

CONAMA 2020

CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

Diseñar la ciudad en conexión con lo rural

La necesidad de promover una alianza
rural-urbana sostenible





Francisco Javier SANZ LARRUGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidade da Coruña

ÍNDICE

TÍTULO: Diseñar la ciudad en conexión con lo rural. La necesidad de promover una alianza rural-urbana sostenible.

PALABRAS CLAVE: CIUDAD, URBANO, RURAL, INTERDEPENDENCIA, ALIANZA

RESUMEN: Esta comunicación tiene por objeto analizar las relaciones entre el mundo rural y el urbano, con especial referencia a las políticas públicas -internacional, europea y española- y a las bases jurídico-administrativas desarrolladas en estos ámbitos territoriales. A partir de la tradicional dicotomía rural-urbano que ha dominado tradicionalmente esta cuestión, se trata de buscar nuevas orientaciones jurídicas que permitan una visión integrada de todo el territorio. Y, en todo caso, que logren el objetivo de un desarrollo urbano integrado y sostenible de las zonas urbanas y rurales.

1.-PRELIMINAR: superar la dicotomía urbano-rural en pro de un desarrollo territorial y urbano sostenible.

En sus “reflexiones en torno a la ciudad”, el Profesor PAREJO ALFONSO (2020) pone de relieve la “dualidad urbano-rural” y como, a partir del S. XIX, por la urbanización expansiva “se ha difuminado en zonas de transición”¹ y tal fenómeno sigue sufriendo “un profundo proceso de transformación progresivamente globalizado” y, con él, “el de la relación del mundo urbano con el rural”². Justamente, el objeto de esta comunicación versa sobre dicha “dualidad urbano-rural” y de cómo deberían articularse -de forma sostenible- las relaciones entre el mundo rural y el

¹ Con relación a los diferentes zonas que cabe diferenciar en la sucesión de la ciudad a los espacios rurales la Ley 45/2007, de 13 de diciembre de desarrollo sostenible del medio rural distingue entre: las “zonas rurales a revitalizar”, las “zonas rurales intermedias” y las “zonas rurales periurbanas” (cfr. su art. 10,1). Desde el punto de vista técnico, vid. el trabajo de REIG MARTÍNEZ, E. y otros: *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local*, Fundación BBVA, Bilbao, 2016

² Cfr. sus pp. 4 y ss. El profesor PAREJO ALFONSO distingue diversas transformaciones sobre la ciudad derivadas del mismo fenómeno: “ruralización de la ciudad; urbanización del campo; transformación de la relación con la naturaleza” (Ibídem. p. 8) Y, más adelante, en su ponencia, subraya también “la dilución de los límites de lo urbano por avance desigual de éste en el mundo rural circundante, con creación en su caso, de un espacio rururbano...” (p. 15).

urbano³. Se trata de una breve reflexión sobre el convencimiento de que, entre los retos pendientes del “derecho de la ciudad”, se encuentra el de recomponer la relación entre el campo y la ciudad, y que, como es una cuestión que afecta al “gobierno del territorio” es preciso, en palabras de VAQUER CABALLERÍA (2019), que “para gobernar eficazmente el territorio no hay que confundir tierra con mar, ni campo con ciudad, ni patrimonio natural y cultural, pero sí que *hay que considerarlos de forma integral e integrada*”⁴.

Desde finales del siglo XIX, en nuestras sociedades occidentales avanzadas, se viene destacando la necesidad de estrechar las relaciones que existen entre el campo y la ciudad, eliminando o minimizando los conflictos existentes entre ambos sectores del territorio, y aspirando a la configuración de un sistema territorial integrado favorable a la promoción de una sostenibilidad social, ambiental y ecológica de todos los seres vivos⁵. Si bien, la revisión de dichas relaciones debe hacerse, como defiende IZQUIERDO (2019), desde las dos partes: la ciudad debe volver a relacionarse con el campo y la “aldea” tiene que retomar su función original de gestora de la naturaleza; en definitiva, una nueva relación campo-ciudad para contribuir a paliar la crisis ecológica global y reconciliar al hombre con la naturaleza⁶.

La temática que abordamos en esta comunicación tiene una particular actualidad en el momento presente en nuestro país en torno al problema de la llamada “España vaciada” (sobre despoblamiento rural y envejecimiento de la población) que ha dado lugar a una reacción por parte de los poderes públicos⁷. Es, sin duda, un importante “caso testigo” para la revisión de las

³ Sobre esta cuestión tuve oportunidad de tratar en mi aportación a la obra colectiva -los Retos del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado- dirigida por M. R. ALONSO IBÁÑEZ (2018), sobre “Las interdependencias entre el medio rural y el urbano”.

⁴ Cfr. su ensayo sobre *Derecho del Territorio*, p. 154. El subrayado es mío.

⁵ En el campo del urbanismo son conocidos los intentos sucesivos de lograr una armonía entre lo urbano y lo rural como es el caso del movimiento “ciudad jardín”, la inserción de la ciudad en modelos regionales, la reflexión sobre el “eco-urbanismo” y la “ciudad compacta” a partir de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 (sobre estos modelos cfr. la obra de VEGARA, A. y DE LAS RIVAS, J. L. (2016): *La inteligencia del territorio. Supercities*, Ministerio de Fomento, Madrid. Mucho más reciente, destacamos la obra del arquitecto malasio, Kean YEANG: *Saving the Planet by design. Reinventing our world through ecomimesis*, Routledge, London, and New York, 2020.

⁶ Cfr. su sugerente ensayo sobre *La Ciudad Agropolitana. La Aldea Cosmopolita*, KRK ediciones, Oviedo, 2019.

⁷ Sobre este problema sólo citamos a nivel del Estado español la “Estrategia Nacional frente al reto demográfico” acordada en enero de 2017 por la Conferencia de Presidentes. Posteriormente, en marzo de 2019 el Consejo de Ministros acordó aprobar unas “Directrices Generales” que recoge los objetivos transversales a la acción política y las líneas de actuación de las Administraciones Públicas frente a la despoblación, el envejecimiento y los efectos de la población flotante. Finalmente, es significativo que el nuevo “Ministerio para la Transición Ecológica” ha adicionado -desde enero de 2020- a su denominación

relaciones entre lo urbano y lo rural.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, la imparable implantación del “paradigma ambiental” en el derecho urbanístico español (BAÑO LEÓN, 2009) ha contribuido, si duda, a poner los fundamentos de una nueva gobernanza del territorio⁸. El reconocimiento expreso en el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (en adelante, TRLSRU) del principio del “desarrollo territorial y urbano sostenible” (art. 3º) recoge muchos elementos normativos que pueden ser de gran utilidad para la recomposición de lo urbano y lo rural: como el principio del “desarrollo sostenible” (art. 3,1), la clave del “uso racional de los recursos naturales” (art. 3,2), la protección del “medio rural” y la preservación de sus valores propios (art. 3,2,b), la “cohesión territorial” (art. 3,3), etc. Sin embargo, todas estas determinaciones legales no son, a mi juicio, suficientes para promover una verdadera “planificación territorial sostenible” (RAMALLO LÓPEZ, 2014).

2.- El “Gobierno del territorio” y la nueva relación entre el campo y la ciudad: el impulso desde el ámbito internacional y europeo.

La reflexión sobre las relaciones entre las ciudades y las zonas rurales es un problema mundial sobre el que han tenido la ocasión de trabajar organismos internacionales⁹. Así, en el marco de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015), el “Objetivo 11” propone “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”¹⁰. Por su parte, fruto de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el “Desarrollo Urbano Sostenible”

“y el Reto Demográfico”. Por su parte la “Comisión de Despoblación” de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha publicado diversos documentos sobre esta cuestión, como el documento de acción sobre “Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España” (abril de 2017).

⁸ Señala VAQUER CABALLERÍA, en esta dirección, que “la “explosión de la ciudad” por el territorio y la disolución de la separación campo-ciudad han hecho emerger otro paradigma en las ciencias sociales y jurídicas: el “paradigma ambiental” que se ha introducido progresivamente en el Derecho urbanístico español” (*Derecho del Territorio*, cit. p. 24).

⁹ En particular hay que destacar el trabajo de la Oficina de ONU-Hábitat y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

¹⁰ El subapartado 11.a de este ODS se propone: “Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional”. Encontramos aquí una expresa referencia a las perspectiva relacional que estamos estudiando. Los subrayados son míos.

(celebrada en Quito (Ecuador), en octubre de 2016) es la “Nueva Agenda Urbana”¹¹ que contiene interesantes referencias a la “relación rural-urbana”¹².

También, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) -en su línea institucional de “política rural”- ha desarrollado programas de trabajo en las relaciones rurales-urbanas, buscando buenas prácticas y promoviendo estudios sobre “asociaciones” y “paternariados” en esta temática¹³.

Por lo que se refiere a la Unión Europea, la reflexión sobre las interrelaciones entre el campo y la ciudad fue objeto de los primeros documentos promovidos por la Comisión Europea en torno a “Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión Europea” (ETE) de 1999¹⁴. Pese a su falta de vinculatoriedad de este documento para los países miembros, tuvo la fortuna de tenerse en cuenta a la hora de diseñar las políticas territoriales dentro de los mismos, tanto a escala regional como local. Parte de los objetivos y directrices fijados por la ETE tienen especial relevancia respecto a las acciones de protección e incentivación de las actividades agrícolas en entornos periurbanos; más concretamente, la ETE propone “el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y *una nueva relación entre campo y ciudad*, el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y

¹¹ La Agenda fue refrendada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 23 de diciembre de 2016.

¹² En particular, los apartados 49º, 50º y 96º. El primero presenta el compromiso de prestar apoyo “a los sistemas territoriales que *integran las funciones urbanas y rurales* en los marcos espaciales nacionales y subnacionales y los sistemas de ciudades y asentamientos humanos, promoviendo con ello la ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales y la tierra, garantizando el suministro fiable y las cadenas de valor que conectan la oferta y la demanda en las zonas urbanas y rurales para fomentar el *desarrollo regional equitativo en todo el proceso continuo de las zonas urbanas y rurales* y colmar las brechas sociales, económicas y territoriales” (los subrayados son míos). Vid. también el documento “Temas Hábitat III. 10. Vínculos Urbano-Rurales”, New York, 31 de mayo de 2015.

¹³ Cfr. el importante estudio: *Rural-Urban Partnerships. An integrated approach to economic developmet*, OECD, 2013. A través de un estudio de casos en diferentes países de Europa se pone de manifiesto las ventajas que para el desarrollo socio-económico tienen las iniciativas de cooperación entre entidades rurales y urbanas y la integración de las políticas que son comunes a ambos espacios territoriales.

¹⁴ Su texto fue aprobado por los ministros de los estados miembros, responsables en la materia y el responsable de política regional de la Unión Europea en 1999. Cfr. sobre este tema los trabajos de PAREJO NAVAJAS, T.: *La Estrategia territorial europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid, Madrid, 2004 y SEVILLA BUITRAGO, A.: “El marco legal y algunos instrumentos útiles” en *El espacio agrícola entre la ciudad y el campo*, Convenio de Colaboración entre el Centro de Estudios Ambientales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Universidad Politécnica de Madrid para el Desarrollo de un Catálogo de Buenas Prácticas Urbanas con Criterios de Sostenibilidad, Madrid, 30 de junio de 2010, pp. 29-46.

del patrimonio cultural”¹⁵. Posteriormente, la “Agenda Territorial Europea”, aprobada por los Estados en Leipzig en 2007; en particular, esta Agenda recoge entre sus prioridades “la potenciación del desarrollo policéntrico y la innovación”, así como la “creación de nuevas formas de gobernanza territorial y de paternariado entre áreas urbanas y rurales”¹⁶. Finalmente, la aprobación en mayo del 2016 de la nueva “Agenda Urbana de la Unión Europea” -sobre la base del “Pacto de Ámsterdam”- presenta como objetivos fundamentales: una mejor legislación, una mejor financiación y mejores conocimientos, y ha de ser orientada por una serie de principios entre los que se encuentra: el “reforzamiento de las conexiones urbano-rurales”¹⁷.

No podemos dejar de destacar en este apartado la relevancia del influjo de las Políticas de Agricultura y Pesca (cfr. arts. 38-44 de su Tratado de Funcionamiento), así como la de Cohesión Económica, Social y Territorial de la Unión Europea (cfr. arts. 174 a 178 de su Tratado de Funcionamiento)¹⁸ y sus respectivos fondos¹⁹.

3.- Las relaciones rural-urbano en la política territorial y en el ordenamiento jurídico español.

En el caso de España han sido particularmente abundantes los documentos “soft law” que han abordado las relaciones urbano-rurales y que aquí solo podemos enumerar:

¹⁵ Cfr. SEVILLA BUITRAGO, A.: “El marco legal...”, cit. y loc. cit. p. 30. En dicho proceso de desarrollo territorial policéntrico se incluye la necesidad de fomentar el desarrollo endógeno, la diversidad y la eficacia de los espacios rurales, lo que puede extenderse al ámbito de los espacios periurbanos; además, en este proceso la agricultura aparece como “una actividad estratégica y cohesiva” que debe incorporarse a una línea de innovación y desarrollo.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Los otros principios son: una gobernanza multinivel, un método de trabajo a través de asociaciones (en relación con los doce retos o temas prioritarios), un enfoque integrado, un desarrollo urbano sostenible, el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas, el establecimiento de áreas urbanas funcionales, y la coexistencia de ciudades de todos los tamaños.

¹⁸ Una base jurídica que permite al legislador de la Unión adoptar medidas destinadas a un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión y, en particular, para reducir las diferencias de los niveles de desarrollo entre las diversas regiones y con especial atención a las zonas rurales (cfr. VAQUER CABALLERÍA, *El Derecho del Territorio*, cit. p. 38 y 39).

¹⁹ El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en su vigente periodo 2015-2020.

- La “Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano” y su respectivo “Libro Verde”, publicados en marzo de 2007²⁰, con epígrafe específico -el XII de su Parte Segunda- sobre el “ámbito rural-urbano”²¹
- El “Estudio diagnóstico preliminar sobre la situación y tendencias de las relaciones urbano rurales de cohesión territorial en el Estado español” de 2011 que, promovido por la Federación Española de Municipios y Provincias, aborda específicamente el enfoque relacional que estamos estudiando²².
- La “Estrategia Española de Sostenibilidad Local Urbana y Local” de 2012, promovida por los Ministerios de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, y el de Fomento²³.
- El “Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la era de la información” de 2012, promovido por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente²⁴.

Del estudio integrado de estos documentos pueden extraerse los siguientes conclusiones y pautas de actuación a seguir para una adecuada armonización de las relaciones entre lo rural y lo urbano:

1º.- El punto de partida es el de la *“complejidad de los territorios”*, de la *conflictividad* entre el campo y la ciudad (y la de los entornos urbanos) y de los consiguientes *desequilibrios* sociales, económicos y ambientales. El despoblamiento de lo rural, la artificialización y fragmentación del territorio, la difusión descontrolada de la urbanización y sus negativas consecuencias sobre la degradación de los recursos naturales.

2º.- La finalidad primordial de las nuevas medidas de articulación entre el campo y la ciudad es la de *superar la tradicional dicotomía rural-urbano* poniendo de manifiesto:

²⁰ Es un trabajo promovido por el Ministerio de Medio Ambiente con la colaboración de la prestigiosa Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.

²¹ Incide en la necesidad de plantear las relaciones campo-ciudad en términos de complementariedad y de colaboración, que deberían estar basadas en la “solidaridad del mundo urbano hacia el rural” y que han de articularse mediante una “planificación integrada” y donde las “zonas urbanas contribuyan de forma intensiva como un tributo a la huella ecológica que genera”.

²² De los cuatro enfoques utilizados para determinar el marco explicativo de los procesos urbano-rurales presentan especial interés para nosotros el apartado relativo a la “institucionalidad y gobernanza”. En este apartado se propone, entre otros asuntos, “estudiar el potencial de las instituciones de cooperación y de colaboración intermunicipales, así como los posibles proyectos de desarrollo y cooperación que promuevan el fortalecimiento de estructuras espaciales policéntricas.

²³ En su apartado 5.6 se recogen las “Directrices y medidas en el ámbito de las relaciones entre el mundo rural y el urbano”.

²⁴ Su apartado XIII trata sobre el “ámbito rural-urbano”.

- a) la *importancia de las interrelaciones* existentes entre ambos elementos del territorio, y justamente, por esta incontestable realidad,
- b) la *continuidad ecológica* entre los ecosistemas urbanos y rurales, de modo de que debe de trabajarse en el logro de una armoniosa *conectividad* entre ambos, en definitiva, considerar el sistema rural-urbano como un “todo interconectado”
- c) la inescindible *complementariedad entre el campo y la ciudad* y el justificado objetivo de alcanzar la “cohesión territorial”

3º.- Como soluciones generales para superar los referidos conflictos y para promover la cohesión territorial y la preservación de la continuidad ecológica entre la rural y lo urbano se subrayan las siguientes:

- a) *frenar, contener o minimizar la difusión desordenada de la malla urbana*, bajo el criterio de la *compacidad* como uso más sostenible del territorio, en cuya tarea resulta imprescindible la técnica preventiva de la evaluación ambiental y la determinación de los umbrales admisibles de impacto (capacidad de carga, por ejemplo).
- b) desarrollar una *planificación dinámica, flexible* -que tenga en cuenta el ámbito temporal- y en la que la ordenación de orden municipal sea complementada con una ordenación territorial regional
- c) potenciar el *policentrismo* sobre la base de *redes entre ciudades* pequeñas e intermedias
- d) promover una *institucionalidad o gobernanza territorial* con una buena articulación multinivel de las Administraciones concurrentes, potenciando las relaciones de *cooperación y de colaboración*. Y, asimismo, reforzando los mecanismos de *participación pública* y de *responsabilidad compartida*.
- e) y con todo lo anterior, se trata de gestionar el territorio como un *sistema único e integrado* donde los subsistemas que lo componen –rural y urbano- sean valorados en cuanto a sus respectivas y complementarias funcionalidades. Y, por supuesto, esta gestión integrada del territorio no puede llevarse a cabo sin orientarla bajo el *paradigma de la sostenibilidad*, en su triple versión, ambiental,

social y económica. Todo ello podría encuadrarse dentro del nuevo concepto de los “territorios inteligentes”²⁵.

4º.- Finalmente, de los documentos analizados se pueden inferir, en relación al tema objeto de nuestro trabajo, algunos ejemplos concretos de proyectos o medidas que permiten beneficiar mutuamente la compleja relación urbano-rural:

- a) la *ordenación sostenible de las áreas periurbanas* (espacios de transición) y los proyectos “agro-urbanos”
- b) la *protección del patrimonio natural y cultural* y la necesidad de nuevas formas o modalidades para tal fin
- c) la creciente *puesta en valor del paisaje*, como indicador de sostenibilidad y como objetivo estratégico en las políticas públicas sobre el territorio

En el ordenamiento jurídico-administrativo español resulta fundamental la Ley 45/2017, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural²⁶, que tiene por objeto: “regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio” (art. 1,1)²⁷ y, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre desarrollo rural, “regula el marco normativo de la acción de la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias y establece los criterios e instrumentos de colaboración con el resto de las Administraciones Públicas, en las materias relacionadas con el desarrollo sostenible del medio rural, con el fin de alcanzar una *acción pública coordinada y complementaria en este ámbito que*

²⁵ Cfr. el trabajo de VEGARA, A. y DE LAS RIVAS, J. L.: *La inteligencia de los territorios. Supercities*, cit. A lo largo del trabajo se hace un recorrido histórico desde los orígenes del urbanismo hasta las “Smart cities”, pasando por la “ciudad funcional”, el urbanismo participativo, los planes estratégicos, la “ciudad región”, el “eco-urbanismo”, etc.

²⁶ Publicada en el B.O.E. nº 299, de 14 de diciembre de 2007. El “medio rural” se define en el 3, a) de la Ley como: “el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²”.

²⁷ En su monografía sobre *La construcción del espacio, Una introducción a la ordenación territorial y urbanística* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2015), el Profesor PAREJO ALFONSO –que dedica su Capítulo III a “Los medios urbano y rural y su soporte: el suelo” (pp. 129 y ss)- afirma que “las políticas públicas referidas específicamente al mundo rural han sido escasas, discontinuas y desiguales hasta muy recientemente” (p. 222).

mejore la cohesión económica y social entre los diversos territorios, así como la protección y el uso sostenible de los ecosistemas y recursos naturales". Para cumplir sus objetivos prevé la aprobación de "programas de desarrollo rural sostenible" que han de elaborarse por la Administración General del Estado en coordinación con las Comunidades Autónomas²⁸. En desarrollo de primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2011-2014) se creó -en virtud del Real Decreto 1336/2011- el "contrato territorial" como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural²⁹. Pero esta bienintencionada regulación no ha tenido en cuenta de que las competencias sobre ordenación del territorio y ordenación rural están en manos de las Comunidades Autónomas, por lo que puede entenderse un intento fracasado de abordar a nivel del Estado la política de desarrollo territorial que propugnamos aquí.

4.- Reflexión final y algunas soluciones innovadoras.

La indiscutible interdependencia entre las ciudades y sus áreas periurbanas y rurales requiere una adecuada articulación bajo la consideración del territorio como una "sistema único e integrado" y un verdadero "gobierno del territorio" que, de forma inteligente y participada, potencie sus sinergias positivas. Para tal fin no es suficiente aplicar las potencialidades del desarrollo urbanístico sostenible, no basta la ordenación urbanística, es preciso poner en marcha una "planificación estratégica innovadora" a escala de las Comunidades Autónomas (e incluso, cuando proceda, supramunicipal o comarcal). Para esta tarea está pendiente una verdadera ordenación del territorio y de ordenación rural, ya que los intentos realizados hasta el momento no han logrado evitar problemas de falta de cohesión territorial como es el caso del despoblamiento rural en España (o, como efecto, opuesto, la litoralización de la población). El impulso de la futura PAC puede ser una buena oportunidad para intentarlo.

²⁸ El Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, aprobó el primer *Programa de Desarrollo Rural Sostenible* para el periodo 201-2014²⁸, pero, una vez finalizado el plazo, no ha habido un segundo programa, por lo que, tanto la Ley 45/2007 como sus "programas de desarrollo rural sostenible" pueden considerarse en suspenso.

²⁹ Según el art. 2, 1 del citado RD, el contrato territorial es "un instrumento formal que establece el conjunto de compromisos suscritos entre una Administración Pública y el titular de una explotación agraria para orientar e incentivar su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural". Sobre este contrato cfr. la monografía de MUÑOZ AMOR, M. M.: *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, Reus, Madrid, 2017.

Sin duda que tan urgente tarea ha de partir de una generosa colaboración intermunicipal mediante las fórmulas organizativas que prevé la legislación de régimen local (áreas metropolitanas, comarcas, mancomunidades, etc.) pero no siempre ha sido posible por falta de voluntad política.

En el panorama jurídico-administrativo español cabe destacar algunas experiencias locales de éxito que pueden servir de referencia para el futuro de las relaciones rural-urbanas, como es el caso de la ciudad de Vitoria-Gasteiz, su “anillo verde” y su emergente “agricultura periurbana” como factor de sostenibilidad urbano-territorial; o la inserción de la “infraestructura verde” en la ordenación territorial y urbanística de la Comunidades Autónoma valenciana que puede contribuir a mayores conexiones urbana-rurales³⁰. Más recientemente, me parece que encaja muy bien en el modelo que propugnamos la solución jurídica que ofrece la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia, sobre el suelo rural periurbano del municipio de Valencia³¹. Y, por lo que se refiere a la experiencia comparada destaco el supuesto de los “contrats de réciprocité” “ville-campagne” promovidos por el Ministerio francés de “Cohesión de los Territorios y de Relación con las entidades locales” desde 2015³².

En palabras de uno de los más conocidos pioneros de la sostenibilidad, el economista alemán E. F. SCHUMACHER (autor de la germinal obra *Lo pequeño es hermoso*): “La vida humana, para serlo plenamente, necesita la ciudad; pero también necesita los alimentos y otras materias primas que se obtienen del campo. Todo el mundo necesita un pronto acceso tanto al campo como a la ciudad, lo suficientemente cerca como para que la gente pueda visitarla y volver un día. Ningún otro modelo tiene sentido humano”³³. Pues bien, los juristas tenemos por delante el apasionante reto de indagar en las fórmulas e instrumentos sostenibles hacia una verdadera alianza entre la ciudad y el campo.

³⁰ Cfr. mi trabajo: “Las interdependencias entre el medio urbano y rural...”, cit. y loc. cit. pp. 121 y ss.

³¹ Cfr. el libro colectivo dirigido por MARZAL RACA, R. (2019): *El suelo rural periurbano. Estudio del caso: L’Horta de València*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor

³² Puede encontrarse información sobre estos “contratos” en la página web del citado Ministerio: <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/contrats-de-reciprocite> (último acceso el 24 de enero de 2020).

³³ Son palabras extraídas de su obra *El buen trabajo*, recogidas por J. IZQUIERDO VALLINA en su ensayo *La casa de mi padre. Manuel para la reinserción de los territorios campesinos en la sociedad contemporánea*, KRK ediciones, 3ª ed., Oviedo, 2015, p. 297.

BIBLIOGRAFIA

BAÑO LEÓN, J. M. (2009): *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid

IZQUIERDO VALLINA, J. (2019): *La Ciudad Agropolitana. La Aldea Cosmopolita*, KRK ediciones, Oviedo

MORENO MOLINA, A. M. (2008): *Urbanismo y medio ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia

MUÑOZ AMOR, M. M. (2017): *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, Reus, Madrid

PAREJO ALFONSO, L. (2020): *Reflexiones en torno a la ciudad y el Derecho Administrativo* (ponencia presentada al XV Congreso de la AEPDA).

PAREJO NAVAJAS, T.: *La Estrategia territorial europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid, Madrid, 2004

RAMALLO LÓPEZ, F. E. (2014): *La planificación territorial sostenible*, Thomson Reuters Aranzadi

SANZ LARRUGA, F. J. (2018): "Las interdependencias entre el medio urbano y el rural: el entorno agropecuario y paisajístico de las ciudades", en la obra colectiva dirigida por M. R. ALONSO IBÁÑEZ: *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado. Gestionar las interdependencias*, Tirant lo Blanch, Valencia

VAQUER CABALLERÍA, M. (2018): *Derecho del Territorio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018

VEGARA, A. y DE LAS RIVAS, J. L. (2016): *La inteligencia del territorio. Supercities*, Ministerio de Fomento, Madrid