

# Trayectoria y recomposición metropolitana post-crisis en Valencia: ¿a la búsqueda de nuevos modelos?

Joan ROMERO GONZÁLEZ & Julia SALOM-CARRASCO & Juan Miguel ALBERTOS PUEBLA & María-Dolores PITARCH-GARRIDO & Carme MELO ESCRIBUELA

Universitat de València, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL)

**RESUMEN:** La crisis económica iniciada en 2008 ha afectado de distinta manera a los espacios urbanos europeos. El área metropolitana de Valencia ha sido una de las que han experimentado de manera más profunda esta crisis, reflejada entre otros aspectos en la pérdida de empleos, cierre de empresas y polarización social. El presente artículo analiza las características del modelo de crecimiento de este territorio previo a la crisis, así como la reciente reorientación de las políticas metropolitanas a raíz del cambio de ciclo político iniciado en 2015. El modelo urbanístico, social y económico previo determina –y dificulta– las posibilidades de recuperación, a pesar del esfuerzo institucional y político, y de la generación de nuevos instrumentos para la ordenación y gestión de este territorio complejo. En conclusión, se ha producido una mejoría, aunque leve, en el proceso de recuperación económica y social, a pesar de las importantes cargas económicas y el bajo nivel de gobernanza de las legislaturas pasadas.

**PALABRAS CLAVE:** Recuperación post-crisis. Modelo económico social y territorial. Proyección internacional. Área Metropolitana de Valencia.

## Post-crisis metropolitan trajectory and rehabilitation in Valencia: search of new models?

**ABSTRACT:** The economic crisis that began in 2008 has affected European urban spaces in different ways. The metropolitan area of Valencia has been one of the most deeply influenced by this recession, reflected among other aspects in the loss of jobs, closure of companies and social polarization. This paper analyses the characteristics of the growth model of this territory prior to the crisis, as well as the recent reorientation of metropolitan policies as a result of the change in the political cycle initiated in

Recibido: 09.04.2018; Revisado: 17.07.2018

Correo electrónico: [juan.romero@v.es](mailto:juan.romero@v.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3043-9180>; [Julia.Salom@uv.es](mailto:Julia.Salom@uv.es) Nº ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6436-9761>; [albertos@uv.es](mailto:albertos@uv.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7915-2610>; [maria.pitarch@v.es](mailto:maria.pitarch@v.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9109-4687>; [carme.melo@uv.es](mailto:carme.melo@uv.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4288-0478>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

2015. The previous urban, social and economic model determines - and complicates - the possibilities of recovery, despite the institutional and political effort, and the generation of new tools for planning and management of this complex territory. In conclusion, there has been an improvement, although slight, in the process of economic and social recovery, despite the significant economic burdens and low governance level of the previous legislatures.

**KEYWORDS:** Post-crisis recovery. Economic social and territorial model. International projection. Metropolitan Area of Valencia.

## 1. El área metropolitana de Valencia en el contexto español y europeo

Desde 2008, la crisis económica ha afectado con fuerza el espacio europeo, si bien impactando de forma desigual en los distintos territorios en función de su posición competitiva, las políticas adoptadas y la estrategia implementada en la etapa previa. Como ha planteado HARVEY (2012), las diferencias locales ejercen un papel fundamental en la configuración del espacio del capital, dando lugar a lo que MARTIN (2011) ha denominado la glocalización de la crisis. A la vista de la evolución reciente, la capacidad de recuperación y resiliencia de los territorios está condicionada por diversos factores, entre los que destacan, junto con la influencia de las estructuras heredadas y de la llamada *path dependence*, factores sociopolíticos determinantes tales como la respuesta de los actores locales y su papel en la movilización de los recursos disponibles, el grado de desarrollo de las redes locales y la gobernanza, la inserción exterior a partir del establecimiento de relaciones adecuadas para los objetivos de resiliencia, y la traslación de los elementos anteriores a la puesta en marcha de estrategias de innovación, tanto en las empresas como en la sociedad local (MÉNDEZ, 2012).

Una de las regiones españolas más afectadas ha sido la Comunidad Valenciana, cuya actividad económica y situación social se ha deteriorado de forma significativa a partir de 2010, no apreciándose signos de recuperación relevantes ni siquiera en los últimos años, pese a que algunos indicadores como el de número de contratos realizados muestren una evolución favorable desde 2015. La población valenciana, que se había caracterizado históricamente por disfrutar de una mayor riqueza y prosperidad que la media española, ha visto desde principios de siglo cómo su nivel de vida se alejaba del de un ciudadano español medio (GOERLICH, 2017). Ello ha sido consecuencia principalmente de la menor capacidad de su economía para generar renta, en particular debido a la desfavorable evolución de la productividad del trabajo, una característica destacada del modelo de crecimiento de la

economía valenciana en la etapa previa a la crisis. Así, mientras que a comienzos de siglo la región presentaba una renta *per capita* del 95'3% de la media española, en 2014 su peso había descendido hasta el 87'9% (GIL-PAREJA & al., 2016; VVAA, 2016). Esta evolución desfavorable se evidencia también a escala europea; entre 2010 y 2016, el índice de competitividad regional de la Comunidad Valenciana experimenta un importante descenso, pudiéndose constatar que la recuperación económica de los últimos años no se ha traducido en una mejora de su situación competitiva, sin cambios evidentes entre 2013 y 2016 (ANNONI & al., 2017).

En este contexto, el Área Metropolitana de Valencia (AMV) ha sido uno de los espacios más duramente impactados. Valencia, junto a otras áreas urbanas del espacio mediterráneo, es una de las ciudades que han tenido un peor comportamiento en los últimos años en relación con la evolución de las tasas de paro, que ha sido superior a la media española entre 2006 y 2011 (MÉNDEZ, 2013). Los resultados del estudio realizado por este autor ponen en evidencia que tanto la crisis como las políticas de ajuste a ella asociadas están incidiendo con distintas intensidades en los territorios, generando, a su vez, nuevos desequilibrios, desigualdades y contradicciones.

En el caso del área metropolitana de Valencia, parte de esta evolución negativa está relacionada tanto con las características de la estrategia seguida en el periodo de expansión previo a la crisis como con la respuesta política en sus etapas iniciales. En efecto, siguiendo la estela de los enfoques empresariales de gestión urbana, los gobiernos local y regional desarrollaron en esos años una política que, a través de la promoción de los grandes eventos y el desarrollo de megaproyectos de arquitectura de prestigio (Ciudad de las Artes y de las Ciencias, Palacio de Congresos, Copa de Vela de América, Premio de Fórmula 1...), pretendía conseguir la regeneración económica y la revitalización urbana. El objetivo declarado era potenciar la visibilidad y el papel internacional de la ciudad, que se consideraban muy devaluados por la crisis económica, mediante la construcción de un entorno atractivo que revertiría en la llegada de

inversiones externas, profesionales y turistas.

En el caso valenciano, como en el resto de España, los enfoques empresariales de la gestión urbana, relacionados con el neoliberalismo económico, iban inextricablemente ligados a los procesos de crecimiento y especulación urbanística, ya que, en el marco de una legislación permisiva a escala estatal (la Ley del Suelo de 1998, vigente hasta 2007<sup>1</sup>) y regional (la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística<sup>2</sup>), el desarrollo urbano, cuya regulación y planificación corresponde en España a los gobiernos locales, queda en gran medida supeditado a los intereses de empresarios y promotores inmobiliarios (ROMERO & BRANDIS, 2016). En este contexto, la planificación urbana ya no se concibe como un medio para la coherencia territorial y la protección de los intereses generales, sino que se convierte en una herramienta de intereses económicos específicos en un contexto en el que el papel de la esfera pública se reduce. Frente a la planificación estratégica basada en la búsqueda de un adecuado equilibrio entre promoción económica, cohesión social, gestión prudente de recursos y buen gobierno en la

escala metropolitana, se apostó por el impulso de eventos, proyectos singulares y arquitecturas de autor, con el objetivo de afrontar los desafíos de la globalización y la competencia interurbana internacional. Este modelo, además de eludir los serios problemas estructurales, alimentó la burbuja especulativa española hasta la llegada de la crisis económica y financiera internacional de 2008, que dio comienzo a un periodo de recesión que se ha prolongado durante casi una década.

En los últimos años, este enfoque político ha sido criticado en la Comunidad Valenciana en general, y en la ciudad de Valencia en particular, por su ineficacia, la enorme deuda pública que ha generado, y su relación con casos de clientelismo, despilfarro y corrupción, suscitando una contestación política y social que ha propiciado un cambio político radical en la ciudad, en gran parte del área metropolitana y en la región, que han pasado a ser gobernadas por una coalición de partidos de izquierda desde las elecciones de 2015, como muestra la FIG. 1. Desde entonces, se vislumbra un cambio de orientación que, con sus dudas y vacilaciones, partiendo de diagnósticos más realistas, presenta un modelo

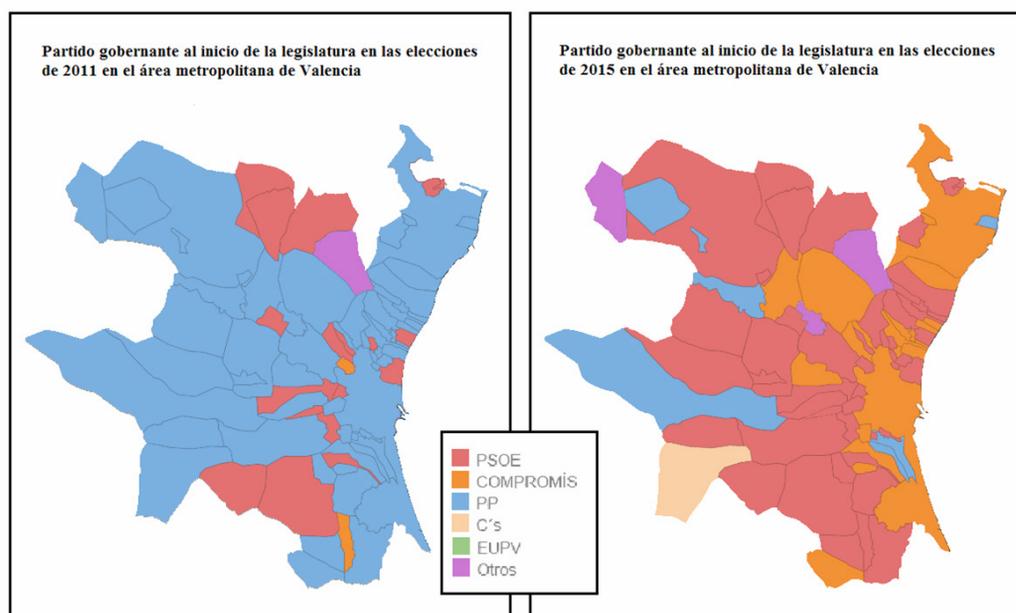


FIG. 1/ Cambio político en los municipios del Área Metropolitana de Valencia.

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> La reforma de la Ley del Suelo de 1998 permitía la recalificación como urbano de todo el suelo que había sido previamente excluido del desarrollo; en consecuencia, la liberalización convirtió el sector de la vivienda en el centro de la economía, empleo y finanzas municipales.

<sup>2</sup> La ley valenciana otorgaba a los promotores inmobiliarios

la posibilidad de llevar la iniciativa de los desarrollos urbanísticos, hasta el punto de que los proyectos presentados podían incluir la planificación urbanística de detalle necesaria para su puesta en marcha.

alternativo al preexistente, abriendo, quizás, una nueva vía para un desarrollo urbano más racional y sostenible. No obstante, persisten dificultades estructurales de gran calado asociadas con la estructura productiva (CONSELL VALENCIÀ DE LA INNOVACIÓ, 2016; REIG, 2017) y con el riesgo de consolidar una tendencia, anterior a la Gran Recesión, marcada por la consolidación de una economía de bajos salarios (PALAFOX, 2018). En las páginas siguientes describimos, en primer lugar, las principales consecuencias del modelo anterior y del profundo impacto de la crisis, para, en segundo lugar, presentar algunos elementos novedosos que nos permiten reflexionar sobre la posibilidad de alumbrar un nuevo modelo que no está exento de algunas sombras y dudas significativas.

## 2. El modelo pre-crisis y el impacto de la crisis en el AMV

Cuando hablamos del área metropolitana, nos referimos a un espacio territorial amplio delimitado en base tanto de criterios demográficos (umbral mínimo tanto de la ciudad central como de los subcentros) como de integración o interdependencia del territorio (movilidad residencia-trabajo), que incluye 75 municipios localizados en un radio de casi 40 kilómetros, contabilizando en la actualidad, junto con la ciudad central, 1.862.053 habitantes en un territorio complejo desde el punto de vista de la dispersión poblacional y urbanística (FERIA, 2006). Desde principios de siglo, este espacio ha experimentado tres cambios importantes: un crecimiento acelerado del proceso de urbanización, un aumento del número de inmigrantes residentes y una polarización social fruto del impacto de la crisis económica a partir de 2008.

En el último periodo intercensal (2001-2011), el AMV ha experimentado un crecimiento demográfico anual medio del 1,66 %, el cual se ha concentrado en particular en los núcleos urbanos de mayor tamaño y mejor comunicados (Torrent, Paterna, Sagunto, etc.), aunque también han crecido la mayor parte de los municipios de tamaño intermedio. Valencia, la ciudad central, sólo ha sumado en este período 51.421 habitantes, pasando de 746.612 habitantes en 2001 a 791.632 en 2016, con una tasa de crecimiento real anual medio de un 0,7% (CAÑIZARES, 2017). La explicación directa de estas

transformaciones en cuanto a peso demográfico total, se puede encontrar en la confluencia de tres factores, causa y, a la vez, consecuencia de las mismas: el crecimiento demográfico, la urbanización expansiva y la consolidación de una amplia red de infraestructuras. Son las áreas más alejadas de la ciudad central (tercera corona metropolitana) las que experimentan un mayor incremento en la densidad de población a causa del crecimiento demográfico y a la expansión urbanística relacionada con unos precios del suelo más baratos, la cercanía a espacios naturales y la colmatación de los espacios urbanos centrales.

El modelo de crecimiento urbano que ha experimentado la ciudad desde mediados del siglo XX presenta características similares a las de otras ciudades españolas, como Barcelona, Bilbao, o Madrid; a saber: a) los negocios inmobiliarios constituyen el elemento motor de la actividad económica, b) los significativos cambios en la legislación urbanística estatal y regional generan una urbanización intensa y dispersa, así como grandes desarrollos residenciales, c) la reforma de la ley hipotecaria conduce a la financiarización del suelo y su inclusión en los circuitos globales de capital, d) predomina el “*entrepreneurial urbanism*”, basado en sólidas coaliciones entre las sociedades financieras, los promotores de suelo y las autoridades locales y regionales, y e) se produce una importante inversión pública en megaeventos, grandes proyectos e inmensas infraestructuras (ROMERO & BRANDIS, 2016).

Aunque la ciudad de Valencia constituye un ejemplo paradigmático de este modelo, presenta algunos rasgos distintivos que han tenido un importante impacto en la evolución posterior (CUCÓ, 2013). En primer lugar, y a diferencia de Madrid, su agenda urbana no se centró en una intensiva urbanización del Área Metropolitana, sino que se focalizó en grandes desarrollos inmobiliarios, la organización de mega-eventos y la inversión en grandes proyectos urbanos individuales a través de Planes parciales y Planes de Acción Integrada. En segundo lugar, y a diferencia de Bilbao y Barcelona, que también adoptaron el modelo de desarrollo urbano basado en grandes eventos y proyectos emblemáticos<sup>3</sup>, Valencia otorga mayor preferencia a las políticas económicas, mientras que en Barcelona y Bilbao se observa un mayor equilibrio entre estas políticas y las de base social, medioambiental y urbanística. Según esta autora, otro rasgo

<sup>3</sup> En el primer caso, los Juegos Olímpicos de 1992, y, en el segundo, la remodelación urbana de los espacios de la antigua siderurgia cuyo elemento emblemático fue la construcción del Museo Guggenheim, propiciaron un cambio radical

en la imagen de la ciudad y un aumento de su proyección internacional

diferencial del caso valenciano es la continuada falta de consenso entre el gobierno municipal y el resto de instancias políticas y ciudadanas, así como un liderazgo público ejercido casi en solitario, en el que los objetivos de igualdad y de justicia social urbana ocupan un lugar secundario.

Estas diferencias parecen relacionadas con la orientación política de los gobiernos locales y regionales que se encontraban en el poder en ese momento en cada una de las ciudades mencionadas. Así, en particular a partir del triunfo del partido conservador en las elecciones locales (1991) y regionales (1995), la ciudad de Valencia ha desarrollado una política de promoción urbana cuyas repercusiones han sido relevantes principalmente en tres ámbitos: el modelo urbanístico, el modelo social, y el modelo económico.

### 2.1. El modelo urbanístico.

Según datos de Corine Land Cover (Instituto Geográfico Nacional), entre los años 2000 y 2006 casi 46 millones de m<sup>2</sup> de suelo metropolitano se transformaron en suelo urbanizado, en particular a partir de un crecimiento de la urbanización difusa en la segunda corona metropolitana a lo largo de los nuevos ejes viarios de alta capacidad (CV-35 en la periferia Noroeste metropolitana, CV-30 y Ronda Norte de la Ciudad de Valencia) y de las nuevas líneas de transporte ferroviario - Metrovalencia-. Todo ello ha significado un crecimiento de la movilidad y la consolidación de una extensa área de mercado local de trabajo que, en 2001, sumaba la tercera parte de la población de la región (SALOM & CASADO, 2007).

El crecimiento físico de la ciudad metropolitana se encuentra ligado a una planificación urbanística municipal que, a partir de 2005, en plena burbuja inmobiliaria, ha favorecido claramente la creación de suelo urbanizado para viviendas y comercio, especialmente en los municipios de tamaño mediano y pequeño. Según datos de CORINE, las áreas industriales y comerciales son las que experimentan, después del tejido urbano discontinuo, un mayor crecimiento entre 1990 y 2006 en la Comunidad Valenciana, y no precisamente por el desarrollo fabril, que se encuentra en franco declive, sino, sobre todo, por el de los centros comerciales, asociado al auge de las urbanizaciones alrededor de las principales ciudades. Por otra parte, la construcción de vías rápidas para facilitar la movilidad ha llevado a un incremento de la dispersión de la urbanización y de la movilidad. Entre los años 2000 y 2006 más de 75 millones de m<sup>2</sup> de suelo del AMV han cambiado de uso. De ellos, el 60,2% se ha

transformado en alguna forma de uso urbano, bien sea tejido urbano continuo (9,12%), tejido urbano discontinuo (4,6%), zonas en construcción (32,41%) o zonas industriales y comerciales (14,6%). La mayor parte de este cambio procede de zonas verdes naturales o artificiales. De hecho, el mayor número de cambios de uso, que llega a sumar el 21% de la superficie transformada, se produce entre el cultivo de frutal y las zonas en construcción. Si a estos frutales (fundamentalmente cítricos) añadimos los cultivos de regadío, la cifra llega al 50% de los cambios detectados y al 40% de la superficie transformada (PITARCH & MAESTRO, 2017).

Las FIGS. 2 y 3 muestran la magnitud del proceso de artificialización del territorio valenciano. Entre 1987 y 2011, el incremento de la superficie artificial se calcula en 76.797 hectáreas (un aumento del 127%), de las que 39.663 tenían un uso residencial, 24.458 un uso industrial, comercial o de infraestructuras, 9.931 fueron destinadas a actividades mineras, vertederos y en construcción, y 2.744 se utilizaron para zona verde no agrícola. Como consecuencia, la Comunidad Valenciana, tras haber experimentado un ritmo de artificialización de 7 hectáreas diarias durante 25 años, se sitúa en esta última fecha entre las primeras regiones españolas en superficie urbana total (88.726 Has) y por habitante (17,7 Has/1.000 hab., siendo la media española de 15 Has/1.000 hab.). Este aumento de la superficie urbanizada se ha dado en detrimento de las zonas agrícolas y forestales, las primeras de las cuales han perdido en el periodo considerado más de 225.000 hectáreas, pasando de suponer alrededor de un 46% de la superficie a un 36%, lo que, unido a otros fenómenos de cambio en el mundo rural, no ha hecho más que contribuir al proceso de desagrarización, que comienza a finales de los años 1970 y que en la Comunidad Valenciana es especialmente intenso, encabezando el ranking de las comunidades autónomas españolas.

Uno de los rasgos novedosos de este crecimiento urbanístico es el gran peso que tienen los modelos morfológicos de baja densidad frente al anterior predominio de los modelos de ciudad compacta (BURRIEL, 2009, RULLÁN, 2011). Así, el tejido urbano continuo supone sólo un 26% del nuevo espacio urbanizado, mientras que el tejido urbano discontinuo es un 33% del total, al que deben sumarse los nuevos espacios industriales y comerciales aislados, con un 39% adicional (FIG. 4). Por otra parte, y a diferencia de lo que sucedía en periodos anteriores, una parte importante de la urbanización dispersa en las periferias metropolitanas no corresponden ya a segunda, sino a primera residencia.

TIPO DE COBERTURA	CAMBIO 1987-2011 (Has.)						
	Alicante			Castellón		Valencia	
	Comunidad Valenciana	Total	% sobre el total de cambio en la CV	Total	% sobre el total de cambio en la CV	Total	% sobre el total de cambio en la CV
Superficies Artificiales	76.796,92	34.636,68	45,10	13.011,19	16,94	29.149,05	37,96
Superficies Agrícolas	-225.194,92	-76.752,85	34,08	-70.083,82	31,12	-78.358,25	34,80
Superficies Forestales	147.168,71	43.275,65	29,41	56.935,12	38,69	46.957,94	31,91
Superficies Húmedas	-1.333,19	-1.774,69	133,12	305,7	-22,93	135,8	-10,19

FIG. 2/ Cambios de usos en la Comunidad Valenciana entre 1987 y 2011

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CORINE LAND COVER (IGN).

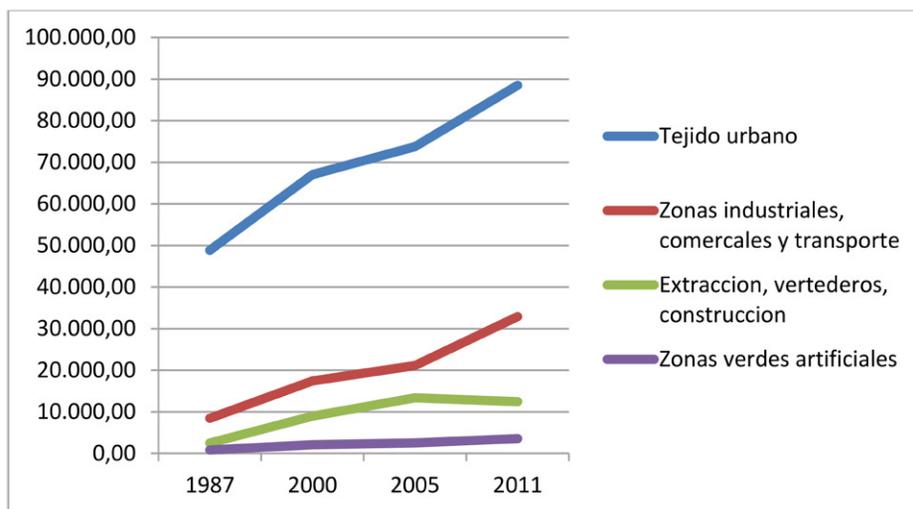


FIG. 3/ Evolución del número de hectáreas de superficie artificial en la Comunidad Valenciana. 1987-2011.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CORINE LAND COVER (IGN).

Estas transformaciones han generado un proceso de mutación de los espacios rurales valencianos, que han visto acelerada su incorporación a los entornos urbanos tanto desde el punto de vista físico como funcional, pues se ha producido en ellos un aumento de la construcción vinculada a la urbanización dispersa residencial, con el consiguiente aumento de los desplazamientos

desde estas zonas por motivos laborales a los mercados de trabajo, localizados generalmente en áreas urbanas, así como una ocupación estacional que viene asociada a la existencia de “ciudades fantasma” durante parte del año.

Una de las consecuencias más importantes de este proceso es el retroceso y crisis del espacio de huerta que caracteriza el entorno periurbano

de la ciudad. *L'Horta de València* es un espacio agrícola que rodea la ciudad y conecta los tres ecosistemas hídricos del área metropolitana: el río Turia, la Albufera y el Mar Mediterráneo. Es una de las huertas históricas más importantes del Mediterráneo (STANNERS & BOURDEAU, 1995). A pesar de tratarse de un paisaje histórico, cuya existencia se remonta al siglo VIII, *L'Horta* es un territorio vivo, dedicado a la producción agrícola de alimentos frescos, de proximidad y de calidad (GIOBELLINA, 2012), y desempeña diversas funciones ambientales y alimentarias, por lo que es un espacio de importancia estratégica para el área metropolitana de Valencia (MATA, 2012). Pero, a la vez, debido a su condición de paisaje cultural, *L'Horta* es fuente de valores, identidades y saberes tradicionales, herencia de las diferentes culturas y pueblos que la han habitado y mantenido durante más de mil años (ANTROP, 2005).

La falta de perspectiva metropolitana y la ausencia de coordinación y cooperación entre administraciones públicas y municipios han generado una situación de desgobierno y progresiva destrucción de este espacio. La liberalización y privatización del suelo han dado como resultado la fragmentación del territorio y la desconexión entre la huerta y la ciudad (ROMERO & MELO, 2015; 2016). En pleno auge del boom inmobiliario, la expansión residencial y las infraestructuras logísticas y de transporte, el valor de *L'Horta* quedó reducido para los poderes públicos autonómicos y municipales a poco más que suelo urbanizable. Ello ha supuesto un agravio importante para la agricultura, que ha tenido que competir con otros usos del suelo más rentables desde el punto de vista del mercado, y un menoscabo del oficio de agricultora y agricultor.

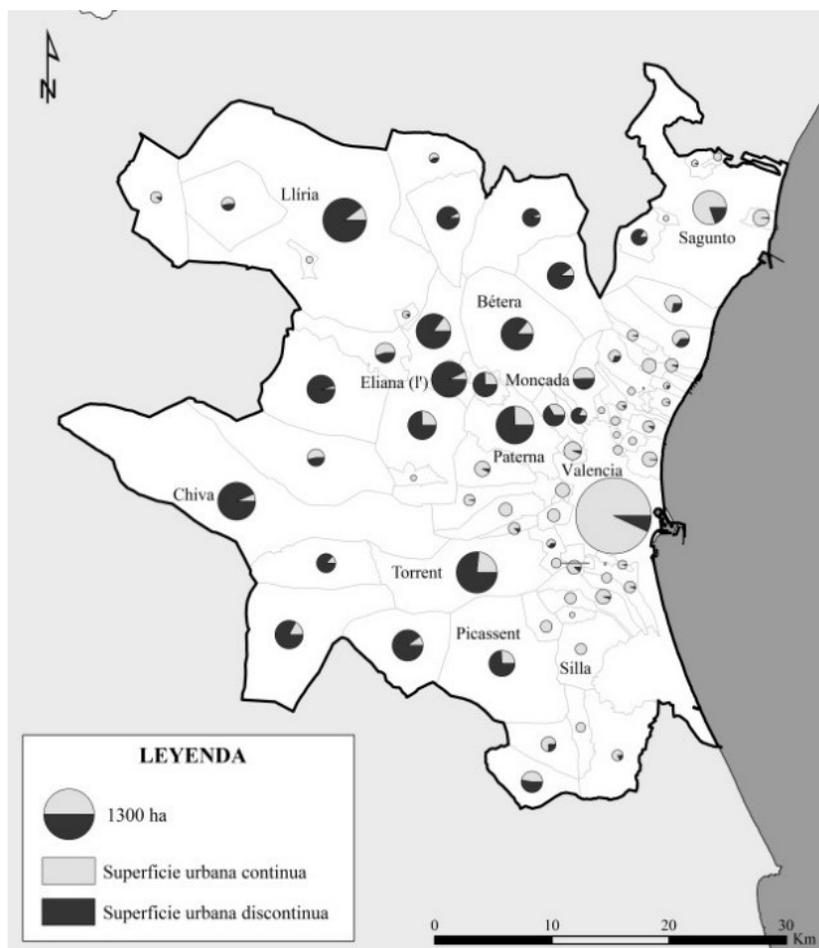


FIG. 4/ Proporción de superficie urbana continua y discontinua sobre el total municipal en 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIOSE, 2009

2.2. El modelo social

A lo largo del último decenio, el Área Metropolitana de Valencia ha experimentado un empobrecimiento general derivado del impacto de la crisis económica que se ha traducido en importantes aumentos de la tasa de paro y de la población en riesgo de exclusión social. A partir de 2008, el área experimenta una evolución del mercado de trabajo más desfavorable que la media regional, lo que supone la inversión de una tendencia que se había mantenido durante décadas. Así, la tasa de paro de la ciudad de Valencia (paro registrado sobre población potencialmente activa) se triplica en 10 años, pasando del 5,5 al 15% entre

2001 y 2012. Los efectos negativos de la crisis han afectado especialmente a determinados municipios de la primera corona metropolitana, sobre todo de *l'Horta Nord y Sud*, aumentando así las desigualdades internas (SALOM & PITARCH, 2014).

Otra importante transformación que impacta sobre la situación social de la ciudad es el aumento de la inmigración extranjera, procedente mayoritariamente de países no comunitarios. Entre 2001 y 2011, los extranjeros pasaron de suponer el 3,8% de la población del conjunto metropolitano al 11,1%, con un incremento especialmente significativo de los procedentes

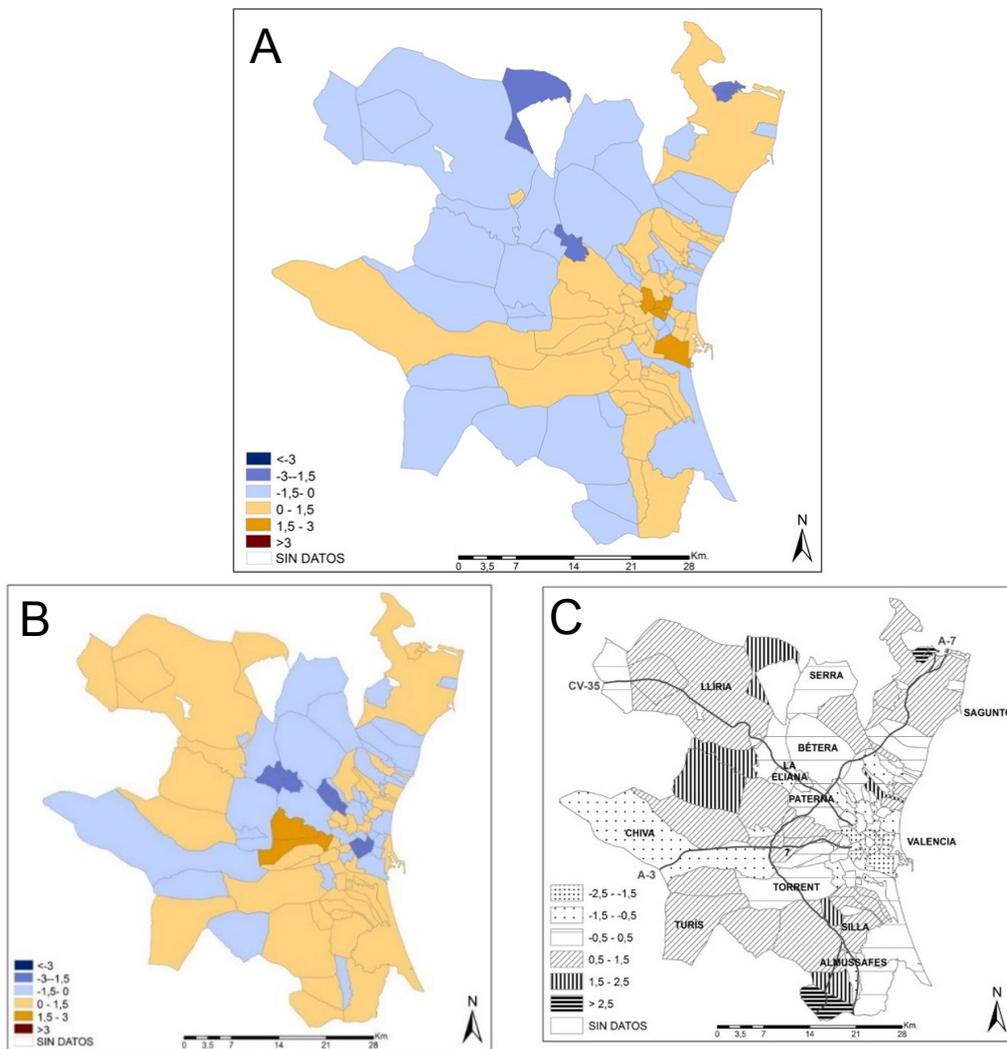


Fig. 5/ Evolución del indicador de pobreza urbana. A) 2001, B) 2011, C) Evolución entre ambas fechas. Puntos: mejora de la situación socioeconómica; Líneas: empeoramiento de la situación socioeconómica.

Fuente: SALOM & FAJARDO, 2017; elaboración propia

de países de América Latina y del Este de Europa, especialmente de Rumanía (SALOM & FAJARDO, 2017). En la ciudad central, estas cifras fueron respectivamente del 4,2% (algo más de 30.000 personas) y 12,9% (más de 102.000). La población inmigrante se concentró inicialmente en los barrios populares del centro histórico y en algunos otros enclaves dentro del casco urbano como Russafa y El Camí Fondo, descentralizándose posteriormente a algunos barrios periféricos y a los municipios más próximos de la corona metropolitana.

El efecto combinado de ambos procesos ha provocado un aumento de los contrastes territoriales en el interior del AMV, y una polarización entre las mejores y las peores situaciones, lo que ha supuesto un cierto cambio del modelo territorial respecto a finales del siglo XX. A partir del análisis realizado por SALOM & FAJARDO (2017), se ha podido constatar la conformación a lo largo del periodo intercensal de un modelo espacial complejo que, además de los tradicionales anillos concéntricos, incorpora unos ejes radiales claramente diferenciados, cuyas divergentes características socioeconómicas tienden a profundizarse. Como puede verse en la FIG. 5, la evolución del indicador de pobreza urbana<sup>4</sup> entre 2001 y 2011 muestra la mejora relativa de la situación socioeconómica de la población en las áreas más favorecidas, el municipio central y el eje noroeste, mientras que los municipios del suroeste y de la segunda corona metropolitana, que partían de una situación previa más desfavorable, han empeorado en términos absolutos y relativos.

El proceso de empobrecimiento y el aumento de las desigualdades apenas se ha visto contenido por la insuficiencia de las políticas públicas, un aspecto en donde el AMV muestra un modelo más negativo (y más precoz) que otras ciudades españolas. Así, como indican CARAVACA & al. (2017), mientras que entre 2006 y 2009 en la mayor parte de las ciudades españolas se generó empleo en los sectores ligados a la administración pública y los servicios sociales, Valencia fue, junto con Barcelona, la única aglomeración urbana española de importación que soportó una reducción del empleo en este tipo de servicios. El retroceso en los servicios críticos para el mantenimiento de la cohesión social se prolonga durante la segunda fase de la crisis, cuando son ya mucho más numerosas las ciudades que pierden empleos.

<sup>4</sup> El indicador de pobreza urbana se ha calculado a partir de un análisis de componentes principales sobre 26 variables socioeconómicas extraídas de los Censos de Población de 2001 y 2011. Este componente retiene el 19,6% de la varianza observada y se asocia significativamente con las va-

En consecuencia, la insuficiente política de provisión de servicios públicos básicos ha generado a escala intraurbana la aparición de espacios en donde confluyen la existencia de población en riesgo de vulnerabilidad social y una mala accesibilidad a los servicios públicos.

### 3.1. El modelo económico y la proyección internacional de la ciudad

Valencia forma parte del grupo de ciudades españolas que, a partir de los años 1980 y con especial intensidad a partir de 1991, desarrolla iniciativas de transformación urbana orientadas a la regeneración urbanística y económica en la línea del nuevo marketing urbano, y que se concretan en la creación de proyectos e infraestructuras emblemáticas. Serán los gobiernos conservadores en el poder entre 1991 y 2015 los que llevarán a su culminación esta línea de acción en el marco de una política urbana neoliberal (TORRES & GARCIA, 2013). Se pretendía recuperar el dinamismo de la economía urbana y regional gravemente aquejada de problemas de competitividad internacional como consecuencia de las insuficiencias del propio modelo de desarrollo y potenciar la visibilidad y el papel internacional de la ciudad, que se consideraba muy devaluado.

En efecto, distintos estudios realizados sobre el sistema de ciudades europeo y mundial durante los años 1990 (BRUNET, 1989; CATTAN & al., 1994) confirman esta percepción negativa, al caracterizar el área metropolitana de Valencia como una ciudad que no destacaba en ninguna de las funciones globales (relaciones internacionales, comunicaciones, economía y finanzas, investigación y tecnología, cultura...) y que mostraba, en particular, un nivel funcional menor de lo que le correspondería por su tamaño demográfico.

De forma explícita, entre los objetivos de la Estrategia Territorial Valenciana aprobada por el Gobierno Regional en 2011 estaba situar la región urbana de Valencia como un “*knowledge hub*” de la Unión Europea, buscando desempeñar un papel clave en la economía global gracias a su capacidad para atraer profesionales creativos en virtud de recursos específicos. Es una línea estratégica directamente inspirada en las

riables la tasa de paro, y negativamente con el nivel educativo de la población y tamaño y equipamiento de la vivienda (ver para la metodología y resultados generales SALOM & FAJARDO, 2017).

propuestas de Richard Florida, y que se pensaba llevaría a la consolidación en la ciudad de un "cluster cultural" que se consideraba un sector estratégico de futuro (RAUSELL, 2010). Para ello, se desarrolla una agresiva política de creación de marca urbana presentándose como una urbe espectacular y cosmopolita que se apoya en el desarrollo de proyectos monumentales, eventos globales y campañas promocionales y que pretende cambiar la imagen de la ciudad (SANTAMARINA & MONCUSI, 2013).

Sin embargo, y más allá de las consecuencias financieras y de la valoración que se pueda hacer sobre los efectos de esta política en otros ámbitos, este esfuerzo no ha tenido los efectos esperados. Esta afirmación la sustentamos en la evolución reciente de la posición internacional de la ciudad, evidenciada a través de los dos tipos de indicadores más frecuentemente utilizados: la conectividad al sistema urbano global a través de los enlaces aéreos internacionales y la red de relaciones financieras de las empresas transnacionales.

La existencia de una elevada conectividad aérea global suele considerarse como un atributo inexcusable y central de las principales áreas metropolitanas. Éste es, de hecho, uno de los elementos que más se tienen en consideración a la hora de identificar las principales ciudades globales y su rango funcional. Asimismo, los propios flujos aéreos –su intensidad, volumen y disposición– son utilizados a menudo como una variable proxy de las interacciones que se producen entre las diferentes áreas

metropolitanas que componen la red de ciudades globales. De esta forma, los flujos aéreos pueden contemplarse como una de las bases materiales más evidentes (aeropuertos y ligazones) del espacio de flujos multidimensional que postula CASTELLS (1996), máxime cuando los nodos que forman el sistema de ciudades global de base corporativa pueden asimilarse fácilmente al sistema aeroportuario. Los flujos aéreos permiten determinar la intensidad y la evolución reciente de la conectividad del Área Metropolitana de Valencia con esta red de ciudades globales, situándola en el contexto de las diferentes –o divergentes– trayectorias seguidas por las cinco grandes áreas metropolitanas españolas en el período reciente de crisis y recuperación económica (2008-2016)<sup>5</sup>.

Aquí mediremos la conectividad aérea global de Valencia y su evolución ponderando las conexiones aéreas existentes (número de plazas ofertadas) con ciudades globales<sup>6</sup> en función de la categoría funcional de éstas, lo que, a su vez, refleja el papel que juega cada ciudad en la provisión de servicios avanzados a la producción<sup>7</sup>. Según esto, la conectividad aérea global ponderada de Valencia ha sufrido un deterioro reciente muy importante, superior incluso al que se deriva de la simple observación de las cifras de viajeros (FIG. 6 y 7). Valencia es la única gran área metropolitana española que en 2016 aún no había recuperado su nivel de conectividad aérea a servicios globales a la producción de 2008; la caída hasta 2013 fue aquí mucho más intensa, y la recuperación posterior, al menos en estos años iniciales, más lenta.

#### Conectividad aérea a centros globales de servicios a la producción

	Índice de conectividad ponderada			Índice 100 = valor de 2008		
	2008	2013	2016	2008	2013	2016
Madrid	2445	2173	2508	100	89	103
Barcelona	1814	1495	1882	100	82	104
Valencia	332	192	249	100	58	75
Sevilla	141	96	156	100	68	111
Bilbao	129	129	160	100	100	124

FIG. 6/ Crecimiento del parque de viviendas en las AMMs (1990-2000-2006). Valores absolutos y tasas de crecimiento medio anual (TCMA).

Fuente: OAG y GaWC. Elaboración propia

<sup>5</sup> Para este análisis se ha utilizado la base de datos de la OAG (Official Airline Guide) sobre número de asientos ofertados entre aeropuertos durante la segunda semana de febrero de cada año

<sup>6</sup> Consideraremos como red de ciudades globales la propuesta por el grupo de investigación GaWC (TAYLOR,

CATALANO & WALKER, 2002).

<sup>7</sup> GaWC DataSet 11. World City Network: The Basic Data. Estos datos fueron elaborados por P.J. TAYLOR & G. CATALANO y constituyen el "Data Set 11" de la red de investigación "Globalization and World Cities (GaWC)" (<http://www.lboro.ac.uk/gawc/>).

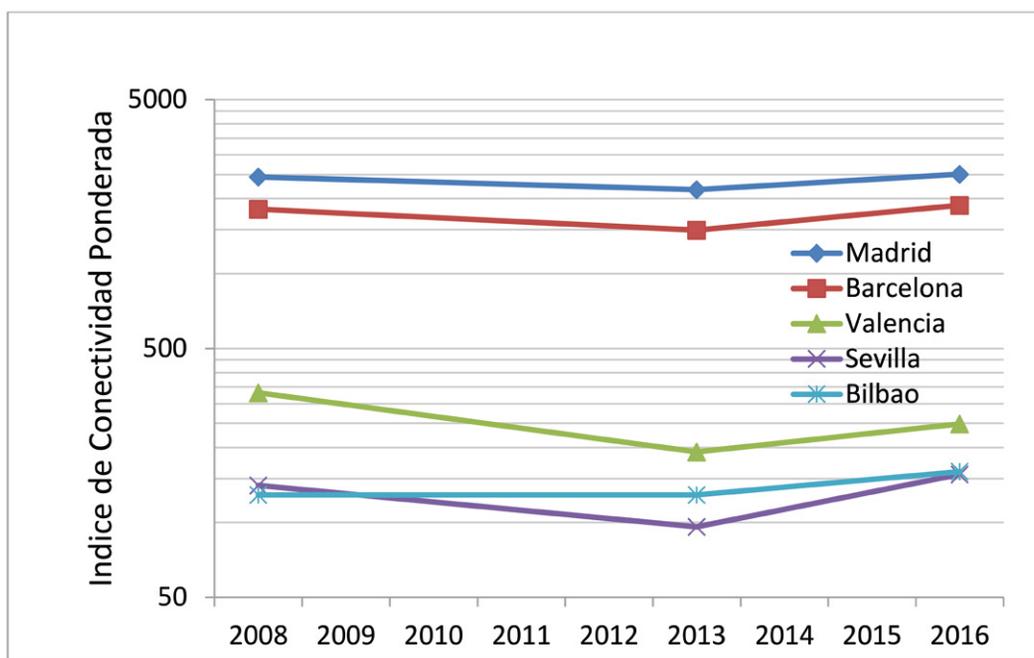


FIG. 7/ Conectividad área a la red global de ciudades ponderada por el nivel de acceso a servicios avanzados a la producción.

Fuente: Elaboración Propia

Para explicar este resultado, es preciso atender al rango funcional de las ciudades globales con las que se establecen conexiones. En el caso de Valencia pierden importancia de forma especialmente significativa las conexiones con las principales ciudades globales europeas, muy marcadamente con Londres y París, mientras que se mantienen o crecen las conexiones con otros destinos europeos de segundo o tercer nivel. Por el contrario, en las otras grandes áreas metropolitanas españolas la conexión con los dos principales nodos europeos de la red de ciudades globales mantiene su importancia, mientras que en el caso concreto de Bilbao se aprecia además un incremento de conectividad con los grandes centros europeos de toma de decisiones económicas y políticas (Frankfurt, Bruselas, Munich), lo que resulta un rasgo característico notable y único en el caso español para un área metropolitana de tamaño medio.

Conclusiones similares pueden extraerse del análisis de la red de relaciones financieras de las empresas multinacionales. El importante papel que juegan las funciones terciarias y cuaternarias en la comunicación de información, ideas, conocimiento y formación, ha llevado a

analizar la posición que ocupan las ciudades en relación con los flujos financieros y de servicios avanzados, con especial atención a las redes de las empresas multinacionales. Las redes de empresas multinacionales se consideran, independientemente de su sector de actividad, como uno de los elementos principales de la red de relaciones que conectan el sistema urbano global (ALDERSON & BECKFIELD, 2004). La red de relaciones financieras entre empresas se plantea como un sistema de canales para los flujos de capital entre ciudades, diferenciando entre las relaciones de subsidiariedad (flujos de capital entrantes), que caracterizan la ciudad como destino de los flujos de capital; y las relaciones de propiedad (flujos de salida de capital), que caracterizan la ciudad como la fuente y centro de control de los flujos de capital. El primer tipo de relación puede interpretarse como una medida del potencial de atracción del área urbana o "prestigio relacional", mientras que el segundo se considera una medida de la capacidad de control o "poder relacional". Así, la estructura de relaciones de propiedad-filiación dibuja un "sistema de canales" a través de los cuales pueden circular flujos de información, conocimiento y capital que condicionan el futuro

de la economía metropolitana (ROZENBLAT & PUMAIN, 2007).

Pues bien, atendiendo a estos indicadores, podemos concluir que la crisis económica ha producido una reducción general del atractivo de las ciudades españolas para el capital financiero, y ha dado lugar a un retroceso de su posición en la jerarquía urbana global; pero el impacto ha sido especialmente importante en Valencia, una de las ciudades más afectadas por el estallido de las burbujas inmobiliaria y de las energías renovables. Así, utilizando como indicador el número de relaciones interempresariales de participación financiera reseñadas en la base de datos ORBIS<sup>8</sup>, se constata una importante reducción entre 2010 y 2013 que suma casi una cuarta parte de los enlaces preexistentes (-24,4%) y es muy superior a lo experimentado por el conjunto de España (-7,8%). En particular, el número de conexiones de subsidiariedad externas (filiales localizadas en Valencia cuya sede se localiza fuera del área urbana) ha descendido un 8,2%, mientras que en el conjunto de España se ha incrementado en un 11,2%. Más importante es la reducción del número de relaciones de propiedad (sedes localizadas en Valencia con una filial fuera del área urbana), que disminuye un -23,1%, frente a un ligerísimo aumento (1,3%) en el conjunto del país. El retroceso es particularmente significativo en el caso de las relaciones internacionales, que en el caso de las participaciones de empresas valencianas en filiales ubicadas en el extranjero ha retrocedido un -52,8%, frente al -4,3% del conjunto español (SALOM & FAJARDO, 2018).

En conclusión, la crisis económica ha supuesto un claro descenso de la posición de la ciudad en la jerarquía urbana, tanto a escala internacional como nacional. En particular, el hundimiento de la construcción, donde se había concentrado una parte importante y creciente de los recursos financieros, y que era el sector que permitía que Valencia se situara en relación con los flujos financieros interempresariales como un nodo de segundo nivel, tras Madrid y Barcelona, ha supuesto una importante pérdida de poder en el ámbito nacional. En segundo lugar, el retroceso de la participación financiera externa en empresas locales certifica que se ha producido una pérdida del "atractivo" de la ciudad desde el punto de vista financiero. Finalmente, la relación entre "salidas" y "entradas", entre "poder" y "capacidad de atracción", ha derivado en un aumento de la dependencia financiera, y, por ende, en una pérdida de poder de decisión. Así, la ratio entre

<sup>8</sup> Esta base de datos, publicada periódicamente por el BUREAU VAN DIJK, proporciona información de las 3.000 primeras empresas mundiales por su cifra de negocio, lo que supone información sobre unas 800.000 empresas reparti-

relaciones de subsidiariedad y relaciones de propiedad ha pasado de ser de casi el doble de las primeras respecto a las segundas (1,9) en 2010, a casi tres en 2013 (2,7). Sólo una parte de la red de relaciones, especialmente la referida a los sectores industriales de nivel tecnológico medio, se ha mantenido, en gran parte debido a una reorientación de sus estrategias a escala internacional que ha implicado su diversificación geográfica (SALOM & FAJARDO, 2018).

La pérdida de conectividad global con la crisis y las dificultades recientes para recuperarla, son un síntoma de los problemas que está encontrando Valencia para recomponer su modelo productivo y su inserción en el sistema global. El caso de Bilbao muestra, sin embargo, que incluso para un área metropolitana de tamaño intermedio localizada en un espacio relativamente periférico de la Unión Europea es posible desarrollar este proceso con cierto grado de éxito. Para ello, un cambio en el modelo productivo que asegure una integración más ventajosa en la red de intercambios global, capaz de atraer inversiones y capital humano dirigidos hacia actividades productivas de mayor valor añadido, debería imbricarse dentro de una política integrada que contemplara un modelo territorial inclusivo socialmente y sostenible ambientalmente. Por una parte, se precisa de una estrategia clara de desarrollo de una nueva base productiva en la que las políticas públicas pueden jugar un importante papel (fomento de la innovación, mejora de las cualificaciones y la formación); y, por otra parte, un mejor posicionamiento de Valencia en el sistema global puede apoyarse en la atracción de talento e iniciativas foráneas que derivaran de potenciar como recurso unos niveles remarcables de bienestar y calidad ambiental. No obstante, una de las lecciones que es posible extraer de la crisis actual es que una estrategia que se centre en aspectos ligados a la imagen de la ciudad centrada en la calidad de vida, pero que no atienda adecuadamente a elaborar e implementar una estrategia definida de mejora del modelo productivo está condenada al fracaso.

### 3. Las dimensiones de la recomposición urbana: políticas postcrisis

Como dijimos en páginas anteriores, el cambio político experimentado tanto en el ámbito local

das por todo el mundo, enlazadas por aproximadamente un millón de relaciones.

como autonómico a partir de 2015 ha propiciado una reorientación de las políticas metropolitanas que todavía no se ha desarrollado totalmente, pero que plantea interesantes aportes tanto en relación con el modelo económico como en relación con el modelo territorial. En las páginas siguientes detallamos algunos de los aspectos más significativos.

### 3.1. La reorientación del modelo económico

Aunque no existe aún una respuesta formalizada en forma de estrategia global, es posible constatar una incipiente reorientación del modelo de ciudad en algunos documentos de planificación e iniciativas recientes impulsadas desde el gobierno regional constituido en 2015 en coordinación con los gobiernos locales del área metropolitana. Así, junto al Plan de Acción Territorial de la infraestructura verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL), ya aprobado, y la creación de una autoridad metropolitana del transporte, el Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia, muy avanzado en su proceso de elaboración, completa junto con una legislación específica para la Huerta histórica que más adelante se comenta, un ambicioso programa de iniciativas de notable calado político que proponen un nuevo modelo de gobernanza a escala metropolitana. En concreto, el Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia, en elaboración, se marca como objetivo general:

“situar el área metropolitana de Valencia como una de las de mayor calidad urbana de la Unión Europea, lo cual supone la configuración de un espacio amable con las personas, capaz de retener y atraer talento y profesionales creativos, solidaria e integradora de grupos más desfavorecidos, y conocedora del gran valor ambiental y cultural de sus activos territoriales” (p. 43).

En este sentido, frente al modelo metropolitano orientado hacia el terciario prevalente hasta el momento, se pretende un modelo metropolitano terciario-industrial que mantenga además una base agrícola competitiva, el mantenimiento e innovación de los sectores de logística y de determinados sectores industriales, y la consideración de un sector terciario en torno a la industria cultural que pueda favorecer la rehabilitación y regeneración de determinados tejidos urbanos (GENERALITAT VALENCIANA, 2016c).

Iniciativas, algunas ya en vigor, por ahora bastante inéditas en el conjunto del Estado, que persiguen un cambio en el modelo territorial, pero que a juicio

de algunos estudiosos ofrecen dudas y no están exentas de posibles riesgos. El más importante, que prevalezcan enfoques excesivamente sectoriales muy centrados en la ordenación física del territorio y el urbanismo, abandonando o posponiendo una visión estratégica metropolitana que apueste por enfoques holísticos a partir de modelos específicos de coordinación y gobierno metropolitano, teniendo en cuenta la realidad, el papel y las capacidades de los gobiernos locales. Probablemente los responsables políticos han preferido avanzar por la vía sectorial, más segura en términos competenciales y de desarrollo legislativo (aunque no exenta de dificultades de todo tipo: de financiación, de conflicto de competencias entre niveles y esferas de gobierno, de descoordinación muy notable entre gobierno central y Comunidad Autónoma), que arriesgarse a consumir una legislatura completa sin la seguridad de poder contar con instrumentos de gobierno metropolitano más homologables, por ejemplo, con los existentes en los Lander alemanes bien analizados por HILDENBRAND (2017).

Otro avance en esta dirección es la reorientación de la estrategia innovadora de la ciudad a través de la reformulación del Pacto Local por la Innovación. El Pacto, firmado por los distintos agentes locales vinculados a los procesos de innovación en 2013, es una iniciativa cuyo objetivo es favorecer la cooperación y coordinación de los principales actores del ecosistema innovador urbano. Hasta fechas recientes, se ha orientado a consolidar y proyectar Valencia como ciudad innovadora y emprendedora, impulsar la generación y el desarrollo de la I+D+i, promover la inteligencia colectiva y la co-creación, y dotarse, como Ciudad Inteligente, de un sistema de innovación y de trabajo en red para impulsar un modelo de mejora de la eficiencia económica y política permitiendo el desarrollo social, cultural y urbano. A estos objetivos, la reformulación del Pacto firmada en 2016 añade el de impulsar la innovación social, para generar soluciones a necesidades y retos sociales de la ciudad, sobre la base de una cultura ciudadana de compromiso y acción canalizada a través de adecuados mecanismos de participación ciudadana. Así, hoy en día el Pacto se plantea como una iniciativa basada en la cooperación y la coordinación de los agentes constitutivos de la “Cuadruple Hélice”, compuesta por universidades, centros de investigación, asociaciones empresariales y sociedad civil (INNDEA VALENCIA, 2016). Este nuevo enfoque, sin embargo, no se ha desarrollado hasta el momento en medidas concretas.

En tercer lugar, la elaboración del Libro

Blanco del Turismo, la ley de Turismo, Ocio y Hospitalidad (Ley 15/2018, de 7 de junio) y el Plan Estratégico del Turismo 2017-2020 para la ciudad de Valencia sientan las bases de algunos cambios relevantes en relación con el modelo turístico anterior. El Plan Estratégico del Turismo apuesta por un modelo sostenible que garantice la adecuada convivencia entre residentes y visitantes sin renunciar al crecimiento del número de turistas y, sobre todo, del gasto a partir de la desestacionalización, la atracción de nuevos segmentos de turistas y la diversificación del mercado (sobre todo internacional). Las cuatro estrategias en las que se basa son: la creación de valor para el visitante, la actualización de la marca Valencia (sin renunciar a la imagen vinculada a la gran arquitectura de la etapa anterior), el desarrollo de la ciudad como destino inteligente (incorporación de las TICs en la gestión del destino y en la comunicación con el cliente) y la participación de todos los agentes sociales a partir de un proceso de gobernanza transparente, eficiente y colaborativa. La idea es consolidar el turismo como principal motor económico de Valencia, diversificar los polos de atracción en la ciudad para crecer sin colapsar, y potenciar el patrimonio cultural y natural. Para todo ello, el Plan Estratégico propone ampliar los servicios turísticos de diversa índole, desarrollar programas turísticos muy variados (desde el turismo gastronómico al de idiomas, hasta un total de diez) y potenciar la actividad de la Fundación Turismo Valencia como responsable de garantizar la colaboración público-privada para la consecución de los objetivos de este Plan, que se plantea como perdurable a pesar de los cambios políticos que puedan darse en el futuro. Sin embargo, el impacto de esta estrategia sobre el territorio metropolitano es escaso dada la inexistencia de colaboración intermunicipal en temas turísticos, en los que la capital lidera claramente el mercado y presenta una problemática particular no compartida por los demás municipios.

Por otra parte, la reciente aprobación de la ley de Turismo explica que no haya podido desarrollarse todavía en decretos concretos, por lo que aún no es posible valorar los resultados de su aplicación. No obstante, cabe destacar la redacción del Libro II de la misma, en sus títulos I y II, en el que se considera el territorio como base de la competitividad turística, perspectiva poco o nada considerada en la etapa anterior y que, una vez desarrollada la ley, puede dar lugar a una mejor protección de los recursos turísticos y un sistema de cooperación interterritorial más sólido. Sin embargo, como se ha señalado, sus efectos en el área metropolitana de Valencia, y en el resto de la región, aún están por ver.

### 3.2. Nuevos instrumentos de ordenación y gestión del espacio periurbano

Tras décadas marcadas por la especulación urbanística, la degradación ambiental y las malas prácticas en cuanto a gestión y planificación, unido a la ausencia de instrumentos adecuados y experiencias fallidas, *L'Horta* ocupa hoy una posición privilegiada dentro del "nuevo modelo territorial" gestado por la coalición de partidos de centro-izquierda que lidera el gobierno autonómico desde mayo de 2015. Desde el gobierno de la ciudad de Valencia se ha impulsado el *Plan de Acción Integral para la Promoción de la Actividad y el Espacio Agrícola Municipal*, una iniciativa de interés, aunque limitada al ámbito municipal. Por su parte, el gobierno regional, desde la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, ha presentado dos nuevos instrumentos de ordenación, planificación y gestión para impulsar un modelo de gobernanza supramunicipal y garantizar la conservación de este espacio periurbano. Se trata del *Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de València*, en trámite parlamentario, y de la Ley de la Huerta aprobada por las Cortes Valencianas el 22 de febrero de 2018 y en vigor desde el 6 de marzo de ese mismo año (GENERALITAT VALENCIANA, 2016a, 2016b). Ambas iniciativas tienen gran significado no solo por lo que pueden suponer en el ámbito del buen gobierno del territorio a escala supramunicipal, sino porque se trata de la primera iniciativa de estas características impulsada en la cuenca del Mediterráneo.

La *Ley de la Huerta* recoge una importante reivindicación ciudadana. Ya en 2001 se presentó la primera Iniciativa Legislativa Popular en el País Valenciano que tenía, precisamente, el objetivo de pedir que se adoptase una ley integral de ordenación y protección de este espacio. La iniciativa fue rechazada por el parlamento autonómico, que por aquel entonces contaba con la mayoría absoluta del Partido Popular (LLOPIS, 2016; MONTIEL, 2012). Con posterioridad, de nuevo se vería frustrada la iniciativa de impulsar un Plan de Acción Territorial para la Huerta (2010), finalmente bloqueado por el propio gobierno conservador. La reciente ley en vigor establece que la protección específica de *L'Horta* se desarrollará a través del PATH. Este Plan, publicado en junio de 2016, toma como punto de partida una versión precedente presentada por el anterior gobierno en 2008 y sometida a alegaciones en 2010, que nunca fue aprobada.

Ambos documentos, la Ley y el PATH, tratan *L'Horta* como un área específica y unitaria dentro

de la política territorial, lo cual es fundamental para superar la fragmentación entre el campo y la ciudad y redefinir las relaciones entre ambos espacios (ZASADA, 2011). Se trata, sin duda, de mecanismos muy necesarios, que responden a la voluntad de la administración pública de establecer límites a algunos de los excesos urbanísticos del pasado y de poner en valor la actividad agrícola en *L'Horta*<sup>9</sup>. Además, con ellos se pretende configurar *L'Horta* como un cinturón verde que limite el crecimiento del área metropolitana. Sin embargo, las reacciones críticas no se han hecho esperar. Las organizaciones agrarias mayoritarias consideran que la viabilidad económica y productiva de *L'Horta* no queda garantizada y que debería haberse aprobado un plan de desarrollo agrario. En su opinión, ello es debido a que la Ley ha sido obra de la Conselleria de Vivienda, y no de la de Agricultura, por lo que se ha atendido fundamentalmente a cuestiones de conservación del paisaje. Asimismo, lamentan la ausencia de una dotación presupuestaria adecuada para hacer frente a cuestiones como la mejora de los canales de comercialización, el pago por servicios ambientales, el mantenimiento de las estructuras hidráulicas o la garantía de relevo generacional<sup>10</sup>.

Las principales organizaciones de defensa del territorio, *Acció Ecologista Agró*<sup>11</sup> y *Per l'Horta*<sup>12</sup>, se suman a las críticas del sector agrario y advierten de la falta de un plan agrícola que garantice la sostenibilidad económica de *L'Horta* y evite que los usos terciarios menoscaben la actividad agrícola. Además, advierten que ni la Ley ni el PATH reconocen el valor de los servicios ambientales que presta este espacio en relación con la mitigación de los efectos del cambio climático y la protección de la biodiversidad, y tampoco apuesta por un modelo de agricultura agroecológica y de proximidad. Ni el PATH ni la Ley toman en cuenta que el planeamiento urbanístico debe subordinarse a condicionamientos ecológicos y perseguir la sostenibilidad a largo plazo de los ecosistemas agrícolas y urbanos. Por otra parte, *Per l'Horta* (2016) cuestiona que no se protejan zonas de huerta declaradas actualmente como urbanizables y que se permita a los ayuntamientos la reserva de zonas de expansión urbanística, que harán posible futuras

urbanizaciones en espacios de huerta protegida<sup>13</sup>. Por último, desde ámbitos académicos se alerta del riesgo de que prevalezcan visiones sectoriales en detrimento de visiones más integrales y de la necesidad de garantizar adecuados mecanismos de coordinación entre departamentos y niveles de gobierno que pueden comprometer la eficacia o coherencia territorial de algunas iniciativas (ROMERO & MELO, 2015, 2016).

#### 4. Conclusiones

La Gran Recesión de 2008 evidenció con claridad muchos de los problemas estructurales que aquejaban a la estructura productiva valenciana y del conjunto del área metropolitana de Valencia al menos desde inicios del presente siglo. Junto a algunas fortalezas y oportunidades, persisten debilidades y amenazas que pueden comprometer seriamente el futuro sobre las que existe suficiente consenso en el diagnóstico y en gran medida en la necesidad de impulsar una nueva agenda (GIL-PAREJA & al. 2016; CONSELL VALÈNCIA DE LA INNOVACIÓ, 2016; VVAA 2016; PALAFOX, 2017; REIG, 2017). Al propio tiempo, agudizó tendencias de fondo y fracturas sociales en parte debido al desigual impacto de procesos de globalización en regiones y ciudades mediterráneas, y en parte a la gestión de la crisis realizada desde los poderes públicos. Desde entonces han aumentado la desigualdad y los niveles de pobreza y exclusión social. Las nuevas fracturas y vulnerabilidades urbanas y los procesos de polarización socio-espacial, segregación y “separatismo social” son tendencias bien identificadas que hasta ahora no han sido compensadas por la reducción del número de parados ni por los datos sobre crecimiento. La crisis supuso también la emergencia de nuevos movimientos sociales y cambios de ciclo político que han marcado el inicio de una nueva etapa en las agendas y prioridades políticas que pretenden responder con otra mirada a los problemas hoy existentes en el conjunto de la región metropolitana.

El ámbito de atención más importante debe estar centrado en encontrar soluciones adecuadas a los importantes obstáculos que hoy afronta una

<sup>9</sup> “Una ley para hacer de la huerta de Valencia un espacio ‘vivo y productivo’ en lugar de ‘museístico””, <https://www.eldiario.es/cv/>, 29/11/2017.

<sup>10</sup> “AVA pide que consensuen la Ley de la Huerta y La Unió de Llaoradors defiende su regulación”, Valencia Plaza, 29/11/2017; “Los dos sindicatos agrarios valencianos, en orillas opuestas ante la Ley de *L'Horta*”, <https://www.eldiario.es/cv/>, 30/11/2017; “9.000 agricultores temen por sus tierras con la nueva Ley de la Huerta”, Es diario, 30/11/2017; “El campo se rebela contra la Ley de la Huerta por no tratarla como actividad económica”, Las Pro-

vincias, 09/01/2018.

<sup>11</sup> <http://www.accioecologista-agro.org/spip.php?article5467>

<sup>12</sup> <http://perlhorta.info/content/horta-reclama-el-suport-unitari-de-tots-els-partits-a-la-llei-de-lhorta>

<sup>13</sup> “*Per l'Horta* exigeix que el Pla d'Acció Territorial frene la urbanització”, La Veu, 11/11/2016. *Per l'Horta* (2016): “Al·legacions al Pla d'Acció Territorial d'Ordenació i Dinamització de L'Horta de València”, Octubre 2016.

Accesible en: [http://perlhorta.info/sites/default/files/arxius/Al%20C2%B7legacio%CC%81%20Per%20L%27Horta%20al%20PATODHV\\_31-10-2016\\_finalpublic.pdf](http://perlhorta.info/sites/default/files/arxius/Al%20C2%B7legacio%CC%81%20Per%20L%27Horta%20al%20PATODHV_31-10-2016_finalpublic.pdf)

estructura productiva muy deteriorada, tanto por errores y falta de iniciativa de los propios actores concernidos como por el impacto de una economía globalizada, que dibuja complejos escenarios a muchas regiones de la vieja periferia europea. A partir de diagnósticos bastante coincidentes, los actores públicos y privados deben hacer lo posible para superar deficiencias crónicas de la estructura productiva y el mercado de trabajo, evitar el riesgo de que la recuperación económica descansa de nuevo sobre los sectores tradicionales de baja productividad (turismo y construcción), contribuir a “equipar” mejor al conjunto de la región (formación, inversión en I+D+i, hoy un sector desarticulado), fomentar la mayor presencia de I+D privada, reforzar la dimensión internacional, recuperar parte del tiempo perdido con nuevas inversiones en infraestructuras, y adaptar la estructura productiva a los retos de un futuro inmediato que hoy se presenta plagado de dificultades. En este sentido, la reciente creación de la Agencia Valencia de la Innovación, el impulso de Planes Territoriales Metropolitanos, el anuncio de inversiones muy necesarias a cargo del gobierno central (en especial en el Corredor Mediterráneo, puertos y aeropuertos), o la mejor utilización de programas europeos, son signos esperanzadores de que al menos existe un diagnóstico correcto de la situación y de los riesgos de futuro. Pero no debe olvidarse que el papel de la esfera pública, con ser importante, no es suficiente; que persisten déficits muy importantes en el terreno de la calidad institucional y de coordinación y cooperación entre gobiernos, y que es imprescindible una mayor implicación de la iniciativa privada y del conjunto de la sociedad si realmente se quiere evitar el riesgo de declive del área metropolitana y del conjunto de la región.

En segundo lugar, es necesario impulsar un nuevo modelo de ciudad y mejorar la coordinación y cooperación en la escala metropolitana. Los responsables públicos impulsan ahora planes a escala metropolitana que pueden incorporar mayor nivel de coherencia en la formulación de políticas con impacto territorial y ambiental en el área metropolitana. También se apuesta por nuevas estrategias de rehabilitación y de inversiones para dar alguna nueva función o utilidad a proyectos singulares con escasa rentabilidad económica y social. Es especialmente significativo el caso de parte de la Ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia o de la Marina de Valencia. La falta de proyecto una vez terminada la obra indica que no había una idea previa sobre el contenido, o que no existía una programación acorde con la entidad o el coste final de esas grandes infraestructuras culturales. La reutilización es una muy difícil

operación en ocasiones, puesto que, al arrastrar una deuda insostenible, los nuevos gestores solo pueden aspirar a equilibrar el presupuesto anual a la espera de renegociaciones o, en su caso, acuerdos de condonación de la deuda arrastrada. En algunos casos, parece que será posible reaprovechar y repensar las infraestructuras construidas infrautilizadas o abandonadas, otorgándoles nuevas funciones que den sentido a inversiones públicas tan cuantiosas mediante el impulso de proyectos empresariales innovadores, y recuperando espacio público para los ciudadanos. Al propio tiempo, aunque con mayor dificultad, se abre camino el impulso de iniciativas que confieran mayor coherencia a la escala metropolitana. El área metropolitana de Valencia participa de los mismos déficits de gobernanza históricos que el resto de áreas metropolitanas en España (FERIA, 2006; HILDENBRAND, 2017); una anomalía política e institucional con indudables repercusiones económicas, sociales, territoriales y ambientales que, al menos en aspectos sectoriales importantes, ahora se intenta superar en el caso valenciano.

Por último, desde la esfera pública se debe promover una nueva conexión entre ciudad, territorio, alimentación saludable y espacio agrícola periurbano. En definitiva, es necesario impulsar nuevas estrategias agroalimentarias que trasciendan el enfoque centrado en conservación del territorio y el paisaje. El cambio de ciclo político ha hecho realidad una condición necesaria, la posibilidad de disponer de un nuevo marco legal y de una visión metropolitana de los procesos, así como de la voluntad de mejorar los niveles de coordinación entre los actores políticos presentes en la realidad metropolitana, pero no es suficiente. La Huerta, como espacio singular periurbano, solo puede pervivir a partir de la apuesta por un nuevo modelo productivo en el que la pieza esencial sean los agricultores. Sin agricultores no subsistirá; y no habrá agricultores sin un modelo productivo asentado en una agricultura de proximidad que sea rentable y capaz de transitar desde una orientación tradicional hacia un nuevo modelo agroalimentario liderado por una nueva generación de agricultores y agricultoras. Si se insiste en que sea territorio de las clases medias urbanas, en espacio tematizado para ser visitado, en territorio al que se quiere hacer forzosamente depositario de referencias románticas o idílicas por parte de quienes no tienen relación física o jurídica con ese territorio, los espacios periurbanos que todavía persisten en estado razonable desaparecerán inexorablemente.

## 5. Bibliografía

- ALDERSON, A. S. & BECKFIELD, J. (2004). "Power and Position in the World City", *American Journal of Sociology*, Vol. 109, No. 4 (January 2004), pp. 811-851, <<http://dx.doi.org/10.1086/378930>>
- ANNONI, P. & DIJKSTRA, L. & GARGANO, N. (2017): The EU Regional Competitiveness Index 2016, Working Paper 2/2017, Directorate General for Regional and Urban Policy.
- ANTROP, M. (2005): "Why landscapes of the past are important for the future", *Landscape and Urban Planning*, 70, 21-34.
- BRUNET, R. (1989): *Les Villes 'Européennes'*. Paris: RECLUS-DATAR, La Documentation française, Paris.
- BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2009): "La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)" en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de diciembre de 2009, vol. XIII, nº 306. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-306.htm>.
- CAÑIZARES, M.C. (2017): "La población en el área metropolitana de Valencia: evolución reciente, distribución y situación actual", en Pitarch, M.D. (dir.): *Estructura, vida y gobierno en territorios complejos. El caso del Área Metropolitana de Valencia*, Valencia, ed. Tirant lo Blanch Humanidades, pp. 79-100.
- CARAVACA, I. & GONZÁLEZ-ROMERO, R., & LÓPEZ, P. (2017): "Crisis y empleo en las ciudades españolas", *Eure*, vol. 43, nº128.
- CASTELLS, M. (1996): *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I – The Rise of the Network Society*, Blackwell, Oxford.
- CATTAN N. & al. (1994): *Le système des villes européennes*. Paris, Anthropos, coll.Villes, 201 pp
- CONSELL VALENCIÀ DE LA INNOVACIÓ (2016): *El Sistema Valenciano de Innovación. Informe de situación*, Generalitat Valenciana, septiembre 2016
- CUCÓ, J. (2013): "Éxitos y perversiones en las fórmulas neoliberales. Los contrastes entre Barcelona, Bilbao y Valencia", en Cucó i Giner, J. (dir.): *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*. Anthropos, Barcelona, pp. 213-232
- FERIA, J.M. (2006): *Los procesos metropolitanos. Materiales para una aproximación inicial*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía.
- GENERALITAT VALENCIANA (2016a): *Anteproyecto de Ley de la Generalitat de la Huerta de Valencia*. Disponible en: <http://www.habitatge.gva.es/documents/20557395/165101590/Anteproyecto+de+Ley+de+la+Huerta/eda61dd3-11aa-497f-b64a-0228726b5a25;jsessionid=82CA09CAA002057F9798E258C46DAC5C>
- (2016b): Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de València. Disponible en: <http://www.habitatge.gva.es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/participacion-publica-pat-huerta>
- CONSELLERIA D'HABITATGE, OBRES PÚBLIQUES I VERTEBRACIÓ (2016c): Documento de inicio del proceso de evaluación ambiental y territorial estratégica del plan de acción territorial metropolitano de Valencia, Valencia. Disponible en: <http://www.habitatge.gva.es/documents/20551069/163487143/01.2+Borrador+del+Plan+y+Documento+Inicial+Estrat%C3%A9gico+%28castellano%29/44eb1395-117a-430b-a8f1-b91b3bcec467>
- GIL-PAREJA, S. & LLORCA-VIVERO, R. & PICAZO-TADEO, A.J. (2016): "Crecimiento y productividad de la economía valenciana", en *Papeles de Economía Española*, nº 148, pp. 202-2015
- GIOBELLINA, B. (2012): "Procesos emergentes: de la Huerta Andalusí a la Huerta agroecológica del siglo XXI", en Romero J. & Francés M. (eds): *La Huerta de Valencia. Un Paisaje Cultural con Futuro Incierto*, pp. 173-196. Valencia: PUV.
- GOERLICH, F. (2017): El empobrecimiento valenciano, Valencia: Institució Alfons el Magnànim, CVEI.
- HARVEY, D. (2012): *Rebel Cities. From the right to the city to the urban revolution*. Brooklyn: Verso.
- HILDENBRAND, A. (2017): *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas*, Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, Colección, Desarrollo Territorial.
- INNDEA VALENCIA (2016): "València amplía a la sociedad civil el Pacto Local por la Innovación" <https://inndeavalencia.com/es/valencia-amplia-a-la-sociedad-civil-el-pacto-local-por-la-innovacion>
- LLOPIS, E. (2016): *La batalla de l'Horta*. Carcaixent: Sembra.
- MARTIN, R. (2011): "The local geographies of the financial crisis: from the housing bubble to economic recession and beyond", en *Journal of Economic Geography*, vol. 11 (4), pp. 587- 618.
- MATA, R. (2012): "¿Por qué proteger hoy la Huerta de Valencia?", en J. Romero & M. Francés (Eds), *La Huerta de Valencia. Un Paisaje Cultural con Futuro Incierto*, pp. 197-203. Valencia: PUV.
- MÉNDEZ, R. (2012): "Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana", en *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*, XLIV, nº 172, pp. 215-232
- (2013): *Las escalas de la crisis ciudades y desempleo en España*, Fundación 1º de Mayo, Madrid
- MONTIEL, A. (2012): "Expansión metropolitana y agricultura periurbana. Tensiones y oportunidades en L'Horta de València", en Romero, J. & Francés, M. (eds.), *La Huerta de Valencia. Un Paisaje Cultural con Futuro Incierto*, pp. 137-157. Valencia: PUV.
- PALAFIX, J. (2018): "Los valencianos después de la crisis: una economía de bajos salarios", *EldiarioCV.es*, sección Arguments. <https://www.eldiario.es/cv/arguments/valencia->

- [nos-despues-crisis-economia-salarios\\_6\\_732536745.html](#) (Consulta realizada: 6 marzo, 2018)
- PITARCH, M.D. & MAESTRO, I. (2017): "Análisis de los cambios en el uso del suelo del área metropolitana de Valencia", en Pitarch, M.D. (dir.), *Estructura, vida y gobierno en territorios complejos. El área metropolitana de Valencia*. Valencia, Tirant lo Blanch. pp. 129-148
- RAUSELL, P. (2010). "Valencia desde la huerta al ocio", en Sorribes, J. (ed.). *Valencia, 1957-2007. De la riada a la Copa del América*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València, pp. 79-100.
- REIG, E. (Dir.) (2017): *La competitividad de las regiones españolas ante la economía del conocimiento*, Bilbao: Fundación BBVA
- ROMERO, J. & MELO, C. (2015): "Spanish Mediterranean Huertas. Theory and reality in the planning and management of peri-urban agriculture and cultural landscapes", *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 193, pp. 585-595.
- (2016): "La ordenación y gestión de las huertas mediterráneas españolas. El tiempo de la(s) política(s)", en Vera, J.F., Olcina, J. y Hernández, M. (Eds.): *Paisaje, cultura territorial y vivencia de la geografía*, pp. 361-380. Alicante: Universidad de Alicante.
- & Brandis, D. (2016): "The neoliberal approach to Valencia and Madrid", en Knieling, J. and Othengrafen, F. (eds.): *Cities in crisis. Socio-spatial impacts of the Economic Crisis in Southern European Cities*, Routledge, London, pp. 73-93
- ROZENBLAT, C. & PUMAIN, D. (2007). "Firm linkages, innovation and the evolution of urban systems", Taylor et al. Eds.: *Cities in Globalization: Practices, policies and theories*. Routledge, pp.130-156
- RULLÁN, O. (2011): "La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español", *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 168, pp. 279-297.
- SALOM, J. & CASADO, J.M. (2007): "Movilidad cotidiana y mercados de trabajo en la Comunidad Valenciana", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 44, pp. 5-28.
- & PITARCH, M.D. (2014): "El área metropolitana de Valencia en la crisis", en Albertos, J.M. y Sánchez, J.L. (coords.), *Geografía de la crisis económica en España*, pp.539-563, PUV-Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia.
- & FAJARDO, F. (2017): "Cambios recientes en la estructura territorial sociodemográfica del Área Metropolitana de Valencia, 2001-2011", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 73, pp. 123-147
- (2018): El área metropolitana de Valencia en el sistema global de ciudades: Los efectos de la crisis económica en la red de relaciones financieras de las empresas multinacionales, en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 64(1), pp. 127-148.
- SANTAMARINA, B. & MONCUSI, A. (2013): "De huertas y barracas a galaxias faraónicas. Percepciones sociales sobre la mutación de la ciudad de Valencia", *Papers: Revista de Sociologia*, 98(2), pp. 365-391.
- STANNERS, D. & BOURDEAU, P. (Eds.) (1995): *Europe's Environment: The Dobris Assessment*. Copenhagen: European Environmental Agency.
- TAYLOR P.J. & CATALANO, G. & WALKER, D.R.F. (2002a): "Measurement of the World City Network", *Urban Studies*, 39 (13), 2367-2376. <https://doi.org/10.1080/00420980220080011>
- TORRES, F. & GARCÍA, P. (2013): "La ciudad fragmentada. Análisis comparativo de cuatro barrios emblemáticos", en Cucó i Giner, J. (dir.) (2013): *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*. Anthropos, Barcelona, pp. 191-212
- VVAA (2016): *La economía de la Comunitat Valenciana: diagnóstico estratégico*, CaixaBank Research, Colección Comunidades Autónomas, CaixaBank S.A., Barcelona.
- ZASADA, I. (2011): "Multifunctional peri-urban agriculture: A review of societal demands and the provision of goods and services by farming", en *Land Use Policy* 28, pp. 639-648.