

# SO WHAT?

POLICY BRIEF N.º 17 • JULIO 2021  
www.chaireunesco-adm.com



Chaire UNESCO  
Alimentations  
du monde

La Cátedra Unesco de Alimentaciones del Mundo descompartmenta los saberes en materia de alimentación. La serie **So What?** está pensada para traducir los resultados de la investigación en conclusiones comprensibles para la acción.

## ¿Qué palancas pueden activar los ayuntamientos para intervenir sobre los paisajes alimentarios?

Mazarine Girardin, Sorbonne Université, París, Francia

Coline Perrin, Christophe Soulard, Simon Vonthron, INRAE, UMR Innovation, Montpellier, Francia

### PUNTOS CLAVE

- Los ayuntamientos pueden orientar la oferta alimentaria mediante la regulación de la ocupación del espacio público (mercados, food trucks, terrazas de restaurantes, etc.) y/o manteniendo el control de la gestión de determinados locales o establecimientos comerciales.
- También pueden influir en la frecuentación de los comercios mediante la ordenación de los espacios públicos y sus políticas de transporte.
- Antes de intervenir sobre el paisaje alimentario de un barrio, el ayuntamiento debe conocer los deseos de los comerciantes y usuarios para priorizar sus acciones de forma concertada.

**E**n Francia, la alimentación no es uno de los ámbitos de actuación habituales del urbanismo (Brand *et al.*, 2017), a pesar de que los comercios de proximidad, y en especial los de alimentación, contribuyen a la vida social y al dinamismo de los barrios de cualquier ciudad (Gasnier y Lemarchand, 2014). Los que parecen estar al mando de esta dinámica comercial son más bien actores privados, que suelen ser propietarios de los bienes inmuebles y los locales. Sin embargo, un análisis de la evolución de los comercios de alimentación en los diferentes sectores de Montpellier Méditerranée Métropole permite identificar una serie de palancas de acción a disposición de la administración pública para intervenir de manera directa sobre los comercios, y también indirectamente a través de la gestión de los espacios públicos y las políticas de transporte.

### Intervenir en la ocupación de los locales comerciales para proteger las tiendas de alimentación

#### En los barrios nuevos, una estrategia de propiedad inmobiliaria a largo plazo

Cuando se planifican nuevos barrios residenciales mediante un procedimiento de zona de ordenación concertada (ZAC, por sus siglas en francés), se suelen prever locales comerciales para promover la vida de barrio (panadería, farmacia, tienda de comestibles, estanco, etc.). Sin embargo, puede resultar complicado ejercer un cierto control sobre su futuro a largo plazo y conseguir mantener los comercios de alimentación.

Además, con frecuencia se aplican criterios de rentabilidad en las operaciones de planificación urbana para determinar el uso de los bajos comerciales en función de su ubicación. Los promotores pueden venderlos o alquilarlos a comercios que no sean de alimentación, porque resulten más rentables o para aumentar el atractivo de las viviendas cercanas. Del mismo modo, pueden impedir la apertura de restaurantes o panaderías estableciendo la prohibición de la actividad de cocina o la salida de humos en la planta baja dentro del reglamento de la comunidad de vecinos.

Surfood  
**FOODSCAPES**

Para garantizar la presencia de comercios de alimentación, el gobierno local puede conservar la propiedad de determinados locales. Esto le permite elegir a los sucesivos arrendatarios y adaptarse a la evolución del barrio. En el contrato ZAC también se puede estipular que el promotor sólo pueda vender determinados establecimientos comerciales a tiendas de alimentación. Sin embargo, en este caso el ente público pierde el control sobre los posteriores compradores o inquilinos y dejaría de poder influir en el uso previsto.

Si el objetivo es mantener los comercios de alimentación, su apertura y su gestión inmobiliaria deberán formar parte de la reflexión más amplia acerca del barrio que se lleve a cabo para redactar los pliegos de condiciones que se aplican a los promotores inmobiliarios y el ayuntamiento.

### En el caso antiguo, propiedad pública del suelo y experimentación

Cuando los locales comerciales pertenecen a particulares, el ente público también puede convertirse en propietario de los mismos mediante adquisiciones amistosas o ejerciendo derechos de tanteo urbanos y comerciales, tanto sobre el espacio como sobre el fondo de comercio. Estas herramientas pueden aplicarse a obra nueva o antigua. Tras la renovación, el operador público puede elegir a los arrendatarios en función de la orientación que desee darle al barrio, las oportunidades inmobiliarias y los promotores de proyectos. Estos programas de renovación urbana suelen extenderse durante una década.

Para mantener la dinámica comercial durante este periodo de tiempo, evitar la desocupación a corto plazo y atraer a promotores de proyectos, el ayuntamiento puede fomentar la experimentación o prever la ocupación temporal de locales públicos por tiendas efímeras o por un vivero de empresas.

En la rue du Faubourg du Courreau, la operación pública de renovación urbana ha permitido diversificar los comercios y ha contribuido a una rápida transformación del paisaje alimentario. En los años 2000, este eje de entrada al centro de la ciudad había experimentado una degradación material y un empobrecimiento. A principios de los años 2010, los artículos de la prensa regional hablaban de una calle en declive, e incluso de “desertificación” y señalaban una cierta etnización de los comercios (productos halal, peluquerías africanas). Los comercios de alimentación tradicionales estaban siendo sustituidos por tiendas de telefonía móvil. Los datos de Google Street View revelan una tasa de desocupación de entre el 15 y el 20% entre 2014 y 2019 en los 88 locales comerciales de la calle, una cifra muy superior a la del resto del centro de la ciudad, así como una rápida rotación de los comercios (Figura 1). Desde entonces, la desocupación comercial ha ido disminuyendo. La operación pública de renovación urbana ha atraído a más establecimientos comerciales de alta gama (un bistró, un conocido restaurante, una cervecería, una tienda de discos, Biocoop) y ha contribuido a la gentrificación del barrio.

### Acondicionar los espacios públicos para diversificar la oferta y promover su atractivo comercial

#### Intervenir sobre la estética y el ambiente de la calle

Más allá de los locales comerciales, el ayuntamiento puede intervenir sobre la estética y el ambiente de la calle para fomentar un mayor atractivo y aumentar la frecuentación de los comercios. En la rue du Faubourg du Courreau, se han ampliado las aceras y se han soterrado los contenedores de basura y el cableado eléctrico. En el marco de un área de valorización de la arquitectura y el patrimonio (AVAP, por sus siglas en francés) y de la política de protección del centro histórico de Montpellier, la restauración de las fachadas ha pasado a ser obligatoria y está subvencionada por el ayuntamiento. Entre otras medidas, se incluyen normas que regulan el aspecto de las fachadas comerciales, también de las privadas. La fachada es una interfaz entre el comercio y el espacio público y, por tanto, un elemento clave de la estrategia comercial de ese espacio concreto. El impacto en cuanto a los rótulos y carteles y el ambiente de la calle ha sido considerable y se ha homogeneizado con el centro de la ciudad (Figura 1). Con normativas de este tipo, los actores públicos

## METODOLOGÍA

En el marco del proyecto Surfood-Foodscapes, se realizó un análisis de la evolución de los paisajes alimentarios en cuatro sectores muy diferentes de Montpellier Méditerranée Métropole (Girardin, 2019): 1) un antiguo suburbio degradado en proceso de renovación urbana – rue du Faubourg du Courreau; 2) un barrio de viviendas mixtas construido en los años 1960, que ha sido identificado parcialmente como barrio prioritario de la ciudad (QPV, por sus siglas en francés) – Saint-Martin; 3) un barrio nuevo creado en los años 2000 mediante un procedimiento de ordenación concertada (ZAC) – Malbosq; y 4) dos municipios periurbanos vecinos que han experimentado un fuerte crecimiento demográfico en los últimos treinta años – Sussargues y Saint-Drézéry. El paisaje alimentario se define como el conjunto de elementos visibles a escala de barrio relacionados con la alimentación, especialmente la oferta en alimentación: tiendas, restaurantes, mercados, etc. (Vonhron *et al.*, 2020). La metodología utilizada combina la observación sobre el terreno a pie de calle con entrevistas con comerciantes y diversos actores de la planificación urbanística. El trabajo documental llevado a cabo ha permitido además ahondar en las herramientas de planificación urbana utilizadas y trazar la evolución que han vivido los comercios y las políticas urbanas (consulta de archivos, artículos de prensa, fotografías antiguas y búsquedas en Google Street View).

**Figura 1. Fotografías de una fachada comercial de la rue du Faubourg du Courreau donde se aprecia una gran renovación entre 2008 y 2019**



El restaurante africano de 2008 pasó a ser una cafetería, después un salón de té con dulces orientales y shishas, y por último un restaurant-salón de té con productos halal. La imagen de 2019 muestra una renovación de la fachada que cumple con las nuevas normas estéticas y patrimoniales, con la eliminación del aparato de aire acondicionado, los cables eléctricos y la adaptación de la fachada (rehabilitación de los huecos). Fuente: Google Street View (Girardin, 2019)

pueden modificar notablemente la imagen de la calle y de sus comercios, y por ende, favorecer una mayor frecuentación de los mismos.

### Regular la ocupación del espacio público

Regular la ocupación del espacio público mediante la creación de mercados, la autorización de food trucks, terrazas de restaurantes o cafeterías supone una importante palanca que los municipios pueden activar para intervenir sobre los paisajes alimentarios. En todos los barrios analizados, el ayuntamiento ha creado o reacondicionado un mercado recientemente. El objetivo es completar la oferta local de productos frescos, en ocasiones mediante circuitos cortos, pero también ambientar y ocupar, aunque sea puntualmente, un espacio público. En la mayoría de los casos, ese espacio no había sido concebido inicialmente para albergar un mercado. Por ello, el ayuntamiento se ha encargado de readaptarlo, incluir puntos de agua y de electricidad y replantear el tráfico y los aparcamientos.

Los municipios también orientan la oferta alimentaria y el consumo y juegan con la creación de

ambientes al autorizar las terrazas de restaurantes o cafeterías. Ocurre lo mismo con la presencia de los *food trucks*. Algunos municipios los han prohibido en el espacio público, otros los permiten en determinados barrios o sólo en los mercados o durante eventos específicos. Sin embargo, su presencia diaria en lugares privados demuestra que pueden servir para completar la oferta alimentaria fija que en ocasiones es insuficiente en los barrios de oficinas, universidades u hospitales, por ejemplo.

Así, en la zona residencial de Malbosc, construida en los años 2000 en el marco de un procedimiento ZAC, los comercios de alimentación son aún poco numerosos (un supermercado, una panadería, un restaurante y dos establecimientos de comida rápida). Los interlocutores con los que nos reunimos destacaron el interés del mercado semanal creado a petición de los habitantes (con siete puestos) y de los *food trucks* que se instalan regularmente en parcelas privadas. Estos comercios ambulantes no estaban previstos en el proyecto de planificación, pero contribuyen a diversificar y completar la oferta comercial fija en materia de alimentación.

### Fomentar la accesibilidad mediante diferentes modos de transporte

La accesibilidad física a los comercios es muy importante, especialmente el acceso en coche para las zonas suburbanas y en otros medios de transporte para el centro. En los cascos históricos, la frecuentación de los comercios puede mejorarse mediante la peatonalización de una calle, la transformación en calle de sentido único o la instalación de un aparcamiento, una parada de tranvía, un carril bici o aparcamientos para bicicletas. La articulación de la política de transportes con la estrategia comercial es un punto de debate recurrente entre los comerciantes, los actores públicos y los usuarios.

En las localidades periurbanas de Sussargues y Saint-Drézéry, los habitantes que llevan treinta años viviendo en sus zonas residenciales trabajan en otros municipios y se desplazan en coche. Muchos comercios cerraron sus puertas en la segunda mitad del siglo XX, especialmente aquellos que se ubicaban en las estrechas calles del centro histórico, porque resultaba muy difícil reacondicionarlos y adaptarlos para acceder a los mismos en coche. Para dar respuesta a esta pérdida de vitalidad comercial del centro, el municipio de Saint-Drézéry ha construido un nuevo espacio comercial a las afueras del casco antiguo. Para favorecer la frecuentación y la durabilidad de los comercios de alimentación que se concentran en este espacio (tienda de comestibles, carnicería, frutería, panadería, restaurante) se han previsto aparcamientos, un centro de salud e instalaciones deportivas y se ha tenido en cuenta también la proximidad con respecto a un centro escolar.

## ¿Cómo sería el paisaje alimentario perfecto?

### Dedicar tiempo al diálogo

Antes de plantear cualquier cambio, es necesario organizar visitas sobre el terreno en las que participen los actores públicos, los comerciantes y los usuarios para llegar a un acuerdo colectivo sobre el paisaje alimentario deseado.

De hecho, ciertas intervenciones públicas pueden tener un impacto normativo sobre los paisajes alimentarios y excluir a los usuarios con el pretexto de promover comportamientos alimentarios positivos para la salud pública y la transición ecológica. La “recalificación” o “reparación” de la oferta comercial, tal y como sostienen algunos proyectos urbanos, va acompañada de una mirada moralizante y normativa sobre las prácticas alimentarias. El hecho de acudir a una tienda de golosinas, a una pizzería o a una carnicería halal es el reflejo de un entorno social y cultural. Las decisiones de planificación intervienen directamente sobre esas prácticas alimentarias.

Más allá de la accesibilidad física, hay que tener en cuenta la accesibilidad económica, social y cultural de los comercios de alimentación. En este sentido, es importante dialogar con los usuarios sobre el paisaje alimentario en el que desearían vivir para que no se sientan desplazados por otros usuarios. El ente público gozará de una mayor legitimidad para intervenir sobre la oferta comercial si tiene en cuenta

estas consultas y desarrolla su política comercial en el marco de una estrategia alimentaria urbana global (Brand *et al.*, 2017).

### Tener en cuenta la oferta alimentaria externa al barrio

Tanto a los municipios como a sus habitantes les gustaría encontrar en todos los barrios una diversidad de pequeños comercios de alimentación, considerados como servicios de proximidad en el discurso de los actores públicos. A pesar de todo, este objetivo parece ser más difícil de alcanzar en determinados barrios.

En Saint-Martin, comerciantes y vecinos alertan de la desocupación de los locales comerciales. El mercado semanal creado el 2019 pasó a tener un solo puesto en 2021. Una de las dos zonas comerciales está bajo mínimos. Tres de cada diez locales están vacíos, entre ellos una antigua carnicería. Algunos sólo abren por la noche. El propietario de una tienda de comestibles que se encuentra próximo a la jubilación declara que no encuentra a nadie para traspasar su negocio. La razón, según él, es que hay un hipermercado y una tienda *hard discount* a menos de 10 minutos a pie en un barrio vecino. Y ello a pesar de que la identificación como barrio prioritario de la ciudad (QPV) da derecho a exenciones para la implantación de empresas.

Esta situación muestra la dificultad de mantener una oferta alimentaria diversificada y de proximidad. Revela también que no es posible entender la evolución del paisaje alimentario a escala de barrio si no se tiene en cuenta la dinámica de los barrios colindantes. ■

### Referencias

Brand, C., Bricas, N., Conaré, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L., Soulard, C.-T. (2017). *Construire des politiques alimentaires urbaines : concepts et démarches*. Quae : Versailles, 160 p.

Gasnier, A., Lemarchand, N., Édts. (2014). *Le commerce dans tous ses états : espaces marchands et enjeux de société*. Presses Univ. de Rennes: Rennes, 362 p.

Girardin, M. (2019). *Prendre en compte l'alimentation dans l'aménagement urbain, le cas de Montpellier*. Máster en Urbanismo y Ordenación Territorial, Sorbonne Université: París, 158 p.

Vonthron, S., Perrin C., Soulard C.-T. (2020). *Foodscape: A Scoping Review and a Research Agenda for Food Security-Related Studies*. *PLoS ONE*, 15(5), e0233218.

### Autores

Mazarine Girardin, urbanista, titulada por la Sorbonne Université en 2019, París, Francia

Coline Perrin, investigadora en Geografía, INRAE, UMR Innovation, Montpellier, Francia

Christophe Soulard, investigador en Geografía, INRAE, UMR Innovation, Montpellier, Francia

Simon Vonthron, doctorando en Geografía, INRAE, UMR Innovation, Montpellier, Francia

## Surfood FOODSCAPES

Surfood-Foodscapes cuenta con apoyo y financiación de Agropolis Fondation (Labex Agro: ANR-10-LABX-001-01, proyecto n.º 1603-004), el Cirad, el Institut Agro de Montpellier, el Inrae, Montpellier Méditerranée Métropole y la Región Occitania, Pirineos-Mediterráneo. [www.foodscapes.fr/](http://www.foodscapes.fr/)

## CONCLUSIONES

El análisis de la evolución del paisaje alimentario en cuatro sectores diferentes de Montpellier Méditerranée Métropole revela dinámicas urbanas contrastadas y permite identificar varias palancas de actuación pública. Los municipios no sólo pueden intervenir sobre la oferta comercial de alimentación sino también sobre el ambiente urbano y la frecuentación de los comercios. Los resultados de este análisis ponen de relieve la utilidad de un diagnóstico elaborado a partir de consultas con los comerciantes y los habitantes, así como la transversalidad de las acciones que se lleven a cabo, en las que se deben movilizar ámbitos como la planificación urbana, la conservación del patrimonio, la gestión del suelo, los transportes o la regulación de la ocupación de los espacios públicos. De este modo, todos los proyectos de ordenación urbana podrían incorporar un capítulo de “alimentación”. Sin embargo, los tiempos de los comercios no son los mismos que los de las operaciones de planificación urbana. Por tanto, estas intervenciones deben inscribirse en una estrategia alimentaria urbana a largo plazo que integre la alimentación en la planificación a diferentes escalas: de barrio, municipal e intermunicipal.