

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/330621231>

Sistema alimentario sostenible en la construcción del espacio. Una aproximación.

Chapter · December 2018

CITATIONS

0

READS

149

2 authors, including:



[Isabel Hernandez San Juan](#)
University Carlos III de Madrid

12 PUBLICATIONS 4 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



PACTO MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE [View project](#)

Sistema alimentario sostenible en la construcción del espacio. Una aproximación

ISABEL HERNÁNDEZ SAN JUAN

*Profesora de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid*

Sumario. 1. Introducción. 2. La Política Agrícola Común en continuo cambio y búsqueda de la integración de la alimentación. 3. Sistema competencial interno complejo en materia de agricultura y alimentación. 4. Agricultura urbana sostenible: el ámbito local de posible confluencia entre agro y alimentación sostenible. 5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Institucionalmente se ha advertido del impacto del cambio climático sobre sistemas económicos, sociales, políticos y jurídicos. La agricultura y la alimentación son dos de las actividades de esos espacios de acción humana. La agricultura nos provee con alimentos y materias primas para productos —como el algodón para prendas de vestir, madera para la vivienda y combustible, raíces para medicinas, y materiales para biocarburantes— y con ingresos y medios de sustento, incluyendo aquellos derivados de la agricultura para la subsistencia¹. Entidades como Naciones Unidas, FAO² y la Agencia Europea del Medio Ambiente, entre otras muchas, ponen de relieve que el cambio climático, la agricultura y la alimentación son realidades interdependientes. La agricultura contribuye al cambio climático y se

¹ *La biodiversidad y la agricultura. Salvaguardando la biodiversidad y asegurando alimentación para el mundo.* Publicado por la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. ISBN: 92-9225-111-2. 2008. Accesible en: <https://www.cbd.int/doc/bioday/2008/ibd-2008-booklet-es.pdf>. Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2017.

² FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Cambio climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria.* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Roma, 2016. Págs. 5-8. Accesible en: <http://www.fao.org/3/a-i6030s.pdf>. Fecha de consulta el 1 de diciembre de 2017. O más extensamente el capítulo segundo Clima, agricultura y seguridad alimentaria: estudio detallado de sus conexiones en págs. 24 y ss.

ve afectada por el cambio climático³. Además, basada en la biodiversidad, abastece al planeta desde los productos que compramos a los alimentos que consumimos, la producción agrícola es una parte integral de la vida de todos.

En nuestro país⁴, regiones como la catalana, han sabido identificar estos problemas de manera integral, con normas como la ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña que, aunque recurrida⁵ ante el Tribunal Constitucional, contiene preceptos que hacen referencia a la cuestión agrícola y alimentaria, exceptuados de esa eventual tacha de inconstitucionalidad. Aunque está por comprobar el beneficio de estas determinaciones normativas por paradigmáticas, en espera de la ley nacional de cambio climático y transición energética, actualmente en elaboración⁶ y,

³ Agencia Europea Del Medio Ambiente, *Señales 2015, Vivir en un clima cambiante*. <https://www.eea.europa.eu/es/senales/senales-2015/articulos/la-agricultura-y-el-cambio-climatico>. Fecha de consulta 1 de diciembre de 2017.

⁴ Regiones como Andalucía, por ejemplo, que se encuentra tramitando la una ley de medidas frente al cambio climático. Hasta ahora solo se ha tenido acceso al texto del proyecto de ley publicado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía. N° y año del expte. 324_14-MAOT Referencia 17/10/2017. Proyecto De Ley De Medidas Frente Al Cambio Climático. Web de consulta: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/web/servicios/actualidad/noticias/documentos/proyecto_cc.pdf. Último acceso el 6 de diciembre de 2017. Se espera inminentemente también, una ambiciosa ley de cambio climático de las Islas Baleares.

⁵ El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 28 de noviembre de 2017, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 5334-2017, promovido por el Presidente del Gobierno, contra los artículos 2.2. e) [(que por su ubicación sistemática debería ser 2.2.i)], 4.e), 5, 6, 7, 8, 10, 11, 16.3, 19, 21.4, 24.3, 24.4, 40 a 50, 51 (inciso final del apartado 1 y letras a) y b) del apartado 3), 52.1, 52.3; las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y séptima; disposición transitoria tercera; y las disposiciones finales quinta y sexta; de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático. Y se hace constar que por el Presidente del Gobierno se ha invocado el art. 161.2 de la Constitución, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso —3 de noviembre de 2017—, para las partes del proceso, y desde la publicación del correspondiente edicto en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros. BOE de 4 de diciembre de 2017, núm. 294.

⁶ A día de hoy ha finalizado el período de consulta pública y participación en la elaboración de esta norma habiéndose recibido más de 350 propuestas a la consulta pública que ha estado abierta desde el 18 de julio hasta el pasado 10 de octubre de 2017, que están siendo analizadas. Web de la consulta pública previa a

además, en un contexto de enésima reforma de la Política Agrícola Común (PAC), no obstante, resultan muy novedosas. En el capítulo tercero establece medidas para la agricultura y ganadería encaminadas a reducir la vulnerabilidad, las emisiones de gases de efecto invernadero, el desperdicio alimentario y el consumo de recursos. Esta primera⁷ batería de medidas relaciona hasta nueve y van desde un mejor y más racional aprovechamiento del agua, la progresiva utilización de fertilizantes orgánicos, la promoción de los productos agroganaderos ecológicos, hasta el fomento del cambio de la maquinaria agrícola reductora de emisiones de gases de efecto invernadero, entre otras. Se trata de medidas administrativas esencialmente de fomento, que establecen medidas de adaptación y mitigación del cambio climático en diversas políticas sectoriales como acciones en agricultura y ganadería, pesca y acuicultura, energía, agua, biodiversidad, bosques y gestión forestal, industria, servicios y comercio, infraestructuras, residuos, transporte y movilidad o turismo y urbanismo y vivienda. Bien es cierto que casi todas las medidas recogidas adoptan un carácter programático o inspirador, o bien acogen normativa sectorial, como el caso de los residuos, por ejemplo⁸.

El cambio climático como catalizador de nuevas políticas más integradoras es incontestable. Como veremos en el siguiente punto, la Unión Europea (UE) ha puesto en marcha múltiples medidas y una *acción por el*

la elaboración del texto del Anteproyecto de ley de cambio climático y transición energética, en virtud del artículo 26.2 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno. Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2017. <http://www.lccte.gob.es/index.html#antecedentes>.

⁷ Art. 14.1 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña. Particularmente interesante el apartado e): La promoción de los productos agroganaderos ecológicos y de proximidad mediante las herramientas de apoyo que tiene el Gobierno para lograr una agricultura y una ganadería que puedan desarrollar variedades locales adaptadas a las nuevas condiciones climáticas, y para avanzar hacia un modelo de soberanía alimentaria de calidad altamente eficiente.

⁸ Ver capítulo III de la ley de cambio climático de Cataluña dedicado a las políticas sectoriales y reflexionar sobre el art. 14.2 b): (...) “para reducir la vulnerabilidad y las emisiones de gases de efecto invernadero del sistema agrario, se debe crear un modelo para convertir las granjas en islas productoras de energía para el autoconsumo y para la comunidad más cercana, garantizar su abastecimiento en todo el territorio, garantizar nuevos intereses en el sector primario y crear un instrumento que permita al consumidor conocer la huella de carbono e hídrica generada por la producción de un alimento”.

*clima*⁹ de la que van surgiendo distintas iniciativas como la reflexión sobre el desperdicio de alimentos, la economía circular, etc.

2. LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN EN CONTINUO CAMBIO Y BÚSQUEDA DE LA INTEGRACIÓN DE LA ALIMENTACIÓN

Ante la inminencia de nuevas medidas de la reforma de la PAC previstas para mayo de 2018, ya consta algún avance en el documento de la Comisión: *El futuro de los alimentos y de la agricultura*¹⁰, donde se esboza un nuevo modelo de aplicación de esta política y su simplificación. La PAC necesita evolucionar en varios sentidos y ajustar sus respuestas a los desafíos y a las oportunidades tanto a escala de la UE, como nacional, regional, local o de la explotación agrícola concreta. Esto también significa que la PAC ha de simplificar su gobernanza y mejorar el cumplimiento de los objetivos de la UE, así como reducir considerablemente la burocracia y la carga administrativa. El sistema actual de aplicación de la PAC se basa en una serie de requisitos detallados a escala de la UE que incluye controles estrictos, sanciones y auditorías. Estas normas suelen ser muy preceptivas incluso a escala de la explotación agrícola. Sin embargo, en el entorno climático y agrícola de la Unión, que está muy diversificado, ni los enfoques descendentes ni de solución única resultan adecuados para conseguir los resultados deseados y el valor añadido de la UE¹¹.

No hay espacio y tiempo en esta contribución para un análisis en profundidad de la historia de la PAC, pero puede decirse que a día de hoy, la normativa europea con sus reglamentos comunitarios define los instrumentos jurídicos para responder a los objetivos principales de esta política y que para el período 2014-2020, están centrados en conseguir una producción alimentaria viable, la gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima, y un desarrollo territorial de equilibrado¹².

⁹ Acción por el clima comprende estrategias, medidas, estudios, compromisos y financiación para la lucha contra el cambio climático que aúna las políticas de la Unión Europea. Accesible en: https://europa.eu/european-union/topics/climate-action_es.

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: *El futuro de los alimentos y de la agricultura*. Bruselas, 29.11.2017 COM(2017) 713 final.

¹¹ Ver págs. 8-10 de la Comunicación de la Comisión: *El futuro de los alimentos...*

¹² Cantó López, M^a. T., "La política agrícola común en el horizonte de 2020 y el reto de la adaptación al cambio climático". *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*. Año 2016 Número 33 (enero-abril).

La UE, además, se ha comprometido en materia de desperdicio alimentario por su implicación clave en la economía circular con intención de identificar y adoptar las acciones necesarias para alcanzar el compromiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de reducir a la mitad el desperdicio de alimentos por habitante de aquí a 2030. En una simple lectura del objetivo número 2 de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, se desprende que la prioridad es finalizar con el hambre dejando para después la promoción de la agricultura sostenible y la mejora de la nutrición, así como el logro de la seguridad alimentaria¹³. En cualquier caso, alcanzar dicho objetivo¹⁴ está supeditado al logro de los otros y asimismo, fuertemente condicionado por los efectos del cambio climático en la producción de alimentos. Su análisis supera las posibilidades de esta breve reflexión.

Las medidas de la Unión Europea sobre economía circular potenciadoras de la mitigación de los efectos del cambio climático¹⁵, hacen referencia a la alimentación en lo que toca al desperdicio alimentario. En relación a la agricultura, las medidas están relacionadas con la facilitación de la reutilización del agua. Todos ellos son problemas interdependientes que ponen sobre la mesa constantemente su interconexión. La solución debe ser local, se ha dicho que debe partir de los alcaldes, de las ciudades. El pragmatismo de los regidores municipales les lleva a combatir problemas, “haciendo”, “ejecutando”, “realizando¹⁶”. La clarificación del término “glocal” del profesor Parejo Alfonso resulta inspiradora al situar el concepto de ciudad desde esa perspectiva así denominada, como un lugar privilegiado para contrarrestar eficazmente los aspectos negativos de la mundialización (la desterritorialización) de la economía¹⁷.

Si bien estos planes europeos son motivadores, muy seguramente como afirma Nogueira López, la implementación del Plan de Acción de

¹³ Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

¹⁴ Accesible en la web de Naciones Unidas la descripción del objetivo así como la situación actual y las metas a alcanzar. Consulta realizada el 3 de septiembre de 2017 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>.

¹⁵ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del plan de acción para la economía circular. Bruselas, 26.1.2017. COM(2017) 33 final.

¹⁶ Barber, Benjamin, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. (Yale University Press, 2013). *Si los alcaldes gobernaran el mundo*.

¹⁷ Parejo Alfonso, L., “La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado”. *Revista digital de Derecho administrativo* n° 7, segundo semestre/2012, págs. 63-88. Pág. 82.

Economía Circular, aún en fase de arranque, puede guardar una equivalencia con las épocas doradas de la acción europea en medio ambiente en cuanto a la ambición de objetivos y cambios implicados. Pero incluso las referencias a la Estrategia de Economía Circular, probablemente uno de los proyectos con una potencialidad más radical en términos de sostenibilidad, se anudan primordialmente a sus efectos en la creación de empleo y en el terreno jurídico son menos innovadores de lo que aparentarían, al margen de su valor como slogan¹⁸.

Entre los muchos déficits y contradicciones de la PAC se encuentra el problema de su propia legitimación ante la opinión pública y los contribuyentes. Durante muchos años ha habido una falta de explicación suficiente de las funciones y servicios de la agricultura y de la PAC en cuestiones tan importantes como la seguridad alimentaria, la conservación del medio ambiente o la contribución a la articulación del territorio. Los responsables de la PAC han pretendido abordar esta cuestión en la actual reforma, especialmente a través del *greening*, que vendría a sustituir a los conceptos de multifuncionalidad y de condicionalidad en los que se centraron anteriores campañas de imagen¹⁹.

Aunque en el caso de la condicionalidad, López Benítez ya afirmó el deber de estricto control administrativo en el sistema de los pagos directos: (...) “las Administraciones nacionales se ven abocadas a un riguroso control del cumplimiento por parte de los agricultores no sólo de los denominados requisitos legales de gestión sino también de los propiamente dimanantes de la condicionalidad. Hay un deber explícito de los organismos pagadores nacionales o los organismos a los que éstos autoricen a someter las solicitudes de ayuda a controles administrativos a fin de verificar las condiciones de admisibilidad al beneficio de la ayudas y que, en el caso de la condicionalidad entraña, en estricto sentido, cumplir lo previsto a la preservación de las buenas condiciones agrícolas y medioambientales de la tierra, establecidas a nivel nacional en los ámbitos de medio ambiente,

¹⁸ Nogueira López, A., “Pack premium o pack básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Año 2017, número 38 (septiembre-diciembre).

¹⁹ Trueba Herranz, D., *La orientación general de la nueva PAC*. Consultar web del Foro PAC Accesible en: <http://www.foropac.es/content/la-orientaci%C3%B3n-general-de-la-nueva-pac>. fecha de consulta 12 de diciembre de 2017. Trueba Herranz ha sido funcionario del Cuerpo de Ingenieros Agrónomos del Estado y ha trabajado en el Ministerio de Agricultura, en sus diversas denominaciones, durante casi cincuenta años.

cambio climático y buenas condiciones agrarias de la tierra; salud pública y sanidad animal y vegetal; y bienestar animal. El incumplimiento de estas condiciones origina el desencadenamiento de las retiradas y penalizaciones —exclusiones y reducciones— de las ayudas previstas; medidas, todas ellas, que tampoco resultan fáciles de categorizar desde un punto de vista jurídico, pues si se las conciben, como en algunos casos así parece que debe ser, como sanciones administrativas en sentido estricto, requerirían someterse a los principios, procedimientos y garantías que para la imposición de tales castigos rigen en los derechos nacionales”²⁰.

Pero el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) en un Informe Especial²¹, llega a diferentes conclusiones, entre las que se destacan que la ecologización²² no mejora el comportamiento medioambiental y climático de la PAC con arreglo al conjunto de objetivos establecidos en la legislación de la UE. El TCE examina en dicha auditoría la lógica de intervención, la existencia

²⁰ López Benítez, M., “Perfiles jurídico-públicos en el régimen y caracterización jurídica de los derechos de pagos directos”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 26 enero-junio 2014, págs. 77-86. Desde la reforma de la PAC realizada en junio de 2003, las ayudas asociadas a la producción se han suprimido progresivamente e integrado en el Régimen de Pago Único, el sistema de pagos directos del que se benefician los agricultores europeos, adaptándose así a los nuevos retos de la agricultura europea como el cambio climático, la gestión del agua o la protección de la biodiversidad.

²¹ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial con el revelador título: *La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental*. (presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo). Téngase en cuenta que la labor normal del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) es elaborar un informe al final de cada año, pero el art. 287.4, párrafo segundo señala además que: (...) El TCE podrá, además, presentar en cualquier momento sus observaciones, que podrán consistir en informes especiales (...) En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

²² La ecologización, pago directo que recompensa a los agricultores por ejercer prácticas agrícolas beneficiosas para la calidad del suelo, la captura de carbono y la biodiversidad. Se introdujo en 2015 como medio para mejorar los resultados medioambientales y climáticos de la PAC en la UE. El TCE constató que no es probable que la ecologización, tal como se aplica actualmente, alcance este objetivo, debido principalmente al escaso nivel de los requisitos, que reflejan en gran medida las prácticas agrícolas normales.

de objetivos de ecologización claros y suficientemente ambiciosos y la justificación del presupuesto asignado a la política; los beneficios que puede aportar la ecologización en materia de clima y medio ambiente y la complejidad que añade la ecologización a la PAC. La ecologización persigue dos objetivos diferentes: por un lado, pretende mejorar el comportamiento medioambiental y climático de la PAC y, por otro, como pago directo de la PAC, seguir siendo instrumento para complementar los ingresos de los agricultores. Solo el primero de estos objetivos se recoge explícitamente en la legislación. El pago de ecologización carece de una lógica de intervención plenamente desarrollada. La Comisión no ha fijado objetivos específicos ni especificado de otro modo qué se espera lograr con la ecologización en relación con el clima y el medio ambiente. Toda evaluación de la eficacia de la política se verá afectada, además, por el conocimiento parcial de la situación de referencia, en particular por lo que se refiere a la biodiversidad y la calidad del suelo, así como al contenido de carbono orgánico. Estimando el TCE que la ecologización solo ha supuesto un cambio en las prácticas agrícolas en alrededor del 5 % de todas las tierras cultivables de la UE, y formula una serie de recomendaciones sobre cómo concebir unos instrumentos medioambientales más eficaces para la Política Agrícola Común después de 2020.

En definitiva, habrá que estar a los resultados de la nueva reforma, pero, en cuanto a sus claves para después de 2013, Guillem Carrau se cuestiona dicho cambio, por si se trata de otra reforma más a añadir a las de 2000, 2003 y 2008 o va a suponer un giro copernicano respecto al status quo actual, máxime cuando la misma, se emprende en un contexto peculiar caracterizado por factores de riesgo como los nuevos actores globales (G-20, OMC, países emergentes); la crisis alimentaria y financiera; la demanda alimentaria asiática, etc.; los nuevos compromisos internacionales (Kyoto por Copenhague respecto al cambio climático y la liberalización comercial de la Ronda de Doha); los cambios en la sociedad y agricultura europea (urbes y terciarios); y la progresiva mutación del marco institucional (proceso de adopción de actos por codecisión y cambios en la Comitología); los nuevos objetivos del Tratado de Lisboa (seguridad alimentaria, bienestar animal, etc.); los perspectivas financieras y nuevo marco financiero (2014/2020); las nuevas adhesiones (Croacia, Islandia,...); la puesta en marcha de la Agenda de Lisboa de fomento de la competitividad y del empleo, etc. Por eso, el nuevo modelo de apoyo

a las explotaciones deberá ser más ajustado a los objetivos de la PAC y entallado al potencial sujeto beneficiario²³.

Finalmente, y en un paisaje controvertido de la economía política global, se encuentra la denominada *agricultura climáticamente inteligente*. Actualmente muy debatida en foros internacionales y europeos, ya se ha advertido que la promoción de este sistema de producción responde a los intereses de la gran industria de países ricos y no a la acuciante necesidad de asegurar alimentos para todos. Las principales organizaciones internacionales actualmente argumentan que la transición a una “agricultura climáticamente inteligente”²⁴ es una tarea obligatoria para garantizar el suministro de alimentos para unos 9 mil millones de personas en 2050. A pesar de la nueva importancia de la rúbrica, el concepto y los fundamentos de la CSA (por sus siglas en inglés *climate-smart agriculture*) a menudo no están claros. Centrándonos en el informe del Banco Mundial, este documento cuestiona críticamente los principios y conceptos que sustentan CSA. Sostiene que, si bien CSA proporciona un mayor espacio de políticas para enfoques más holísticos de la agricultura, no obstante opera dentro de un marco apolítico que se enfoca estrechamente en soluciones técnicas en el nivel de producción. Este enfoque despolitizado del sistema alimentario mundial tiende a validar las agendas de políticas existentes y a minimizar las cuestiones relacionadas con el poder, la desigualdad y el acceso. Al resaltar las fuertes tensiones que impregnan el marco de CSA, el documento ensalza la necesidad de ampliar en gran medida el alcance del debate. Con este fin, propone un marco alternativo “climático” para poner de relieve las dimensiones inherentemente políticas de los alimentos y agricultura en una era de cambio climático²⁵.

La agricultura climáticamente inteligente describe intervenciones que generan “ganancias triples”: hacen que la agricultura sea más resistente a los efectos del cambio climático, reduciendo la pobreza y aumentando los rendimientos, al tiempo que reducen las emisiones sustanciales creadas

²³ Guillem Carrau, J., “El impacto de la PAC post 2013 en el estado autonómico: renacionalización vs. Regionalización”. *Revista de Derecho de la Unión Europea* n° 26-enero-junio 2014, págs. 225-256. Pág. 242.

²⁴ (Climate Smart agriculture: CSA por sus siglas en inglés).

²⁵ World Bank. 2011: *Climate-smart agriculture: A call to action*. Washington: World Bank Group. Marcus Taylor (2018), “Climate-smart agriculture: what is it good for?” *The Journal of Peasant Studies*, 45:1, 89-107, DOI: 10.1080/03066150.2017.1312355 To link to this article: <https://doi.org/10.1080/03066150.2017.1312355>. Fecha de consulta: 14 de enero de 2018.

por el sector agrícola. Claramente, estos objetivos son ampliamente aceptados, pero hay modelos muy diferentes sobre cómo lograrlos. Lo que está en juego es enorme, ya que el modelo que domina moldeará el futuro de la agricultura en los próximos años. Una visión, ya dominante en los círculos políticos, busca aplicar “soluciones” al modelo industrial agrícola existente para hacerlo más sostenible²⁶.

A pesar de la incertidumbre, y en el ámbito europeo de la cooperación, la CSA ya ha llegado. La UE dedica el 20% de su presupuesto 2014-2020 a medidas de adaptación climática y los esfuerzos para reducir las emisiones se integran activamente en todos los sectores de la cooperación para el desarrollo, especialmente en la agricultura. La Comisión trabaja en asociación con una serie de agencias y organizaciones para promover y financiar programas y proyectos de agricultura climáticamente inteligente en todo el mundo. Estas incluyen, entre otras, el programa insignia *Alianza Mundial para el Cambio Climático*, que fue establecido por la UE en 2007 para fortalecer el diálogo y el intercambio de experiencias con los países en desarrollo más vulnerables al cambio climático. Está contribuyendo a las prácticas agrícolas sostenibles hoy con 46 programas de GCCA están operando en 38 países, 8 regiones y subregiones en países menos desarrollados y pequeños estados insulares en desarrollo en África, Asia, el Caribe y el Pacífico. Más del 50% de los programas de la Alianza abordan cuestiones agrícolas que promueven la adaptación al clima y las prácticas de mitigación²⁷.

3. COMPLEJO SISTEMA COMPETENCIAL INTERNO EN MATERIA DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN

La situación de la agricultura en el escenario de la sociedad ha sido el mundo rural. Sobre el tratamiento del mundo rural en nuestro país, puede

²⁶ Peter Newell, Jennifer Clapp y Zoe Brent, se preguntan si la “agricultura climáticamente inteligente” servirá al interés público, o impulsará el aumento de las ganancias para las empresas privadas, en: *Will ‘climate smart agriculture’ serve the public interest, or the drive for growing profits for private corporations?* The ecologist on line. Accesible en: <https://theecologist.org/profile/jennifer-clapp>. Fecha de consulta: 19 de enero de 2018. It is this ‘triple-win’ approach —the incorporation of intensification, adaptation and mitigation goals into a single rubric— that defines CSA.

²⁷ Consultar la web: https://ec.europa.eu/clima/policies/international/paris_protocol/agriculture_en.

decirse que las políticas públicas referidas han sido escasas, discontinuas y desiguales hasta muy recientemente, pues la ley para el desarrollo sostenible del medio rural²⁸, ha supuesto un punto de inflexión decisivo, al definir el marco básico del desarrollo sostenible rural integral entendido como política dirigida, entre otros muchos objetivos específicos, a mantener ya a ampliar su base económica; radicar su población; y conservar y recuperar el patrimonio y los recursos naturales y culturales²⁹. El ordenamiento jurídico español, aunque se halla enriquecido con esta ley de “desarrollo sostenible del medio rural”, es quizá de las menos aplicadas en la práctica³⁰.

Dentro de un panorama muy complejo de conexión de ordenamientos jurídicos y principio de subsidiariedad europeo, Ortega Álvarez afirmaba que “el título competencial central en esta materia, es la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia sobre agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía. De aquí se ha construido una teoría general según la cual el Estado, en la medida en que razone que su normativa en materia de agricultura está conectada a la política económica del Estado, puede dictar reglas, puede dictar medidas de coordinación y puede incluso gestionar. Ahora bien, hay otros títulos estatales, como siempre sucede en nuestro sistema, desde los que se influye en la agricultura. Así sucede con la competencia del Estado para la determinación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales (art. 139.1.1 CE) entre los que se encuentra el derecho de propiedad, a través del cual el Estado puede incidir en la regulación de la propiedad agraria. De este modo, aunque la propiedad agraria tienda a diferenciarse entre las diferentes CCAA porque forma parte de la expresión de la autonomía, la diferencia no puede extenderse a elementos que distorsionen de forma inaceptable el mínimo de igualdad en el derecho de propiedad. Éste es, sin embargo, un problema, a su vez, casi diabólico de interpretar porque el derecho a la propiedad puede ser previamente delimitado en base a su función social y las CCAA tienen constitucionalmente capacidad para de-

²⁸ Ley 45/2007, de 13 de diciembre (BOE núm. 299 de 14 de diciembre de 2007).

²⁹ Parejo Alfonso, L., *La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. Tirant lo Blanch, 2013. Págs. 149 y ss.

³⁰ Sanz Larruga, F. J., en su blog: *Ambientalycual* publicó el post “Romper la brecha entre lo urbano y lo rural”, donde anunciaba la próxima publicación de un nuevo libro coordinado por la profesora Alonso Ibañez: Los retos jurídicos del desarrollo urbano social e integrado. Accesible el 29 de enero de 2018 <http://blogs.lavozdegalicia.es/javiersanz/>.

finir esta función social, como lo reconoció el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre la ley andaluza de tierras manifiestamente mejorables, donde todas las matizaciones que hacía la ley andaluza en materia de propiedad eran legítimas porque la Comunidad Autónoma era competente para dictaminar la función social de dicha propiedad agraria. Luego si se es competente para delimitar el derecho de propiedad, se es competente para afectar de forma diversa el derecho de propiedad, siempre que tal delimitación no signifique una distorsión inaceptable del propio concepto de función social”³¹.

Con el tiempo y el avance en la compleción del sistema de competencias en nuestro país y, a lo largo de dos décadas, los Estatutos de Autonomía fueron determinando submaterias que pretendían determinar el contenido de la materia “agricultura” como objeto de la competencia exclusiva autonómica. A juicio del Tribunal Constitucional éstas sólo tienen un valor meramente descriptivo. Por encima de esos intentos, es posible aislar un concepto general de la materia “agricultura” a efectos competenciales y que sirva como patrón o criterio delimitador en los casos que se presenten en la realidad. La agricultura es para los Estatutos de Autonomía actividad del primer sector de la economía y fuente de riqueza digna de tutela y protección. La competencia autonómica se proyecta sobre la agricultura desde esta perspectiva, y las normas y actos derivados de ella la tutelan precisamente en cuanto factor de la economía. Los poderes derivados de dicha competencia son, podría decirse, poderes de ordenación económica referidos a la agricultura. (...) Se trata de competencias “relativamente” exclusivas o compartidas en muchos aspectos con las del Estado. En efecto, existen diversos títulos cruzados de competencia estatal potencialmente esgrimibles sobre agricultura (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, protección del medio ambiente, sanidad...). (...) que, si bien ocasionalmente comparten con las competencias autonómicas el mismo objeto material —la agricultura—, difieren de estas desde el punto de vista de su objeto formal, porque se proyectan sobre la materia agraria desde una perspectiva diferente a la económica y con ellos se tutelan bienes o intereses públicos de naturaleza diversa (el medio ambiente, la salud, la buena administración...). No son, o no deben ser, ordenación econó-

³¹ Ortega Álvarez, L., “Pluralidad de fuentes, principio de subsidiariedad y competencias autonómicas en materia de agricultura”. *El derecho agrario entre la agenda 2000 y la ronda del milenio. Actas del VIII Congreso nacional de derecho agrario*. Coord. Carrasco Perera, A. y Carretero García, A. Ediciones de la Universidad Castilla la Mancha, Cuenca. 2001. Págs. 141-158. Págs. 149, 150 y 151.

mica de la agricultura. Muy distinto es el caso del título estatal relativo a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Dicha competencia estatal comparte con la autonómica el mismo objeto formal. Cuando la ordenación económica estatal aprobada sobre esta base tiene a la agricultura como sector de referencia, constituye ordenación económica de la agricultura, y la coincidencia con la competencia autonómica tiende entonces a ser total. Pero, evidentemente, la competencia estatal es sobre las “bases y la coordinación”, y desde este punto de vista tiene límites inmanentes que la separan de la esfera propia de las Comunidades Autónomas. Pese a todo, y particularmente a los límites señalados por el TC para el ejercicio de esta competencia, el Estado continúa apoyándose en él para aprobar normas que no responden a la ordenación económica de la agricultura, sino con las que se tutelan bienes jurídicos diversos y que deben ser aprobadas —en consecuencia— sobre títulos competenciales diferentes. Es posiblemente el caso de la producción integrada en relación con la competencia sobre medio ambiente; y es también el caso de la aplicación de la PAC, en el que muchas de las normas aprobadas por el Estado se dirigen a tutelar el interés financiero de la Unión y, por eso, responden más bien a la competencia estatal sobre hacienda general. En esos últimos supuestos, además, la incorrecta invocación del título puede provocar errores o infundir dudas acerca de la naturaleza y el alcance de las normas aprobadas, con detrimento de la seguridad jurídica³².

La fuerza expansiva del concepto agricultura, se manifiesta también en otras políticas públicas que, sin estar relacionadas directamente con la PAC, son elementos claves de su buena gestión, como es el control del fraude o la promoción de la calidad agroalimentaria³³. Habría que cuestio-

³² Rodríguez Portugués, M., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura”. *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n° 312, enero-abril 2010, págs. 127-179. Págs. 173 y 174. En un interesante estudio sobre la búsqueda de un concepto general de “agricultura” que sea válido para deslindar esta materia de otras afines a efectos competenciales.

³³ *Op. cit.*: Guillem Carrau, J., “El impacto de la PAC post 2013... citando a López Ramón, F.: “Agricultura” en *Derecho Administrativo Económico II*, dir. Por Martín-Retortillo Baquer, L., La Ley, Madrid, 1991, págs. 296 y 297: explica que, debido a la gran cantidad de submaterias atribuidas a la agricultura, se ha acuñado el concepto de “fuerza expansiva del concepto agricultura” para describir como la sanidad vegetal (STC 80/1995), la capacitación y formación continuada en agricultura (STC 96/1986); la mejora de la ordenación de las explotaciones agrarias (STC 95/1986); la organización de la producción y de los mercados agrarios

narse entonces, si el vector principal debería ser la lucha contra el cambio climático, pues la adaptación a éste es un área de actividad con un marcado carácter transversal que implica a múltiples sectores socioeconómicos, sistemas ecológicos, y a múltiples niveles administrativos. La compleja arquitectura institucional y distribución competencial en los niveles europeo, nacional y autonómico³⁴ obliga a realizar un elevado esfuerzo de coordinación entre todos los actores para que las acciones de adaptación sean coherentes y eficaces³⁵.

4. AGRICULTURA URBANA SOSTENIBLE: EL ÁMBITO LOCAL DE POSIBLE CONFLUENCIA ENTRE AGRO Y ALIMENTACIÓN SOSTENIBLE

Los núcleos urbanos, cada vez mayores y más numerosos, utilizan casi el 70% de la energía mundial y contribuyen con más del 75% de las emisio-

(STC 186/1998; 201/1988 y 188/1989); las ayudas para fomentar el consumo de productos lácteos (STC 117/1992) o para el fomento de la retirada de tierras o el abandono de la producción (STC 70/1997); las estructuras agrarias (STC 213/1994 y 128/1999); las semillas y plantas de vivero (STC 115/1991 y 91/1992); o las sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales sin incidencia en la salud humana (STC 67/1992).

³⁴ No puede dejar de mencionarse la dificultad *ad intra* en cada país de esa actuación plural o compuesta. Para un estudio en profundidad puede verse Pérez Gabaldón, M., *La gestión intergubernamental de la política de cambio climático en España*. Aranzadi, 2013. Pág. 361: “La imprecisión en la determinación de los ámbitos competenciales lleva, inevitablemente, a la aparición de zonas en las que se produce una duplicidad de actuaciones y un solapamiento de políticas públicas, lo que revierte negativamente en la consecución del supuesto objetivo común. Esta realidad reposa tanto en la indefinición legal como en el talante de la actuación simultánea del Estado y las Comunidades Autónomas que, en muchos casos, se da sin que los entes competentes atiendan a la presencia de otros poderes públicos actuando sobre la misma realidad y para el mismo fin —a través incluso del mismo instrumento—, así como también para fines que chocan con el propiamente ambiental de la lucha contra el cambio climático.

³⁵ Siendo la Oficina Española de Cambio Climático la unidad responsable de la coordinación, gestión y seguimiento de la implementación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Ver el propio Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. III Informe de seguimiento (2014). Pág. 27. Última consulta el 12 de octubre de 2017.

http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/3_informe_seguintamiento_pnacc_tcm7-312797.pdf.

nes de gases de efecto invernadero y son altamente dependientes en agua y alimentos, con el impacto e inseguridad que esto implica. En ciudades, las viviendas consumen el mayor porcentaje de energía y son una de las fuentes de emisiones principales. La producción de alimentos depende de recursos como la energía (sobre todo transporte), y el agua (en el sur de Europa el riego consume del orden del 80% de las aguas subterráneas). En España, se está llevando a cabo un proyecto de investigación que profundiza en la potenciación de la agricultura urbana mediante invernaderos integrados en azoteas, aportando información y herramientas que la hagan posible. Esta simbiosis invernadero-edificio (energía, agua, CO₂,) requiere un enfoque pluridisciplinar muy ambicioso³⁶. En pocas palabras el proyecto investiga tecnológica, ambiental y económicamente la integración de invernaderos en cubiertas de edificios y la viabilidad tecnológica y ambiental de un nuevo sistema de producción alimentaria, para las zonas urbanas del Mediterráneo, basado en los invernaderos en cubiertas de edificios.

Urbanistas defensores de la sostenibilidad de ciudades de Norte América, Europa, y otras partes del mundo, han comenzado a tomarse en serio la planificación sostenible. El renacimiento de la agricultura local y urbana representa otro indicador fundamental del compromiso con la sostenibilidad también, a medida que las ciudades son cada vez más autosuficientes. La agricultura urbana tiene una larga historia, si bien paradójicamente, las huertas y los sistemas agropecuarios urbanos fueron expulsados de las ciudades occidentales en el siglo diecinueve, convirtiéndose en víctimas de la ciudad moderna desnaturalizada y desinfectada³⁷.

³⁶ El proyecto de investigación "Fertilecity II. Invernaderos integrados en azoteas: simbiosis de energía, agua y emisiones de CO₂ con el edificio. Hacia la seguridad alimentaria urbana en una economía circular". Entidad financiadora CTM2016-75772-C3-1-R. Ministerio de Economía y Competitividad de España. Programa estatal de investigación, desarrollo e innovación orientada a los retos de la sociedad. Investigadores responsables: Dr. Xavier Gabarrell; Dr. Joan Rieradevall; Dr. M. Rosa Rovira; Dr. Gara Villalba; Dr. Mario Giampietro; Dr. Isabel Pont. Accesible en: www.fertilecity.com. Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2017.

³⁷ *Sostenibilidad. Una historia*. Traducción al castellano del libro *Sustainability: a History*, de Jeremy Caradonna, realizada por Parejo Navajas, T., y que ha publicado Tirant lo Blanch en 2017. Págs. 249 y ss. El libro recorre la trayectoria del término sostenibilidad, desde sus orígenes a finales del siglo XVI y principios del siglo XVII en Inglaterra y América del Norte, con la aparición de la planificación forestal, hasta la actualidad, momento en el que la sostenibilidad ha ampliado su semántica para abarcar no sólo el aspecto del equilibrio ambiental, sino su combinación con la prosperidad económica y la justicia social, impulsando así un movimiento

La agricultura urbana y, en particular, el “rooftop farming” o los cultivos en las azoteas, como una nueva función urbana, no reconocida por los instrumentos de planificación urbana que regulan el desarrollo urbano, resalta el papel de los actores urbanos como “agentes del territorio”, que interactúan y colaboran con el espacio urbano. Si se lee el proyecto *OrtiAlti* en un sentido más amplio de impacto en la escala de las transformaciones urbanas³⁸, puede convertirse en la metáfora mediante la cual se degradan antiguas categorías de planificación territorial, y se introducen nuevas herramientas para el uso y la mejora de los recursos urbanos. De acuerdo con esta perspectiva, se trata de repensar los procesos de formulación de políticas para la regeneración urbana de una manera innovadora, a partir del descubrimiento de las habilidades dispersas y las soluciones inteligentes. Una contra-racionalidad en las decisiones públicas, que reinterpretaría el mismo concepto de “regeneración urbana”: no ya necesariamente como un proceso de gestión estructurado, que combina los recursos y los elementos disponibles de un territorio dado generando un desarrollo sistémico de ese sector de la ciudad, y sí como un proceso de organización y racionalización, producido de manera autoorganizada por las comunidades urbanas inteligentes.

Las redes alimentarias alternativas constituyen una temática de investigación emergente en los estudios urbanos, que cuestiona los modelos dominantes de producción, distribución y consumo de alimentos. Una de sus manifestaciones 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. En

global que ofrece tanto una manera de entender el reto de la preservación del planeta, como de buscar los medios para lograrlo.

³⁸ De Filippi, F. y Saporito, E., “Agricoltura come dispositivo di rigenerazione urbana. Un’esperienza torinese: OrtiAlti a Casa Ozanam”. *Ri-vista*, accesible en: DOI: 10.13128/RV-20708-www.fupress.net/index.php/ri-vista/Ri-Vista is an open access semiannual journal in electronic format. OrtiAlti es un proyecto que promueve la creación de huertos en techos planos de edificios, acompañando el proceso —desde el estudio de factibilidad hasta el modelo de gestión— e involucrando a las comunidades de habitantes y usuarios potenciales. OrtiAlti se plantea un objetivo: cambiar el paisaje urbano y el modelo de vida urbana, de acuerdo con estrategias inclusivas y participativas que hagan cumplir las acciones de individuos e instituciones, integrando intereses, aspiraciones y diferentes acciones hacia producción de un nuevo bien común —el jardín comunitario en el techo—; fomentando la inclusión social a través de la producción de nuevos servicios colectivos, en contraste con la marginación y la pobreza urbana.

un área de intensa urbanización, como la del estudio, se confirma que es un tipo de iniciativa emergente que en apenas cinco años se ha difundido hasta contabilizar ya casi una veintena de mercados en municipios de la Comunidad de Madrid, de los que cinco corresponden a su capital, entre ellos los de mayor tamaño. Su importancia se confirma al identificar más de doscientos productores relacionados con ellos, de los que el 90% se localizan dentro del territorio regional, lo que supone un factor de cierta dinamización para esos espacios periurbanos frente al fuerte impacto de la crisis económica sobre otro tipo de actividades³⁹.

A juicio de De Schutter⁴⁰, es necesaria una política alimentaria europea⁴¹, ya que si bien existe una PAC, una política de protección de los consumidores y de protección de la salud y una política de protección del medio ambiente, todas ellas actúan de forma aislada, no coordinada. Asimismo, durante 50 años de integración europea la PAC ha sido una política de homogeneización de actuaciones, integración y uniformidad de mercados. La única manera de tener una política alimentaria o un sistema alimentario legitimado por los ciudadanos es con planes claros de actuación donde la UE pueda reinventarse a sí misma mirando hacia la diversidad de su territorio, hacia la experimentación e innovación local. Por esto es trascendental el Pacto de Milán por la gobernanza alimentaria municipal⁴². Es

³⁹ Méndez Gutiérrez del Valle, R. y Monteserín Abella, O., “Redes alimentarias alternativas en grandes ciudades: los mercados de productores agrarios en Madrid”. *Cuadernos Geográficos* 56 (1), 193-216. (2017). Págs. 212-213: El artículo investiga los mercados de productores en Madrid mediante una estrategia multimétodo que combina entrevistas, encuestas y otras técnicas complementarias. Los resultados confirman su diversidad interna, identifican las estrategias de los diferentes actores y delimitan su impacto territorial, mostrando también sus limitaciones.

⁴⁰ Olivier de Schutter, Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, discutía hace pocos días (enero de 2018) en Milán el papel de las ciudades en el futuro de la PAC. Jornada organizada por IPES-Food, City of Milan y otras entidades: The Local Lab “Towards a European Food Policy” y el papel de las ciudades y los ciudadanos en la construcción de sistemas alimentarios más sostenibles. IPES-Food es un nuevo panel internacional de expertos sobre sistemas alimentarios sostenibles, que reflexiona e investiga de forma interdisciplinar desde hace pocos años. Ver: www.milanurbanfoodpolicyproject.org/project.

⁴¹ No se refiere a la seguridad alimentaria.

⁴² Es un pacto que tiene su origen en el 2014 cuando 40 ciudades que participaron en la Cumbre de Cambio Climático pensaron que las ciudades tenían mucho que hacer en esta dimensión. Y una de las cuestiones en las que vieron que se podía avanzar, fundamentalmente era en la de los sistemas alimentarios porque causaban grandes desperdicios y efectos importantes sobre el medio ambiente.

más fácil establecer sinergias a nivel local y es en este nivel donde puede desarrollarse la política alimentaria, construirse sobre el ámbito rural bien enraizada, pero en permanente conexión con la ciudad. Las ciudades, por primera vez empiezan a considerar que tienen un nuevo ámbito competencial municipal que es la alimentación, hasta ahora situado dispersamente entre las diferentes áreas. Por primera vez entienden que todas ellas forman un cuerpo político-normativo municipal con coherencia.

La tendencia cada vez mayor a la creación de “huertos urbanos” como iniciativa que conecta agricultura, ciudades y ciudadanos con alimentación sostenible es digna de mención por ser ejemplo de lo anterior. Dejando de lado los obstáculos para su creación, como por ejemplo la falta de espacio disponible, amén de otros, el reto actual es persuadir a los políticos municipales que los participantes en estas iniciativas no son meros usuarios o beneficiarios, sino coadministradores de actividades sociales⁴³.

Antes de la creación de los huertos sociales ecológicos es preciso conocer la clasificación y calificación urbanística del suelo que dispone el ayuntamiento, a fin de localizar los huertos en un suelo que no suponga una alteración de lo prescrito en el Plan General de Ordenación Urbana. Existen diferentes calificaciones del suelo, pero la Junta de Andalucía, por ejemplo, ha recogido⁴⁴ las más comunes y generales que se pueden encontrar en Andalucía en cuanto a la calificación urbanística:

Uso residencial. Aquellos huertos que se sitúan en suelos destinados a uso residencial. Normalmente ocupan espacios intersticiales anexos a edificios de uso residencial. Es esta tipología no solo tendrían cabida los huer-

A partir de ahí se crea un grupo de trabajo con estas ciudades, con apoyo internacional por parte de FAO, y después de un año se elabora un documento que tiene forma de tratado internacional pero que tiene la virtualidad de que en vez de ser un tratado que firman los Estados, lo firman las ciudades y ayuntamientos. Consultar en: http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact_SPA.pdf.

⁴³ La administración compartida de los bienes comunes en Italia. Una interesante experiencia de regeneración democrática, por Joaquín Tornos Mas. Consultar post: <http://idpbarcelona.net/la-administracion-compartida-los-bienes-comunes-italia-una-interesante-experiencia-regeneracion-democratica/>.

⁴⁴ Puente Asuero, R., *Guía para la creación de huertos sociales ecológicos en Andalucía*. Editado por la Junta de Andalucía. 2013. Págs. 31 y 32. Publicado y accesible a 4 de enero de 2018 en: http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/comun/galerias/galeriaDescargas/cap/produccion-ecologica/huertos_sociales-WEB.pdf.

tos tradicionales, realizados en la superficie, sino que también se incluirían algunos de los huertos realizados en los “nuevos espacios” (tejados/azoteas, terrazas, macetas y verticales).

Actividades productivas. Aquellos huertos que se instalan en suelos destinados a la realización de actividades productivas. Serían huertos que se instalan dentro de grandes instalaciones fabriles y que sirven como un complemento lúdico más de las empresas. Pero la mayoría de los ejemplos se encuentran situados en espacios industriales en desuso y/o abandonados, a la espera de una recalificación de dicho suelo.

Terciario. Aquellos huertos que se sitúan en espacios destinados a actividades de servicios (hoteles, oficinas, comercios, etc.). Serían aquellos huertos que se sitúan ocupando espacios dentro de complejos hoteleros, en centros comerciales e incluso aquellos situados en los tejados/azoteas de edificios de oficinas.

Dotacional. En el uso dotacional se pueden encontrar huertos en: espacios libres como zonas verdes, plazas públicas, etc. De carácter social, correspondiéndose con los huertos situados en complejos hospitalarios, centros sociales, etc. El espacio educativo contendría aquellos huertos situados en colegios, universidades y cualquier otro tipo de instalación educativa. Los espacios deportivos albergarían huertos en zonas y complejos deportivos, etc. Y, por último, los huertos situados en medianas de carreteras, rotondas, intersticios viarios y del ferrocarril, se instalarían en espacios para transportes e infraestructuras viarias⁴⁵.

La agricultura urbana también plantea problemas para su implementación como son los posibles conflictos sociales derivados de la utilización de terrenos urbanos abandonados, ya sean públicos o privados y la generación de “huertos familiares” fuera de la regulación o clandestinos. Estas actua-

⁴⁵ Para evitar problemas o dificultades legales de tipo urbanístico, la guía recomienda localizar los huertos en suelo de uso dotacional, bien espacios libres (zonas verdes, plazas públicas), bien social (centros cívicos, etc.) o educativos (en el interior de colegios, institutos o universidades pudiendo ser incorporados al curriculum docente). En todo caso, los servicios jurídicos y urbanísticos del ayuntamiento deberán aconsejar acerca de la idoneidad y legalidad de la elección de una parcela pública. Fuera de esta referencia, existen ejemplos de ordenanzas de huertos urbanos sostenibles como los siguientes: Ordenanza Reguladora de Huertos Urbanos Sostenibles del Ayuntamiento de Oviedo de 4 de noviembre de 2013. Ordenanza municipal de uso de huertos urbanos municipales de Vitoria-Gasteiz de 31 de octubre de 2013. Ordenanza de 27 de marzo 2015, del Ayuntamiento de Granada de Huertos de Ocio para mayores y otros colectivos.

ciones incontroladas, pueden ocasionar problemas derivados como uso o la falta de calidad en las aguas utilizadas para el riego; por ejemplo, con aguas residuales. La implementación de una agricultura urbana o periurbana requiere por tanto un tipo de gestión que vaya más allá de lo agronómico y lo social, e incluya y atienda aspectos de ordenación urbanística. Ello conduce a un replanteamiento de la planificación urbana, con interacción de la agricultura y la distribución alimentaria, donde productores y consumidores se identifican o están muy próximos⁴⁶. En el caso de Granada, por ejemplo, el Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Granada estableció la zonificación de la no construcción de suelo a través de un plan con dos tipos de zonas: para la protección del medio ambiente (con el valor ambiental reconocido) y para protección territorial (con agrario y otros valores específicos). Otra actividad de interés resultó ser el Plan para el desarrollo de la agricultura orgánica en la Vega de Granada, en el II Plan de agricultura ecológica 2007-2013. La agricultura orgánica tiene un implante fuerte en la aglomeración urbana de Granada, con cincuenta fincas convencionales convertidas en ecológicas, así como otros huertos urbanos que han activado el mercado de productos orgánicos. Los jardines urbanos son de propiedad pública o privada de la tierra. Los jardines públicos se dan a grupos con problemas socio-económicos (jubilados, desempleados) por un período de dos a cinco años, y son transferidos gratuitamente con el compromiso de entregar parte de su cosecha a instituciones benéficas. Los jardines privados tienen unas cargas, con o sin asistencia técnica, herramientas, estiércol, agua y otras instalaciones, como baños, vigilancia y vallas de protección.

De manera general, el urbanismo trata de ofrecer estabilidad y permanencia en sus decisiones sobre el tipo de usos y la ordenación que hace de la ciudad, dando un marco de seguridad en el tiempo. Desde esta concepción formal y jerárquica, el urbanismo se encuentra cómodo en proyectos urbanos que ordenan usos, áreas y expectativas como solución

⁴⁶ De Felipe, I. y Briz, J., "Agricultura urbana: Un impulso a los canales alimentarios ultracortos". *Distribución y Consumo* 30 2015. Vol. 1. Este trabajo llama la atención sobre el fenómeno emergente de la agricultura urbana y su incidencia en los nuevos sistemas de distribución alimentaria, considerando remarcables efectos socioeconómicos a tener en cuenta. Aun siendo una actividad tradicional, la agricultura urbana tiene nuevos planteamientos, debido al fuerte proceso de urbanización, la crisis económica, los cambios de hábitos alimentarios y la preocupación por el medio ambiente, entre otros. Se describe esquemáticamente la situación de la agricultura urbana alimentaria en España, con especial atención a la aglomeración urbana de Granada, Valladolid y Madrid.

estable y con ánimo de permanencia. Por decirlo en pocas palabras, sabemos hacer muy bien un urbanismo que decide qué área se ocupará, qué usos estarán permitidos y de qué forma se desarrollará a través de los diferentes instrumentos de gestión urbanística, pero también de gestión de las políticas locales de proximidad. Así, la técnica para definir que un determinado lugar será ocupado por una dotación de usos culturales está perfectamente perfilada. Pero, en cambio, un enorme gap aparece cuando todo lo previsto se convierte en un equipamiento que, a pesar de haberse cumplido todo lo previsto por el urbanismo, no cumple sus funciones al máximo tal como se esperaba. De la misma forma, toda la maquinaria administrativa (y todos los agentes que intervienen en la edificación de un determinado solar en un casco urbano) es meridianamente clara en cuanto a los pasos a dar, pero se manifiesta rígida cuando las expectativas no se cumplen. Entonces aparece una gran incógnita sobre qué se debe hacer. ¿No podemos hacer nada más que esperar a que se haga realidad el uso previsto? ¿No hay margen para posibilitar un uso de ese espacio mientras el uso esperado no tenga lugar?⁴⁷

5. BIBLIOGRAFÍA

- CANTÓ LÓPEZ, M^a. T., “La política agrícola común en el horizonte de 2020 y el reto de la adaptación al cambio climático”. *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*. Año 2016 Número 33 (enero-abril).
- CARADONNA, J., *Sustainability: a History*. Traducción al castellano de la obra realizada por PAREJO NAVAJAS, T., *Sostenibilidad. Una historia*. Tirant lo Blanch, 2017.
- DE FILIPPI, F. y SAPORITO, E., “Agricoltura come dispositivo di rigenerazione urbana. Un’esperienza torinese: OrtiAlti a Casa Ozanam”. *Ri-vista*, accesible en: DOI: 10.13128/RV-20708-www.fupress.net/index.php/ri-vista/
- DE FELIPE, I. y BRIZ, J., “Agricultura urbana: Un impulso a los canales alimentarios ultracortos”. *Distribución y Consumo*, 30, 2015. Vol. 1.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M., *Estrategias de reactivación transitoria de activos urbanos en desuso*. Colección “Elementos de Innovación y Estrategia”. Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico de la Diputación de Barcelona. 2014.
- GUILLEM CARRAU, J., “El impacto de la PAC post 2013 en el estado autonómico: renacionalización vs. Regionalización”. *Revista de Derecho de la Unión Europea* n° 26 enero-junio 2014, págs. 225-256.

⁴⁷ Fernández González, M., *Estrategias de reactivación transitoria de activos urbanos en desuso*. Colección “Elementos de Innovación y Estrategia” es una iniciativa de la Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico de la Diputación de Barcelona. 2014. Pág. 9.

- LÓPEZ BENÍTEZ, M., “Perfiles jurídico-públicos en el régimen y caracterización jurídica de los derechos de pagos directos”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 26 enero-junio 2014, págs. 77-86.
- MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. y MONTESERÍN ABELLA, O., “Redes alimentarias alternativas en grandes ciudades: los mercados de productores agrarios en Madrid”. *Cuadernos Geográficos* 56 (1), 193-216. (2017).
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Pack premium o pack básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?” *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Año 2017, núm. 38 (septiembre-diciembre).
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., “Pluralidad de fuentes, principio de subsidiariedad y competencias autonómicas en materia de agricultura”. *El derecho agrario entre la agenda 2000 y la ronda del milenio*. Actas del VIII Congreso nacional de derecho agrario. Coord. CARRASCO PERERA, A. y CARRETERO GARCÍA, A. Ediciones de la Universidad Castilla la Mancha, Cuenca. 2001. Págs. 141-158.
- PAREJO ALFONSO, L., *La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. Tirant lo Blanch, 2013.
- PAREJO ALFONSO, L., “La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado”. *Revista digital de Derecho administrativo* n° 7, segundo semestre/2012, págs. 63-88.
- PÉREZ GABALDÓN, M., *La gestión intergubernamental de la política de cambio climático en España*. Aranzadi, 2013.
- PUENTE ASUERO, R., *Guía para la creación de huertos sociales ecológicos en Andalucía*. Editado por la Junta de Andalucía. 2013.
- RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura”. *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n° 312, enero-abril 2010, págs. 127-179.