políticas económicas, planificación territorial, salud, medio ambiente... Como hemos visto a lo largo del texto, las perturbaciones sobre el territorio y sus recursos son cada vez más frecuentes e intensas, lo que obliga a formular nuevos marcos que aporten una visión integral y que permitan caracterizar y medir los vínculos e interacciones entre el sistema agroalimentario y otros sistemas (urbano,

<sup>11</sup> En el marco de la ley del porvenir de la agricultura, la alimentación y la pesca del 13 de octubre de 2014 (*Loi d'avenir*, artículo 39).

movilidad, economía, tecnología, etc.) para mejorar su capacidad de adaptación y de resiliencia frente a la mercantilización y deslocalización del alimento. Por otro lado, el análisis de los sistemas alimentarios de un territorio concreto requiere la articulación de diversas escalas de estudio, desde la producción agraria a los gobiernos regionales con capacidad de gobierno de los mercados mayoristas, las políticas estatales y supranacionales en materia alimentaria y de organización de los mercados). Se plantea así un desafío metodológico para la geografía de la alimentación urbana, que debe aportar información e interpretaciones de los procesos agroalimentarios para la formulación de políticas públicas que operan a diferentes escalas (municipio, región, estado, UE...).

Desde esta perspectiva, hemos aplicado el mismo enfoque teórico y esquema metodológico a dos casos de estudio diferentes para comprobar, por una parte, si tal enfoque resulta pertinente para el análisis de sistemas alimentarios metropolitanos y, por otra parte, para alcanzar conclusiones sobre posibles patrones generalizables al espacio mediterráneo del norte. Los sistemas agroalimentarios de Fuenlabrada y Aviñón se encuentran en un momento de transición productivista. Ambos casos de estudio presentan diferencias con respecto al modelo de urbanización (compacto en Fuenlabrada *versus* disperso en Aviñón) y a la oferta agrícola existente (escasa en cuanto a diversidad productiva en Fuenlabrada, frente a la abundancia y elevada capacidad para abastecer la demanda local en el caso de Aviñón, con fuerte presencia además de la producción ecológica). A pesar de estas diferencias estructurales, ambos casos presentan características similares respecto a la organización de la distribución alimentaria y la gestión de los circuitos de comercialización. También se observa un cierto parecido en el impacto que tiene el estilo de vida urbana en el comportamiento de los consumidores y el régimen alimentario. En el caso de Aviñón, el desarrollo tecnológico permite innovaciones en el suministro y distribución alimentarios, mientras que, en Fuenlabrada, la escasa innovación en los modelos de producción está provocando bajos márgenes de beneficio en las explotaciones agrarias.

Por otro lado, se evidencia que el aumento de la demanda de alimentos de proximidad (con atributos vinculados con lo «local», el «origen», y la producción ecológica) tiene un efecto directo sobre la economía local. En este contexto, ambos municipios desarrollan acciones similares para fomentar la relocalización alimentaria e incentivar la viabilidad económica de la agricultura local, lo que evidencia el papel clave que están teniendo las ciudades para favorecer la transición hacia sistemas alimentarios más saludables, sostenibles y resilientes. A pesar de que ha transcurrido poco tiempo para evaluar la eficacia de tales políticas en contextos productivos tan diferentes, lo que sí se aprecia es que el principal obstáculo para reconectar funcionalmente la ciudad y la agricultura periurbana no es tanto la falta de oferta agrícola del territorio periurbano, como la débil organización entre los agentes locales y empresas vinculadas con la cadena agroalimentaria. Por ello, resulta evidente la necesidad de fortalecer procesos participativos y mejorar los vínculos organizativos a nivel colectivo de los diferentes agentes para mejorar la planificación y gestión del sistema agroalimentario.

Como ocurre en ambos casos, la mayor parte de la producción agrícola está orientada a abastecer la distribución mayorista. Este tipo de distribución se ha convertido en las últimas décadas en el principal dinamizador del sistema alimentario y en la primera referencia para la comercialización de productos frescos en las regiones urbanas. Eso explica por qué se están promoviendo en los dos casos analizados, pese a contar con estructuras productivas diferentes, estrategias similares para fortalecer y diversificar los circuitos cortos de comercialización en apoyo al sector agrario local. En este sentido, el fortaleci-

miento de la dimensión identitaria de los productos locales puede ser clave para formalizar estrategias de apropiación del territorio a través de la alimentación.

## 5. CONCLUSIÓN

Aunque con precedentes anteriores, desde mediados del siglo XX, las políticas económicas en general y las agrarias en particular han provocado cambios sin precedentes en la agricultura, la alimentación y el sistema agroalimentario. El modelo urbano contemporáneo, gran consumidor de suelo, se ha desarrollado a expensas de la artificialización agresiva de espacios naturales y agrícolas, reduciendo la superficie fértil apta para la producción de alimentos existente alrededor de las ciudades. Al mismo tiempo, los paisajes de la agricultura han desaparecido o, de mantenerse, se han fragmentado y homogenizado como consecuencia de la densificación de las infraestructuras, la modernización de la agricultura y la intensificación de las prácticas agrícolas.

En la actualidad, el entorno del Mediterráneo europeo se enfrenta a importantes desafíos sobre la preservación y el uso sostenible del suelo agrario, y sobre cómo actuar para fortalecer y garantizar la seguridad alimentaria a sus ciudadanos. Este contexto es propicio para repensar las relaciones entre agricultura, alimentación y ciudad, y reformular el actual modelo de planificación sectorizada. El análisis de la evolución de los sistemas agroalimentarios territorializados pone de manifiesto que, aun siendo muy valiosos y estratégicos los sistemas locales ligados al lugar, su planificación, en ámbitos metropolitanos y de regiones urbanas, no debería plantearse exclusivamente a escala local (municipal o de *commune*), pues tanto los procesos económicos espaciales como las políticas que afectan a los sistemas alimentarios desbordan los límites administrativos municipales. Todo ello plantea un reto a la acción pública de gobierno, a la vez metodológico y práctico, sobre cómo articular a diferentes agentes, empresas, servicios y políticas en distintas escalas (municipal, provincial, regional, estatal...), en torno a los valores del interés general y el bien común, con objeto de avanzar hacia un sistema alimentario territorializado, sostenible, justo y saludable. En este sentido, las complicidades y sinergias que se están dando entre diferentes ciudades, no sólo a escala regional, sino también estatal e incluso internacional, son positivas para contrarrestar con logros efectivos las presiones de la agricultura industrial y deslocalizada. Por eso mismo, analizar y comprender las relaciones y vínculos del sistema agroalimentario a diferentes escalas y niveles gobierno, utilizando una aproximación sistémica como la adoptada en este texto, resulta útil para detectar las interacciones positivas que ayudan a fortalecer la producción local y a reducir la dependencia del exterior, contribuyendo así a incrementar la seguridad alimentaria de los territorios.

Por último, es importante concluir que la planificación alimentaria como acción de gobierno, de acuerdo con la experiencia de los dos casos de estudio tratados aquí, junto con las iniciativas de redes territoriales que trabajan por fortalecer la agricultura y la alimentación de proximidad sobre la base de la cooperación, y orientadas a fortalecer las sinergias entre diferentes agentes de la cadena alimentaria (por ejemplo, Intervegas o el Pacto de Milán), están impulsando un cambio de paradigma en la manera de abordar la planificación estratégica de los territorios. En tal planificación, la agricultura, los agricultores y los paisajes no funcionan como mera reserva, sino como componentes decisivos de dinamización económica, de democracia alimentaria y de calidad ambiental y de buen vivir de los lugares.

## REFERENCIAS

- ABAD, C. y NAREDO, J. M. «Sobre la «modernización» de la agricultura española (1940-1995): de la agricultura tradicional a la capitalización agraria y la dependencia asistencial», en Gómez, C. y González J. (dir). *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Madrid, 1997, pp. 249-316.
- AGENCE BIO, *La bio dans les territoires: Données régionales PACA*, 2017.
- AGENCE PAYSAGES, DIREN, DDE, CG VAUCLUSE, *Atlas des paysages de Vaucluse*. Conseil Général de Vaucluse - DREAL PACA, 2013.
- AGRESTE, 2009. *Portrait agricole: le Vaucluse*, No. Etude n° 45, Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Marseille (France), 2017.
- ALMSTEDT A., «Post-productivism in rural areas: A contested concept,» 2013.
- AMBROISE R. y TOUBLANC M., *Paysage et agriculture pour le meilleur*. Dijon: Educagri, 2015
- ANSES, Étude individuelle nationale des consommations alimentaires 3 (INCA 3). Avis de l'Anses. Rapport d'expertise collective. Ministère des solidarités et de la santé. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2017.
- ARMENDÁRIZ V., ARMENIA S. y ATZORI A., «Systemic Analysis of Food Supply and Distribution Systems in City-Region Systems—An Examination of FAO's Policy Guidelines towards Sustainable Agri-Food Systems,» *Agriculture*, vol. 6, no. 4, p. 65, Dec. 2016.
- ARMESTO, X. A. «Notas teóricas en torno al concepto de postproductivismo agrario». *Investigaciones Geográficas*, 36, 137-156, 2005.
- AURAV, *L'aire urbaine d'Avignon: une nouvelle échelle de réflexion territoriale*. Premiers éclairages (No. 1), Les publications de l'agence. Agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse (AURAV), 2012.
- AURAV, *Retour sur l'évolution démographique dans l'espace Rhône-Avignon-Vaucluse. Chroniques (périurbaines) d'un territoire attractif* (No. 4), Les publications de l'agence, 2013.
- BACCAINI, B., *En région PACA, six espaces où l'activité agricole est soumise à des enjeux différents*, Etude No. 70, Agreste-PACA, 2012.
- BOWLER, I.R. «Agricultural land use and the post-productivist transition», en LÓPEZ ONTIVEROS y MOLINERO HERNANDO, F. (Coord.). *La investigación hispano-británica reciente en geografía rural: del campo tradicional a la transición postproductivista*. Murcia. 1996, Asociación de Geógrafos Españoles, Grupo de Trabajo de Geografía Rural, pp. 179-187.
- BRYANT, C., CHARVET, J.-P., «Introduction: la zone périurbaine: structure et dynamiques d'une composante stratégique des régions métropolitaines», *Canadian Journal of Regional Science* 26, 231-250, 2003.
- BUREL F. et BAUDRY J., *Ecologie du paysage: concepts, méthodes et applications*. Paris: Lavoisier, 1999
- CHAMBRE D'AGRICULTURE 84, Étude de qualification du foncier agricole et mise en évidence des secteurs à enjeux au sein du SCoT du bassin de vie d'Avignon. Syndicat mixte SCoT du bassin de vie d'Avignon, 2007.

- CHAUVOT, N., POUGNARD, J., *Aire urbaine d'Avignon. Concilier attractivité, mixité sociale et consommation d'espace*, INSEE Etudes. Analyse No. 19, 2012.
- CIHEAM, *European Common Agricultural Policy (CAP) Reform and the Mediterranean Challenges*, Watch letter, 2013.
- COMUNIDAD DE MADRID. *Hábitos Alimentarios en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Dirección General de Salud Pública y Alimentación. Documentos Técnicos de Salud Pública, 108, 2006.
- COMUNIDAD DE MADRID.. *La alimentación en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Dirección General de Salud Pública y Alimentación. Documentos Técnicos de Salud, 115, 2007.
- COMUNIDAD DE MADRID.. *El sector de frutas y hortalizas en la Comunidad de Madrid. Características de calidad, actitudes y percepción del consumidor*. Madrid: Dirección General de Ordenación e Inspección. Consejería de Sanidad en la Comunidad de Madrid, 2012.
- COMUNIDAD DE MADRID.. *Guía de puntos de venta de alimentos ecológicos de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. 2014
- DELGADO, M. «El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica». *Revista de economía crítica*, 10, 32-61, 2010.
- EVANS, N. «Reflexiones en torno al modelo agropecuario productivista» en GARCÍA PASCUAL; F. *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*. Madrid: Series Estudios, 2001, nº 146, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. pp. 45-64.
- FUNDACIÓN BBVA. *La población en Madrid*. Madrid: Cuadernos de la Fundación BBVA, n 32, 2007.
- GARCÍA, J. C. y GUTIÉRREZ, J. (2007). «La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de la Comunidad de Madrid». *Anales de geografía de la Universidad Complutense*. 27, 1, 45-67, 2007..
- GOODMAN, D. «The quality «turn» and alternative food practices: reflections and agenda». *Journal of Rural Studies*, 19, 1-7, 2003.
- GRIFFON M., *Nourrir la planète: pour une révolution doublement verte*. Paris: Odile Jacob, 2006
- GUILLAUMIN, A., DOCKES, A.-C., TCHAKERIAN, E., DARIDAN, D., GALLOT, S., HENNION, B., LASNIER, A., PERROT, C., «Demandes de la société et multifonctionnalité de l'agriculture: attitudes et pratiques des agriculteurs». *Courrier de l'environnement de l'INRA* 45-66, 2008.
- GUTIÉRREZ PUEBLA, J. «Producción de suelo industrial en la Comunidad de Madrid: expansión, dispersión y fragmentación del espacio industrial». *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. Madrid, 24, 169-192, 2004.
- GUZMÁN CASADO G. I. y GONZÁLEZ DE MOLINA M., «Preindustrial agriculture versus organic agriculture,» *Land Use Policy*, vol. 26, no. 2, pp. 502-510, 2009.
- ILBERY, B.W., BOWLER, I.R.. From agricultural productivism to postproductivism, in Ilbery, B.W. (Ed.), *The Geography of Rural Change*. Prentice Hall, Pearson, pp. 57-84. 1998
- ILESCAS, J. L. (2016) Mercado de frutas y hortalizas. Consumo y posicionamiento de las Mercas. *Distribución y consumo*, 3, 92-133.
- INSEE, *Résumé statistique. Avignon (016 - Aire urbaine 2010)* (Chiffres clés), 2013.

- INUI, T. y BOWLER, I. «Agricultural land use in the European Union: past, present and future». *Geographical review of Japan*, Series B., 1995, vol. 68, no 2, p. 137-150.
- IPES-Food, *The new science of sustainable food systems*. Report 01, 2015.
- JOUVE, A.M., ABDALLAH BEN SAAD, M.E., NAPOLEONE, C., y VIANEY, G., «Le dualisme agraire méditerranéen: disparition ou résilience de l'agriculture familiale?», *CIHEAM Watch Letter*, Crisis and Resilience in the Mediterranean, 2016.
- LEES, C. Y DERIOZ, P., «Le jardin de la France au péril de la ville: place et évolution de l'activité agricole dans le Grand Avignon». *Bulletin de l'Association de géographes français* 71, 170–180, 1994. <https://doi.org/10.3406/bagf.1994.1732>
- LÓPEZ DE LUCIO, R. Transformaciones territoriales recientes en la región urbana de Madrid. *Urban*, 8, 124-161, 2003.
- MALASSIS, L., *Nourrir les Hommes*. Flammarion Dominos, Paris, 1994.
- MATA OLMO, R. YACAMÁN COHOA, C. «El paisaje de la agricultura periurbana en proceso de patrimonialización. El caso de la huerta de Fuenlabrada en el área metropolitana de Madrid», en MOLINERO, F; TORT, J: (coords. generales): *Paisajes patrimoniales de España*. Madrid, MAPAMA-UAM, T. III, pp. 1356-1375, 1998.
- MATA OLMO, R. YACAMÁN COHOA, C. «Patrimonialización local de paisaje agrario periurbano. La experiencia del Parque Agrario de Fuenlabrada (Comunidad de Madrid)», en Ruiz, A., Serrano, M. y Plaza, J. (Eds.). *Treinta años de Política Agraria Común en España. Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de nueva ruralidad*, Ciudad Real: Asociación de Geógrafos Españoles, 799-814.
- MÉNDEZ, R; MOYA, J. «Transformaciones productivas y nuevas formas urbanas: difusión de las actividades económicas en la región metropolitana funcional de Madrid». *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 105-134, 2007.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA PESCA Y ALIMENTACIÓN. *Informe del sector de frutas y hortalizas. Oferta, distribución y demanda*. Madrid: Secretaría General Técnica, 2004.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA PESCA Y ALIMENTACIÓN. *Caracterización de las Comarcas Agrarias en España*, 32, Madrid, 2004.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA PESCA Y ALIMENTACIÓN Ambiente. *Informe del consumo de alimentos en España*. Madrid: Secretaría General Técnica, 2017.
- MORA O., Ed., *Prospective. Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*. INRA, 2008
- MORAGUES, A., MORGAN, K., MOSCHITZ, H., NEIMANE, I., NILSSON, H., PINTO, M., et al., 2013. *Urban Food Strategies. The rough guide to sustainable food systems* (Document developed in the framework of the FP7 project FOODLINKS (GA No. 265287)), 2013.
- MORGAN, K.. «Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning. *International Planning Studies*» 14, 341–348, 2009.
- MORGAN, K., SONNINO, R.. «The urban foodscape: world cities and the new food equation». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3, 209–224, 2010.

- NAREDO, J., Y GARCÍA, R. *Estudio sobre la ocupación de suelo por usos urbano-industriales, aplicado a la Comunidad de Madrid*. Informe final. Madrid: Convenio de Colaboración entre la Universidad Politécnica de Madrid y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2008.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (OSE). *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Estudio realizado a partir del proyecto CORINE LAND COVER. Madrid: Mundi-Prensa Libros, 2006.
- OTTHOFFER L. y ARROJO N., *Dessine-moi un paysage bio. Paysages et agricultures biologiques*. La Bergerie Nationale - Rambouillet, 2012
- PALOMARES, J.C; PUEBLA, J.G. La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de la Comunidad de Madrid. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*. Universidad Complutense de Madrid, 27, 1, p. 45-67, 2007.
- POTHUKUCHI, K., KAUFMAN, J.L. «Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning». *Agriculture and Human Values*, 16, 213–224, 1999
- POTHUKUCHI, K., KAUFMAN, J.L., 2000. «The Food System: A Stranger to the Planning Field». *Journal of the American Planning Association* 66, 113–124, 2000.
- POULOT, M., Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain: du lotissement agricole au projet de territoire: Exemples franciliens. *VertigO, la revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne], 11, 2011. <https://doi.org/10.4000/vertigo.11188>
- RENTING, H., ROSSING, W.A.H., GROOT, J.C.J., VAN DER PLOEG, J.D., LAURENT, C., PERRAUD, D., STOBELAAR, D.J., VAN ITTERSUM, M.K., Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework. *Journal of Environmental Management* 90, pp112–123, 2011. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.11.014>
- RODRÍGUEZ, E. y LÓPEZ I. «Del auge al colapso. El modelo financiero-inmobiliario de la economía española (1959-2010)». *Revista de Economía Crítica*, 12, 39-63, 2011.
- SALOMON-CAVIN J. y NIWA N., «Introduction: Agriculture urbaine en Suisse: au-delà des paradoxes,» *Urbia*, no. 12, pp. 5–16, 2011.
- SANZ SANZ, E., *Planification urbaine et agriculture. Méthodologie systématique de caractérisation de l'agriculture périurbaine à partir d'une recherche empirique en France et en Espagne*. Tesis en geografía (UAM) y en estudios urbanos (EHESS), 2016.
- SANZ, Javier (1997) «El sistema agroalimentario español. Cambio estructural, poder de decisión y organización de la cadena alimentaria», en GÓMEZ, C. y GONZÁLEZ J. *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. 1997, pp. 355-396.
- SONNINO, R., «Feeding the City: Towards a New Research and Planning Agenda». *International Planning Studies* 14, 425–435, 2009.
- SONNINO R., «Local foodscapes: place and power in the agri-food system,» *Acta Agriculturae Scandinavica, Section B - Soil & Plant Science*, vol. 63, no. sup1, pp. 2–7, 2013
- SONNINO, R.; MORAGUES FAUS, A. Y MAGGIO, A. «Sustainable food security: an emerging research and policy agenda». *International journal of sociology of agriculture and food*, 21,1, 173-188, 2014

- TEDESCO, C., PETIT, C., BILLEN, G., GARNIER, J., PERSONNE, E., Potential for recoupling production and consumption in peri-urban territories: The case-study of the Saclay plateau near Paris, France. *Food Policy* 69, 35–45, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2017.03.006>
- VAN HUYLENBROECK, G., VANDERMEULEN, V., METTEPENNINGEN, E., VERSPECHT, A., Multifunctionality of agriculture: a review of definitions, evidence and instruments. *Living Reviews in Landscape Research* 1, 1–43, 2007.
- WILSON, G.A., *Multifunctional agriculture: a transition theory perspective*. CABI, Cambridge, M, 2007.
- YACAMÁN OCHOA, C. (2017) «La nueva geografía de la alimentación: el desafío de la planificación agrícola y alimentaria en contextos urbanos», en Allende, F. et al. *Naturaleza, Territorio y Ciudad en un Mundo Global*. 25 al 27 octubre de 2017, pp. 1440-1449. [doi.org/10.15366/ntc.2017](https://doi.org/10.15366/ntc.2017).
- YACAMÁN OCHOA, C. «El Paradigma del proyecto Agroubano: la agricultura defendida desde la ciudad». *Revista urbano* 8–17, 2017. <https://doi.org/10.22320/07813607.2017.21.36.01>
- YACAMÁN OCHOA, C. *Estudio Territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid: análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid, 2017b
- YACAMÁN OCHOA, C. (2016). «Sistemas Alimentarios Locales en Espacios Agrarios Periurbanos: Estudio del caso del Parque Agrario de Fuenlabrada, Comunidad de Madrid», en SIMÓN, X., COPENA, D., PÉREZ, D. (Eds.) *Construyendo Coñecemento Agroecológico. Cambiando os modelos de consumo para construir sistemas agroalimentarios sustentables*. Vigo: Grupo de Investigación en Economía Ecológica, Agroecología e Historia, Universidad de Vigo, 2016, pp.364-379.



# HUERTA Y CIUDAD EN VALÈNCIA

## RECONEXIÓN DE UN SISTEMA AGROURBANO

Carles Sanchis Ibor

*Centro Valenciano de Estudios sobre el Riego, Universitat Politècnica de València*

Pedro Cerrada Serra

*Departamento de Economía y Ciencias Sociales, Universitat Politècnica de València*

Dionisio Ortiz Miranda

*Departamento de Economía y Ciencias Sociales, Universitat Politècnica de València*

### 1. CIUDADES Y AGRICULTURAS. UNA RECONEXIÓN NECESARIA

La interacción entre las ciudades y su entorno cultivado es un elemento imprescindible para entender el desarrollo del fenómeno urbano durante la época preindustrial, particularmente en el mundo mediterráneo, donde la creación de sistemas hidráulicos que aunaban funciones urbanas y agrarias fue un elemento definitorio de los patrones de asentamiento humano desde la antigüedad. En estos sistemas se desarrollaron ciclos de materia casi cerrados entre el espacio urbano y su entorno agrícola, y se crearon instituciones para la protección de estos vínculos. Se dieron formas de lo que hoy denominaríamos economía circular, así como elaboradas estrategias de seguridad alimentaria urbana, ampliamente documentadas en las huertas españolas, en las de Marrakech, Damasco y Constantinopla, pero también las ciudades mayas o la antigua Edo, germen de Tokio (Glick 1988; Barthel y Isendahl, 2013; Sakura 2014).

El desarrollo urbano asociado a la industrialización y a los procesos de internacionalización de la economía fue quebrando lentamente el vínculo entre las ciudades y su entorno agrícola, alejando producción y consumo, borrando los ciclos de materia y desprovveyendo de sentido a las instituciones que les prestaban apoyo y protección. Las sucesivas fases que Harvey (1990) denomina de compresión espacio-temporal, que aceleraron los tiempos de producción y consumo y redujeron el significado de las distancias geográficas, generando una paradoja de espacios urbanos y agrarios contiguos pero aislados por barreras sociales y económicas invisibles. Asimismo, la configuración de una cultura urbana que repudiaba lo rural y renunciaba a lo agrario, como signo inequívoco de modernidad, culminó la separación de ambos espacios. Esta ruptura abrió una *brecha metabólica* McClintock (2010) entre la producción y el consumo de alimentos, que en algunos casos ha llegado a generar situaciones de pérdidas insólitas de conocimientos sobre el proceso de producción de alimentos, que Colding y Barthel (2013) tildan de *amnesia global generacional*.

Las demandas reclamando la reconstrucción de estos vínculos entre consumidores y productores, y por ende la reconexión de ciudades y agriculturas urbanas o periurbanas, han devenido una reacción

lógica a estos procesos de ruptura (Allen et al., 2003; Bellotti, 2010). Estas reivindicaciones se han materializado en iniciativas que han encontrado un nicho óptimo en los fenómenos de decrecimiento, tanto los acaecidos históricamente durante los periodos bélicos y postbélicos, como en los generados recientemente por crisis inmobiliarias o financieras, como el reverdecimiento observado en Detroit o Kioto. No obstante, más allá de estos periodos críticos (o catárticos), el inicio del milenio muestra la emergencia de una nueva concepción de la ciudad, que busca la hibridación con el espacio agrícola, como estrategia climática, paisajística, socioeconómica y alimentaria.

El caso de València responde casi literalmente a este patrón evolutivo. Ciudad y huerta mantuvieron en la época pre-industrial una relación simbiótica a partir de la retroalimentación de varios flujos materiales y sociales. Los ciclos de materia se articulaban sobre el sistema hidráulico y alimentario. Por un lado, las aguas de las acequias compartían funciones de saneamiento y riego, se cargaban de nutrientes en la ciudad y posteriormente regaban y fertilizaban las huertas próximas. Por otra, los agricultores, cuya producción era transportada todas las mañanas al mercado de la ciudad, recogían por las tardes la suciedad de las calles, colaboraban en la *monda* de las alcantarillas para sacar el tarquín de los canales y se llevaban las basuras de las casas, puerta a puerta, para alimentar a sus animales y abonar sus campos. El desarrollo urbano industrial quebró estos ciclos. La contaminación urbana causó problemas graves en los campos y ecosistemas adyacentes, el Ayuntamiento reguló la recogida de basuras (si bien concedida a una sociedad de labradores que se desvinculó de la agricultura para crear una empresa de gestión de residuos), y fue marginando a los productores agrarios en el mercado en favor de los comerciantes, y limitando finalmente su participación al comercio mayorista, organizados en la *Tira de Contar* (Sanchis y Díez, 2012). La ruptura de estos vínculos pluriseculares contribuyó a abrir una grieta entre huerta y ciudad, a distanciar a huertanos y ciudadanos, y la ciudad creció rápidamente sobre el espacio cultivado, reduciéndolo y fragmentándolo. Se pasó de una ciudad en la huerta a una huerta en una ciudad, y al fin de un mito forjado por diversos escritores y viajeros, en palabras de Courtot (1994a, 1994b).

La recuperación de esta relación, sobre viejas y nuevas funcionalidades, pasa a ser hoy una estrategia fundamental para la preservación y recuperación de la Huerta de Valencia (Calatayud, 2005). En este capítulo nos centraremos en algunas de estas dinámicas de reconexión. Exploraremos la aparición de numerosas iniciativas de agricultura urbana y periurbana, con especial atención en los huertos colectivos, también analizaremos las nuevas formas de relacionarse entre productores y consumidores, y además examinaremos las políticas que a escala municipal (desde la ciudad de València) y autonómica, se han puesto en marcha para dar respaldo a estos procesos de reconexión y garantizar la preservación futura de *l'Horta* de València. No son, no obstante, los únicos procesos de reconexión que se observan en este espacio periurbano, donde la proliferación de nuevos modelos de negocio en torno al ocio y al turismo, el uso –intenso a veces– de determinados viales que cruzan el espacio agrícola con fines deportivos o recreativos, o el desarrollo de actividades educativas o de investigación, contribuyen también a coser el roto entre huerta y ciudad.

## **2. LA NUEVA AGRICULTURA URBANA: LOS HUERTOS COLECTIVOS**

Durante la segunda mitad del siglo XX, la presencia de pequeños huertos urbanos en los márgenes de la ciudad, o incluso en las bolsas de terreno sin edificar que quedaban en el interior de la trama construida, fue un elemento frecuente en el paisaje urbano de Valencia. La llegada masiva de inmigrantes que acompaña el éxodo rural y el desarrollo de viviendas de autoconstrucción había sido acompañada de la creación de pequeños huertos individuales en diversos lugares. Esta actividad marginal, de carácter netamente oportunístico, se extendió durante las décadas posteriores, con frecuencia sobre terrenos expropiados por obras de infraestructura, junto a vías férreas o carreteras, y en otras ocasiones sobre solares abandonados a la espera de edificación, o en el mismo lecho del río Turia. Se trata de un fenómeno que también estuvo presente en otras ciudades españolas, principalmente sostenido por jubilados de clase obrera (Faus, 2012) y percibido por la ciudadanía como una prolongación del chabolismo, y en consecuencia como espacios visualmente despreciables que debían adecentarse. Buena parte de ellos desaparecieron durante la década de 1990, como consecuencia del desarrollo urbanístico y la reordenación de los espacios públicos (Domene y Saurí, 2006).

La paulatina desaparición de estos huertos individuales ha coincidido con la emergencia de huertos colectivos, siguiendo un proceso que guarda paralelismo con lo observado en otros países del sur de Europa (Slavuj et al., 2016). Los huertos colectivos, frecuentes en el norte de Europa y en los países anglosajones desde hace varias décadas, se han extendido por la orilla norte del Mediterráneo ya en el presente siglo. El florecimiento de estas instalaciones en España es el resultado de la confluencia de diversos factores sociales y políticos, que se articula fundamentalmente como una respuesta a la crisis financiera que ha asolado el país durante la última década, y que en el caso de Valencia se materializa con ciertas peculiaridades debido a la presencia de la huerta histórica (Palau et al., in fieri).

En la ciudad y su corona metropolitana más inmediata existen hoy día cerca de 60 huertos colectivos, que pueden agruparse en tres modelos siguiendo criterios de gestión. En primer lugar, hay una docena de huertos de gestión municipal, que se han ido multiplicando desde que Aldaia creara sus huertos de ocio en 2003. Algunos de ellos han sido organizados como *huertos de ocio*, al alcance de cualquier residente por medio de un sorteo o una lista de espera, mientras que otros se gestionan como *huertos sociales*, en los que se prioriza el acceso de los ciudadanos por criterios de renta o se facilita la inclusión de colectivos desfavorecidos. La mayor parte de ellos se localizan en los márgenes de los cascos urbanos y en todos los casos sobre terrenos públicos. Salvo el caso de Aldaia, los demás fueron creados tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, y con la excepción de València, han sido impulsados por ayuntamientos gobernados por partidos de la izquierda. En el caso de València, la creación de su huerto municipal está asociado a un proyecto urbanístico parcialmente fallido, *Sociópolis*, que pretendía la creación de diversos rascacielos entre tierras ofrecidas a los nuevos vecinos para su cultivo. El fracaso del proyecto inmobiliario hizo que el Ayuntamiento pasara a gestionar estas tierras y creara un huerto colectivo accesible a cualquier ciudadano empadronado en el municipio.

En estos huertos municipales, los ayuntamientos han aprobado ordenanzas y reglamentos para su gestión, en los que se establecen los criterios de admisión y una serie de normas para ordenar las prácticas agrícolas y de ocio. En muchos casos han provisto estas instalaciones de servicios básicos como

aseos, agua potable o zonas de descanso, y un empleado municipal se encarga de la administración y mantenimiento del espacio. No obstante, también es frecuente que los usuarios constituyan asociaciones encargadas de la dinamización de estos espacios, y que sirven de interlocutor entre éstos y el consistorio.

Existen, en segundo lugar, *huertos urbanos* de tipo asociativo, regidos por una variada gama de instituciones entre las que hay colectivos ecologistas, asociaciones de vecinos, otras entidades sociales y organizaciones políticas. Si bien en algunos casos se han establecido sobre tierras de cultivo en zonas no urbanizables de titularidad pública o privada, la mayor parte de ellos aprovechan tierras situadas en zonas urbanizables cuyo desarrollo se paralizó con la crisis inmobiliaria. El ejemplo más representativo de estos espacios es lo sucedido en Benimaclet, donde a inicios de siglo un agente urbanizador tenía prevista la construcción de 1.200 viviendas junto a la Ronda Norte, una amplia avenida que separa abruptamente el norte de la ciudad de su huerta. La asociación de vecinos se opuso al proyecto, pues la altura y densidad constructiva de los nuevos edificios constituía una barrera que aislaba y densificaba el barrio histórico. Con la llegada de la crisis y la paralización del proyecto, la Asociación de Vecinos de Benimaclet ocupó parte de las antiguas tierras agrícolas para crear un huerto colectivo de unas 60 parcelas, recabó el apoyo de los partidos en la oposición municipal, e intentó negociar con el banco propietario de los solares. El banco se negó a liberar el suelo y arrasó el huerto, depositando una capa de escombros sobre la tierra fértil. Sin embargo, la asociación volvió a ocupar las tierras y convocó un concurso urbanístico para buscar alternativas al proyecto constructivo. En paralelo, un colectivo de activistas vinculado al movimiento 15M (*CSO L'Horta*) creó otro huerto en unos solares situados al sur del sector urbanizable y una asociación de orientación social, *Kallou i la Lluna*, impulsó su proyecto *Verdura Solidaria* en un huerto más al norte. Con la llegada del cambio político al consistorio, el proyecto urbanístico está en fase de revisión, y la asociación vecinal ha podido incluso ampliar el huerto hasta llegar a las 100 parcelas en otro solar próximo y sigue contando con lista de espera de vecinos que desean alquilar nuevas parcelas.

La demanda de espacios de cultivo por la ciudadanía supera con creces la capacidad de los huertos urbanos y asociativos de acoger nuevos agricultores urbanos. No sólo todos presentan plena ocupación, sino que en muchos casos cuentan con largas listas de espera, que en el caso de Valencia supera los 250 vecinos. El sector privado cubre parte de esta demanda, con la creación de huertos urbanos de alquiler, situados en su mayoría sobre parcelas no urbanizables de la huerta. Este fenómeno supone un hecho inusual, que no ha sido documentado por la literatura internacional sobre huertos colectivos, aunque no es descartable que pueda darse en algún otro escenario. Nace lógicamente de la existencia de dicha demanda, pero no se entiende sin la disponibilidad de un sustrato físico y cultural como el que es la huerta de Valencia.

### 3. NUEVOS FLUJOS AGRO-ALIMENTARIOS

El cambio de siglo también ha sido testigo de la aparición y multiplicación de otras iniciativas que, en torno a los principios de la alimentación responsable y sostenible, han ido generando una nueva trama de relaciones entre los productores agrarios de la huerta y los consumidores urbanos. Todas ellas pueden ser englobadas en lo que la literatura denomina Redes Alimentarias Alternativas (Jarosz, 2008) y se definen como relaciones entre productores y consumidores que comparten una serie de principios relativos

a la producción y el consumo responsables. Estos principios comprenden la producción respetuosa con el medio natural y capaz de recuperar variedades tradicionales adaptadas al territorio, las relaciones de proximidad, una remuneración justa de los productores y productos que contribuyan a una dieta saludable. Se trata, en definitiva de un conjunto de canales cortos de comercialización que han contribuido a una cierta dinamización de parte de la agricultura periurbana, aprovechando su proximidad a un centro de consumo muy potente. Estas reconexiones toman formas diversas, con diferente alcance y robustez.

Una de las modalidades más frecuentes son los numerosos grupos de consumo responsable que han surgido en diversas zonas de Valencia y su área metropolitana. Esta fórmula se articula mediante un grupo de personas con inquietudes agroalimentarias comunes que establecen una relación estable con uno o varios productores para la compra de sus productos, que de manera general deben ser ecológicos/agroecológicos y locales. A la hora de seleccionar al proveedor(es), cada grupo de consumo define sus propios criterios, que suelen incluir: pequeños productores; que exista un contacto directo con el productor; precios justos para agricultores y consumidores; ser una organización cooperativa con condiciones de trabajo dignas; de productores involucrados en proyectos como la defensa de la Huerta o la protección de variedades patrimoniales.

De manera paralela se han creado cooperativas de consumo en varios municipios del área metropolitana. Se trata de grupos de consumidores en busca de un cambio del modelo alimentario, que crean cooperativas para la distribución y venta de productos alimentarios. Mediante la apertura de tiendas o supermercados o a través de la venta por internet abren nuevas vías de comercialización de cierta comodidad para el consumidor. Un claro ejemplo lo constituiría la cooperativa *Som Alimentació*, que con cerca de 200 socios espera abrir en breve un supermercado propio en el barrio de La Saïdia.

Asimismo, algunos productores participan con frecuencia en la organización de mercados de agricultores (mercados no sedentarios de venta directa). Esta es otra modalidad clásica de venta de productos de la huerta que ha ido ganando presencia en el marco de esta reconexión alimentaria huerta-ciudad. El mercado de Godella, iniciado en 2011 y ahora consolidado con la presencia de unos 20 puestos semanales, o el más reciente mercado de Benimaçlet, *Ecomaçlet*, son una buena muestra de estas prácticas. Además de ser un punto de venta importante, estos mercados suponen un potente instrumento de visibilización para los agricultores y una herramienta de sensibilización de los consumidores.

En este sentido, los mercados municipales presentan un enorme potencial para la revitalización de la huerta, recuperando parte del papel de nexo entre la huerta y la ciudad que tuvieron en el pasado. En ellos todavía subsisten algunos vendedores que exhiben productos propios junto con otros adquiridos en el mercado mayorista (Mercavalència). La administración municipal está apostando por la generación de nuevos espacios para fomentar la venta directa de productos de la huerta. La histórica *Tira de Contar*, localizada actualmente en Mercavalència, está abriendo puntos de venta en los mercados municipales de distrito. Ya están en funcionamiento dos «paradas» en el mercado del Cabanyal y en el mercado de Mossén Sorell, ambas con presencia semanal.

Por otra parte, la venta directa de cestas multiproducto es una de las vías más frecuentemente utilizada por «nuevos productores» de la huerta por su mayor simplicidad. Los productores venden diversos tipos de cestas que combinan frutas y hortalizas de temporada de forma estándar, de modo que los consumidores no tienen apenas margen para elegir la composición (y con frecuencia tampoco el tamaño) de dicha cesta de productos. Al contrario de lo que sucede en otras regiones y países del entorno, donde es

un modelo que funciona de forma estable, la experiencia ha mostrado, de momento, la escasa viabilidad a largo plazo de este tipo de iniciativas, muy atomizadas para alcanzar cierto tamaño mínimo de operación y con dificultades para fidelizar a los consumidores. Sin embargo, la venta a través de plataformas comerciales on-line para productos locales, como *La Ruche Qui Dit Oui!*, con cerca de 600.000 usuarios en toda Europa, se está abriendo paso en València incorporando a productores de la huerta.

En definitiva, se ha tejido una red de vínculos agroalimentarios, todavía tenues, entre la ciudad y la huerta, con una variada gama de conexiones entre productores y consumidores, que también se extiende a algunas tiendas especializadas y establecimientos de hostelería que están reforzando la venta de productos de la huerta como estrategia de diferenciación. Estas fórmulas no son mutuamente excluyentes, de manera que por ejemplo es frecuente encontrar venta de cestas multiproducto en los grupos de consumo o la venta online, de la misma forma que hay grupos de consumo auspiciando huertos urbanos. Esta proliferación de iniciativas no puede entenderse como un conjunto de casos aislados y desconectados unos de otros. Es frecuente que muchos de los actores que participan en ellos (productores, asociaciones, activistas) estén involucrados de forma simultánea en varias iniciativas, no sólo de carácter ‘comercial’, sino también en el ámbito de movilización social y acción política<sup>1</sup>.

En cualquier caso, este proceso de revitalización de la conexión huerta-ciudad a través de estas iniciativas alimentarias sigue constituyendo, en términos económicos y de suministro alimentario a la ciudad, una parte minoritaria. Algunas de estas iniciativas, por su propia naturaleza, muestran una enorme volatilidad. En ocasiones nacen de proyectos productivos muy frágiles: personas sin la formación adecuada, de muy pequeña escala o sin los recursos necesarios, y sin apenas canales comerciales identificados. La participación de los consumidores en ellas también es cambiante, dado que requiere un compromiso y una dedicación superiores a la que proporciona el comercio convencional, fácilmente accesible. Es por ello que la consolidación de la transición alimentaria que estas iniciativas promueven requiere un marco regulador adecuado capaz de generar un salto de escala. El siguiente epígrafe aborda precisamente cómo la agenda política local ha recogido este reto.

#### 4. LA CUESTIÓN ALIMENTARIA EN LA AGENDA MUNICIPAL

En los últimos años la cuestión alimentaria ha recibido una destacada atención por parte de diversos organismos internacionales. La Nueva Agenda Urbana aprobada por las Naciones Unidas (Habitat III) o el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán (MUFPP) muestran el compromiso internacional para promover sistemas alimentarios sostenibles donde la agricultura urbana y la mejora de los vínculos entre el campo y la ciudad se consideran fundamentales. En particular el MUFPP es el primer protocolo internacional en materia alimentaria que se realiza a nivel municipal. Las ciudades firmantes se comprometen a «trabajar para desarrollar sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados, para asegurar comida sana y accesible a todos en un marco de acción basado en los

---

<sup>1</sup> La *Plataforma per la Sobirania Alimentària del País Valencià* integra a muchos de estos actores, comprometidos con los principios agroecológicos y la soberanía alimentaria, a la vez que facilita el intercambio de conocimiento y el apoyo mutuo, dando voz a demandas de productores y consumidores. A su vez, su estructura y visibilidad es clave para lograr un necesario salto de escala, a la vez que desarrolla una importante labor de sensibilización.

derechos, con el fin de reducir los desperdicios de alimentos y preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático».

En la ciudad de Valencia, el cambio de gobierno de las últimas elecciones municipales y autonómicas de 2015 supuso un punto de inflexión en este proceso de transición incorporando por primera vez en la agenda política municipal la cuestión alimentaria. Desde la recién creada Concejalía de Agricultura, Huerta y Pueblos de Valencia se definió una ambiciosa hoja de ruta que se recoge en el Plan de Acción Integral para la Promoción de la Actividad y el Espacio Agrícola Municipal (PAI-PAEAM). Partiendo de una propuesta inicial en noviembre de 2015 y sometida a un proceso participativo, este plan define la estrategia de la concejalía para la «defensa y reivindicación del patrimonio agrícola municipal (entendido de manera integral como patrimonio cultural, social, económico y ambiental)» y reconoce que para ello debe priorizarse la defensa y promoción de la actividad agraria y de los agricultores. Es importante subrayar que el Plan se ha nutrido del conocimiento acumulado por diversas organizaciones sociales a través del proceso participativo previo y de una comunicación fluida durante el proceso de implementación. El marco de referencia de esta estrategia integral se fundamenta en el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán firmado por el Ayuntamiento de Valencia en octubre de 2015<sup>2</sup>. Además, el PAI-PAEAM se marca como horizontes de referencia el dictamen NAT/204 -CESE 1209/2004 sobre agricultura periurbana del Comité Económico y Social Europeo, la Carta de la Agricultura Periurbana de 2010, la Carta por una Soberanía Alimentaria desde nuestros Municipios de 2014 y la Carta de principios de la Economía Alternativa y Solidaria de 2011.

El PAI-PAEAM identifica unos retos y define una serie de líneas de actuación que se concretan en una serie de programas y acciones. Así, por ejemplo, tal y como recomienda el MUFPP y siguiendo los ejemplos de otras ciudades como Toronto, Los Ángeles, Bristol o Cardiff, se programó la constitución de un Consejo Alimentario para la ciudad de Valencia, con la finalidad de favorecer la gobernanza alimentaria municipal e incrementar la participación ciudadana y multisectorial en la definición y ejecución de las políticas públicas alimentarias. El proceso de constitución del Consejo Alimentario se inició en julio 2016 y culminó con su aprobación por el pleno municipal en diciembre de 2017. Su desarrollo ha seguido un enfoque participativo a través de varias rondas de trabajo, en las que se han perfilado sus principios rectores, estructura, reglamento y criterios de participación. En paralelo se está trabajando en la definición de la Estrategia Alimentaria municipal y desde varias concejalías se trabaja en normativas que promuevan la comercialización a través de canales cortos y una alimentación más sostenible y saludable que sea accesible a más población. Así por ejemplo, la licitación de los comedores escolares de los colegios públicos de la ciudad ha comenzado a exigir la inclusión de productos de proximidad en los menús infantiles<sup>3</sup>.

Uno de los retos más relevantes para la defensa del patrimonio agrícola es lograr la sostenibilidad económica de las pequeñas explotaciones. En este sentido, la mejora de la rentabilidad de la producción agrícola local incluye varios programas de estímulo en el PAI-PAEAM, entre ellos, destaca el de los canales cortos de comercialización, por su capacidad para revitalizar la agricultura de proximidad. Estas

---

<sup>2</sup> El texto del Pacto puede consultarse en <http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-SPA.pdf> (acceso febrero 2018). Hasta el momento hay más de 160 ciudades firmantes entre las que se incluyen otras españolas como Barcelona, Bilbao, Córdoba, Madrid o Zaragoza.

<sup>3</sup> <http://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2017/10/21/59ea404446163fe13b8b45d3.html>

acciones incluyen la eliminación de las barreras normativas, que requiere una acción conjunta con otras administraciones, y la puesta en marcha y revalorización de plataformas de venta directa municipal: las ya comentadas tiras de contar en los mercados municipales y Mercavalència, y la introducción de alimentos en la venta no sedentaria (mercadillos). Otras acciones conjuntas en la hoja de ruta del Plan de Acción Integral incluyen la creación de una marca (*PORTA APHORTA*<sup>4</sup>) que identifique los productos de la huerta en los puntos de venta, la difusión a través de paneles informativos del mobiliario urbano, o campañas de sensibilización como *#HortAttack*, o *#sensemans* (sin manos), cuyo objetivo es llamar la atención sobre la actividad profesional de las personas que trabajan la huerta y la responsabilidad de la ciudadanía como consumidores. Además, la huerta y sus productores han tenido un papel protagonista en las sucesivas ediciones de *De l'Horta a la Plaça*, que desde 2016 y con carácter anual se celebran en la Plaza del Ayuntamiento, cerrándola al tráfico durante todo un domingo con el objeto mostrar a la población urbana las iniciativas de agricultura en la Huerta de València y su área de influencia y dinamizar el consumo de sus productos. Por su parte el festival nocturno *Bonic/a Fest*, que trata de acercar los mercados municipales a la ciudadanía, lograba congregarse en su segunda edición cerca de 60.000 asistentes a estos espacios<sup>5</sup>.

La diversidad de ámbitos sobre los que actuar se traduce en la necesidad de un enfoque de intervención multidimensional. Requiere tanto de la colaboración y coordinación a niveles sectoriales (horizontal), como de escalas (vertical), además de la inclusión de nuevos actores. Se debe introducir transversalmente en los servicios públicos de agricultura, educación, sanidad, mercados/comercio, y para su consolidación futura su incorporación debe ir más allá de las políticas municipales, siendo respaldada por las regionales y estatales. Este tipo de enfoque no resulta sencillo de llevar a la práctica, aunque en conjunto en los últimos años se observa una cierta coordinación entre distintas administraciones a la hora de plantear estrategias y objetivos. El nombramiento de Valencia como Capital Mundial de la Alimentación 2017, ha supuesto un refuerzo del posicionamiento político del Ayuntamiento de València, y por ende un apoyo importante al desarrollo de estas estrategias municipales en materia de alimentación sostenible.

## 5. UN PLAN PARA LA HUERTA METROPOLITANA: EL PAT DE L'HORTA

La sostenibilidad de estos vínculos requiere un apoyo por parte de la administración que trasciende la escala municipal y el sector agroalimentario, y que necesita de instrumentos de ordenación territorial que garanticen la protección de la tierra cultivada. Estos mecanismos se articulan hoy día desde el Plan de Acción Territorial de la Huerta de València (PATH), una normativa que tiene su origen en un dictamen del *Consell Valencià de Cultura* aprobado en mayo de 2000, en un contexto de creciente preocupación social por la acelerada expansión urbanística sobre el suelo agrícola. El documento instaba al gobierno valenciano a la aprobación de «nuevas normas para la creación de un organismo supramunicipal e interinstitucional que elabore e implemente un plan de protección de la Huerta de Valencia» (CVC, 2006).

---

<sup>4</sup> Juego de palabras que combina el doble sentido en valenciano de *porta*: puerta y lleva (acción de llevar) y *horta*, huerta

<sup>5</sup> [http://www.eldiario.es/cv/Bonica-Fest-congrega-personas-Valencia\\_0\\_688031645.html](http://www.eldiario.es/cv/Bonica-Fest-congrega-personas-Valencia_0_688031645.html)

La idea fue recogida por diversas asociaciones y entidades sociales, las cuales constituyeron a finales de dicho año la *Plataforma Ciutadana per un Cinturó d'Horta* y organizaron la captación de firmas para elevar una iniciativa legislativa popular (ILP) para la aprobación de una ley autonómica de protección de la Huerta de Valencia. En una campaña que duró apenas 6 meses se reunieron 117.674 firmas apoyando la iniciativa, la primera de este tipo tramitada en el parlamento valenciano. Sin embargo, la propuesta fue rechazada en primera instancia por el gobierno del Partido Popular, sin llegarse a discutir el articulado en el pleno. El Consell justificó el rechazo por la falta de representatividad del órgano gestor propuesto para el futuro espacio protegido y por la exigencia de una moratoria urbanística para los municipios afectados. No obstante, asumió el compromiso de crear un plan de actuación para garantizar la protección de la Huerta.

La plasmación legal de este compromiso no llegaría hasta tres años después, en junio de 2004, con la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana (LOTPP), en cuyo articulado se obligaba al gobierno valenciano a aprobar «un Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia, en el que se definirán las zonas merecedoras de protección y las medidas urbanísticas correspondientes» y «los programas de actuación pública necesarios para favorecer el sostenimiento de las actividades propias de la huerta» (Art. 22, Ley 4/2004). Este reconocimiento legislativo, que en parte pretendía plasmar la transposición a la legislación valenciana de los principios de la Estrategia Territorial Europea y el Convenio Europeo del Paisaje, fue el punto de partida para la redacción del Plan. Los trabajos se iniciaron en el año 2007 y contaron con la participación de técnicos de diversas empresas, administraciones y universidades.

En 2009 el PATH fue presentado y se inició un proceso de participación pública, pero de inmediato surgieron las presiones de los representantes políticos de diversos municipios afectados, con intereses urbanísticos en los terrenos agrícolas, que lastraron su aprobación. Este obstáculo político, unido a diversos cambios en la dirección de la Conselleria de Territorio, motivaron que el PATH durmiera en un cajón durante la última legislatura de gobierno del Partido Popular, siguiendo el mismo destino que otros 7 planes de acción territorial que habían sido desarrollados por diferentes equipos técnicos durante la primera década del siglo. Finalmente, el cambio político de la primavera de 2015 permitió la llegada al poder de los partidos de la izquierda del arco parlamentario, los cuales habían dado su apoyo a la antigua ILP y se mostraban de acuerdo con lo expuesto en el PATH. En consecuencia, y tras la revisión de los trabajos realizados, en abril de 2016 se presentó el ahora denominado *Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de l'Horta*; en septiembre del mismo año se aprobó el anteproyecto de ley; y en noviembre de 2017, tras el cierre de un segundo proceso de participación pública, se inició la tramitación parlamentaria de la Ley de l'Horta de València (Anteproyecto, 2017) que dará cobertura a la aplicación del PATH. La ley, la primera dedicada a la protección de la agricultura periurbana en el ámbito europeo, fue aprobada por las Cortes Valencianas el 22 de febrero de 2018, culminando un proceso de dos décadas de movilización cívica.

## 5.1. Mecanismos de protección y puesta en valor

Los contenidos del PATH no han variado significativamente respecto al documento presentado hace casi una década (Muñoz, 2009) y constituyen una herramienta multifuncional de gestión del territorio, encaminada por un lado a paralizar la expansión urbana sobre el espacio cultivado y por otra, a dinamizar las actividades agrarias y mejorar la calidad ambiental, paisajística y productiva de este espacio (PATH, 2018). Desde un punto de vista urbanístico, y de acuerdo con la Ley de l'Horta (Anteproyecto, 2017), la preservación de la huerta se basa en la clasificación de estas tierras como suelo no urbanizable protegido, y en el caso de los espacios de mayor valor agronómico, como zona rural protegida agrícola. La citada ley insta además a los poderes públicos a restringir la ocupación del suelo y a desarrollar acciones de rehabilitación y regeneración urbana de los espacios de valor construidos en el ámbito de la huerta. Para resarcir a los municipios afectados por las limitaciones de desarrollo urbanístico que el PATH impone, se ha previsto un mecanismo compensatorio entre la superficie de parque público de obligada creación y la superficie de huerta protegida, de manera que por cada 10 m<sup>2</sup> de huerta protegida, los municipios podrán descontar 1 m<sup>2</sup> de parque público en futuros desarrollos<sup>6</sup>. No obstante, este mecanismo está sujeto a la aprobación, por parte del municipio, de un programa de uso público sostenible de los espacios de huerta, validado por la administración autonómica.

El conjunto de espacios protegidos de la huerta se integrarán en la infraestructura verde regional, incluyendo además las áreas y elementos de conectividad territorial y funcional con la infraestructura verde de las comarcas contiguas. Entre estos espacios se han distinguido cuatro grados de protección que permiten o limitan diferentes actuaciones y usos, los cuales se especifican en la normativa del PATH. Estas normas tienden a proteger los usos agrarios, a restringir los industriales y energéticos no asociados a las explotaciones agrarias, y a limitar la edificación y el tráfico motorizado.

La Ley asimismo crea dos nuevas figuras destinadas a la regeneración de los espacios más degradados de la huerta: los *enclaves de recuperación* y los *sectores de recuperación*. Ambos refieren a espacios de distintas escalas que han padecido importantes procesos de degradación, que presentan edificaciones sin valor patrimonial ruinosas o mal conservadas, y que requieren de actuaciones de regeneración para poder ser vueltos a poner en explotación agrícola. En estas áreas se permite la reedificación o rehabilitación de un máximo de un tercio de la superficie delimitada, mientras que los otros dos tercios deben destinarse al cultivo. Las zonas susceptibles de ser declaradas enclaves o sectores de recuperación están estipuladas en el PATH y si los propietarios no respetan los programas de recuperación pueden ser expropiados por el 50% del valor del justiprecio.

La Ley contempla otro nuevo instrumento territorial para combatir los problemas de abandono agrario que aparecen en determinados sectores de la huerta, singularmente en las zonas de predominio cítrica, y que se traducen con frecuencia, además de en una degradación ambiental y paisajística, en diversos problemas para la actividad en las parcelas vecinas. Para estos casos la Ley prevé la declaración de *Suelo Agrario Infrutilizado*, una categoría que deberá aplicarse a aquellas parcelas que lleven más de dos años sin cultivo. En estas parcelas, controladas mediante un registro anual, la Ley contempla un

---

<sup>6</sup> Según la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje 5/2014, este parque público debe suponer el 35% de la superficie de los nuevos desarrollos urbanísticos.

arrendamiento forzoso de entre 6 y 10 años de duración para el caso de cultivos hortícolas o de entre 10 y 30 años para cultivos arbóreos. Este procedimiento se articulará mediante la expropiación y licitación pública, e incorpora criterios sociales y de género para la asignación de las parcelas arrendadas.

Más allá de la protección del suelo agrícola, el PATH desarrolla diversas medidas para la mejora de la calidad paisajística de la huerta, con objeto de preservar las tramas, la visualidad y la accesibilidad de este espacio. Para ello se han elaborado guías de integración paisajística que pretenden servir de referencia a las futuras actuaciones públicas y privadas; se han diseñado actuaciones para el tratamiento de los bordes urbanos y la adecuación de los márgenes de diversas infraestructuras viarias; y se proponen intervenciones en las paradas de metro próximas a la huerta. Además el PATH presenta cuatro planes especiales de regeneración paisajística en ámbitos concretos, que son los barrancos de Torrent y Carraixet, por su papel clave como corredores naturales, y las huertas de Rovella y Campanar, por su proximidad a la ciudad y su relativo aislamiento respecto a otros sectores cultivados. La Ley de la Huerta establece asimismo medidas de protección para los sistemas tradicionales de riego por gravedad y de vigilancia de la calidad de aguas del sistema de riego, como elementos clave del sistema agrario.

El PATH define un ambicioso plan de uso público, orientado a facilitar el contacto de los urbanitas con el espacio agrícola. Para ello se definen una serie de rutas de movilidad peatonal-ciclista por los espacios de mayor valor paisajístico, así como la creación de nodos intermodales en áreas urbanas (*Portes de l'Horta*), desde donde resulta posible llegar en automóvil o transporte público e iniciar el paseo por la huerta. Además, se detalla la implantación de 20 pequeños espacios de descanso inferiores a 100 m<sup>2</sup> vinculados a la red primaria de transporte sostenible de l'Horta, que permiten la contemplación del espacio huertano sin alterar la actividad agrícola.

Para el desarrollo del PATH, la ley prevé la creación de un Ente Gestor de la Huerta, un consorcio público-privado que implementará diversos mecanismos de seguimiento y control –entre los que se halla la realización y actualización de un inventario de explotaciones agrícolas– y se encargará de la promoción de la actividad agrícola y de otras medidas de desarrollo económico compatibles con la preservación de la huerta. Este órgano estará formado por los representantes de las administraciones con competencias en la huerta, las comunidades de regantes y sindicatos agrarios, los representantes de los espacios naturales protegidos, las universidades, las asociaciones ambientalistas y de consumidores y distribuidores.

## **5.2. El Plan de Desarrollo Agrario**

Una de las principales aportaciones del PATH es el Plan de Desarrollo Agrario (PDA) que según la Ley de l'Horta deben elaborar la administración autonómica y el Ente Gestor, y cuyas directrices principales se detallan en el mismo PATH. El PDA incorpora una batería de medidas que tienen por objeto mejorar la competitividad de la actividad agraria, considerando el potencial y las debilidades de este particular sistema periurbano. Buena parte de estas se centran en la comercialización de los productos de la huerta. En este sentido, el Plan contempla la puesta en marcha de un Observatorio de Precios y Prospección de Mercados que sirva como servicio de apoyo y asesoría a la comercialización y sea de fácil acceso a todos los agricultores. Se plantean también medidas de coordinación entre los distintos ayuntamientos para

crear mercados de proximidad en centros públicos, mercados municipales y mercados extraordinarios de productores locales. En paralelo, el PDA deberá proponer medidas informativas para la promoción de la agricultura de proximidad y campañas de información al consumidor sobre la calidad de los productos locales, basados en la contribución que el consumo de estos productos tiene sobre la preservación de la Huerta. En este sentido, el Plan también incorpora la creación de una marca de calidad de los productos de la huerta y la celebración de un Día de la Huerta en la ciudad de Valencia, propuestas que se alinean perfectamente con las actividades que ya está desarrollando el Ayuntamiento de València (*PORTA APHORTA* y *L'Horta a la Plaça*).

Por otra parte, desde la perspectiva de la producción, se contemplan programas de ayuda para los agricultores que apuesten por una producción de calidad (agricultura ecológica, integrada, etc.) y se pretende promocionar la recuperación de especies y variedades para su cultivo con fines didácticos o comerciales, iniciativa que también se considera en el Plan de la Diversidad Agraria Valenciana desarrollado en el marco del Plan de Producción Ecológica<sup>7</sup>. Por último, con el fin de capacitar a las nuevas generaciones de agricultores y dar formación continuada a los profesionales, el Plan propone la creación de un Centro de Formación Profesional enfocado a las especificidades de la agricultura comarcal y que facilite la capacitación empresarial y comercial.

El PDA plasma además la necesidad de reconocer el valor ambiental y cultural añadido a este sistema productivo tradicional y apuesta por la articulación de medidas compensatorias como determinados pagos por servicios ambientales, el apoyo a las fórmulas de custodia del territorio y contratos de gestión agraria sostenible, si bien sin concretar la forma en la que se financiarán algunas de estas estrategias. También se hace hincapié en la necesidad de estimular la diversificación de actividades productivas, mediante la creación y promoción de las instalaciones de hostelería basadas en los productos locales, y la promoción de los recursos turísticos. Finalmente, fruto de una reflexión valiosa sobre el relativo abandono que estos regadíos tradicionales periurbanos padecen en el seno de la Política Agraria Comunitaria, se recomienda la exploración de vías para la futura captación de recursos del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) que permitan garantizar la viabilidad futura de este agrosistema reconocido por su singularidad por otras instancias comunitarias e internacionales.

## 6. CONSOLIDAR LAS RECONEXIONES

La ciudad de València está construyendo nuevos vínculos con su huerta histórica. Poco a poco, unas veces de forma espontánea y otras mediante acciones planificadas, se van tejiendo enlaces entre los espacios urbano y agrario, reestableciendo una interrelación quebrada por un desarrollo urbano-industrial basado en una cultura de la modernidad que desdeñaba lo agrario. Hemos visto como en este proceso aparecen flujos de distinta intensidad y robustez, que coexisten con otras prácticas comerciales y con otras conexiones funcionales que la huerta y la ciudad mantienen separadamente con otros espacios más alejados. Se trata de una renovada relación, que no puede basarse en los mismos ciclos de materia y vínculos instituciones que sostuvieron el agrosistema en el pasado –aunque puntualmente puedan apo-

---

<sup>7</sup> [http://www.inclusio.gva.es/inicio/area\\_de\\_prensa/not\\_detalle\\_area\\_prensa?id=710442](http://www.inclusio.gva.es/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=710442).

yarse en algunos de ellos–, sino en nuevas interacciones que se alimentan de ideas y procesos que están germinando en otros espacios periurbanos del planeta. No obstante, indudablemente, estas interacciones se han podido construir merced a una memoria colectiva que ha preservado el valor de la huerta como icono territorial, a veces incluso superando el potencial de su presencia física (Sanchis y Díez, 2012), y que explica la singularidad de este proceso de regeneración. De hecho, muchas de estas dinámicas difícilmente hubieran tenido vigor en otro ámbito desprovisto de este sustrato cultural y agrario.

Esta memoria colectiva, alimentada por las reivindicaciones propias de la sociedad post-industrial en favor de la conservación de los paisajes culturales, los espacios naturales y la alimentación saludable, ha estimulado la aparición una conciencia social y de movimientos cívicos que han desempeñado un papel clave en la regeneración de la interacción huerta-ciudad. No es posible comprender el desarrollo de estas nuevas estructuras que reconfiguran la vinculación huerta-ciudad sin estos movimientos de defensa del territorio (Giobellina, 2014). Una sociedad civil organizada ha contribuido con información valiosa al diseño de las políticas que sustentan el proceso de regeneración, mejorando la cooperación entre instituciones gubernamentales o entre niveles de gobernanza, y ofreciendo capacidades útiles para la acción pública, como también ha sucedido en otros escenarios (Candel, 2014). Desde el cambio político de 2015, esta colaboración está permitiendo a los movimientos sociales escalar y dar alcance a sus reivindicaciones, pero a su vez, la interlocución con un movimiento social estructurado, dinámico y conocedor de la problemática, ha otorgado a las administraciones públicas una mayor capacidad de acción y un conocimiento de base esencial para implementar sus líneas de acción.

En este contexto, el nexo entre alimentación y territorio ha resultado ser el principal material con el que se ha ido tejiendo la red que está reconectando ciudad y huerta. Los procesos observados en este trabajo ponen de relieve prácticas que abren nuevas vías de negocio a los agricultores locales y nuevas formas de agricultura, directamente vinculadas a la ciudadanía. Estas redes, además de vincular huerta y ciudad, impulsan la generación de sinergias y la construcción de tejido social, que refuerza y retroalimenta las conexiones. En este sentido, Marsden et al. (2000) y Renting et al. (2003) han argumentado que los canales cortos de comercialización tienen la capacidad de «resocializar» o «re-espacializar» la alimentación. Los consumidores reciben información que conecta la comida al territorio del que provienen y a un productor y método de producción empleado. Son prácticas que ponen en valor el papel de los agricultores/as para una alimentación de calidad y en la conservación del territorio, y otorgan poder a los consumidores para influir en el cambio de modelo alimentario y territorial. Algo similar sucede con los huertos urbanos y periurbanos colectivos, que están deviniendo focos de nuevas formas de socialización entre sus usuarios, de construcción comunitaria, y de refuerzo del compromiso de protección y defensa de la huerta (Palau et al., *in fieri*). Todas estas vías de resocialización son esenciales para consolidar las relaciones entre alimentación y territorio.

La huerta ha sido dañada y sigue acechada por tres amenazas bien conocidas, consideradas en la mayor parte de los diagnósticos efectuados en las dos últimas décadas: un desarrollo urbanístico y viario imparable, apoyado en un marco legislativo propicio y un contexto de mercado inmobiliario muy favorable hasta 2008; las dinámicas de abandono agrario por falta de rentabilidad y de relevo generacional, a las que se ha prestado una atención paulatinamente creciente en los últimos años; y una acusada descoordinación administrativa (Sales 1999; Romero, 1999; Romero y Francés, 2012). El tiempo de los diagnósticos ya ha pasado y en los últimos años se están desarrollando planes de acción (PAT, PAI-

PAEAM, PDA) que atacan directamente estas amenazas mediante instrumentos normativos de protección del suelo agrario, y estrategias y estímulos de apoyo a los productores. Estos últimos, basados en el nexo alimentación-territorio, permiten llegar más lejos que las estrategias basadas en el reconocimiento y protección del paisaje. Estas, aunque también imprescindibles y generadoras de sinergias positivas, no contribuyen directamente a la preservación de la actividad agraria y son a veces objeto de rechazo por unos agricultores que no quieren verse convertidos en meros «jardineros». La conservación de la huerta pasa inexorablemente por la rentabilidad de su agricultura, y esta a su vez, por la combinación de estas nuevas formas de conexión agricultor-consumidor, con un buen posicionamiento en los canales y prácticas tradicionales de comercialización. El peso espacial y económico de las nuevas formas es todavía escaso, y resulta ingenuo pensar que sólo con un modelo agro-ecológico puede sustentarse en los próximos años todo el espacio cultivado.

Por todo ello, el PDA aparece como un elemento indispensable para asegurar la preservación de la huerta. Es el complemento necesario a las medidas de ordenación territorial y recuperación del paisaje, y cualquier demora en su puesta en marcha afectará al conjunto del PAT. No sólo por la evidente necesidad de consolidar la práctica agraria, sino también para desactivar y desenmascarar determinados discursos, que escudándose en un supuesto olvido de los agricultores, sólo persiguen dejar la puerta abierta a la recalificación del suelo agrario protegido. Pero además, más allá del ámbito autonómico, se hace indispensable plantear como un objetivo político de futuro el alcanzar un mayor reconocimiento de este tipo de paisajes agrícolas y culturales en el seno de la Política Agraria Comunitaria (PAC), buscando alianzas con otros sistemas agrarios de similares características para posicionarse a escala europea y tratando de lograr vías de apoyo a través de los Planes de Desarrollo Rural desarrollados a escala estatal y autonómica. Al fin y al cabo, el espíritu de la PAC post-productivista radica en la protección del valor natural y cultural de los sistemas agrarios y territorios rurales europeos, y en el sostenimiento de las rentas de quienes contribuyen a mantener estos valores.

En definitiva, los nuevos planes son sin duda alguna un paso necesario para consolidar la reconexión entre ciudad y huerta, entre alimentación y territorio, vínculos que fundamentan la preservación futura de la huerta. Se observa además una convergencia de objetivos y una creciente coordinación entre las administraciones, patente en los programas y planes municipales y autonómicos que hemos examinado. Pero debe tenerse en cuenta que la sostenibilidad del proceso no está garantizada. No sólo queda por ver el apoyo financiero que se otorgue al desarrollo de la Ley de l'Horta y a los mencionados planes, sino que cabe la posibilidad de que un nuevo cambio político paralice o pervierta el camino iniciado.

## REFERENCIAS

- ALLEN, P., FITZSIMMONS, M., GOODMAN, M., WARNER, K. «Shifting plates in the agrifood landscape: the tectonics of alternative agrifood initiatives in California». *Journal of Rural Studies* 19, 61–75, 2003.
- ANTEPROYECTO, *Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de la Huerta de Valencia*, <http://www.habitatge.gva.es/documents/20551069/165095422/Anteproyecto+Ley+Horta+Corts/e6731b70-5bac-471c-a953-8f0649ab8fc1>, 2017, último acceso el 15 de enero de 2018.

- BARTHEL, S., ISENDAHL, C. «Urban gardens, agriculture, and water management: Sources of resilience for long-term food security in cities», *Ecological Economics* 86, 224–234, 2013.
- BELLOTTI, B. «Food Literacy: Reconnecting the City with the Country». *Agricultural Science*, 22(3), 29-34, 2010.
- CVC. *Dictamen del Consell Valencià de Cultura sobre la Conservació de l'Horta de València*. Ponència específica del Consell Valencià de Cultura. Pleno del 8 de mayo de 2000. <http://cvc.gva.es/archivos/76.especial.pdf>. 2006. Último acceso el 16 de enero de 2018.
- CALATAYUD, S. «La ciudad y la huerta», *Historia Agraria*, 35:145-164, 2005.
- CANDEL, J.J.L. «Food security governance: a systematic literature review». *Food Security* 6, 585-601, 2014. DOI: 10.1007/s12571-014-0364-2
- COLDING, C., BARTHEL, S. «The potential of 'Urban Green Commons' in the resilience building of cities», *Ecological Economics*, 86, 156–166, 2013.
- COURTOT, R. «La Huerta de Valencia: territorio y presencia humana», *Seminario Internacional sobre la Huerta de Valencia*, València: Ajuntament de València, 1994.
- «La Huerta de Valencia: la fin d'un mythe?», *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 71 (2), 181-186, 1994.
- DOMENE, E., SAURÍ, D. «Urbanization and class-produced natures: vegetable gardens in the Barcelona Metropolitan Region», *Geoforum*, 38, 287–298, 2007.
- FAUS, P. *La ciudad jubilada. The retired city*. Barcelona: MACBA, <https://issuu.com/paufaus/docs/laciudad-jubilada>, 2012.
- GLICK, T. *Regadío y sociedad en la Valencia medieval*, Valencia: Del Cenia al Segura, 1988, segunda edición revisada en 2003, Valencia, Biblioteca Valenciana.
- GIABELLINA, B. «Los movimientos sociales sí diseñan el territorio. Proceso de auto-organización en el área metropolitana de Valencia». En C. Sanchis-Ibor, G. Palau-Salvador, I. M. Alférez, & L. Martínez-Sanmartín (Edits.), *Regadío, sociedad y territorio. Homenaje a Thomas F. Glick*, Valencia: Editorial Universitat Politècnica de València, p. 988-1012, 2014.
- JAROSZ, L. «The city in the country: Growing alternative food networks in metropolitan areas», *Journal of Rural Studies*, 24 (3), 231-244, 2008. doi.org/10.1016/j.jrurstud.2007.10.002
- MCCLINTOCK, N. «Why farm the city? Theorizing urban agriculture through a lens of metabolic rift». *Camb. J. Reg. Econ. Soc.* 3(2), 191–207, 2010.
- MORAGUES FAUS, A. *Caminando hacia un consejo alimentario en Valencia*. [https://www.valencia.es/ayuntamiento/tablon\\_anuncios.nsf/0/A87A6C8648ADBA53C12580490042C4A9/\\$FILE/Caminando%20hacia%20un%20Consejo%20Alimentario%20en%20Valencia.pdf?OpenElement&lang=1](https://www.valencia.es/ayuntamiento/tablon_anuncios.nsf/0/A87A6C8648ADBA53C12580490042C4A9/$FILE/Caminando%20hacia%20un%20Consejo%20Alimentario%20en%20Valencia.pdf?OpenElement&lang=1), 2015.
- MUÑOZ, A. *Plan de la Huerta de Valencia. Un paisaje cultural milenario*, Generalitat Valenciana, 2009, 2 vols.
- PALAU-SALVADOR, G., SANCHIS-IBOR, C., JUAN, J., DE LUIS, A. «Greening the post-crisis. Models and management of community gardens in València (Eastern Spain)», *in fieri*.

- PATH. Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, <http://www.habitatge.gva.es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/huerta-de-valencia>, ultimo acceso en 15 de enero de 2018.
- PAÛL, V., MCKENZIE FH., «Peri-urban farmland conservation and development of alternative food networks: Insights from a case-study area in metropolitan Barcelona (Catalonia, Spain)», *Land Use Policy*, Volume 30, Issue 1: 94-105, 2013.
- ROMERO, J. «Creixement sense desenvolupament. A propòsit del future dels regadius històrics», *Mètode*, 22: 35-37, 1999.
- ROMERO, J., FRANCÉS, M. La Huerta de Valencia. Un paisaje cultural con futuro incierto, València: PUV, 2012.
- SAKURA, K. «The relationship between urban structure and waterways in Edo, old Tokyo». En C. Sanchis-Ibor, G. Palau-Salvador, I. M. Alférez, & L. Martínez-Sanmartín (Edits.), *Regadío, sociedad y territorio. Homenaje a Thomas F. Glick*, Valencia: Editorial Universitat Politècnica de València, p. 924-934, 2014.
- SALES, V. «Terra i societat en l'horta de la Reial Séquia de Moncada», *Mètode*, 22: 28-29, 1999.
- SANCHIS-IBOR, C. Díez, I. «Huerta y ciudad: contigüidad geográfica y distancia cultural» en Romero, J. y Francés, M. *La Huerta de Valencia. Un paisaje cultural con futuro incierto*, València: PUV., p. 77-98, 2012.
- SLAVUJ BORČIĆ, L., CVITANOVIĆ, M., LUKIĆ, A. «Cultivating alternative spaces – Zagreb's community gardens in transition: From socialist to post-socialist perspective», *Geoforum* 77, 51-60, 2016.
- SPADA, M., BIGIOTTI, S. (2017). Peri-urban agriculture and cultural heritage. The public potential of the in-between areas. *The Journal of Public Space*, 2(2), 51-62. DOI: 10.5204/jps.v2i2.92

*Figuras 1 y 2. Huerto colectivo de alquiler en la huerta de Alboraiá.*



*Figura 3. Instalaciones de la Tira de Contar en Mercavalència*



*Figura 4. Celebración de l'Horta a la Plaça en febrero de 2018.*



# **INSTALLER DE NOUVEAUX MARAÎCHERS POUR CONSTRUIRE UN SYSTÈME ALIMENTAIRE MÉTROPOLITAIN PUBLICISATION, FORMES D'APPROPRIATIONS DE L'ESPACE AGRICOLE ET COEXISTENCE DES USAGES**

Isabelle Duvernoy

*AGIR, Université de Toulouse, INRA, Castanet-Tolosan, France*

Liliane Sochacki

*CERTOP, Université de Toulouse, CNRS, Toulouse, France*

## **1. LA PRODUCTION ALIMENTAIRE URBAINE COMME PROBLÈME PUBLIC TERRITORIALISÉ**

La planification urbaine porte une attention croissante à la consommation des espaces ouverts, naturels et agricoles (Banzo, 2009; Pointereau et Coulon, 2009). Ces espaces sont reconnus pour leur contribution à la qualité de vie en ville (Lange et al., 2008; Schipperijn et al., 2010). Les espaces agricoles urbains sont également envisagés pour leur contribution à l'alimentation des populations des villes. L'alimentation est redéfinie comme un enjeu à gérer à l'échelle des territoires, à travers des actions intégrées de production, d'accès et de consommation d'une alimentation bénéfique à la santé ainsi que d'éducation à l'alimentation. En France, plusieurs lois ont encouragé les collectivités territoriales à organiser l'alimentation de leurs habitants, d'abord dans la restauration collective, puis en élaborant des Projets Alimentaires Territoriaux<sup>1</sup> (Brand et al., 2017). Ce tournant alimentaire des politiques urbaines (Bonnetoy et Brand, 2014) renforce le rôle d'orientation agricole des collectivités territoriales (Poulot, 2014), pour que les espaces et les formes agricoles encore présentes répondent à leurs projets alimentaires.

Ces projets impulsent une dynamique de publicisation des espaces agricoles (Clément et Soulard, 2016; Le Caro et Kergreis, 2007), par la définition d'un intérêt public sur ces espaces, leur ouverture au public ou du moins au concernement des habitants proches (Poulot, 2013; Poulot, 2014), voire par la modification de leur statut foncier. Ils sont destinés à être transformés en une «*infrastructure ouverte à tous*» (Fleury et Donadieu, 2003). Ce faisant ils modifient l'appropriation du territoire par les agriculteurs et entraînent la coexistence de formes et de projets agricoles reposant sur des logiques différentes.

---

<sup>1</sup> Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt n° 2014-1170 du 13 octobre 2014.

Cet article se propose d'illustrer ces deux points à partir d'une recherche empirique qualitative menée dans une plaine de l'ancienne ceinture maraîchère de la ville de Toulouse, au sud-ouest de la France, et désormais incluse dans le tissu urbain dense de l'agglomération urbaine. Le chapitre 2 présentera les notions de géographie sociale sur lesquelles nous avons appuyé notre étude. Dans le chapitre 3, après une présentation de la zone et de la démarche de l'étude, les projets des collectivités territoriales impliquées seront présentés pour faire ressortir les formes de publicisation de cet espace qu'ils opèrent. Les modifications des formes d'appropriation de la plaine par les agriculteurs et les formes de coexistence entre agriculteurs seront présentés dans les chapitres 4 et 5. En conclusion, nous reviendrons sur la négociation des processus de réappropriation des espaces ouverts, naturels et agraires en lien avec les nouvelles orientations des politiques sociales, territoriales et économiques des métropoles.

## 2. PUBLICISATION ET APPROPRIATIONS DES ESPACES AGRICOLES

La notion de publicisation de l'espace est appliquée aux espaces ouverts, qu'ils soient ruraux (Banos, 2011; Le Caro et Kergreis, 2007) ou urbains (Bodnar, 2015). Dans les deux cas, les auteurs soulignent le découplage entre le statut foncier, public ou privé, et le processus même de publicisation qui peut faire appel, à côté de ces aspects juridiques, à des aspects plus sociaux (le libre accès) ou plus politiques (les projets collectifs sur l'espace et la définition par un acteur public d'un intérêt général pour cet espace) (Clément, 2012; Clément et Soulard, 2016; Le Caro et Kergreis, 2007). La littérature souligne différentes formes de privatisation et d'homogénéisation des lieux «publics» urbains, pour en dégager des degrés de publicité. Pour ces espaces, J. Bodnar (2015) invite à examiner conjointement le régime de propriété, le mode de gestion et la régulation des accès. Elle identifie deux formes croissantes dans les politiques urbaines: la gestion privée de l'espace public en libre accès, et l'espace privé ouvert au public<sup>2</sup>. La présentation des projets des collectivités territoriales sur la plaine maraîchère étudiée s'inscrit dans cette approche de la publicisation des espaces développée par ces différents auteurs.

Nous la confronterons aux formes d'appropriation réalisées sur ce même espace par les agriculteurs. La notion d'appropriation de l'espace est centrale en géographie sociale française, même si elle reste malaisée à définir (Ripoll et Veschambre, 2005). L'appropriation est un processus pluriel. Un même espace peut être le support d'une appropriation par l'ancrage dans la durée ou par l'errance, usage instantané, cyclique donc non continu ni exclusif du lieu en question (Le Caro, 2007). D'autre part, l'appropriation se décline sous diverses formes où se mélangent des dimensions personnelles et d'autres plus collectives ou institutionnelles. Ripoll et Veschambre (2005) identifient ainsi trois formes d'appropriation de l'espace. Les formes d'appropriation à dominante matérielle vont regrouper des dimensions juridiques de l'espace et les droits qui s'y exercent et des dimensions plus fonctionnelles des usages, et l'aménagement des espaces pour ces usages. Les formes d'appropriation cognitives, affectives, existentielles qui peuvent être rapprochées des rapports qu'Y. von Le Caro identifie comme plus personnels aux lieux: «*le parcours biographique, les souvenirs et les rêves s'attachent [...] aux lieux enrichissant consi-*

---

<sup>2</sup> «The triad of private management, public ownership and public access has become the new recipe and norm for public space regeneration closely followed by the model of privately owned public space» (Ibid., p. 2096).

*dérablement leurs significations»* (Le Caro, 2007, p. 262). Les formes d'appropriation qui se réfèrent à des processus d'attribution de portions ou de catégories d'espaces à des individus, groupes, catégories sociales. Ces processus peuvent être juridiques mais aussi *«plus symboliques ou identitaires, objectivées dans le langage mais aussi, bien souvent, dans des marques matérielles»* (Ripoll et Veschambre, 2005).

La notion d'appropriation permet d'appréhender les actions des agriculteurs pour contribuer au projet de territoire. Ces projets élargissent la gamme de personnes concernées par cet espace agricole, ce qui pose la question de la manière dont est organisée la coexistence de pratiques qui se diversifient, pratiques productives mais aussi de loisirs, et la coexistence d'objectifs différents pour cet espace.

### **3. UNE PLAINE MARAÎCHÈRE ENTRE URBANISATION ET PUBLICISATION DE L'ESPACE**

#### **3.1. La plaine agricole entre déprises et reprises de l'activité**

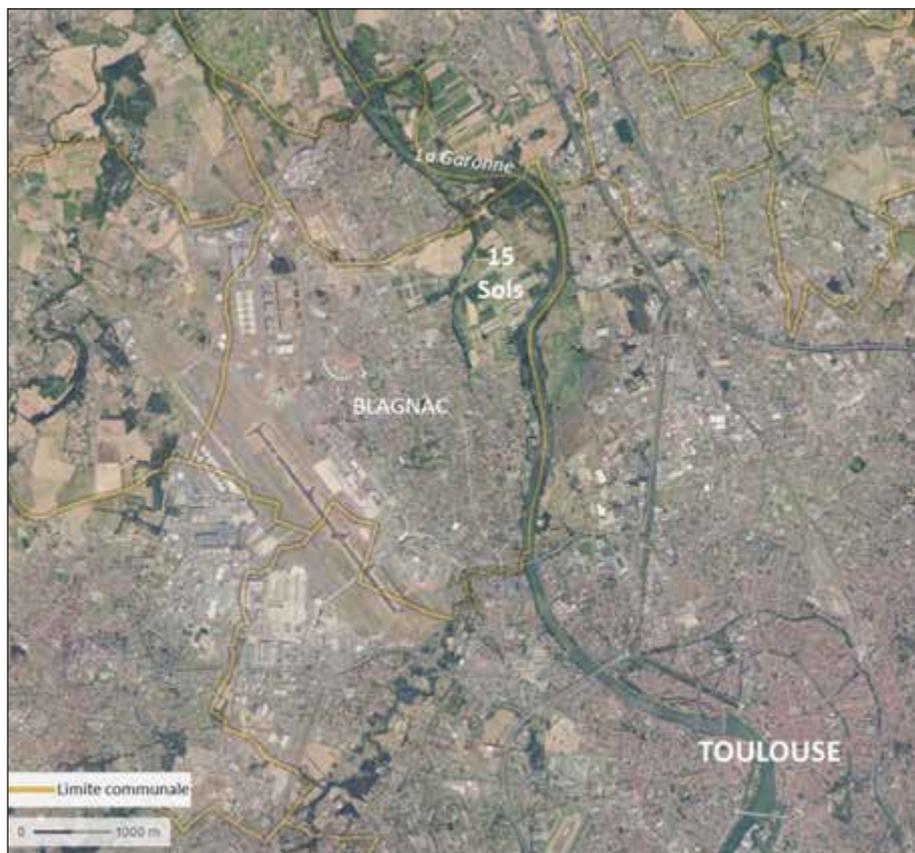
La commune de Blagnac, au cœur de l'agglomération toulousaine, a connu une période de forte urbanisation à partir des années 1960: de 5 000 habitants en 1965 à 23 000 habitants en 2013 et 36 000 emplois en 2014<sup>3</sup>. Elle pèse dans l'économie de la métropole du fait de la présence sur son territoire du siège d'Airbus Industries et de l'aéroport international de Toulouse-Blagnac. Cette urbanisation réduit l'espace ouvert de la commune aux parcs, à la plaine des 15 Sols, ainsi qu'à la zone naturelle transformée en base de sports et loisirs qui la jouxte, c'est-à-dire en grande majorité aux espaces inondables.

Les 135 hectares que compte la plaine ont été distribués après la Révolution sous forme de parcelles de 1400 m<sup>2</sup>. Ce morcellement persiste jusqu'à aujourd'hui où 240 propriétaires sont recensés. La plaine comprend une vingtaine d'habitations disséminées, en général anciennes. L'activité maraîchère y est en grande partie vivrière jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Une période de déprise rurale suit jusque dans les années 1970. Puis l'activité agricole se modernise, le collectif d'agriculteurs l'équipe d'un réseau d'irrigation par pompage dans la Garonne qu'il gère, l'activité trouve de nouveaux débouchés avec l'implantation du Marché d'Intérêt National à Toulouse et connaît un renouveau jusque dans les années 1990 où la plaine atteint son pic de production. La professionnalisation agricole progressive du site au long du XXe siècle, a entraîné un regroupement d'usages de ces parcelles, par le biais d'échanges et de locations. Mais à la fin des années 1990, la plaine subit à nouveau une période de déprise et se vide peu à peu de ses maraîchers, des parcelles sont utilisées pour la grande culture, d'autres s'enfrichent, des projets résidentiels apparaissent, qui vont inciter la mairie et les intercommunalités à développer des projets publics pour cet espace.

---

<sup>3</sup> Source: INSEE, recensements de population.

Figure 1. Emplacement de la plaine des 15 Sols dans la commune de Blagnac et au cœur de l'agglomération toulousaine.



Source: IGN Géoportail

### 3.2. Démarche de l'étude

L'étude que nous avons menée s'inscrit dans un projet de recherche-action qui regroupe des chercheurs en sciences sociales, des associations et des collectivités territoriales. Ce projet articule recherches et actions d'accompagnement des projets publics d'aménagement. En 2017, nous avons mené une étude empirique qualitative sur les différents usages de la plaine (entretiens auprès d'habitants, associations locales, institutions, agriculteurs), en privilégiant les producteurs et leurs relations aux projets publics de transformation de la plaine (Tableau 1). Outre l'analyse de documents sur ces projets, nous avons mené des entretiens semi-directifs et réalisé des observations et des participations à des événements collectifs. Les entretiens ont été enregistrés et retranscrits chaque fois que c'était possible. Treize producteurs agricoles utilisaient les parcelles de la plaine en 2017 (Source: Solagro); nous avons concentré les entretiens sur les maraîchers dont l'activité principale se situe sur la plaine. Nous avons procédé à des analyses thématiques des entretiens (Paillé et Muccelli, 2012).

*Tableau 1. Liste des entretiens réalisés ou mobilisés dans l'analyse*

<b>Types d'acteurs rencontrés</b>	Nombre et type d'entretien
<b>Acteurs de la municipalité</b>	
Mairie. Responsable Environnement. Direction Urbanisme et Environnement	1 entretien
Mairie. Police Municipale Brigade équestre	1 entretien
Mairie. Chargée du développement durable et de l'Agenda21	1 entretien téléphonique
Adjointe au maire, quartier Grenade les prés	1 entretien
Adjoint au maire en charge de l'Environnement, cadre de vie et relation sociale et Responsable Environnement	Entretien réalisé par F. Coulon, Solagro,
<b>Producteurs agricoles</b>	
A, maraîcher, installé hors cadre familial en 1993	Entretien réalisé par F. Causse- Kaposztas
G, maraîcher	entretien
I, maraîcher biologique, institution sociale (ESAT)	entretien
N, maraîcher biologique, installé en location sur une autre commune, cadre familial souhaitant déplacer son exploitation sur la plaine	entretien
P, maraîcher, installé principalement sur une commune limitrophe	entretien rapide
V, retraité, ancien maraîcher et producteur de grandes cultures	entretien
6 Maraîchers A, B, C, G, I, N,	Focus group réalisé par Erables 31

Auprès des acteurs institutionnels, nous avons analysé: (i) les régulations qu'exercent, ou cherchent à exercer, les projets municipaux sur les usages de la plaine; (ii) les visions de la plaine et de son avenir. Dans les entretiens aux producteurs nous avons cherché à identifier (i) les ressources pour l'activité et leurs modes appropriations; (ii) le rapport aux autres acteurs individuels, collectifs et institutionnels. Cela a permis de relever quels sont les acteurs et les catégories d'acteurs discernées par ces producteurs, puis, d'identifier les rapports qu'ils entretiennent avec eux.

### **3.3. Les projets publics**

La mairie a accompagné la modernisation du maraîchage des années 1970 aux années 1990 [entretien V]<sup>4</sup>. Mais elle s'inquiète dès la fin des années 1990 du risque de perte de la vocation agricole de la plaine au profit d'autres usages non souhaités. Elle intervient alors pour mieux contrôler cet espace, notamment par l'interdiction de toute nouvelle construction, y compris les hangars agricoles et les serres, ou encore en conventionnant avec la Safer en 2003 pour être tenue informée de toute vente. Elle adopte une politique de rachat du foncier, en offrant un prix attractif, ce qui lui permet d'être désormais propriétaire de près de 40 ha. Ces parcelles sont mises gratuitement à disposition des maraîchers encore présents avec des contrats annuels. Elle est aussi à l'origine de plusieurs tentatives de remembrement puis lance en 2017 une réorganisation foncière avec le Conseil Départemental. Le Plan de Prévention des Risques

<sup>4</sup> Les entretiens à la source des informations et des verbatim que nous rapportons sont mentionnés entre crochets. Les verbatim ont été légèrement modifiés pour respecter la grammaire de l'écrit.

arrêté en 2007 classe la plaine en zone de risque fort, ce qui prévient toute possibilité de construction de nouvelles habitations, à l'exception d'une zone qui pourrait accueillir un hangar collectif, comme suggéré dès 2006 (AUAT, 2006). Cette volonté de contrôler les dérives d'usage (dépôts sauvages, conflits) dans cette plaine excentrée se manifeste aussi par des patrouilles régulières de la police municipale.

Cette plaine, limitrophe de plusieurs communes, s'inscrit également dans une dynamique économique, sociale et environnementale à l'échelle intercommunale. A la fin des années 1990, Blagnac s'associe à des communes proches pour planifier de grands projets industriels et d'urbanisation mais aussi pour envisager le redéveloppement agricole sur ce territoire. Dans les années 2000, c'est dans l'intercommunalité formée par Toulouse, (Toulouse Métropole, aujourd'hui) qu'elle positionne ces projets. On voit ainsi apparaître dans différents documents métropolitains (Agenda 21, action test de projet agri-urbain, PCAET, Grand Parc Garonne etc.) des projets agricoles et paysagers (s.l.) qui mentionnent la plaine des 15 Sols comme zone de production agricole de proximité intégrant des usages récréatifs.

Plusieurs études, commanditées par les intercommunalités, se succèdent, de 1998 à 2015, pour tenter d'en préciser la mise en œuvre. Elles proposent soit des analyses et des actions pour revaloriser le maraîchage (AUAT et Chambre d'agriculture de la Haute-Garonne, 1998; Chambre d'agriculture de la Haute-Garonne, 2012) ou pour revaloriser la plaine dans ses différents usages (AUAT, 2006), soit les deux, notamment pour la dernière étude qui propose un schéma d'aménagement agro-paysager (Solagro, CAUE et Chambre d'agriculture de la Haute-Garonne, 2016). Ce schéma délimite en effet des zones où l'implantation de serres serait autorisée, mais aussi des espaces dédiés aux usages des habitants (voies de circulations douces, haies-vergers, espaces de loisirs).

Si la volonté de maintenir cet espace ouvert et sa vocation maraîchère est affirmée depuis 20 ans et que des mesures foncières ont été prises très tôt par la commune pour éviter d'autres usages, ce projet peine à trouver une traduction concrète (Valentin, 2004; Causse-Káposztás, 2017; Boyelle, 2017). Le nombre d'agriculteurs, et plus encore de maraîchers, est en diminution constante depuis les années 1990, et un seul maraîcher (un établissement d'insertion sociale) s'est installé durablement en 25 ans en location.

La publicisation de cette plaine repose sur deux aspects. Le premier est matériel: la commune en est devenue le plus grand propriétaire foncier. Dans ce rôle, elle peut répartir le foncier entre les agriculteurs déjà en place voire ouvrir l'accès au foncier à de nouveaux types d'agriculteurs. Par ailleurs, ce nouveau statut de propriétaire lui permet de rediriger la vocation de certaines parcelles pour l'ouvrir vers de nouveaux usages. Le deuxième est la requalification de cette plaine en tant que contributrice à un projet d'intérêt collectif multisitué (à l'échelle de la commune et à l'échelle de la métropole).

#### **4. L'ÉVOLUTION DES FORMES D'APPROPRIATION DU FONCIER AGRICOLE**

Le morcellement foncier de la plaine s'est traduit par des faire-valoir diversifiés pour les producteurs agricoles: leurs exploitations sont constituées de parcelles en propriété familiale et des parcelles louées. Les fermages offrent une flexibilité pour s'adapter aux fluctuations du marché [V]. Nos entretiens révèlent de plus l'ampleur des échanges à l'amiable de parcelles en propriété ou en location entre producteurs, pour constituer des parcelles et des ensembles de parcelles d'une taille adéquate. Ces échanges

permettent également une souplesse dans les usages, par exemple pour créer des rotations de cultures «j'ai fait de la salade sur deux des hectares [de V]: *pas de Pythium* [parasite des racines] *parce que la terre est fraîche il y avait que du maïs.*» [A] Ces échanges sont souvent officieux: les propriétaires, la MSA ne sont pas toujours mis au courant. «*Il y a des arrangements entre les agriculteurs, ça c'est fait juste à l'amiable, même que, le propriétaire je ne sais pas s'il est au courant*» [A]. «*C'était toujours déclaré comme c'était à la MSA, mais, des fois, nous, entre nous, on s'arrangeait les morceaux.*» [G]

Les entretiens donnent l'image d'une transmission de l'exploitation d'un maraîcher locataire à un autre. Par une opération qui se rapproche de la cooptation, un maraîcher sortant propose au propriétaire la reprise de ses terres en fermage par un maraîcher entrant: «*des maraîchers ont arrêté, alors j'ai dit «moi je la prends», donc le maraîcher qui était dessus [...] il disait au propriétaire «voilà, écoute, il y a monsieur [G] qui prend ma terre parce que moi j'arrête et voilà on tourne.*» [G] Ces arrangements s'inscrivent dans la durée et se transmettent entre les générations.

Cette appropriation matérielle du sol par les maraîchers en activité est favorisée par l'effacement de la figure du propriétaire privé non exploitant, certains étant absentéistes. Elle est renforcée par une histoire collective forte (syndicat communal de maraîchers, emplacement collectif sur le carreau du MIN [V]) qui a notamment permis un aménagement hydraulique de la plaine (réseau d'irrigation par pompage dans la Garonne). «*On a monté ça il y a plus de 20 ans, il y a 25, 30 ans, mais ça c'est privé, c'est nous qui l'avons monté, les maraîchers.*» [G]

Beaucoup de ces maraîchers prendront leur retraite dans peu d'années. Ils restent flous sur l'avenir des parcelles dont ils sont propriétaires. Un seul (A) envisage encore de transmettre son exploitation à un de ses descendants, les autres doutent trop de la viabilité économique de leur activité. «*Mon fils à un moment donné il voulait rester, je lui ai dit non!*» [C]

La politique d'achat de terres agricoles par la mairie a des conséquences sur l'appropriation du sol réalisée et ressentie par les maraîchers. D'une part, le prix d'achat peut avoir un effet d'éviction pour les maraîchers en place qui aspirent à devenir propriétaire ou à augmenter leur patrimoine foncier. «*Le but c'est ça, [d'être propriétaire de plus de foncier] mais la mairie elle paye plus cher, quoi. Les maraîchers ils n'auront pas les moyens d'acheter à ce prix.*» [A] Par ailleurs, alors que ces maraîchers avaient jusqu'alors une connaissance intime de ce qui se passait sur la plaine et chez leurs collègues, ils se sentent désormais mis à l'écart du jeu foncier «*Quand on vous dit «quand quelqu'un vend, vous êtes prioritaires» mais quand est ce qu'on nous le dit nous que ça s'achète? Parce qu'il y en a beaucoup qui ont vendu, on ne l'a jamais su nous! Je ne l'ai pas su!*» [G]

La mairie propose jusqu'à présent des commodats aux maraîchers en activité sur la plaine et depuis peu à des jeunes maraîchers biologiques, comme N. Les maraîchers soulignent la précarité de ces mises à disposition, qui interdit tout investissement. De plus, dans un souci de contrôle et de gestion de l'espace, elle fait correspondre appropriation juridique et matérielle de l'espace, ce qui mettrait fin aux pratiques d'échanges de parcelles. La prise en charge par la mairie de l'activité future de la plaine des 15 Sols – notamment par le biais du choix d'attribution des parcelles – est traduite pour certains comme un droit de regard de la personne publique sur l'activité. Malgré ce nouvel acteur foncier, les maraîchers «historiques» continuent une négociation collective des décisions relatives au foncier. «*[B] a dit, à la mairie, «donnez [à ce nouveau maraîcher qui veut s'installer sur la plaine] ce morceau de terre, qu'ils*

*m'avaient donné à moi [...] Il lui a dit: «il [G]s'en fout». «Non non maintenant c'est attribué, c'est attribué.» [G]*

Dans cette approche par la notion d'appropriation de la ressource foncière, il ressort des propos des maraîchers historiques le sentiment d'être dépossédés de leur capacité de gestion du foncier et de leur légitimité comme gestionnaire de la plaine. Cette maîtrise de la ressource sol, ne passe pas forcément par l'appropriation juridique et des titres de propriété mais davantage par une appropriation matérielle qui s'exprime à travers des arrangements entre maraîchers et des arrangements entre maraîchers et propriétaires privés. Ce sentiment apparaît être en réaction à une reprise de contrôle par la puissance publique sur les pratiques et arrangements fonciers.

Ce sentiment de dépossession est également accentué par la nature des projets d'installation de la mairie. Même s'ils sont encore flous, la mairie souhaite clairement privilégier le maraîchage biologique, ce qui accentue l'impression de rupture dont témoignent les agriculteurs en place.

## 5. VERS QUELLE COEXISTENCE DE FORMES AGRICOLES?

*«Il y a maraîchers et maraîchers» [G]*

Les projets publics de «revalorisation de la plaine maraîchère» articulent une dimension individuelle d'installation de nouveaux producteurs, de préférence biologiques, avec une dimension collective centrée sur l'utilisation potentielle d'un hangar construit sur la parcelle délimitée par le PPRI. La chute du nombre de maraîchers de Blagnac depuis les années 1990 s'accompagne d'un fléchissement de leurs organisations collectives formelles. La dernière action impliquant les maraîchers de la plaine dont nous ont parlé les producteurs remonte à il y a plus de 10 ans: une opération de vente directe des produits lors de la création d'un marché à Blagnac. Ainsi, seule la gestion du réseau d'irrigation subsiste en tant que collectif formel de maraîchers.

Mais l'analyse de l'appropriation foncière donne à voir les dimensions collectives informelles de l'activité. L'installation de nouveaux agriculteurs, s'inscrivant dans d'autres pratiques, pose la question dont elle va engager cette dimension collective, de façon matérielle, mais également dans les représentations du métier de producteur qu'elle engage.

Le côtoiement de pratiques différentes peut constituer une difficulté, pour des raisons réglementaires (respect d'une distance entre cultures traitées et non traitées) et d'ajustement des pratiques. *«Les bio, on les veut pas au milieu de nous!» [B]* Le type de production (cultures d'été ou d'hiver) et de débouchés (vente directe ou vente en gros) va également conditionner des usages (quantité, périodes, horaires) différentes de la ressource en eau, ce qui impliquerait de modifier la gestion du réseau d'irrigation (voir Boyelle, 2017).

L'installation de nouveaux producteurs aux caractéristiques différentes (hors cadre familial, production biologique, cultures d'été variées etc.) est l'occasion d'une réflexion sur ce qui constitue le métier de maraîcher. On trouve trace d'une vision privilégiant la transmission *«on naît maraîcher, on le devient pas»*. Mais ces représentations engagent également des éléments portant sur l'esthétique des parcelles (notion de propreté) et l'efficacité de la production, avec une critique réciproque des choix techniques.

«On voyait des gens sortir de l'herbe» «mais il n'y a rien dans leurs champs» [A] «On a une pression d'enherbement qui est énorme. Les reliquats de conventionnel sont finis: ça explose!» [I]

Les formes actuelles de coexistence dénotent des clivages entre des catégories construites de maraîchers, qui se focalisent sur les difficultés de côtoïement et le partage des ressources. A l'inverse, certains plaident pour construire de nouvelles synergies entre activités afin de créer «un agrosystème plus global sur la plaine» [I] qui ne serait plus limité au maraîchage mais comprendrait céréaliculture, prairies de fauche et permettrait d'organiser des rotations bénéfiques pour le maraîchage. Cette vision globale s'écarte de l'accent exclusif mis sur le maraîchage dans les projets publics et pose la question de l'articulation des projets individuels, collectifs et publics pour construire une vision commune. Cette vision commune est présentée comme condition de réussite d'un projet agri-urbain (Poulot, 2007). Elle semble manquer aujourd'hui sur la plaine des 15 sols, ce qui ne facilite ni l'accueil des projets publics, ni l'accès partagé aux ressources telles que l'eau, ou une transition apaisée entre anciens et nouveaux maraîchers dans ce contexte en transformation.

## **6. CONCLUSION**

Ce projet agri-urbain, à l'instar des projets des autres villes, vise à maintenir l'activité productive agricole en ville en la reconnectant aux autres dimensions de la vie urbaine. Cela suppose de mettre en place de nombreuses coopérations d'acteurs différents. Nous avons constaté une diversité de regards, voire de projets, sur cette plaine, qu'il s'agit peut-être désormais d'articuler. Les collectivités locales, la mairie de Blagnac mais aussi Toulouse Métropole voient la plaine à deux échelles différentes: le dernier espace agricole à inclure dans la commune d'une part, la politique agricole métropolitaine et le réaménagement du fleuve Garonne de l'autre. Le projet qui redessine la plaine pour des usages plus socio-récréatifs a été pensé sans implication des instances citoyennes qui existent dans la commune, et sans la consultation des intéressés. Il n'est intégré dans la démarche Agenda 21 que récemment. Il n'est pas discuté par le conseil de quartier Grenade-les-Prés. Les projets d'installations et de pérennisation du maraîchage sont pour le moment peu connus, y compris des maraîchers, qu'il s'agisse des maraîchers anciens ou nouveaux. Le contenu en lui-même du projet n'est pas très explicite ou, pour tout le moins, des projets différents ne sont pas discutés, par exemple des projets reposant sur une diversité de productions, au lieu de projets ciblés sur le seul maraîchage.

Par ailleurs, le temps de l'action n'est pas le même pour tous les acteurs du projet, ce qui crée des tensions. Les acteurs publics s'attachent à la formalité de leur action, et s'inscrivent actuellement dans la temporalité des nouveaux documents d'urbanisme, plus complexes (PLUIH de Toulouse Métropole), ou de la réorganisation foncière qui prendra plusieurs années. Les projets d'installation ou d'aménagements agricoles pour les maraîchers s'inscrivent dans des temporalités plus courtes.

Toutes ces dimensions sont à prendre en compte pour construire les coopérations entre acteurs et les synergies entre usages qui permettront de transformer ce territoire en un «espace public agricole», siège d'une multifonctionnalité effective.

## REMERCIEMENTS

Ce travail fait partie du projet multi-partenarial «*Développer le maraîchage dans la Métropole toulousaine: l'expérience de la plaine des Quinze Sols à Blagnac*», dirigé par Frédéric Coulon de Solagro, et financé par la fondation Daniel et Nina Carasso sous l'égide de la Fondation de France. Nous remercions Marie Boyelle, dont nous avons co-encadré le stage, pour le partage du travail de d'enquête ainsi que les collègues du projet pour les réflexions communes et l'utilisation de leurs entretiens et données.

## RÉFÉRENCES

- BANOS V, 2011. «L'ouverture au public des exploitations agricoles en Dordogne: processus de publicisation ou diffusion des normes urbaines?», *Norois*, 218, 1, 25-39.
- BANZO M., 2009. *L'espace ouvert pour une nouvelle urbanité*. HDR en géographie, Université Michel de Montaigne - Bordeaux III.
- BODNAR J., 2015. Reclaiming public space. *Urban Studies*, Vol. 52(12), 2090-2104.
- BONNEFOY, S., BRAND, C., 2014. Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire: de l'agriculture à l'agri-alimentaire. *Géocarrefour* 89/1-2-3, 95-103.
- BOYELLE M., 2017. Le projet 15 sols: une expérience de la coexistence sur un territoire de projet agri-urbain de redynamisation du maraîchage et de publicisation d'un espace agricole urbain. Mémoire de Master II Bioterre, Université Paris 1 Sorbonne, 91 p.
- BRAND C., BRICAS N., CONARÉ D., DAVIRON B., DEBRU J., MICHEL L., SOULARD CH.-T., 2017. *Construire des politiques alimentaires urbaines*. Edition Quae. Paris.
- CAUSSE-KÁPOSZTÁS F., 2017, Le foncier dans le projet agri-urbain. Le cas des 15 sols à Blagnac. Mémoire de master, Université de Toulouse, 117 p.
- CLÉMENT C., 2012. La publicisation des espaces agricoles périurbains: du processus global à la fabrique du lieu. Thèse de doctorat en Géographie, Montpellier 3, ED TTSD.
- CLÉMENT C., Soulard Ch.-T., 2016. La publicisation des espaces agricoles périurbains dans le Lunellois, Languedoc. Un cadre d'analyse en géographie. *Annales de Géographie*, 712(6), 590-614.
- FLEURY A., DONADIEU P., 2003. La construction contemporaine de la ville-campagne en Europe. *Revue de Géographie Alpine*, 91-4, 19-29.
- LANGE, E., HEHL-LANGE, S. ET BREWER, M.J., 2008. Scenario-visualization for the assessment of Perceived green space qualities at the urban-rural Fringe. *Journal of Environmental Management*, 89, 245-256.
- LE CARO Y., 2007. *Les loisirs en espace agricole l'expérience d'un espace partagé*. PUR, Rennes, 403 p.
- Le Caro Y., Kergreis S., 2007. L'espace agricole comme espace public: accès récréatif et entretien du bocage en Bretagne. In: Le Caro Y., Madeline Ph., Pierre G., *Agriculteurs et territoires*, PUR, Rennes.

- PAILLÉ P., MUCCHIELLI A., 2012. L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales. Armand Colin, collection U, Paris.
- POINTEREAU PH., COULON F., 2009. Abandon ou artificialisation des terres agricoles. *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, 57, 109-120.
- POULOT M., 2013. Du vert dans le périurbain. Les espaces ouverts, une hybridation de l'espace public (exemples franciliens). *EspacesTemps.net*, Association Espaces Temps.net.
- POULOT M., 2014. L'invention de l'agri-urbain en Île-de-France. Quand la ville se repense aussi autour de l'agriculture. *Géocarrefour*, 89/1-2, 11-19.
- RIPOLL F., VESCHAMBRE V., 2006. L'appropriation de l'espace: une problématique centrale pour la géographie sociale. In: *Penser et faire la géographie sociale: Contribution à une épistémologie de la géographie sociale*. Presses universitaires de Rennes.
- SCHIPPERIJN, J. et al., 2010. Factors Influencing the Use of Green Space: Results from a Danish National Representative Survey. *Landscape and Urban Planning*, 95, 130-137.
- VALENTIN P., 2004. Gérer l'espace agricole périurbain: l'exemple du SIVOM Blagnac Constellation. Maîtrise en aménagement et développement territorial, Université Toulouse Le Mirail, 79 p.

## **DOCUMENTS DE PRÉFIGURATION CONSULTÉS**

- AUAT, Chambre d'agriculture de la Haute-Garonne, 1998. Agriculture périurbaine SIVOM Blagnac Constellation. Phase 1: État des lieux. Phase 2: orientations, Phase 3: propositions d'action et mise en œuvre.
- AUAT, 2006. Commune de Blagnac. Projet de valorisation de la zone des Quinze Sols. Schéma d'intention global. Cahier de cartographies. 14 p.
- Chambre d'agriculture de la Haute-Garonne, 2012. Etude d'opportunité «d'un équipement agricole structurant pour la zone maraîchère de 15 sols». 40 p.
- SOLAGRO, CAUE, Chambre d'agriculture de la Haute-Garonne, 2016. Schéma directeur agropaysager. Valorisation du site maraîcher des Quinze-Sols, Blagnac. Présentation au COPIL du mardi 5 juillet 2016, 38 p.



# CONCLUSIONES<sup>1</sup>

Nacima Baron y Juan Romero

## 1. UN PROYECTO CIENTÍFICO, ELECCIONES DE MÉTODO

Este libro ha sido concebido a partir de las actas de un coloquio de tres días organizado por un equipo de geógrafos provenientes de París y de la Universitat de València, en el marco de uno de los ejes del programa de investigación internacional titulado *Métropoles, crises et mutations*. Dicho programa pretende cuestionar el devenir de las áreas metropolitanas de cuatro países de Europa del Sur, concretamente España, Grecia, Italia y Francia, partiendo para ello de los impactos y cambios de naturaleza política, económica y social vividos en el transcurso de la última década.

El libro pone en perspectiva las comunicaciones presentadas en este coloquio. Asimismo, retoma los debates relativos a las condiciones de transformación del gobierno urbano en un contexto de austeridad o como lo define Peck (2012), «a las formas urbanas de la austeridad», lo que obliga a superar numerosos desafíos: la diversidad de los países de origen, de las disciplinas, sensibilidades y patrones de interpretación, y a clarificar los marcos conceptuales y los métodos de trabajo.

El proyecto colectivo, lanzado en 2017 y preparado simultáneamente junto a la organización de este coloquio, ha tenido que hacer frente a dos grandes retos. En primer lugar, se trataba de debatir sobre las formas y las posibilidades de reorientación del modelo de desarrollo propio del área metropolitana de Valencia, y de trabajar a la vez sobre un caso particular, delimitado, localizado, así como sobre la manera como este caso ha simbolizado, durante un tiempo, un discurso más genérico acerca de la crisis y las perspectivas de salida de la misma en España y más ampliamente en Europa del Sur. El hecho de contrastar diagnósticos locales con trabajos sobre las trayectorias urbanas de países como Italia, Grecia e incluso Francia, ha tenido como principal virtud el haber superado el marco estrictamente nacional en el cual los casos de estudio a menudo quedan confinados. Por consiguiente, los investigadores han afrontado directamente los dilemas propios de cada caso y el análisis comparado.

En segundo lugar, el programa de investigación se ha construido, desde el inicio, bajo una perspectiva de apertura de los trabajos universitarios a los actores sociales, y por ende, con una dimensión de investigación-acción. Las conferencias y comunicaciones se han combinado con sesiones de intercambio y discusión con distintos miembros del equipo municipal de Valencia así como con representantes de la Comunidad Autónoma, responsables y técnicos, así como con directivos de proyectos urbanos y con responsables de asociaciones. Todas estas interacciones han enriquecido puntos de vista y proporcionado aclaraciones a los equipos de investigación universitarios, tanto españoles como extranjeros, al mismo tiempo que han favorecido la comprensión de los procesos de innovación social y de cambio de

---

<sup>1</sup> Agradecemos a Alicia Fernández García su trabajo de traducción en partes del texto.

cultura territorial que ahora se impulsan en Valencia. Estos vaivenes entre el trabajo sobre el terreno y la teoría, entre el testimonio directo y el análisis distanciado, han permitido asimismo construir un enfoque equilibrado entre los planteamientos empíricos y la complejidad de los problemas, especialmente en el marco de dos sesiones temáticas consagradas a la movilidad y a la discusión sobre el devenir de la relación campo-ciudad.

En estas páginas finales ofrecemos una síntesis de las aportaciones de este coloquio y avanzamos algunos de los principales resultados de la investigación sobre la experiencia valenciana a la luz de las experiencias aportadas por el estudio de otros contextos urbanos mediterráneos.

## **2. LA TRAYECTORIA DE VALENCIA ENTRE SINGULARIDAD Y UNIVERSALIDAD**

Nuestra lectura de las formas y de las oportunidades de reorientación de los modelos urbanos y económicos de la ciudad de Valencia se ha apoyado en una perspectiva culturalista tomando en consideración la trayectoria institucional de esta ciudad desde el inicio de los años 90, un periodo que coincide con la llegada al poder del Partido Popular. En el último cuarto de siglo, numerosos autores han explicado pormenorizadamente la alianza forjada entre una forma particular de capitalismo local y un régimen de gobierno territorial. A partir de conceptos acuñados por Harvey, diversos autores han desvelado la existencia de una estrategia centrada en introducir Valencia en los circuitos de la globalización por medio de inversiones masivas en equipamientos e infraestructuras. Paralelamente, la organización de una serie de mega-eventos debía reforzar un intenso esfuerzo de marketing urbano. Inspirándonos en muchos de esos trabajos, hemos buscado articular las consideraciones relativas a la acumulación de los desequilibrios económicos a partir de 2007 (explosión de la burbuja especulativa inmobiliaria) con otros factores estructurales. Tenemos presente de manera especial hasta qué punto en Valencia la débil capacidad de intervención de las instituciones locales y su dependencia del sector de la construcción se explica también por una infrafinanciación de las instituciones locales y autonómicas en relación con otros territorios dentro de España. Lo que a su vez mantiene una voluntad de afirmación identitaria y de reconocimiento que las opciones de planificación «faraónicas» tenían que haber consolidado.

La contribución heurística de nuestro anclaje en el contexto específico valenciano reside en la posibilidad que nos brinda de desarrollar tres tipos de estrategias comparativas con otras ciudades mediterráneas. Es verdad que inicialmente podemos aislar el carácter perfectamente singular de esta historia urbana y articularla con una lectura económica puramente local (Pryterch y Boira, 2009). En ese caso podríamos constatar cómo las coaliciones de crecimiento pilotadas por el Partido Popular, al frente del gobierno hasta las municipales de 2015, han acompañado la transición de una base económica agraria (la explotación de las riquezas de la Huerta) y de un cimiento industrial potente y diversificado, a un sistema productivo orientado hacia la producción de valor inmobiliario y territorial, la construcción y los servicios, y especialmente el turismo (Sorribes, 2015). Sin embargo, esta singularización del caso valenciano no constituye forzosamente el tema más interesante aunque ya posee la virtud de poner al día los conocimientos generales de los investigadores franceses o italianos, que han construido su

conocimiento del caso valenciano a partir de descripciones del sistema territorial y productivo de años anteriores (Courtot, 1994, Salom, 1995).

A diferencia de una perspectiva singular, la estrategia de análisis del caso valenciano puede abordarse también desde un punto de vista mucho más transversal. Es justamente desde una perspectiva de comprensión de la variabilidad de las respuestas a la crisis y a las políticas de austeridad, desde la que hemos orientado las sesiones sobre innovación social y planificación integrada con el objetivo de englobar, a propósito del caso valenciano pero en perspectiva comparada, otras metrópolis como Atenas, Oporto o Turín. Todas estas ciudades han conocido etapas de rehabilitación portuaria, también han acogido grandes infraestructuras e incluso han visto reducir el espacio de sus coronas agrícolas periurbanas, al mismo tiempo que se han extendido sobre el territorio como consecuencia de mutaciones residenciales y de movilidad sin precedentes. No sólo todos estos procesos parecen converger sino que los cambios de mayorías y la emergencia de formas de gobernanza más participativas también resultan ser dinámicas aparentemente transversales en esta escala geográfica.

No obstante, mantenerse alejados de las tentaciones de singularización y a la vez de universalización nos ha parecido la estrategia más conveniente durante el transcurso de los debates del coloquio. Fundamentalmente hemos procurado identificar principios de variación y parámetros explicativos de las lógicas de acción o de reacción política a los escenarios de austeridad y de reactivación democrática local. Para ello, hemos concentrado todos los esfuerzos en la capacidad explicativa de dos grandes categorías descriptivas que son la innovación social y la cultura territorial, con el objetivo de descifrar la evolución de los sistemas políticos y de los vínculos de ciudadanía.

### **3. LA GOBERNANZA LOCAL COLABORATIVA A PRUEBA DEL TIEMPO**

Este enfoque comparativo realizado en un espacio geográfico transnacional no puede ignorar la existencia, ni tampoco la importancia, de configuraciones espacio-temporales bastante variables en cada una de las ciudades correspondientes. Desde la eclosión del movimiento de los Indignados en 2011 y de las diferentes «primaveras» de los pueblos mediterráneos, la denuncia del «sistema» y las reivindicaciones democráticas han marcado la primera mitad del 2010. Desde esta irrupción brutal, se ha operado una verdadera conquista deliberativa, lo que ha conducido a la adopción de múltiples marcos de concertación y de participación a diferentes niveles, tanto a nivel de los barrios como de las ciudades, y sobre temas específicos.

Todas estas movilizaciones, ya sean espontáneas y posteriormente más institucionalizadas tras el cambio de mayoría en 2015, han planteado numerosas críticas. Los análisis han permitido comprender cómo el actor político intenta luchar en permanencia contra la obsolescencia de los mecanismos de gobernanza colaborativa, y combatir los sentimientos de impotencia y de inutilidad que se expresan en ciertas asambleas. Otros ejemplos abordados en el caso italiano o francés muestran cómo más bien hemos entrado en una era «post-colaborativa» dentro de la cual las modalidades de innovación social se diversifican considerablemente. La participación surgida con la movilización muta (solo para una parte de los movimientos de movilización) en dos formas de interacción y de negociación más verticales y más o menos directas que responden a la invitación proveniente de los poderes públicos o a la estimula-

ción ejercida por administradores territoriales de diferente nivel (barrio, municipio, etc). Las tensiones, los conflictos que se suceden en el transcurso de las asambleas conviven, sin embargo, en opinión de muchos, con lógicas de institucionalización y de legitimación de los mecanismos de acción colectiva. Nuestras sesiones temáticas consagradas a las políticas de movilidad y a las relaciones campo-ciudad han ilustrado las múltiples estrategias de producción de «comunes», entendidas como oportunidades de compartir el diagnóstico de una situación y la expresión de un «problema» a resolver implicando un difícil equilibrado de los intereses particulares y colectivos. En Valencia como en Turín, en Barcelona o en Oporto, este nuevo interés por lo común también puede entenderse desde una perspectiva civilizadora, y como una investigación de gestión del conflicto que en el mundo mediterráneo sigue marcando profundamente las relaciones tanto sociales como políticas.

Es también a largo plazo, y por ello a prueba del paso del tiempo, que nuestro análisis comparado puede explicar cómo las formas de innovación social y de gobernanza colaborativa se ven desestabilizadas y afectadas por procesos de adaptación y de renegociación permanentes. En efecto, la hipótesis transicional según la cual la gobernanza colaborativa es una etapa que pone fin al periodo histórico del Estado de bienestar y se inscribe dentro de etapas de redefinición y de reposicionamiento del capitalismo tardío, es también aplicable a numerosas ciudades abordadas en este coloquio. Las investigaciones presentadas muestran que la acción colectiva transformadora depende en buena medida de dos dimensiones: el contexto social e institucional en el cual se ha visto sumergida en parte, y el capital social (legitimidad, representatividad de los representantes para llevar los derechos e intereses de los colectivos más vulnerables), a su vez muy dependiente del anclaje histórico de estos movimientos en las luchas urbanas a largo plazo. El análisis de las tensiones y de las relaciones de poder evolutivos dentro de los procesos de gobernanza colaborativa, por un lado, y la gran atención a las formas argumentativas y a los relatos que justifican la acción colectiva y determinan la naturaleza de los bienes comunes, por otro, también constituyen elementos esenciales para caracterizar la efectividad de una nueva cultura territorial.

#### **4. RELATOS Y PUESTAS EN ESCENA DEL CAMBIO POLÍTICO LOCAL**

Valencia representa también un ámbito privilegiado para comprender cómo el combate por la refundación de una cultura territorial pasa por discursos y representaciones. En efecto, los discursos públicos (considerablemente amplificados por el uso que hacen los ediles de las redes sociales), las técnicas de las narraciones, así como toda la gesta de los nuevos líderes urbanos expresan y encarnan el cambio. Los comportamientos corporales, las estrategias lingüísticas, las ocasiones de interacción social con carácter festivo, son algunas de las técnicas que ya habían proliferado a lo largo de los años de crisis. Incluso antes de la explosión de la burbuja inmobiliaria, Valencia se había singularizado no tanto por el alcance particular de las movilizaciones de los Indignados como por la creatividad de las actividades y la originalidad de las «narrativas» producidas para denunciar la corrupción local y el «hybris» del capitalismo valenciano. Podríamos citar al respecto la llamada «ruta del despilfarro» organizada por la *Xarxa urbana* que no es ajena al desencadenamiento de un onda periodística internacional entre 2011 y 2013, y al vuelco de la imagen pública de ciertos monumentos valencianos «faraónicos» que han pasado del estatuto de iconos de la modernidad al de objetos de oprobio general.

Durante ese tiempo se fue consolidando un amplio si bien difuso malestar ciudadano crítico con los poderes públicos por los recortes o estrategias de privatización de servicios básicos, por su ineficacia, por la enorme deuda pública generada y por su relación con casos de clientelismo, despilfarro y corrupción. Todo ello acabó suscitando una contestación política y social que propició un cambio político radical en la ciudad, en gran parte del área metropolitana y en la región, que han pasado a ser gobernadas por una coalición de partidos de izquierda desde las elecciones de mayo de 2015. Las elecciones locales y regionales fueron la suma de un inmenso capital político acumulado durante años en forma de movimientos sociales (mareas, plataformas, *salvemos*...) y de «espacios de resistencia ciudadana». En muchas grandes ciudades y en centenares de municipios los ciudadanos otorgaron la responsabilidad de gobernar a nuevas plataformas ciudadanas surgidas de movimientos sociales durante estos últimos años. Frente a la constatación, cada vez sentida por más gente en los años pasados, de que «no nos representan», las elecciones permitieron elegir a personas nuevas más en sintonía con las preocupaciones de la ciudadanía, abriendo la posibilidad de impulsar una nueva cultura territorial, otro modelo de ciudad y una nueva agenda local (Romero y Boix, 2015).

Valencia ha vivido el final de una etapa (Camacho *et al*, 2008) y el cambio de ciclo político supuso un cambio de orientación que, con sus dudas y vacilaciones, partiendo de diagnósticos más realistas, presenta un modelo alternativo al preexistente, reforzando el pilar social, otorgando mayor protagonismo a la esfera pública y abriendo, quizás, una nueva vía para un desarrollo urbano más racional y sostenible tanto en la escala local como en la metropolitana. El fracaso del modelo de ciudad «pervertida» y «espectacularizada» (Cucó, 2013) y de (des)gobierno del área metropolitana en Valencia dio paso a una nueva agenda política: devolver la reputación a la esfera pública, reivindicar un modelo de financiación justo, atender situaciones de emergencia social y de pobreza infantil, revisar la planificación urbana, impulsar nuevas políticas de movilidad sostenible y de transporte metropolitano, remunicipalizar algunos servicios públicos, desarrollar una nueva política para el comercio local, encontrar una solución distinta y consensuada para el barrio de El Cabanyal (Del Romero, 2014), recuperar políticas de regeneración, revitalización y rehabilitación del centro histórico, impulsar un proyecto sostenible y respetuoso para el puerto, revisar toda la política fallida de Grandes Eventos, «dar espacio» y acompañar a nuevas iniciativas de innovación social, impulsar políticas de protección y pervivencia de la Huerta y pensar en «clave metropolitana» entre otras cuestiones.

Así, todavía hoy en día, la pedagogía verbal del cambio sigue siendo muy poderosa en el dominio de las políticas de movilidad como en la reconexión de la Huerta o en el impulso de nuevos planes territoriales en la escala metropolitana. Los actores públicos declinan términos polisémicos como «innovación» (política, territorial, social) y «modelo» (productivo, democrático) y, al hacerlo, se inscriben de hecho, en condicionamientos institucionales, históricos y locales a largo plazo. La producción de este nuevo relato aspira además a fines últimos bastante cercanos a los de las élites precedentes. Se trata de convencer a un público interno pero también hacia el exterior de la urgencia de un tratamiento financiero más equitativo y frente a las otras metrópolis españolas. Si los soportes imaginarios de la modernidad avanzada ya no son ni el cemento ni el ladrillo, sino la bicicleta, el reflejo de afirmación identitaria y las pretensiones a una centralidad y a un liderazgo mediterráneo siguen siendo comparables. Además, el análisis de la producción y de la circulación de los discursos del cambio entre estructuras universitarias y profesionales y el mundo político local y regional, refuerza la hipótesis de una continuidad del funcio-

namiento de los modelos de gobernanza local. Como explica Dominique Lorrain, «las causas profundas de esta permanencia (de las formas de gobernanza) se encuentran tanto del lado de las instituciones formales, visibles y reconocidas como del lado de las normas culturales y de las instituciones informales más profundamente ancladas» (Lorrain. 2017:46).

## 5. LOS MÁRGENES DE MANIOBRA DE LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL EN EL CONTEXTO DE POST-CRISIS

La gobernanza urbana a veces caótica, pero siempre conflictiva y ampliamente puesta en escena produce, sin embargo, un rebote territorial y acompaña una innegable recuperación de la actividad económica, tanto en Valencia como en otras ciudades mediterráneas examinadas de modo paralelo en este libro. Las situaciones analizadas en las tres sesiones temáticas relativas a la movilidad, a la planificación integrada y a los espacios abiertos muestran que se puede, e incluso se debe, partir de los defectos clásicos de los gobiernos urbanos para hacer converger iniciativas tomadas por individuos, colectivos o instituciones de segundo rango, y finalmente, instituir una forma de gobernanza que se apoye tanto en la convicción como en la coordinación y la cooperación. El hecho de lidiar con actores que se organizan, incluso (o quizás a causa) de una situación de debilidad de las instituciones, constituye también una forma de gobernanza bastante compatible con la austeridad sostenible de la financiación pública. La madurez progresiva de los colectivos locales, sus avances en autonomía con respecto a los requerimientos *top down*, su capacidad de jugar con las reglas, aparecen ilustradas de manera particular en el ámbito de la producción agrícola de proximidad. Estas dinámicas de solidaridad «micro» entre ciudad y campo hacen operacional, en parte, los principios colaborativos evocados a otros niveles institucionales.

En este sentido, la nueva cultura territorial tal vez consista menos en defender un modelo de ruptura o en responder a necesidades ya reconocidas que en crear las condiciones propicias para dejar expresar nuevas necesidades, representarlas, legitimarlas, inscribirlas en coaliciones más amplias para que los actores urbanos actúen por sí mismos. Sin embargo, esta lógica emancipadora es perfectamente compatible con una nueva fase del sistema neoliberal fundada en la afirmación del individuo emprendedor y en el apoyo selectivo del político a comunidades «insulares» que no restrinjan sus reivindicaciones a las consecuencias de las que disfrutaban más directamente. Esta forma de gobernanza por coordinación también requiere un esfuerzo complementario para compensar los procesos extremadamente poderosos de diferenciación de los caminos de desarrollo, de segmentación de los colectivos localizados y de segregación socio-espacial que se afirman en el área metropolitana de Valencia, pero que aparecen, igualmente, en otras ciudades y regiones metropolitanas. Es por ello que la planificación integral y el retorno de un gobierno en red pueden también recuperar su pertinencia y actualidad. Volver a lanzar en pequeñas dosis los grandes proyectos urbanos interrumpidos, replanteándose su estatuto de proyecto y su razón de ser (Flyvberg, 2014) y construir equipamientos sin oponer ni disociar los orientados a un desarrollo dirigido hacia el exterior y aquellos que son de utilidad para las poblaciones locales constituyen las dos orientaciones para un nuevo enfoque del gobierno local. En esta perspectiva, la nueva fábrica urbana no da la espalda a las estrategias de imagen, y por ello asume un cierto continuismo, pero a la vez implica

una ruptura puesto que reivindica una unificación de las condiciones de uso de los lugares y una «reconquista» ciudadana del espacio público, es decir, una verdadera visión a largo plazo.

## **6. LOS PILARES DE LA AGENDA URBANA EURO-MEDITERRÁNEA**

No obstante, al igual que en otras ciudades y regiones del Sur de Europa, persisten dificultades estructurales de gran calado asociadas con una estructura productiva muy dependiente de la construcción y del turismo de masas y con el riesgo de consolidar una tendencia marcada por la consolidación de una economía de bajos salarios (Palafox, 2018).

La Gran Recesión de 2008 evidenció con claridad muchos de los problemas estructurales que aquejaban a la estructura productiva valenciana y del conjunto del área metropolitana de Valencia al menos desde inicios del presente siglo. Junto a algunas fortalezas y oportunidades, persisten debilidades y amenazas que pueden comprometer seriamente el futuro sobre las que existe suficiente consenso en el diagnóstico y en gran medida en la necesidad de impulsar una nueva agenda (Palafox, 2017; Sebastián, 2016; Gil-Pareja, *et. al.* 2016). Al propio tiempo, agudizó tendencias de fondo y fracturas sociales en parte debido al desigual impacto de procesos de globalización en regiones y ciudades mediterráneas y en parte a la gestión de la crisis realizada desde los poderes públicos. Desde entonces ha aumentado la desigualdad y los niveles de pobreza y exclusión social (Goerlich, 2017). Tendencias, nuevas fracturas y vulnerabilidades urbanas y procesos de polarización socio-espacial, segregación y «separatismo social» bien identificadas que hasta ahora no han sido compensadas por la reducción del número de parados ni por los datos sobre crecimiento económico. Supuso también la emergencia de nuevos movimientos sociales y cambios de ciclo político que han marcado el inicio de una nueva etapa en las agendas y prioridades políticas que pretenden responder con otra mirada a los problemas hoy existentes en el conjunto de la región metropolitana.

El ámbito de atención más importante debe estar centrado en conseguir encontrar soluciones adecuadas a los importantes obstáculos que hoy afronta una estructura productiva muy deteriorada, tanto por errores y falta de iniciativa de los propios actores concernidos como por el impacto de una economía globalizada, que dibuja complejos escenarios para muchas regiones de la vieja periferia europea. A partir de diagnósticos bastante coincidentes, los actores públicos y privados deben hacer lo posible para superar el modelo «hiperconstructor» (Gaja, 2016), evitar el riesgo de que la recuperación económica descansa de nuevo sobre los sectores tradicionales de baja productividad (turismo y construcción), sabiendo que la presión residencial no va a parar (Obiol y Pitarch, 2011). La transición entre la obsesión por la infraestructura hacia otra manera de «equipar» al conjunto de la región para la formación, la inversión en I+D+i, hoy un sector desarticulado, el fomento de la presencia de I+D privada parece una tarea eterna (Ponce, 2004). Ese objetivo tiene un papel crucial en el que la Unión Europea podría tener un papel más visible y conectar de manera más positiva con las autoridades regionales y locales (Burriel, 2009). En este sentido, la reciente creación de la Agencia Valencia de la Innovación representa un paso adelante, que no es incompatible, sin embargo, con la cuestión más estructural de la recapitalización y modernización en carreteras y ferrocarriles, puertos y aeropuertos y de la posibilidad de recuperar parte del tiempo perdido en proyectos y infraestructuras que, como en el caso del Corredor Mediterráneo,

refuerzan a la vez la integración del eje urbano mediterráneo de España, un espacio muy desarticulado (Calvo, 1994) y garantizan un desarrollo más sostenible. Pero no debe olvidarse que el papel de la esfera pública con ser importante, no es suficiente, que persisten debilidades muy importantes en el terreno de la calidad institucional y de coordinación y cooperación entre gobiernos, y que es imprescindible la mayor implicación de la iniciativa privada y del conjunto de la sociedad si realmente se quieren evitar el riesgo de declive del área metropolitana y del conjunto de la región. Pero no es seguro que esta agenda pueda abrirse camino con facilidad. En sentido opuesto, de nuevo emerge la construcción residencial y el turismo de masas como motor de la economía y eso significa que sigue habiendo riesgo de transitar de nuevo por la senda de « viejo » modelo productivo y la « vieja » cultura del territorio.

En segundo lugar, la década de crisis y de austeridad vivida en Valencia y en otras ciudades ha conducido a renovar la demanda por un nuevo modelo de ciudad y una mejor coordinación y cooperación en la escala metropolitana. Los responsables públicos impulsan ahora nuevas estrategias de rehabilitación y de inversiones para dar alguna nueva función o utilidad a proyectos singulares con escasa rentabilidad económica y social. Es especialmente significativo el caso de parte de la Ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia o de la Marina de Valencia. La falta de proyecto una vez terminada la obra indica que no había una idea previa sobre el contenido o que no existía una programación acorde con la entidad o el coste final de proyectos de esas grandes infraestructuras culturales. Una muy difícil operación en ocasiones, puesto que al arrastrar una deuda insostenible, solo pueden aspirar a equilibrar el presupuesto anual a la espera de renegociaciones o, en su caso, acuerdos de condonación de la deuda arrastrada. En algunos casos, parece que será posible reaprovechar y repensar las infraestructuras construidas, infrautilizadas o abandonadas, otorgándoles nuevas funciones que den sentido a inversiones públicas tan cuantiosas mediante el impulso de proyectos empresariales innovadores y recuperando espacio público para los ciudadanos. Al propio tiempo, aunque con mayor dificultad, se abre camino el impulso de iniciativas que confieran mayor coherencia a la escala metropolitana. El área metropolitana de Valencia participa de los mismos déficit de gobernanza históricos que el resto de áreas metropolitanas en España (Hildenbrand, 2017). Una anomalía política e institucional con indudables repercusiones económicas, sociales, territoriales y ambientales que al menos en aspectos sectoriales importantes ahora se intenta superar en el caso valenciano. Pero, de otro lado, los riesgos de segregación residencial y gentrificación urbana son ya visibles en las ciudades, lo que implica la necesidad de impulsar con mayor énfasis políticas de suelo, de vivienda y fiscales.

Por último, desde la esfera pública se promueve la nueva conexión entre ciudad, territorio, alimentación saludable y espacio agrícola periurbano. Eso significa un cambio muy profundo en el ámbito de realidades sociológicas, culturales, económicas, paisajísticas que caracterizan el territorio valenciano. En definitiva, existe voluntad política de impulsar nuevas estrategias agroalimentarias que trasciendan el enfoque centrado en mera conservación del territorio y el paisaje. El cambio de ciclo político ha hecho realidad una dinamización y reactualización imprescindibles como la posibilidad de disponer de un nuevo marco legal para la histórica Huerta de Valencia y de una visión metropolitana de los procesos, así como la voluntad de mejorar los niveles de coordinación entre los actores políticos presentes en la realidad metropolitana, pero no es suficiente. Persiste el riesgo de que prevalezcan visiones sectoriales en detrimento de enfoques más adecuados a la realidad metropolitana. De otra parte, la Huerta, como espacio singular periurbano, solo puede pervivir a partir de la apuesta por un nuevo modelo productivo

en el que la pieza esencial sean los agricultores. Sin agricultores no subsistirá y no habrá agricultores sin un modelo productivo asentado en una agricultura de proximidad que sea rentable, segura y capaz de transitar desde una orientación tradicional hacia un nuevo modelo agroalimentario liderado por una nueva generación de agricultores y agricultoras. Si se insiste en que sea territorio de las clases medias urbanas, en espacio tematizado para ser visitado, en territorio al que se quiere hacer forzosamente depositario de referencias románticas o idílicas por parte de quienes no tienen relación física o jurídica con ese territorio, los espacios periurbanos que todavía persisten en estado razonable desaparecerán inexorablemente. El tiempo dirá qué tendencias prevalecen en un futuro inmediato.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BURRIEL, E. (2009): «La Unión europea y el urbanismo valenciano. ¿conflicto jurídico o político?» *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 49, p. 5-23.
- CAMACHO J.; DIAZ ORUETA F.; GADEA E.; GINÉS X.; LOURÈS M.L. (2008): «El final de una etapa y los discursos sobre la crisis» en Subirats J., Martí Costa M., *Ciudades y cambio de época : discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*, pp. 90-122.
- CALVO, F. (1994): «L'arc méditerranéen espagnol : un espace désarticulé» *Méditerranée*, nº 79, vol. 1-2, p. 51-60.
- COURTOT, R. (1994): «La huerta de Valence: la fin d'un mythe ? » *Bulletin de l'Association de géographes français*, nº 71, vol 2, p. 181-186.
- CUCÓ, J. (Dir.) (2013): *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*, Madrid, Anthropos.
- FLYVBJERG, B. (2014): «What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview» *Project Management Journal*, April/May, disponible en: [enhttps://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2424835](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2424835).
- GAJA, F. (2016): Al salir del túnel: Superar el modelo hiperconstructor», en BRANDIS D.; DEL RIO I.; MORALES G., *Estudios de geografía urbana en tiempos de crisis*, Biblioteca nueva, pp. 49-62.
- GIL-PAREJA, S.; LLORCA-VIVERO, R.; PICAZO-TADEO, A.J., (2016): «Crecimiento y productividad de la economía valenciana», *Papeles de Economía Española*, nº 148, pp. 202-2015.
- GOERLICH, F. (2017): *El empobrecimiento valenciano*, Valencia, Institució Alfons el Magnànim, CVEI.
- HILDENBRAND, A. (2017): *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas*, Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, Colección, Desarrollo Territorial, num. 18.
- LORRAIN, D. (2017): *Métropoles en Méditerranée Gouverner par les rentes*, Presses de Sciences Po, 320 p.
- OBIOL, E. PITARCH, M. D. (2011):«The touristic valencian coast. Interests and controversies in a territory tensed by the residencialism», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 56 - 2011, p. 435-438.
- PALAFIX, J. (2017): *Cuatro vientos en contra. El porvenir económico de España*, Barcelona: Pasado y Presente.

- PECK, J. (2012): «Urban forms of austerity politics and counterpolitics», *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy*, vol 16 n°1, 626–655.
- PONCE, G. (2004): «¿Cambio tecnológico o aumento de la competitividad? Las políticas de innovación industrial en la Comunidad Valenciana» *Ería*, n° 63, p 91-106.
- PRYTERCH, D.; BOIRA, J.V., (2009): «City Profile, Valencia», *Cities*, n° 26, p. 103-115.
- ROMERO, J.; BOIX, A. (2015): *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia
- SALOM, J. (1995): «La política territorial de la Comunidad Valenciana», *Cuadernos de Geografía*, n° 58, pp. 209-220.
- SEBASTIÁN, M. (2016): *España estancada. Por qué somos poco eficientes*, Barcelona, Galaxia de Gutenberg.
- SORRIBES J. (2015): *Valencia 1940-2011: Construcción y destrucción de la ciudad*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia.



