

ORDENACIÓN DEL SUELO ALLENDE LA CIUDAD

Desarrollo conceptual y tendencias desde principios del s. XX en el planeamiento territorial en Francia

Paula ORDUÑA GIRÓ

Máster de investigación en Urbanismo DUOT-UPC

Director de tesina: Joaquim Sabaté

Email: paula.orduna@gmail.com

RESUMEN

En Europa las preocupaciones del planeamiento urbanístico han evolucionado: el ámbito rural se descubre como sede de valores y estructuras que la cultura urbanística desea ver preservados. En el pensamiento urbanístico francés del s. XX se aprecia esa evolución. Con la particularidad de que en la cultura de ese país la campiña no solo representa un entorno de producción agraria o una referencia artístico-literaria constante, sino también una seña de identidad histórica, pues la distribución de la propiedad agraria actual se remonta al legado de la Revolución.

El trabajo estudia esa evolución a tenor de las directrices emanadas para abordar las intervenciones en la aglomeración urbana de Lyon, un área con una larga historia de planeamiento, a menudo señalada como ejemplar.

Palabras clave: Suelo rural, Planeamiento territorial, Francia, Lyon.

ABSTRACT

In Europe, concerns regarding urban planning have evolved: rural areas are now recognized as a seat of value or principles and structures that urban culture wishes to see preserved. This change is reflected in 20th century french urban planning. In France, countryside represents not only an environment of agricultural production or a recurrent artistic and literary reference, but also a sign of historical identity, as the distribution of the current landownership dates back to the legacy of the Revolution.

This paper examines these developments in accordance with planning guidelines issued to tackle operations in the urban agglomeration of Lyon, often viewed as exemplary.

Key words: Rural land, Territorial planning, France, Lyon

VALORES CULTURALES DE LA CAMPIÑA FRANCESA

Francia, con 550 000 km² y 63 millones de habitantes, presenta fuertes disparidades de ocupación entre las zonas densamente pobladas de los litorales, los ejes fluviales y los piedemontes y las despobladas, delimitadas por la "diagonal vacía" de las Ardenas a los Pirineos.

El mundo rural francés posee una relevancia material y cultural notoria. La agricultura francesa convierte al país en la primera potencia europea - abastece el 23% de la producción de la UE - y la segunda a escala mundial tras Estados Unidos. De la significación de la "campagne" en la literatura dan fe Guy de Maupassant o Balzac, entre otros. El primero sitúa muchos de sus cuentos y novelas en los paisajes normandos de su infancia (*Aux Champs*) o relata la visita de una familia burguesa parisina al campo (*Une partie de campagne*). En el caso de Balzac, Lamartine o Sand aparece un mundo rural añorado y visto desde el exterior. En la pintura destacan paisajistas como Théodore Rousseau, Jules Dupré o Claude Monet. Asimismo se percibe el relieve del entorno rural en la obra cinematográfica de Eric Rohmer (*Contes de Quatres saisons*), entre otros.

Un factor sociocultural importante es que la distribución de la propiedad rural es una herencia de la Francia revolucionaria. A partir de 1789 los revolucionarios convirtieron en un lapso de dos años al antiguo labrador en propietario absoluto a la vez que se destruían los títulos de propiedad de los grandes terratenientes. En 1807, Napoleón ordenó la realización de un catastro general que permitiera fijar la repartición de los impuestos sobre la tierra. Los soldados que lucharon por la expansión de los ideales republicanos fueron los beneficiarios de la reforma agraria napoleónica, mantenida luego en la Restauración (Comby 1998).

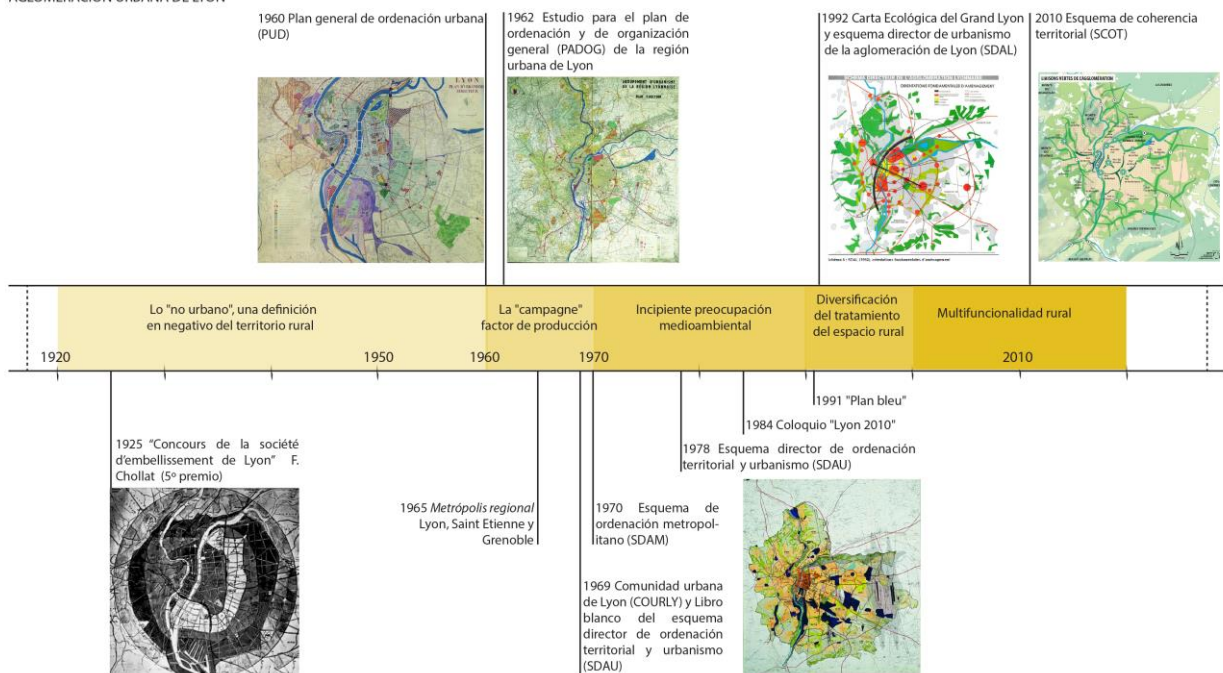
Sobre ese trasfondo se registra el cambio de apreciaciones acerca del papel del mundo rural. Para presentarlo seguiremos una ordenación cronológica, si bien algo diferente a la que se ha venido utilizando habitualmente. Frente a la preeminencia del criterio económico en la definición de las etapas de la historia reciente (DATAR, CERTU, Guigou 1995, Coppin 2001), consideramos más apropiado guiarnos por referencias internas del debate. Identificamos una primera etapa (1920-1950) en la que el planeamiento define en negativo lo "no urbano", en la segunda (años 1960) predomina una visión de lo rural como factor de producción, a partir de los años 1970 se detectan las primeras preocupaciones ambientales por este territorio, a finales del siglo XX se diversifica su tratamiento y finalmente con el cambio de siglo surge, desde el planeamiento, la apreciación del territorio rural como un espacio multifuncional.

El éxodo rural fue el fenómeno que caracterizó las dinámicas del territorio urbano de entre guerras. A partir de los años 1950 y sobre todo de los 1960, con la recuperación económica y el proteccionismo agrario de la CEE, la revolución agrícola refuerza la capacidad de acción de los agricultores sobre el espacio rural, aportándoles una legitimidad económica frente al resto de la producción de riqueza, dado que participan en el auge del complejo agroalimentario francés y posteriormente en la exportación de productos alimentarios. El fenómeno de la periurbanización se acelera a partir de los años 1960 provocando que las "campagnes", exclusivamente agrícolas hasta entonces, reciban nuevas funciones residenciales y recreativas y dando nuevas acepciones al significado del entorno rural.

A partir de los años 1970 y especialmente de los 1980, la preocupación medioambiental toma el relevo. Finalmente vislumbramos una última etapa a partir del 2000 en la que el entorno rural se caracteriza por su multifuncionalidad, o por lo menos, por la voluntad de los planeadores en pensar y crear un entorno que acoja las preocupaciones de los diferentes usos que convergen en estos territorios: agrícolas, residenciales, recreativos, medioambientales, paisajísticos e identitarios.

Para realizar nuestra observación repasamos para cada una de las etapas la literatura existente, revisamos los instrumentos y estrategias territoriales que afectan el suelo no urbano a nivel estatal y nos remitimos a los planes de escala territorial elaborados en el área metropolitana de Lyon.

AGLOMERACIÓN URBANA DE LYON



Periodización utilizada y cronograma de los principales hitos del planeamiento territorial de la actual Aglomeración urbana de Lyon (Elaboración propia)

1. 1920-1950: LO "NO URBANO", UNA DEFINICIÓN EN NEGATIVO DEL TERRITORIO RURAL

En la primera etapa predomina la contraposición ("contradictoria, si no antagónica", Mathieu 1990), entre lo urbano y lo rural, si bien se comienzan a percibir esfuerzos por matizar ese choque con herramientas como el estudio tipológico. La confrontación tradicional se acelera como consecuencia del propio éxodo rural.

Por una parte aparece la ciudad como el entorno tecnificado que escapa a las servidumbres de la naturaleza. Por otra, el territorio rural se caracteriza por el cultivo agrícola, la extracción de recursos naturales y el declive demográfico. En esa contraposición, el éxodo rural acelera el despoblamiento cuantitativo, pero también cualitativo de los municipios rurales. Supone el desplazamiento a las ciudades de artesanos y comerciantes, lo que acelera la "agriculturización"¹ del entorno rural (Pinchemel 1957 en Mathieu 1990).

En Francia la primera zonificación urbana se implementa a raíz de la ley Cornudet en 1919 que prevé la elaboración de planes de "Ampliación y embellecimiento" a los municipios de más de 10.000 habitantes, así como los siniestrados por la guerra y los considerados "pintorescos". Se basan en la delimitación y la parcelación del municipio en zonas con afectación especial. El territorio no se representa más allá de los límites de la ciudad. Como consecuencia, poco después, se limita la proliferación anárquica de lotizaciones en la periferia imponiendo el requerimiento de un permiso de construir.

Las tipologías del territorio rural vienen definidas por los mapas de "regiones naturales" (1946), de "regiones agrícolas" (1955) o de "localización de producciones animales y vegetales" (Klatzmann 1955 en Mathieu 1990). Las tipologías se proyectan en términos agrícolas y se cartografían de forma separada las cuestiones urbanas y rurales.

¹Adoptamos el término de "agriculturización", según Pinchemel significa el proceso por el cual la agricultura se convierte en la ocupación mayoritaria de la población rural.

1.1. Reflejo en Lyon, comienzo de la zonificación: inhibición del espacio rural periurbano

El predominio de la falta de visibilidad del mundo rural se refleja en el caso de Lyon en dos proyectos. El primero, a escala municipal, es el proyecto de Francis Chollat presentado en 1925 al concurso de la Sociedad de "embellecimiento". El plano que lo representa es un buen ejemplo de la falta de representación del territorio más allá de la ciudad en los proyectos urbanos de principios del s. XX. Recuerda a las modelizaciones de teorías de localización de usos agrícolas de Von Thünen (1820) o la Teoría de los Lugares Centrales de Christaller (1933). Ambas se caracterizan por proyectarse sobre un espacio isótropo y aislado donde el uso del territorio depende de la distancia al centro. Del mismo modo, se asemeja a los primeros planos de zonificación de trazo muy esquemático². Se trata del instrumento predominante luego en urbanismo. Como indica no sin ironía Mancuso, supone que al "urbanista, administrador y al funcionario, no le quede más posibilidad que extender el mapa de la ciudad y empezar a subdividir las distintas zonas, cuidando que al final salgan las cuentas" (Mancuso 1980).

El segundo proyecto se articula con las ordenanzas nacionales de 1958, que dotan al planeamiento urbano de instrumentos operacionales³. En ese momento se inicia el plan de urbanismo director o plan general de ordenación urbana (PUD) cuya aprobación data de 1962. En él destaca las zonificaciones industriales, de vivienda periférica y de zonas agrícolas. El objetivo de este plan es regular la expansión de la aglomeración. Se limita el crecimiento del núcleo urbano central, creando nuevas urbanizaciones separadas de Lyon por zonas verdes, incorporando fragmentos de naturaleza en el tejido urbano (AUL 2010).

2. 1960-1970: LA "CAMPAGNE", FACTOR DE PRODUCCIÓN

Pasada la etapa de posguerra y de reconstrucción arranca el período llamado de los Treinta Gloriosos (1945-1973), en el cual se inscribe esta etapa de revisiones. Mathieu 1990 asocia esta etapa con el final de las "campagnes". Destacan dos transformaciones del espacio: en la agricultura, la adopción de métodos productivistas intensivos y en urbanismo los fenómenos de periurbanización y rurbanización.

La modernización de los métodos agrícolas supone una concentración parcelaria que comporta efectos notables sobre el paisaje. Las grandes parcelas, por ejemplo facilitan la intervención sobre el territorio eliminando deformaciones, obstáculos, y senderos o delimitaciones de setos. De ese modo resultan afectados elementos que anteriormente estructuraban el espacio rural (Poulot et Rouyres 2007). Esta simplificación del paisaje se acompaña por una especialización en grandes cultivos que a su vez exigen menos mano de obra. A ello se añade el impacto de la política agraria de la CEE.

Por otro lado, el propio ritmo de crecimiento de las ciudades repercute sobre el territorio. Se impone un nuevo modelo de ocupación espacial: la urbanización de la "campagne", ya sea por proceso de periurbanización (urbanización dispersa y cercana al núcleo urbano) o rurbanización (llegada de poblaciones urbanas a entornos rurales). De ese modo se desdibujan los límites entre lo urbano y lo rural tanto en sus formas espaciales como sociales. Deja de haber una solución de continuidad espacial entre ciudades y campos, lo que desemboca en el cuestionamiento del concepto de "lo rural" (Mathieu 1990).

El impacto de ambas evoluciones es pronto tenido en cuenta por la administración estatal, desde donde se impulsan tanto la planificación territorial como la productividad agrícola. En 1963 se constituye la "Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional" (DATAR). Se le encomiendan tareas de prospección territorial, regeneración de territorios en crisis, protección del medio ambiente y reequilibrio de territorios desfavorecidos.

Asimismo se crean las SAFER, sociedades de planeamiento del suelo rural (*Société d'Aménagement Foncier et Rural*) en 1960, con el objetivo de acrecentar la productividad agrícola, potenciar otras actividades productivas y crear equipamientos colectivos que atraigan población. Estas sociedades rurales pueden adquirir de manera preferente terrenos para intervenir y gestionar; ya sea reagrupándolos o transfiriéndolos a otros campesinos.

En esta etapa se aprueba la ley marco del suelo o *Loi d'orientation foncière* de 1967 (LOF) que constituye una importante reforma del planeamiento a escala municipal y metropolitana. Dispone que las previsiones y

²El primer municipio en aplicar este instrumento urbanístico fue Frankfurt am Main en 1891, subdividiendo la ciudad en zonas dispuestas en franjas concéntricas y asignando a cada una de ellas normas diferenciadas según el tipo de edificación (Mancuso 1980)

³Como las zonas de urbanización prioritaria o ZUP, las intervenciones de renovación urbana, los planes generales de ordenación urbana (PUD), etc.

reglas de urbanismo se expresen a través de planes de ocupación del suelo municipales (POS) y esquemas directores supramunicipales (*schémas directeurs*, SD).

A principios de los años 1970 se implementan los planes de ordenación rural con el objetivo de definir orientaciones generales sobre el planeamiento de un ámbito, generalmente a escala de diez municipios. A pesar de no ser prescriptivos desempeñan un papel comparable a los esquemas directores en el contexto urbano (Merlin y Choay 2005).

La dinámica de este período muestra que la normativa a escala estatal empieza a proponer instrumentos de planeamiento diferentes para dos ámbitos que siguen apareciendo como antagonicos: el urbano o metropolitano y el rural. Para el rural se parte del concepto de una economía agrícola que debe diversificarse hacia la industria.

2.1. Reflejo en Lyon, la exploración de la escala territorial

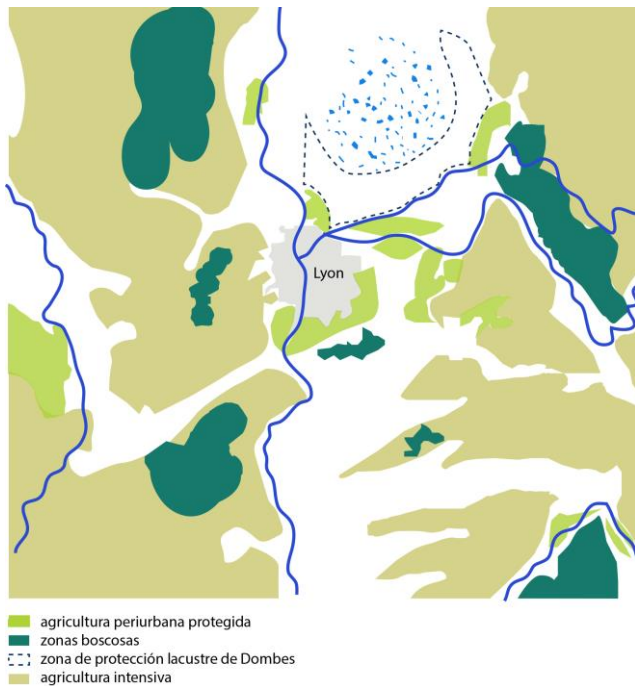
Durante esta etapa se dan los primeros pasos en el planeamiento a escala metropolitana. En 1962 el Ministerio de Equipamiento y la prefectura del departamento promueven un estudio para el plan de ordenación y de organización general (PADOG) de la región urbana de Lyon. Aunque nunca se aprueba, resulta interesante analizar sus principios pues sirven de base para documentos ulteriores.

El PADOG propone limitar el crecimiento estableciendo criterios selectivos para la localización de actividades; se impone un anillo verde para contener la expansión en mancha de aceite y a lo largo de los ejes de transporte; se controla la urbanización periférica anárquica que "amenaza con fusionar los núcleos periféricos" (AUL, 2010) con la concentración y el desarrollo de ejes urbanos concretos; y se prevé la creación ex nihilo de ciudades periféricas.

En 1965 la región urbana de Lyon, Saint Etienne y Grenoble se convierte en "metrópolis regional" de Rhône-Alpes. Sobre este territorio se proyecta el esquema de ordenación metropolitana (*Schéma d'aménagement*, SDAM). El proyecto aprobado en 1970 fija objetivos a alcanzar en tres etapas (1977, 1985 y 2000): organizar la aglomeración siguiendo un modelo de centros jerarquizados dispuestos en coronas periféricas sucesivas, trasladar el crecimiento más allá del anillo verde de 10 a 15km de ancho y expandir el crecimiento urbano hacia el este (*Option tout à l'Est*) (Bonneville 2010). Paralelamente se crea la comunidad urbana de Lyon o COURLY -gran evolución organizativa impulsada tras la ley de comunidades urbanas- que ha contribuido a la definición del actual Grand Lyon.

Las proposiciones del Libro blanco del esquema director de ordenación territorial y urbanismo (SDAU) de 1969 adaptan los objetivos del SDAM con mayor precisión a escala de la aglomeración. Se apoya de nuevo en la hipótesis de un crecimiento máximo y del relegamiento de la expansión urbana a las ciudades creadas ex-nihilo. Concreta que la sectorización de los ejes de urbanización debe subrayarse por ejes viarios y por "rupturas verdes". En el sector occidental de la aglomeración, donde el relieve condiciona el terreno y existen más espacios verdes, no se introducen disposiciones de este tipo. Finalmente se prevé el mantenimiento del anillo verde (*ceinture verte*) de espacios agrícolas que conecte Lyon y l'Isle d'Abeau (ciudad proyectada ex-nihilo a 40km al sureste de Lyon).

EL SDAM (1970) expresa la preocupación por los espacios naturales y agrícolas aledaños proponiendo instrumentos como las "rupturas verdes" y el "anillo verde agrícola" (*coupures* y *ceintures vertes*). El SDAU aprobado en 1978 añade conceptos como los "ejes verdes intraurbanos" (*axes verts de pénétration*) y mantiene el principio de anillo verde agrícola al este. Se fomenta la creación y el mantenimiento de zonas agrícolas protegidas para acoger explotaciones especializadas; además del interés para el abastecimiento alimentario, estas áreas estructuran "rupturas verdes" en el tejido urbano discontinuo. A largo plazo, se busca conformar reservas de suelo que podrán ser afectadas a otros usos a 20 o 30 años vista.



El suelo rural en el esquema de ordenación de la metrópolis regional, SDAM 1970
 (Elaboración propia a partir de AUL 2010)

En 1982 Bonneville constata que la rupturas verdes no perturbaron el fenómeno de suburbanización y que incluso pudieron haber contribuido a propagarlo más lejos. Según su interpretación el mantenimiento de los cortes verdes radiales entre los grandes ejes de urbanización en el sector oriental de la aglomeración experimenta correcciones y restricciones que ponen en cuestión el rigor de su mantenimiento dado que este parecía negociable.

El objetivo de los instrumentos del período de los “Treinta Gloriosos” podría decirse que es contener la dispersión en mancha de aceite. Los espacios agrícolas se empiezan a conservar por sus virtudes para la ordenación territorial, su función alimenticia y por su capacidad de constituir reservas de suelo a largo plazo. Se proyecta una presencia natural sobre un modelo radial y geométrico cuya función es actuar de freno ante la dispersión urbana en un momento de fuerte crecimiento demográfico y económico.

3.1970-1990: INCIPIENTE PREOCUPACIÓN MEDIOAMBIENTAL

La preocupación medioambiental se empieza a hacer patente a partir de los años 1970, coincidiendo con iniciativas internacionales como el programa "Man and Biosphere" de la UNESCO (1971) y la creación el mismo año del ministerio de Medio Ambiente francés.

En los años 1970, con la crisis del petróleo, el panorama del planeamiento urbanístico da un vuelco. En esta época se traduce al francés *Small Is Beautiful: A Study Of Economics As If People Mattered*, una crítica de la economía occidental escrita por E. F. Schumacher que llega al gran público. En esta compilación de ensayos se tratan temas como la importancia de la escala humana, la idea del capital natural, la integridad medioambiental o el uso sostenible de los recursos naturales. Los documentos de urbanismo empiezan a emplear expresiones hoy en día comunes, como la protección del medio ambiente o la obligación de realizar estudios preliminares o de detalle previos a cualquier intervención.

En Francia, una norma estatal de 1976 exige estudios de impacto previos a la construcción de infraestructuras y la protección de la fauna y la flora, instaurando las bases de lo que más tarde se designará como planeamiento sostenible. Se prohíben las derogaciones de POS⁴, se refuerza la protección de espacios naturales, se combate la expansión urbana no regulada sobre suelo rural y se estipula la creación de zonas protegidas (*Zones d'environnement protégées*, ZEP).

⁴Éstas resultaban generalmente en la recalificación de terrenos no urbanizables para permitir nuevas construcciones.

Con la ley de descentralización de 1983 se inicia una nueva etapa en la distribución de competencias de planeamiento: se modifica de forma fundamental la relación entre el Estado y la administración local. Esta reforma transfiere a los alcaldes la competencia para otorgar permisos de construir en todos los municipios dotados de planes de ocupación del suelo, reconociendo así, el carácter de competencia de proximidad al urbanismo. Así, los instrumentos de planeamiento se convierten en normas locales cuando antes constituían normas estatales. A este cambio se le añade el creciente protagonismo e incidencia de la normativa de la CEE en materia de medio ambiente.

3.1. Reflejo en Lyon, la eclosión de nuevas categorías de suelo rural

Tras las medidas descentralizadoras, se organiza en Lyon el coloquio *Demain l'agglomération lyonnaise* (1984) que vuelve a poner sobre la mesa la reflexión prospectiva e inaugura la iniciativa "Lyon 2010" que hace de Lyon una de las precursoras en el planeamiento estratégico en Francia.

Se crea un ente (*syndicat*) mixto de estudios y programación de la aglomeración de Lyon (SEPAL) (AUL 2010). En 1988 se publica el documento "Lyon 2010, un proyecto de aglomeración para una metrópolis europea". De esta reflexión surge el esquema director de urbanismo de la aglomeración de Lyon (SDAL) de 1992 que busca redefinir una "visión" de futuro para la aglomeración que incorpora temáticas más allá de la dimensión espacial. Destacan la preocupación por el medio ambiente y la emergencia del concepto de paisaje.

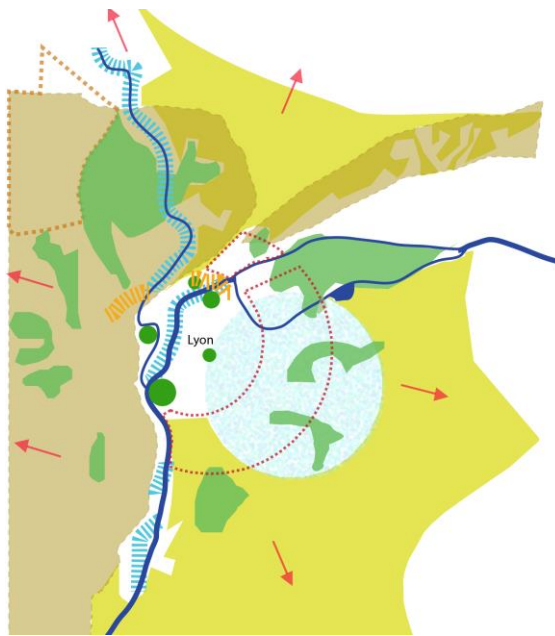
Para adaptarse al orden jurídico sin perder la dimensión estratégica ni su flexibilidad (Sozzi, Brégnac et Berger 2010), el proyecto "Lyon 2010" separa las "orientaciones fundamentales de ordenación" (organizadas en un esquema estructural) y la "afectación del suelo", que intenta alejarse de zonificaciones de tipo monofuncional en un nuevo dispositivo cartográfico.

Este desdoblamiento permite la autonomía del alcance estratégico y facilita la comprensión de las orientaciones principales determinadas por los actores socioeconómicos. Finalmente, se elude el fondo del plano para evitar interpretaciones y el trazo que representa los ejes y áreas de desarrollo prioritario es voluntariamente esquemático.

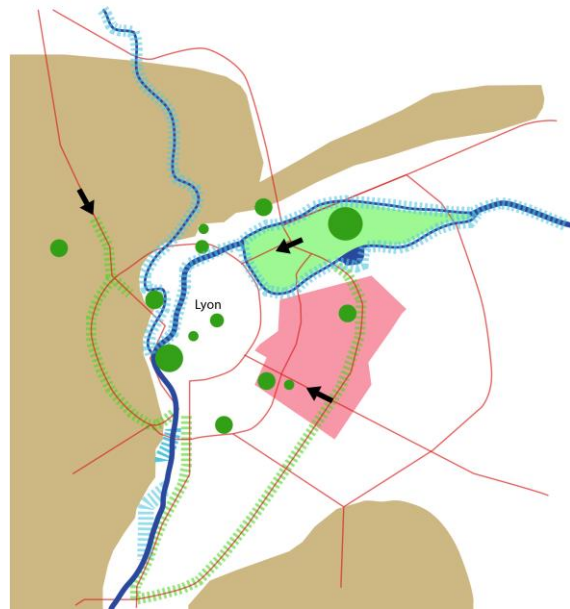
La segunda gran innovación, que además supone una clara inflexión en la forma de tratar el espacio más allá de la ciudad, se refiere a la ampliación de las categorías de uso del suelo y su significado jurídico. El SDAL de Lyon crea:

- a) Áreas de desarrollo estratégico para funciones económicas y urbanas
- b) Espacios de interés paisajístico, cuya ocupación queda subordinada a un estudio de impacto paisajístico. Esta afectación no obliga solo a preservar el paisaje, sino que fomenta también su creación o construcción.

Las reflexiones iniciadas a finales de los 80 con la iniciativa "Lyon 2010" concretadas en 1992 con el nuevo esquema director (SDAL) muestran una evolución al incluir espacios naturales y agrícolas. En el SDAL emergen reflexiones sobre la gestión de espacios naturales y agrícolas periurbanos a través de la puesta en valor del paisaje natural y agrícola.



- Recualificación paisajística de la corona oriental
- Armonizar la protección y gestión de espacios naturales y agrícolas con otros SCOT
- Gestión del agua
- Anillo azul y riberas del Ródano en Lyon
- Proyecto Naturaleza
- Creación o ampliación de parques
- Estructura topográfica a preservar
- Integración paisajística y puesta en valor de las inmediaciones de infraestructuras viarias
- Sector en el que la agricultura es objeto de políticas paisajísticas
- Sector agrícola
- Puesta en valor de los ríos



- Creación o ampliación de parques
- Estructura topográfica a preservar
- Creación de paisaje en el Este
- Puesta en valor de los ríos
- Paisaje vegetal y acuático de Miribel Jonage
- Integración paisajística y puesta en valor de las inmediaciones de infraestructuras viarias
- Entrada a la ciudad

Esquemas del SDAL de Lyon, 1992: a) Medio Ambiente, b) Paisaje.
Elaboración propia a partir de Archives Lyon 2014

4. AÑOS 1990: DIVERSIFICACIÓN EN EL TRATAMIENTO DEL ESPACIO RURAL

A principios de los años 1990 la reflexión de los gestores sobre el futuro de los espacios rurales está animada por la idea de "acabar con el mito de la desertificación del campo y subrayar el desarrollo de los espacios rurales" (Mathieu 1990). En este sentido, el censo general de población de 1982 sorprende revelando que desde 1975 los municipios rurales crecen más que las ciudades (6,2% contra 2,2%). Los municipios rurales que reciben población se sitúan en regiones industriales y urbanas, mientras que los entornos rurales recónditos siguen des poblándose (Lambert 1991).

Desde el grupo de prospectiva rural de la Datar, el geógrafo Bernard Kayser insiste en las nuevas demandas sociales y expectativas de los espacios rurales con crecimiento demográfico (Mathieu 1990). Se distancia así de discursos que solo entienden el desarrollo rural basado en una agricultura fuerte.

Los procesos de periurbanización y rurbanización incrementan las disparidades entre zonas rurales, por ello la DATAR diferencia entre "nuevos ámbitos rurales" (*nouvelles campagnes*): 1) "campagnes" de las ciudades, del litoral y de los valles urbanizados; 2) "campagnes" agrícolas e industriales; y 3) "campagnes" envejecidas de baja densidad [DATAR 2012].

Por otro lado toman fuerza los siguientes instrumentos y entidades:

- el "Pays" como territorio de proyecto en el entorno rural
- las zonas de revitalización rural (ZRR)
- las zonas agrícolas protegidas (ZAP)

- los fondos FEADER, segundo pilar de la Política Agrícola Común de la Unión Europea (PAC)

La noción proyectual de "pays" específica al entorno rural, delimita territorios con cohesión geográfica, cultural, económica o social. Dentro de este marco las administraciones locales definen un proyecto de desarrollo común que el Estado coordina. A través de las zonas de revitalización rural el Estado se compromete a promocionar el desarrollo económico de áreas rurales en decrecimiento. Este dispositivo no obtiene los resultados esperados y se revisa a posteriori (Merlin y Choay 2005).

Las zonas agrícolas protegidas -predecesoras de las denominaciones de origen- se constituyen a petición de los municipios. Con este instrumento, todo cambio de afectación o de ocupación del suelo que altere el potencial agronómico, biológico o económico debe someterse al acuerdo de la Cámara de Agricultura y de la Comisión departamental de orientación de la agricultura.

En 1999 la UE aprueba el Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario (SDEC) con orientaciones sobre el desarrollo territorial sostenible e importantes créditos destinados a la ordenación territorial. A finales de los años 1990, la PAC pone en marcha un "segundo pilar" referente al desarrollo rural y financiado por los fondos FEADER. Los objetivos de estas subvenciones son respaldar a los agricultores de áreas desfavorecidas, modernizar las explotaciones, promocionar el asentamiento de jóvenes agricultores o gestionar los bosques.

4.1. Reflejo en Lyon, el reconocimiento de los valores ecológicos

Respecto a las evoluciones en la toma de conciencia de los espacios naturales y agrícolas del área metropolitana de Lyon, los años 1990 se corresponden a la institucionalización de la disciplina de la ecología urbana (AUL 2009). Emergen conceptos como "red natural interconectada" (*nature maillée*) y "ciudad ecosistema" (*ville écosystème*). Se reconocen los valores ecológicos ligados a la naturaleza común o ordinaria -ya no solo la de los grandes parques naturales- y se pone sobre la mesa la necesidad de aplicar instrumentos de gestión y de animación de los espacios naturales y agrícolas próximos a la ciudad. Se incorpora por ejemplo el principio de "entramado verde" (*trame verte*) con el objetivo de preservar y restaurar una red continua de espacios naturales y agrícolas que se extienda hasta el interior del núcleo urbano a través de "pasillos verdes" (*coulées vertes*) (AUL 2009). Los instrumentos citados, fundamentados en principios de ecología urbana permiten combinar la protección de los espacios con el proyecto sobre éstos.

En enero de 1991 se aprueba el "Plan azul" (*Plan bleu*), esquema de ordenación de las riberas de los ríos Saona y Ródano. La Carta Ecológica del Grand Lyon ratificada en 1992 adopta el principio de "armazón verde" o red ecológica (*armature verte*) con la definición de una "trama verde de aglomeración" (*trame verte d'agglomération*). Se reconoce así una red continua de espacios a dominante vegetal que conecta ambientes naturales y agrícolas periurbanos con la trama urbana, potenciando las funciones ecológicas, sociales, paisajísticas y económicas de estos espacios no urbanizados. Además de la trama verde, la Carta Ecológica incluye los "proyectos naturaleza" así como un convenio de colaboración con la Cámara de Agricultura para asistir y fomentar la agricultura periurbana.

El instrumento "proyecto naturaleza" da réplica al "proyecto urbano"⁵. La idea es que el Grand Lyon debe dotarse de medios y servicios para desarrollar una cultura urbanística de lo "no construido" (Diani s.d.). La iniciativa topa, sin embargo, con un gran impedimento práctico dada la ausencia de potestad jurídica del Grand Lyon sobre los espacios verdes de competencia municipal y sobre todo, como indica Diani, "por una falta de cultura de lo *rural* y de saber crear *vacío* sobre un territorio entregado a la extensión espacial".

En 1997 se pone en marcha el proyecto participativo de análisis prospectivo "Millénaire 3" siguiendo la estela iniciada por "Lyon 2010". Entre los cinco desafíos planteados por el proyecto aparece -en último lugar- la voluntad de "contribuir a la perdurabilidad del ecosistema Tierra en favor de la calidad del ecosistema urbano" (AUL 2010). Entre los cinco ejes estratégicos figura el de construir una "ciudad más abierta [...] respetuosa con su patrimonio, identidad y memoria". La voluntad de esta misión prospectiva es "ampliar la mirada sobre el Grand Lyon y su organización" (AUL 2010), diversificando los puntos de vista y de comprensión del espacio metropolitano e incluyendo funciones tanto ecológicas como sociales y de ocio.

⁵"El proyecto urbano es a la vez un procedimiento concertado y un proyecto territorial. Consiste en la definición y la aplicación de medidas de planeamiento sobre un territorio urbano estableciendo una colaboración entre actores civiles e institucionales, integrando las diferentes escalas y a largo plazo, en aras de un desarrollo urbano sostenible" [Villedurable 2013]

5. A PARTIR DE 2000: MULTIFUNCIONALIDAD RURAL

Con el cambio de siglo prosigue la reflexión sobre espacios y dinámicas más allá de la ciudad. La intención de los gestores es tratar de conciliar los usos productivos y las expectativas de los agricultores (pocos pero con una producción muy competitiva), con los usos residenciales y recreativos de los nuevos habitantes y visitantes ocasionales. Asimismo, se busca restaurar la calidad ambiental dañada tanto por la presión urbanizadora, como por ciertas prácticas agrícolas. Desde la administración se habla de una "ecologización" (*reverdissement*) de los documentos de urbanismo y de una búsqueda de equilibrio y coherencia territoriales.

En este período las figuras e instrumentos principales de planeamiento territorial serán:

- los esquemas de coherencia territorial (SCOT)
- los planes locales de urbanismo (PLU)
- los proyectos de ordenación y desarrollo sostenible (PADD dentro de los SCOT y PLU)
- las zonas agrarias (ZA dentro del PLU)
- Política de protección de espacios sensibles (ENS)
- Programa de "Desarrollo de territorios rurales"
- *Grenelle de l'Environnement*

Tras constatar que el código de urbanismo resultante de la ley 1967 ha dejado de responder a las expectativas ambientales y sociales actuales se procede a una renovación del instrumental de planeamiento iniciada en 1999 con la ley de orientación para la ordenación y el desarrollo sostenible del territorio (LOADDT) y seguida, en 2000, por la ley "Solidaridad y renovación urbana" (*Solidarité et Renouveau Urbain*, SRU).

La LOADDT introduce conceptos como el de "servicio colectivo con amenidades" (*service collectif aménitaire*) referido a los espacios naturales y agrícolas periurbanos en tanto que servicios o equipamientos de acceso gratuito para el disfrute de la población urbana (Grodwohl 2010). Asimismo pone en marcha una red nacional de corredores biológicos y perfiles medioambientales regionales para proteger la biodiversidad.

Con la ley SRU los planes locales de urbanismo (PLU) sustituyen a los antiguos planes de ocupación del suelo (POS) aportando un proyecto de ordenación y desarrollo sostenible (PADD). Los PLU formulan un diagnóstico agrícola y medioambiental y en función del potencial agronómico, biológico o económico del territorio, los municipios pueden delimitar zonas agrícolas (ZA).

Asimismo, los esquemas directores (SDAU) son reemplazados por esquemas de coherencia territorial (SCOT). Establecen orientaciones generales de ordenación de un territorio y determinan equilibrios entre espacios urbanos, naturales y agrícolas. Este documento tiene entre sus objetivos la protección de los paisajes y la puesta en valor de las entradas a las ciudades (DGUHC Certu 2003). Con esta reforma toma cada vez mayor relevancia el principio de edificabilidad limitada a las zonas ya urbanizadas en ausencia de SCOT. Se pretende, así, animar a los municipios a que integren una "intermunicipalidad" (mancomunidad) que tenga un SCOT redactado.

Se prevén medidas de protección de los espacios periurbanos, como los perímetros de protección y puesta en valor de espacios agrícolas y naturales periurbanos (PAEN). Se modifican las zonas de revitalización rural para "dar un nuevo impulso a un mundo rural heterogéneo, donde coexisten territorios con evoluciones contrastadas" (MAP 2005) y se prevé la creación de sociedades de inversión para el desarrollo rural (SIDER). Se impulsan los "polos de excelencia rural" para promocionar recursos naturales, culturales, turísticos y ecológicos del territorio.

La aprobación del *Grenelle de l'Environnement* en 2010 evidencia la repercusión de las preocupaciones ambientales en la agenda política. Confirma el rol del planeamiento urbano y territorial como instrumento esencial de la política medioambiental. Los objetivos son contener la dispersión urbana, densificar y mezclar usos y acrecentar la eficiencia energética. Se incorporan nuevos instrumentos relacionados con la mejora del estado ecológico del agua (SRCE), la mitigación del calentamiento global (PCET) y la supervivencia de la fauna y la flora (*Trames vertes et bleues*, TVB). Todo ello contribuye a la "ecologización" del planeamiento territorial.

En el marco de estos esquemas se implementa una herramienta de protección, gestión y apertura al público de espacios naturales sensibles (*Politique foncière départementale de protection, de gestion et d'ouverture*

au public des espaces naturels sensibles). Combina la preocupación ambiental con el uso recreativo del espacio rural para preservar paisajes, hábitats naturales y crear itinerarios.

Como complemento a la ley Grenelle 2, se promulga una ley de modernización de la agricultura (LMA) que establece instrumentos para preservar los terrenos agrícolas frente a la expansión urbana y se crea una tasa en caso de recalificación urbanística de terrenos agrícolas.

5.1. Reflejo en Lyon, el suelo rural, sede de valores preciados

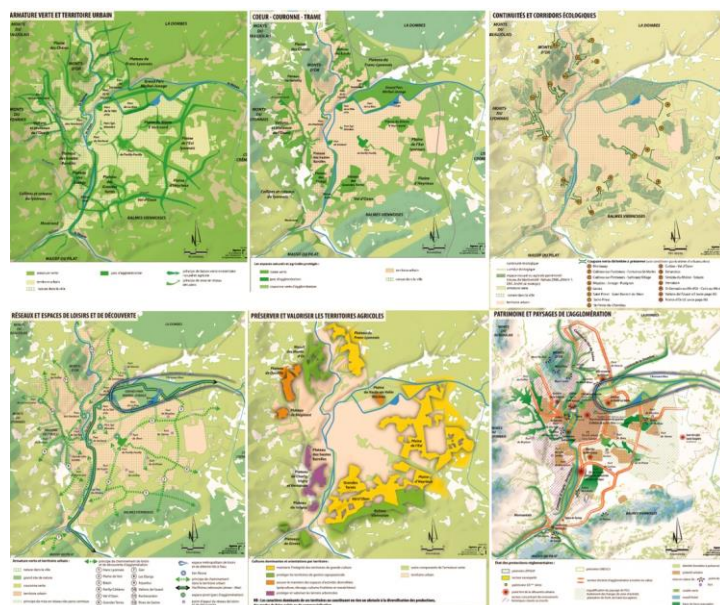
En este periodo, la preocupación de la aglomeración de Lyon hacia sus espacios rurales se hace patente con la revisión del POS en 2001. En la nueva versión se implanta el principio de trama verde integrándolo al SDAL de 1992 aún vigente. Se obstaculiza la expansión urbana reduciendo en un 6% las reservas de suelo a urbanizar y recalificándolas como zonas naturales o agrícolas.

El esquema de coherencia territorial de la aglomeración de Lyon o SCOT, último documento de planeamiento territorial del área metropolitana de Lyon, se elabora entre 2003 y 2010. El perímetro de aplicación incluye los 57 municipios del Grand Lyon, más 15 municipios del Este lionés y del Val d'Ozon (1,31M de habitantes y 730km²). A pesar de ser un territorio fuertemente urbanizado, los espacios "naturales" (es decir, no urbanizados) ocupan aproximadamente la mitad de la superficie (SCOT 2010). Entre los cinco grandes desafíos planteados en este documento figuran dos intrínsecamente vinculados al suelo no urbano: la preservación y puesta en valor de los espacios naturales y agrícolas y el cuidado del medio ambiente.

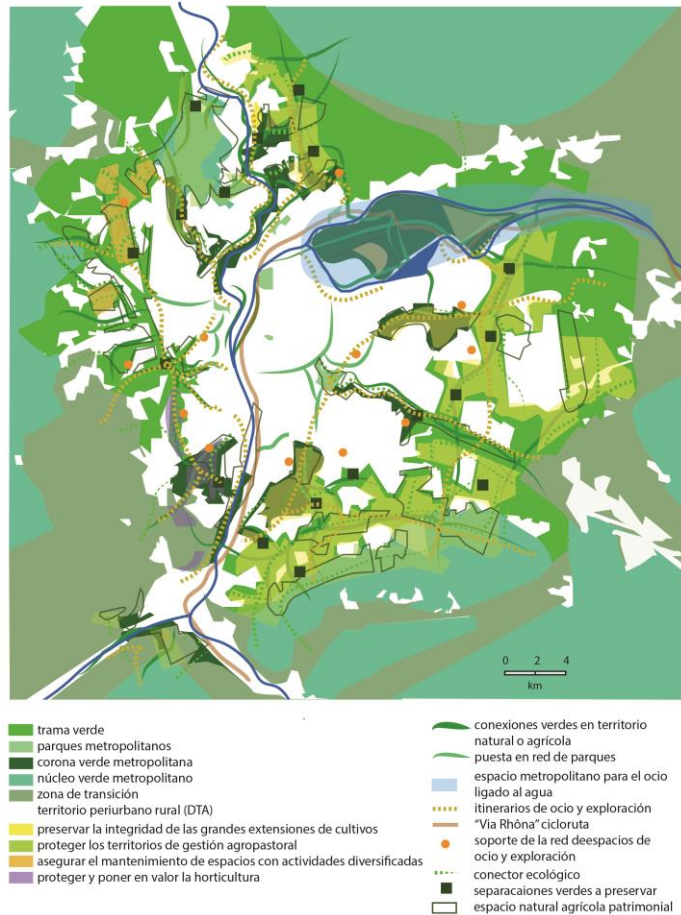
El SCOT se plantea el futuro de los espacios naturales y agrícolas frente a la presión urbana, los considera espacios de interés pues constituyen reservas de biodiversidad, cumplen funciones alimentarias y son el soporte para actividades recreativas. Se caracterizan como espacios que representan un "patrimonio preciado" y como "territorios llenos", en oposición a la idea de "vacíos urbanos", donde se puede proyectar sobre sus funciones económicas y sociales (SCOT 2010).

Respecto al medio ambiente, se plantea cómo preservar y movilizar recursos para una gestión racional y sostenible del espacio. Frente a un contexto reglamentario evolutivo y cambiante, el SCOT debe anticiparse y buscar un modelo de desarrollo racional con el espacio, los recursos y la protección de la salud de sus habitantes.

La memoria del SCOT (o PADD) eleva el Medio ambiente a la calidad de "factor de desarrollo", a la altura del desarrollo económico, con el que tradicionalmente ha estado reñido. Esta voluntad se traduce en la normativa (DOG) con la preservación de zonas de captación de agua potable o la reducción del 20% de gases con efecto invernadero.



Esquemas del de suelo libre no urbanizado del SCOT 2010: a) Estructura verde y territorio urbano, b) Corazón, corona y trama verdes; c) Conectores ecológicos; d) Redes y espacios de ocio; e) Agricultura; f) Patrimonio y paisajes (SCOT 2010)



Superposición de los esquemas referidos al suelo libre no urbanizado del SCOT 2010

Elaboración propia a partir de SCOT 2010

Asimismo, la ordenación propuesta por el SCOT se basa en el principio de organización multipolar o policéntrica, alrededor de tres redes: la de transportes, la red verde de espacios naturales, agrícolas y forestales y la red azul de ríos. La red verde se considera una infraestructura por si misma que debe ser preservada, interconectada y puesta en valor a través, sobre todo, del potencial económico de la agricultura.

El SCOT de 2010 se apoya en las experiencias prospectivas precedentes de "Lyon 2010" o Millénaire 3. Sin embargo en su contenido y propuestas de tratamiento del suelo no urbanizado se evidencian las evoluciones socioculturales de los últimos veinte años: tanto a escala nacional, como a escala internacional (ley SRU, Cumbre de Kyoto, Grenelle del Medio Ambiente, metropolización, globalización y marketing urbano, etc.). El aumento de las preocupaciones ecológicas así como la incorporación y normalización de la noción de desarrollo sostenible en el lenguaje del planeamiento resultan en la consecución de un modelo de ciudad que consume menos espacio y por ello permite incorporar proyectos que ponen en valor los diferentes paisajes de la interfaz urbana rural.

6. CONCLUSIONES

El tratamiento de los espacios rurales en Francia se vio marcado a lo largo de los dos primeros tercios del s. XX por el éxodo rural, la modernización de la agricultura, la periurbanización, y rurbanización. A partir de los años 1970 se incorporan preocupaciones medioambientales y de los 1990 teorías derivadas de la ecología del paisaje y otras ciencias de la tierra. La función social y recreativa se refuerza en los años posteriores. A ella se le añaden funciones pedagógicas, culturales e identitarias. Esta evolución puede advertirse de manera especialmente evidente en las normativas desplegadas en torno al espacio que circunda Lyon.

En una primera etapa detectada (1920-1960) se percibe una marcada dicotomía entre la ciudad y lo que queda fuera. Del mismo modo se contraponen la población rural que mengua con el éxodo rural, a la población urbana que aumenta notablemente. En las ciudades se llevan a cabo en los años 1920 las

primeras experiencias zonificadoras de suelo. El modelo del zoning divide la ciudad en sectores con funciones diferenciadas, fuera de éstos parece no existir nada.

En los años que siguen (década de 1960) lo rural adquiere una especial relevancia dentro de la creación de riqueza en tanto ámbito de la producción agraria. Paralelamente se ensayan instrumentos como las rupturas verdes (*coupurees vertes*) para delimitar los sectores de nueva urbanización. Asimismo se plantean ejes verdes que penetran en la ciudad con el fin de higienizarla. Se planea un anillo verde, o mejor dicho, se reservan suelos agrícolas para extensiones urbanas a 20 o 30 años vista. Estas zonas agrícolas albergarán explotaciones especializadas. Prevalece así la apreciación de la función productiva sobre la recreativa y paisajística. Se aprovecha la naturaleza existente y, sobre todo, se proyecta una geometría natural de estructura radial para oxigenar la ciudad y enmarcar las nuevas urbanizaciones y ciudades.

En los años 1970 y 1980 las incipientes preocupaciones medioambientales entran en los discursos y documentos urbanísticos: la ciudad debe frenar la expansión de su zoning hacia el suelo rural por las implicaciones que tiene esta dispersión en el consumo energético y las consecuencias negativas sobre el medio ambiente y la biodiversidad. De igual manera se van incorporando herramientas de preservación del valor ecológico en los espacios naturales. De manera significativa aparece en el esquema director de la aglomeración de Lyon el concepto de paisaje.

A partir de los años 1990 se advierte un cambio: los gestores del territorio se percatan de que el suelo rural acoge cada vez más usos y actividades que engendran nuevos valores. Además, la ecología urbana se institucionaliza y el tratamiento de los espacios no urbanos se fundamenta en las teorías propuestas por dicha disciplina. Se señalan redes naturales que no deben ser obstaculizadas por intervenciones urbanísticas. Se institucionaliza el concepto de trama verde y trama azul para designar una red continua que debe extenderse hasta el interior del núcleo urbano a través de pasillos verdes (*coulées vertes*). A menudo, se trata de prescripciones poco detalladas que no terminan de concretarse. En lo que respecta a la ciudad en 1992 se aprueba la Carta Ecológica del Grand Lyon y define la "trama verde de aglomeración" (*trame verte d'agglomération*), se desarrollan los "proyectos naturaleza" y se fomenta la agricultura periurbana, marcando un hito en la preservación de espacios no urbanizados.

Con el cambio de siglo se incorporan nuevos conceptos como el de "servicio colectivo con amenidades" para definir y caracterizar las funciones de los espacios naturales y agrícolas contiguos a la urbe. Estos pasan a ser un patrimoniopreciado que aumenta la calidad de vida urbana. Se sigue trabajando con conceptos propios de la ecología urbana ampliando los corredores biológicos a red nacional. Las redes de espacios naturales y agrícolas así como las dibujadas por los ejes fluviales se convierten en sistemas básicos para el planeamiento de la aglomeración, al nivel de la red de transportes colectivos. El discurso sobre el desarrollo urbano sostenible adquiere carta de naturaleza en urbanismo y ordenación del territorio. Se alienta a organizarse teniendo en cuenta las necesidades a escala supramunicipal. Poco a poco, la voluntad, al menos en el discurso, es que todo el territorio vaya asumiendo un mismo status.

En la aglomeración de Lyon se elabora el último documento de planeamiento publicado hasta la fecha (SCOT 2010) que sitúa en el centro del proyecto de aglomeración el futuro de los espacios naturales y agrícolas frente a la presión urbana. Estos últimos se califican como territorios llenos de valores y funciones, hasta tal punto que la red de espacios verdes y la red fluvial se convierten, junto a la de los transportes colectivos, en sistemas fundamentales del planeamiento territorial.

La evolución del tratamiento del suelo rural en Francia es el producto de un sumatorio de tendencias, agrícola, ecológica, de entorno residencial, y de uso recreativo. Éstas han marcado la concepción del territorio y con ello las transformaciones y cambios de sensibilidad en la cultura del planeamiento que se reflejan en las herramientas de tratamiento del suelo allende la ciudad.

7. BIBLIOGRAFIA

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (AUL), 2010, "1960 - 2010 :50 ans de planification et de prospective", Coloquio: *La planification stratégique de "Lyon 2010" aux métropoles d'aujourd'hui*.

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (AUL), 2009, "La prise en compte de la trame verte dans la planification lyonnaise". Consultado en mayo de 2014 en: http://www.reseaurural.fr/files/presentationjd_expelyon_lyon270509.pdf

- Archives Lyon 2010. Consultado en mayo 2014 en Fuente: <http://www.archives-lyon.fr/>
- BAILLY, A. 2006. "Développement territorial durable en milieux urbain et rural", In : Desenvolvimento e território: Espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer, M. L. Fonseca (ed.), Université de Lisbonne.
- BONNEVILLE, M., 2010, "Quarante ans de tradition planificatrice intercommunale", *Urbanisme*, nº371.
- BONNEVILLE, M., 1982, "Planification et développement urbain dans l'agglomération lyonnaise: essai d'évaluation pour la période 1968-1982". *Revue de géographie de Lyon*. Vol. 57 nº2, pp. 93-116.
- Centre d'Etudes sur les réseaux, les transports, l'Urbanisme et les constructions publiques Certu. (2003). *Le Schéma de cohérence territoriale : SCoT : contenu et méthodes*. 110p. Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, DGUHC
- COMBY, J., 1998, "La fabricación de la propiedad" Traducido por Olivier Delahaye, curso de postgrado en Desarrollo Rural. Universidad Central de Venezuela (2000). Consultado en mayo de 2014: http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/Comby_1998_fabricacion-propiedad_Es_trad-Delahaye.pdf
- COMBY, J., 2004 "La propriété, de la Déclaration des droits au Code civil", *Etudes foncières* nº108.
- COPPIN, O., 2001, "Les trois temps de l'aménagement du territoire en France". Documents de travail nº44, Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation, Université du Littoral, Côte d'Opale, Dunkerque.
- DATAR 2012: <http://www.datar.gouv.fr/la-datar>. Consultado en mayo de 2014
- DIANI, J., (s.d), "Les Projets Nature dans le Grand Lyon" Agence d'Urbanisme pour le Développement de l'Agglomération Lyonnaise (Rhône-Alpes, France) y Fedenatur. Consultado en mayo de 2014: www.fedenatur.org/docs/docs/116.pdf
- EPIDA, 2007, "L'EPIDA et la démarche de développement durable". Consultado en mayo de 2014: <http://www.epida.fr/>
- FRÉBAULT, J. y SOZZI, C., 2010, "Lyon 2010, Représentations chronologiques". *Urbanisme*, nº371.
- GUIGOU, M.J.L, 1995, "L'aménagement du territoire : Expériences et prospective", *Économie rurale* nº227
- GRODWOHL, M., 2010, "Une enquête sur le paysage". Consultado en mayo de 2014 en: <http://www.marc-grodwohl.com/enjeux-du-patrimoine/vient-de-para%C3%A9tre-la-route-des-vins-d%E2%80%99alsace>
- LAMBERT, Y., 1991, "Kayser Bernard, La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental". *Revue française de sociologie*. nº 32-2.
- MANCUSO, F. (1980). *Las experiencias del zoning*. Col. Ciencia Urbanística; Ed. Gustavo Gili: Barcelona.
- MAP, Ministère d'Agriculture et Pêche, 2005, "Loi relative au développement des territoires ruraux. Guide pratique des principales mesures et exemples". Consultado en mayo de 2014 en: <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/16pldtr.pdf>
- MATHIEU, N., 1990, "La notion de rural et les rapports ville campagne en France. Des années cinquante aux années quatre-vingts". *Économie rurale*. nº197,
- MERLIN, P. y CHOAY, F. (2005). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Presses Universitaires de France, 3ª ed.
- PERRIER -CORNET, P., 2003, "Quelles perspectives pour les campagnes françaises ?", *Projet*, nº274.
- POULOT, M. y ROUYRES, P. 2007, "Refaire la campagne en Île-de-France". *Noréis*, nº202
- SCOT 2010. Consultado en mayo de 2014 en: http://www.scot-agglolyon.fr/liste-documents.php?rubrique_id=5

SOZZI, C. y BRÉGNAC, B. ET BERGER, P., 2010, "La démarche Lyon 2010 racontée par l'agence d'urba",
Urbanisme, n°371.